

**L'ADMINISTRACIÓ AUTONÒMICA I L'ENTRADA EN VIGOR  
DEL TRACTAT DE LISBOA: UN NOU ENTORN POLÍTIC PER  
LES RELACIONS INTERADMINISTRATIVES ENTRE LA UNIÓ  
EUROPEA I LES COMUNITATS AUTÒNOMES**

## **ÍNDEX**

### **PLANTEJAMENT GENERAL: EL TRACTAT DE LISBOA I LES COMUNITATS AUTÒNOMES**

Dr. Andreu Olesti 1

### **LA INTRODUCCIÓ DE L'AUTONOMIA REGIONAL AL TRACTAT DE LA UNIÓ EUROPEA: *UN AVENÇ PER A LA PARTICIPACIÓ DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES EN ELS ASSUMPTES EUROPEUS?***

Dra. Susana Beltran 22

### **EL PRINCIPI DEL RESPECTE DE LA IDENTITAT NACIONAL I DE LES FUNCIONS ESSENCIALS DELS ESTATS MEMBRES DE LA UNIÓ EUROPEA**

Dra. Sílvia Morgades 45

### **ELS MECANISMES DE CONTROL DE LA SUBSIDIARIETAT PER PART DE LES CORTS GENERALS I DELS PARLAMENTS AUTONÒMICS**

Dres. Francina Esteve i Mariona Illamola 69

### **EL *IUS STANDI* DE LES REGIONS A LA UNIÓ EUROPEA: *MILLORARÀ EL TRACTAT DE LISBOA LA LEGITIMACIÓ DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES?***

Dr. Manuel Cienfuegos 111

### **LA INTERPRETACIÓ DEL PRINCIPI D'AUTONOMIA INSTITUCIONAL PEL TRIBUNAL DE JUSTÍCIA DE LA UNIÓ EUROPEA: INCIDÈNCIA EN L'AUTONOMIA REGIONAL I LOCAL**

Dra. Laura Huici 130

### **ENERGIA I COMUNITATS AUTÒNOMES DES DE LA PERSPECTIVA DEL TRACTAT DE LISBOA**

Dra. Milagros Álvarez 151

**LES COMPETÈNCIES AUTONÒMIQUES SOBRE R+D+I AL TRACTAT DE LISBOA**

Dr. David Moya

168

**CONCLUSIONS FINALS: OBJECTIUS I RESULTATS**

Dr. Andreu Olesti

186

# PLANTEJAMENT GENERAL: EL TRACTAT DE LISBOA I LES COMUNITATS AUTÒNOMES

Dr. Andreu Olesti  
Universitat de Barcelona

## I. INTRODUCCIÓ

L'1 de desembre de 2009, va entrar en vigor el Tractat de Lisboa, que revisava el Tractat de la Unió Europea, signat pels Estats membres el 13 de desembre de 2007.

El Tractat de Lisboa sorgeix com una alternativa al fracassat Tractat pel qual s'establia una Constitució per a Europa, signat a Roma el 24 d'octubre de 2004. Aquest, conegut també com a Tractat constitucional, va ser ratificat per divuit Estats membres (entre ells Espanya, mitjançant la Llei Orgànica 1/2005 de 20 de maig) i dos que ho van rebutjar (França i Països Baixos)<sup>1</sup>. La clara oposició a la ratificació en aquests dos països, va impossibilitar l'entrada en vigor del Tractat Constitucional i va paraitzar el procediment de ratificació a països pendents de ratificar (República Txeca, Dinamarca, Portugal, Suècia i Regne Unit). El 18 de juny de 2005, els Caps d'Estat i de Govern dels Estats membres van emetre una Declaració que expressava l'absència d'una posició política comuna i obria un període de reflexió fins al primer semestre de l'any 2006.

Aquesta paràlisi es va perllongar fins al Consell Europeu celebrat els dies 21 i 22 de juny de 2007, en el qual els Caps d'Estat i de Govern dels Estats membres van activar un nou procés de revisió dels Tractats constitutius i van convocar una conferència intergovernamental dels representants dels Governes dels Estats membres. La Conferència tenia un calendari precís i preestablert, amb unes línies directrius concises i molt elaborades i amb un mandat de negociació molt detallat; tot això realitzat amb la finalitat de permetre un ràpid consens en el contingut i l'abast de la revisió dels Tractats constitutius. La Conferència Intergovernamental es va obrir el 23 de juliol de 2007, les negociacions fan finalitzar el 18 d'octubre del mateix any, i la signatura del Tractat de revisió es va dur a terme el 13 de desembre a Lisboa. L'entrada en vigor del Tractat de

---

<sup>1</sup> França, el 29 de maig de 2005, va celebrar un referèndum que, amb una participació del 69,44% de la població amb dret a vot va llançar un 54,87% de vots en contra del Tractat constitucional. Uns dies després, el 1 de juny, el referèndum celebrat als Països Baixos també es va saldar amb l'oposició del 61,6% dels votants al Tractat Constitucional, en aquest cas la participació va ser del 62,8%.

Lisboa s'havia de produir amb anterioritat a les eleccions al Parlament Europeu del 7 de juny de 2009. El resultat negatiu en el referèndum irlandès va impedir aquesta possibilitat; una segona consulta celebrada el 2 d'octubre de 2009, amb resultat positiu, va permetre la ratificació irlandesa i va eliminar els dubtes sobre l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa.

El Tractat de Lisboa té l'objectiu d'incorporar les modificacions incloses en el Tractat pel qual es constitueix una Constitució per a Europa, eliminant o modulant, aquelles que es considerin més representatives, més al·legòriques, que recordin d'alguna forma a una estructura de caràcter estatal. Els elements simbòlics i semàntics que poguessin donar a entendre als ciutadans que ens trobàvem davant una forma d'associació que recordés a una estructura estatal són explícitament rebutjats i abandonats. Així en el Consell Europeu de Brussel·les celebrat els dies 21 i 22 de juny de 2007 se subratlla expressament que el resultat de la revisió “no tindrà caràcter constitucional” i a més en els Tractats resultants “no s'utilitzarà el terme Constitució”. A més, “no figurarà en els Tractats modificats cap article que esmenti els símbols de la UE (bandera, himne o divisa)”<sup>2</sup>.

El Tractat de Lisboa es presenta com un exercici invers al fracassat Tractat constitucional. En aquest s'utilitzava un llenguatge que d'alguna manera volia il·lustrar un avanç formal en el procés integrador: s'utilitzava una terminologia i uns símbols que recordaven l'ordenament polític i administratiu estatal; en el Tractat de Lisboa s'elimina qualsevol referència que contingui elements que evoquin l'Estat, i que puguin confondre's terminològicament amb les accions i institucions d'aquest<sup>3</sup>.

Ara bé, el contingut material de les modificacions proposades és essencialment i pràcticament el mateix. Es tracta de conservar el contingut del Tractat constitucional modificant el continent, rebaixant les expectatives que poguessin donar a entendre que la Unió Europea s'estigués aproximant a una forma estatal. Cal assenyalar també que, a diferència del Tractat Constitucional, el marc estatutari previst al Tractat de Lisboa el constitueixen dos tractats internacionals complementaris: el primer és el Tractat de la

---

<sup>2</sup> Conclusions de la Presidència al Consell Europeu celebrat el 21 i 22 de juny de 2007, en Doc. 11177/1/07/REV 1, Annex I, pàg. 16.

<sup>3</sup> En aquesta línia s'opera un canvi semàntic d'algunes novetats institucionals i de funcionament de la Unió Europea: així, l'antic *Ministre d'Assumptes Exteriors de la Unió* passa a anomenar-se Alt Representant de la Unió per a Assumptes Exteriors i Política de Seguretat i les denominacions *lleï* i *lleï marc*, deixen de fer-se servir i es conserven les de reglament, directiva i decisió.

Unió Europea, que es configura com un tractat marc, i el segon és el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), que ve a suposar un desenvolupament de les previsions contemplades en el TUE<sup>4</sup>. En tot cas, ja sigui en el TUE o en el TFUE, es mantenen, per regla general, els avenços materials previstos en el Tractat constitucional.

Cal assenyalar també que, l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa ha representat un canvi en la forma de concebre el procés d'integració europeu. La Unió Europea es configura, des de l'1 de desembre de 2009, com una organització internacional, amb personalitat jurídica pròpia expressament contemplada a l'art. 47 TUE, i que substitueix la Comunitat Europea i els antics àmbits de cooperació intergovernamental. La Comunitat Europea i l'estructura dels pilars intergovernamentals han desaparegut per a crear una nova Unió Europea.

En qualsevol cas, el Tractat de Lisboa és un marc de referència estable amb voluntat de permanència, és l'instrument "políticament possible" que permet incloure bona part dels avanços que s'inclouïen en el Tractat Constitucional del 2004. Aquesta contribució, s'estructura en quatre apartats en els quals s'abordaran les següents qüestions. En primer lloc examinarem les referències expresses contingudes en el Tractat de Lisboa al fenomen regional. A continuació es procedirà a valorar la previsió de la participació de les Comunitats Autònomes davant els òrgans i institucions que exerceixen el poder normatiu a la Unió Europea. En tercer lloc, es farà referència al nou catàleg de competències instaurat en el Tractat de Lisboa que clarifica i sistematitza el repartiment entre els Estats membres i la Unió Europea. Es finalitzarà amb la configuració del principi de subsidiarietat, detenint-nos especialment en els mecanismes i els controls que el Tractat de Lisboa ha previst per a la seva posada en pràctica, i en concret les possibilitats que es contemplen en el Protocol 2 sobre subsidiarietat i proporcionalitat.

---

<sup>4</sup> El Tractat constitucional era un únic instrument jurídic, un acord internacional, que es dividia en quatre parts: la primera incloïa els elements definatoris, objectius, competències, procediments de decisió i les institucions de la Unió Europea; la segona part que comprenia la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea; la tercera part que es referia a les polítiques i al funcionament de la Unió; i finalment, la quarta part que estava constituïda per les disposicions generals, finals que se centren principalment en els requisits de l'entrada en vigor i en el procediment de revisió del Tractat constitucional.

## II. EL RECONÈIXEMENT INDIRECTE DE LES REGIONS EN EL TRACTAT DE LISBOA

En el Tractat de Lisboa les regions són mencionades expressament en determinats àmbits. Una primera al·lusió es troba en la formalització explícita, encara que indirecta, del reconeixement de l'autonomia regional i local. En el Tractat de Lisboa es preveu que la Unió respecti “la igualtat dels Estats membres davant els Tractats així com la seva identitat nacional, inherent a les estructures fonamentals polítiques i constitucionals d'aquests, també en allò referent a l'autonomia local i regional” (art. 4.2 TUE). És una menció general que reconeix indirectament la rellevància de l'autonomia de les entitats subestatsals sense que, en principi, li sigui assignada una presència important en el procés d'integració europeu. És més, s'ha considerat per la doctrina que si bé, en el Tractat de Lisboa, les regions són esmentades per primera vegada, amb caràcter general, aquesta menció es realitza reforçant la idea que les regions són una qüestió interna dels Estats membres i aquest esment és utilitzat per a justificar l'exclusió de la seva presència autònoma en la Unió Europea<sup>5</sup>.

De totes maneres, està per veure quin serà l'abast real d'aquesta clàusula, quines seran les seves conseqüències jurídiques i com serà interpretada aquesta disposició pel TJUE. És una incògnita també valorar en quina mesura modificarà les relacions entre la Unió Europea, els seus Estats i les regions. En aquest sentit, el concepte d'autonomia local està consolidat i té una dimensió europea; això s'explica en gran part per la tasca realitzada al si del Consell d'Europa i en concret per l'aprovació, el 15 d'octubre de 1985, de la Carta Europea de l'Autonomia Local, de la qual són parts contractants quaranta-quatre països europeus, inclosos tots els Estats membres de la Unió Europea. Més problemàtica resulta l'articulació d'una noció comuna d'autonomia regional a causa

---

<sup>5</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E: “Les regions en el projecte de nova Constitució Europea”, a ALBERTÍ ROVIRA, E (dir.); ROIG MOLÉS (coord.): *El proyecto de una nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, València, 2004, pp. 465-466. L'autor es refereix al Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa, però en aquest aspecte la seva afirmació és plenament traslladable al Tractat de Lisboa. Considera a més que aquest reconeixement indirecte es compensa amb la declaració continguda en la mateixa disposició que expressa que la Unió Europea “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 nacional”. Resultaria llavors que el respecte a la identitat nacional es concretaria, en la pràctica, en un respecte de l'estatalitat (MANGAS MARTIN, A: *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005, p. 57)

de la falta d'experiències consolidades en les quals els Estats hagin consensuat l'abast i el significat del concepte d'autonomia regional<sup>6</sup>.

Aquesta referència expressa es torna a repetir a l'hora de precisar les condicions d'intervenció de la Unió d'acord amb el principi de subsidiarietat, quan s'enuncia que “les finalitats de l'acció que es pretenguin realitzar no puguin ser assolides de manera suficient pels Estats membres, ni a nivell central ni a nivell regional i local” (art. 5 TUE). El Tractat de Lisboa pren en consideració els nivells de govern regional i local per a valorar la conveniència de l'acció de la Unió Europea i com tindrem ocasió d'examinar més endavant, en les contribucions de les professores Mariona Illamola i Francina Esteve es preveu una certa participació, essencialment de naturalesa consultiva, dels parlaments regionals per a concretar l'aplicació del principi de subsidiarietat.

Amb menys claredat es troben referències al fenomen regional en determinades, i variades disposicions disseminades en el TFUE. Per exemple, en l'art. 14 TFUE, en convenir la necessitat d'efectuar una regulació dels serveis d'interès econòmic general, que tingui en compte determinades circumstàncies, s'esmenta el lloc que ocupen aquests serveis entre els valors comuns de la Unió. Entre els valors s'inclouen el “paper essencial i l'àmplia capacitat de discreció de les autoritats nacionals, regionals i locals per a prestar, encarregar i organitzar els serveis d'interès econòmic general el més propers possible a les necessitats dels usuaris”<sup>7</sup>.

Així mateix, en el marc del disseny, formulació i desenvolupament de les polítiques de la Unió Europea, especialment en matèria d'agricultura, pesca, transport, mercat interior, investigació i desenvolupament tecnològic i espai (art. 13 TFUE) s'assenyala que les institucions europees i els Estats membres han de tenir plenament en compte les exigències en matèria de benestar dels animals, “respectant al mateix temps les disposicions legals o administratives i els costums dels Estats membres relatius, en particular, a ritus religiosos, tradicions culturals i patrimoni regional”. En l'àmbit de la política de transport, l'art. 96 TFUE, prohibeix que els Estats membres imposin preus o condicions que impliquin l'ajuda o protecció a empreses determinades; la Comissió podria autoritzar aquestes restriccions tenint en compte “les exigències d'una política

---

<sup>6</sup> Veure la contribució de Susana Beltran a aquest treball.

<sup>7</sup> Art. 1 del Protocol 26 sobre els serveis d'interès general annex al Tractat de la Unió Europea i del Tractat de Funcionament de la Unió Europea.



econòmica regional adequada, les necessitats de les regions subdesenvolupades i els problemes de les regions greument afectades per circumstàncies polítiques”. L'accés dels ens regionals i locals als beneficis que resulten de la creació del mercat interior (l'espai sense fronteres interiors) és un dels fonaments que justifica la contribució de la Unió Europea a l'establiment i desenvolupament de xarxes transeuropees en transports, telecomunicacions i energia (art. 170 TFUE). La política sobre la cohesió econòmica, social i territorial, que es recull en el títol XVIII TFUE, se centra en el fenomen regional ja que el seu objectiu consisteix en la reducció de les diferències entre els nivells de desenvolupament de les regions i la disminució del retard de les menys afavorides; mentre que la política mediambiental expressa que per a precisar l'objectiu d'arribar a un nivell de protecció elevat, es tindrà en compte la diversitat de situacions existents en les diferents regions de la Unió (art. 191 TFUE)<sup>8</sup>.

En seu de política monetària, competència exclusiva de la Unió, per als països que han adoptat l'euro, existeixen diversos preceptes que restringeixen la possibilitat que “les autoritats regionals o locals” (juntament amb òrgans i organismes de la Unió Europea i governs centrals, organismes de Dret públic, altres autoritats públiques i les empreses públiques dels Estats membres) puguin utilitzar certs instruments financers. Es prohibeix que el Banc Central Europeu i els Bancs Centrals dels Estats membres autoritzin descoberts, concedeixin préstecs a favor, o adquireixin deute directament de les autoritats públiques estatals o de la Unió Europea (art. 123 TFUE); es prohibeix també qualsevol mesura, que no es fonamenti en consideracions prudencials, que estableixi un accés privilegiat a les entitats financeres (art. 124 TFUE); i es nega la possibilitat que la Unió Europea o els Estats membres puguin assumir o respondre dels compromisos assumits per les autoritats públiques, sense perjudici de les garanties financeres mútues per a la realització conjunta de projectes específics (art. 125 TFUE). En l'obligació dels Estats d'evitar el dèficit públic (art. 126 FUE), s'inclou com a públic

---

<sup>8</sup> En l'àmbit de la política sobre lliure competència, i en la secció sobre ajudes atorgades per Estats, s'assenyala que durant un període de cinc anys des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, determinades regions alemanyes, es beneficiaran de les ajudes d'Estat concedides per a afavorir la seva economia, en la mesura que siguin necessàries per a compensar els desavantatges econòmics que van resultar de la divisió (art. 107 TFUE).

el dèficit generat per totes les administracions públiques, incloent també l'administració regional o local<sup>9</sup>.

Finalment, dintre de les denominades competències complementàries de la Unió Europea es preveu, en l'àmbit de la cultura, que les accions de la Unió Europea contribueixin a “fomentar les cultures dels Estats membres, tot respectant la seva diversitat nacional i regional, posant de relleu al mateix temps el patrimoni cultural comú” (art. 167 TFUE). En l'esfera de la protecció civil, la Unió té la capacitat de realitzar accions que donin suport i complementin a les realitzades pels Estats membres, fins i tot les realitzades a nivell regional i local pel que fa a la prevenció de riscos i a la preparació del personal (art. 196 TFUE).

### **III. LA PARTICIPACIÓ DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES EN LES INSTITUCIONS I ELS ÒRGANS DE LA UNIÓ EUROPEA**

La participació de les Comunitats Autònomes en les institucions i els òrgans de la Unió Europea no ha variat de forma significativa després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa. Les possibilitats de participar i incidir en el procés d'integració europeu són essencialment les mateixes. La intervenció de les Comunitats Autònomes es pot sintetitzar essencialment en la intervenció en algunes formacions del Consell i en la participació directa en el Comitè de les Regions.

Respecte a la participació en el si del Consell, formalment resultaria possible que la delegació estatal en el si del Consell pogués ser presidida per un representant regional. Aquesta possibilitat va ser inclosa en els Tractats fundacionals, pel Tractat de Maastricht, gràcies a la pressió de Bèlgica i a la pràctica, ha permès que la representació regional valona o flamenca hagi ostentat la representació de la delegació belga, fins i tot en els semestres de la presidència del Consell de la Unió<sup>10</sup>. La formulació que “el Consell està compost per un representant de cada Estat membre, de rang ministerial, facultat per a comprometre el Govern de l'Estat membre al qual representi i per a exercir

---

<sup>9</sup> Art. 2 del Protocol 12 sobre el procediment aplicable en cas de dèficit excessiu annex al Tractat de la Unió Europea i al Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

<sup>10</sup> SOBRIDO PRIETO, M: “El papel de las regiones en la Constitución Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 8, 2005, pp. 13-14.

el dret de vot”, continguda en l'art. 16 TUE, manté aquesta possibilitat i permet que la delegació estatal pugui, en teoria, estar presidida per un representant autonòmic.

Com és conegut, el mètode que permet la participació autonòmica en les reunions del Consell consisteix en que un representant formi part de la delegació estatal que assisteix a determinades formacions del Consell. Les Comunitats Autònomes participen rotativament en les delegacions que representen a Espanya en el Consell. Aquesta coordinació interna es desenvolupa des de la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE) i ha donat lloc a una pràctica que podem considerar consolidada, recollida en una “Guia de bones pràctiques”. En tot cas, és cada Estat membre el que decideix la composició de la seva delegació i el que, en última instància, estableix els requisits en els quals es tradueix la presència de les regions en el Consell: la previsió de la Unió Europea és una condició necessària però no suficient perquè s'efectuï la representació regional en el si del Consell<sup>11</sup>.

L'instrument més important de participació directa de les Comunitats Autònomes i també de les entitats locals és, i continua sent, després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, el Comitè de les Regions. En la mesura que s'assumeixin aquestes noves competències i atribucions, s'amplia indirectament la capacitat d'incidir en el procés d'adopció de decisions en la Unió Europea. És conegut que el Comitè de les Regions és un òrgan merament consultiu amb una composició heterogènia, en el qual coexisteixen les entitats locals i les regionals; i en què no es diferencia entre les regions amb competències legislatives d'aquelles a les quals els manca tal qualitat i que, de moment, participa de forma modesta en el procediment legislatiu de la Unió Europea. També és un òrgan complex, amb matisos, que compleix un paper important tot apropant el procés d'integració europea al ciutadà i que ofereix la possibilitat que els representants dels ciutadans a nivell local i regional participin directament en el procés d'integració europeu<sup>12</sup>.

En el Tractat de Lisboa al Comitè de les Regions li han estat incorporades noves funcions, la més rellevant de les quals és la legitimació activa per a poder interposar recursos d'anul·lació davant el TJUE contra els actes adoptats per les institucions de la

---

<sup>11</sup> CARMONA CONTRERAS, A. M.: “La incidencia del Tratado de Lisboa en la organización territorial española”, a MATIA PORTILLA, F. J. (dir): *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, editorial Comores, Granada, 2008, pp. 36-37.

<sup>12</sup> HUICI SANCHO, L.: *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Edicions Universitat de Barcelona, 2003, pp. 281-286.

Unió Europea. Aquesta possibilitat es permet en dos supòsits: per a salvaguardar les seves prerrogatives (art. 263 TFUE), i per a controlar el respecte del principi de subsidiarietat (art. 8 del Protocol 2 sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat)<sup>13</sup>. En el primer supòsit, s'habilita el Comitè de les Regions per a actuar en defensa de les seves atribucions i poders, però no per a defensar els interessos de les regions en general ni tampoc la defensa de les regions representades en el Comitè<sup>14</sup>. En el segon cas es preveu que els Estats membres (en nom dels Parlaments nacionals) i el Comitè de les Regions interposin un recurs d'anul·lació contra els actes legislatius que siguin susceptibles d'infringir el principi de subsidiarietat.

En canvi les Comunitats Autònomes, en tant que entitats subestatal, no tenen la legitimació activa privilegiada per a interposar un recurs d'anul·lació; aquesta possibilitat havia estat considerada en alguns plantejaments d'instàncies com la Conferència de Presidents de Regions amb Poders Legislatius o la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals de la Unió Europea (CALRE) però mai s'ha reflectit finalment en els textos constitutius de la Unió Europea. Els ens regionals, i les Comunitats Autònomes, estan assimilats als individus, les persones físiques i jurídiques<sup>15</sup>. Tots aquests estaven legitimats, a tenor de l'antic article 230 del TCE, per a interposar un recurs d'anul·lació contra les decisions de les quals fossin destinataris; en cas contrari, si no eren els destinataris directes de les decisions adoptades per les institucions de la Unió Europea, podien reclamar “les decisions que, encara que revesteixin la forma d'un reglament o d'una decisió dirigida a altra persona, li afectin directa i individualment”. Aquesta formulació, que havia estat interpretada molt restrictivament pel Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, ha variat amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa. En efecte, l'art. 263 TFUE manté l'afectació directa i individual per als actes dels quals no siguin destinataris els particulars, però s'afegeix la legitimació activa contra “els actes reglamentaris que l'afectin directament i que no incloguin mesures d'execució”; aquesta possibilitat facilitarà, en principi, la

---

<sup>13</sup> PEREZ MEDINA, J. M.: “Tratamiento de las cuestión regional en el Proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 4, 2004, pp. 46-47.

<sup>14</sup> PEREZ TREMPES, P.; VIOLINI, L.: “La Constitución Europea y la organización territorial de los Estados miembros”, en CARTABIA, M.; DE WITTE, B.; PEREZ TREMPES, P.: *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Tirant lo Blanch, València, 2005, pàg. 515.

<sup>15</sup> Al respecte, *vid.* ORTEGA SANTIAGO, C: *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006; i SOBRIDO PRIETO, M: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant lo Blanch, València, 2006.

legitimació activa dels particulars especialment les associacions, enteses com persones jurídiques creades per a la defensa i promoció d'interessos col·lectius enfront del poder públic, ja que s'elimina la prova de l'afectació individual per a interposar el recurs d'anul·lació contra un acte reglamentari<sup>16</sup>. Ara bé, aquesta simplificació és més aparent que real, atès que, en principi, els ens regionals no podrien recórrer contra els actes legislatius, la menció als actes reglamentaris faria referència a actes adoptats per a l'execució dels actes legislatius<sup>17</sup>. Així mateix, en la mateixa disposició, s'afegeix la possibilitat que els òrgans o organismes de la Unió Europea puguin preveure “condicions i procediments específics per als recursos presentats per persones físiques o jurídiques contra actes d'aquests òrgans o organismes destinats a produir efectes jurídics contra ells.

La incidència que aquesta nova redacció pot tenir per a agilitzar l'accés directe de les Comunitats Autònomes al recurs d'anul·lació davant el TJUE està per veure; si bé no sembla que es vingui a facilitar amb les modificacions introduïdes pel Tractat de Lisboa.

#### **IV. LA DELIMITACIÓ COMPETENCIAL ENTRE LA UNIÓ EUROPEA I ELS ESTATS MEMBRES**

Des dels inicis del procés d'integració europeu, la relació de les competències de la Comunitat Europea i la seva delimitació amb les dels països membres no era diàfana; no existia un catàleg competencial explícit que reflectís la capacitat d'acció comunitària. La determinació exacta de l'àmbit d'acció de l'antiga Comunitat Europea quedava, en última instància, a la precisió realitzada per l'antic Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees. No existia un repartiment de competències per matèries entre la Comunitat i els seus Estats membres; el Tractat constitutiu contenia algunes disposicions específiques que es referien a àmbits materials de les competències comunitàries, i simultàniament, la Comunitat tenia atribuïdes competències de caràcter funcional en determinades esferes, essencialment econòmiques. En tot cas el sistema de

---

<sup>16</sup> ORTEGA GÓMEZ, M: “La legitimación asociativa en la jurisprudencia comunitaria reciente”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 16, 2008, pp. 1-2.

<sup>17</sup> Veure la contribució de Manuel Cienfuegos Mateo.

distribució de competències previst en els Tractats constitutius s'articulava sobre múltiples bases jurídiques heterogènies i disperses que atribuïen competències l'abast de les quals i els límits eren imprecisos<sup>18</sup>; això donava lloc que fos definit com un sistema complex, fosc i flexible<sup>19</sup>.

La conveniència d'una delimitació clara i una simplificació de les competències de la Unió Europea havia estat expressada en la Declaració núm. 23 del Tractat de Niça. En aquesta Declaració, que posava les bases de la futura revisió dels Tractats constitutius, titulada el futur de la Unió Europea, els Estats membres apel·laven a un debat més ampli i profund sobre “la forma d'establir i supervisar una delimitació més precisa de les competències entre la Unió Europea i els Estats membres, que respecti el principi de subsidiarietat”. En un sentit semblant la Declaració de Laeken sobre el futur de la Unió Europea en la qual es formulaven preguntes sobre com fer més transparent el repartiment competencial entre els Estats membres i la Unió o sobre com garantir que el repartiment competencial no impliqués un augment dissimulat de les competències de la Unió; i s'assenyalava la necessitat d'aclarir i simplificar el repartiment competencial entre la Unió Europea i els seus Estats membres<sup>20</sup>. En última instància, les raons que sustentaven aquesta necessitat eren diverses i obeïen a causes diferents, entre elles se citen, les exigències de les entitats subestats, especialment els Landers alemanys, la reticència dels Estats per l'expansivitat de les competències comunitàries i la falta de transparència, de claredat i de seguretat del model competencial<sup>21</sup>. Algunes d'aquestes reticències cap a la possible força expansiva de les competències comunitàries romanen en el Tractat de Lisboa. Els Estats membres continuen preocupats per deixar constància de la seva rellevància en la delimitació i en la determinació de l'abast de les competències comunitàries com tindrem ocasió de comprovar en les següents línies<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> DIEZ-HOCHLEITNER, J.: “El sistema competencial comunitario ante la CIG'04: los trabajos de la Convención”, a LIÑAN NOGUERAS, D. J.; LOPEZ JURADO, C: *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Editorial Universidad de Granada, 2003, pp. 31-32.

<sup>19</sup> CIENFUEGOS MATEO, M: “El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas”, a *Estatuto y Autonomía*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2006, pàg. 18.

<sup>20</sup> Conclusions del Consell Europeu celebrat a Laeken el 14 i 15 de desembre de 200, a Doc. SN 300/1/01 REV 1.

<sup>21</sup> PONS RAFOLS, X.: “Definición de competencias y acción exterior de la Unión Europea”, a MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (Dir.); MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (Coord): *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 110-111.

<sup>22</sup> Convé esmentar que en el Tractat de Lisboa s'inclou una referència en l'àmbit del procediment ordinari de revisió dels Tractats que permetria una reversió de les competències de la Unió Europea als Estats membres. En efecte, a l'art. 48 TUE, es permet que els projectes ordinaris de reforma dels Tractats

En tot cas, el Tractat de Lisboa, seguint la regulació ja prevista en el Tractat constitucional, estableix les categories competencials de la Unió Europea, i concreta els àmbits de les competències exclusives, compartides i complementàries. S'inclouen també les categories de les competències específiques de coordinació i les referents a la Política Exterior i de Seguretat Comuna. Es manté també la denominada clàusula d'imprevisió o de flexibilitat.

En efecte, en l'art. 3 del TFUE es precisa el llistat de les competències exclusives de la Unió Europea<sup>23</sup>, i s'insereix la construcció desenvolupada per la jurisprudència del Tribunal de Justícia conforme a la qual, la Unió també té la competència exclusiva per a la conclusió d'acords internacionals amb tercers Estats, quan la celebració de l'acord internacional sigui necessària per a exercir la seva competència interna, estigui prevista en un acte legislatiu de la Unió o afecti a normes comunes o alteri l'abast d'aquestes<sup>24</sup>. En l'àmbit de les competències exclusives de la Unió Europea, únicament les institucions comunitàries poden legislar i adoptar actes que siguin jurídicament vinculants; si bé, els Estats membres poden ser habilitats per la Unió Europea per a adoptar actes legislatius o per a aplicar aquests actes.

Els àmbits principals de l'aplicació de les competències compartides es recullen en l'art. 4 TFUE<sup>25</sup>; entre aquests s'inclou la consecució d'un espai de llibertat, seguretat

---

constitutius puguin tenir com a finalitat l'augment o la reducció de les competències atribuïdes als Tractats pels Estats membres. Això, encara que és difícil d'imaginar (atès que qualsevol revisió ordinària requereix la celebració d'una Conferència intergovernamental que conclougui en un tractat internacional que reculli els termes de les negociacions i que posteriorment hagi de ser ratificat per tots els Estats membres d'acord amb allò establert en els seus ordenaments jurídics interns) no deixa d'expressar la voluntat d'imposar límits a la integració comunitària i la reafirmació dels Estats membres com les instàncies principals que condueixen, fins a on estimin oportú, el procés d'integració europeu.

<sup>23</sup> En concret es tracta dels següents àmbits: la unió duanera; l'establiment de les normes sobre competència necessàries per al funcionament del mercat interior; la política monetària dels Estats membres la moneda dels quals és l'euro; la conservació dels recursos biològics marins dintre de la política pesquera comuna; i la política comercial comuna.

<sup>24</sup> La jurisprudència comunitària en aquest tema s'inicia a partir de l'any 1971. En l'assumpte AETR, el TJCE va declarar "que, amb la intenció de precisar, en un cas determinat, la competència de la Comunitat, per a concloure acords internacionals, convé prendre en consideració el sistema del Tractat, tant com les seves disposicions materials; que aquesta competència resulta no només d'una atribució explícita del Tractat (...), sinó que pot emanar igualment d'altres disposicions del Tractat i d'actes establerts, en el marc d'aquestes disposicions, per les institucions de la Comunitat (Sentència del TJCE de 31 de març de 1971, assumpte 22/70, Comissió contra Consell (AETR), *Rec. 1971*, p 273). Aspectes tots ells que han estat precisats per la jurisprudència comunitària.

<sup>25</sup> Els àmbits d'acció de les competències compartides serien els següents: el mercat interior; la política social, en els aspectes definits en el present Tractat; la cohesió econòmica, social i territorial; l'agricultura i la pesca, a exclusió de la conservació dels recursos biològics marins; el medi ambient; la protecció dels consumidors; els transports; les xarxes transeuropees; l'energia; l'espai de llibertat, seguretat i justícia; els assumptes comuns de seguretat en matèria de salut pública, tal com es defineixen en el TFUE. Al costat

i justícia. Aquest àmbit, abans de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, estava repartit entre una esfera específicament comunitària que corresponia a l'antic títol IV del Tractat de la Comunitat Europea titulat “Visats, asil, immigració i altres polítiques relatives a la lliure circulació de persones”, i un conjunt de matèries que estaven compreses dintre de les cooperació intergovernamental sobre la cooperació policial i judicial en matèria penal. Això significa que la nova Unió Europea amplia el seu àmbit competencial a l'incloure matèries que prèviament estaven compreses dintre de la cooperació interestatal. A més, el títol de l'àmbit d'acció de l'antic títol IV del Tractat de la Comunitat Europea és substituït en el TFUE pels termes “Polítiques sobre controls en les fronteres, asil i immigració”. Aquest canvi de denominació implica també un increment de la capacitat de decisió de les institucions de la Unió Europea i deixa entreveure la importància que es concedeix a aquestes matèries en el desenvolupament del Tractat de Lisboa. En efecte, en els arts. 77 i 79 del TFUE es defineixen el contingut de les polítiques de control de fronteres l'objectiu de les quals és garantir el control de les fronteres exteriors; i la política d'immigració, les finalitats de la qual consisteixen a garantir una gestió eficaç dels fluxos migratoris, un tracte equitatiu dels nacionals de tercers països que resideixin legalment en els Estats membres; així com la prevenció i la lluita contra la immigració il·legal i la tracta d'éssers humans<sup>26</sup>. Ara bé, la rellevància d'aquestes finalitats no evita que certs aspectes importants d'aquestes polítiques quedin en mans dels Estats membres. Tal seria el cas, per exemple, de la fixació del contingent de nacionals de tercers països que poden ser admesos per a exercir una activitat econòmica en un país membre o l'adopció de mesures d'integració dels immigrants ja que el TFUE preveu que la competència comunitària se circumscriu únicament a l'adopció de mesures de foment i suport de les accions desenvolupades per les autoritats

---

d'aquests àmbits s'incorporen els àmbits d'investigació, desenvolupament tecnològic i espai, en espacial per a realitzar accions destinades a definir i realitzar programes; i en els àmbits de cooperació al desenvolupament i ajuda humanitària.

<sup>26</sup> S'estableix també, en les mateixes disposicions, les bases jurídiques que permetran l'adopció d'un conjunt de mesures que facilitaran la consecució d'aquestes finalitats; entre aquestes, i a títol il·lustratiu se subratllen; l'habilitació a la Unió Europea per a celebrar acords de readmissió amb tercers Estats dels nacionals que no compleixen amb les condicions d'entrada o residència en el territori dels països membres; i l'adopció de mesures que donin suport i fomentin la integració dels nacionals de tercers països.



competents dels països membres, excloent, a més, la possibilitat que la Unió Europea pugui adoptar mesures que suposin l'harmonització de les legislacions internes<sup>27</sup>.

De totes maneres, com hem assenyalat, en l'àmbit de les competències compartides es continua expressant la reticència i els recels dels Estats membres respecte a la possible força expansiva de les competències de la Unió Europea. Dos exemples poden ser clarificadors. El primer, és l'incís inclòs en l'art. 2.2 del TFUE, que no es recollia en el Tractat constitucional, insistint que en l'àmbit de les competències compartides, els Estats membres exerciran de nou les seves competències en la mesura que la Unió hagi deixat d'exercir les seves. El segon exemple, el trobem en el nou Protocol annex al Tractat de Lisboa, el 25, sobre l'exercici de les competències compartides. En aquest Protocol, d'article únic, s'expressa que, quan la Unió Europea adopti mesures en un àmbit determinat, l'exercici de les competències d'aquest acte només arribarà als elements que regeixen l'acte esmentat i no inclourà tot l'àmbit en qüestió. En principi, aquesta insistència sembla voler expressar la voluntat dels Estats membres de limitar la potencialitat de la competència comunitària ja que en la mesura en què la Unió exercís la seva competència compartida, la dels Estats quedaria desplaçada per l'actuació comunitària.

De la mateixa manera que ocorria en el Tractat constitucional, el Tractat de Lisboa, en l'art. 6 del TFUE, esmenta un tipus de competències de la Unió Europea que li permet desenvolupar accions per a donar suport, coordinar i fomentar l'activitat que despleguin els Estats membres en determinats àmbits<sup>28</sup>. El desenvolupament d'aquestes accions no pot en cap cas comportar l'harmonització de les disposicions legislatives o reglamentàries dels Estats membres. Aquest tipus de competències suposa completar l'acció estatal, que en cap cas podria arribar a perdre el seu àmbit competencial; a diferència, en principi, de les competències compartides que com hem indicat, podrien implicar una potencialitat expansiva de la competència comunitària i una provisionalitat de l'estatal<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> LIROLA DELGADO, I.: “¿Por fin una política de inmigración de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa?”, a MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J. (coord): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 546-547.

<sup>28</sup> Aquests àmbits són: la protecció i millora de la salut humana; la indústria; la cultura; el turisme; l'educació, la formació professional, la joventut i l'esport; la protecció civil; i la cooperació administrativa.

<sup>29</sup> A més, com en el Tractat constitucional, es preveuen dos tipus de competències específiques referides a dos àmbits concrets. Efectivament, l'art. 5 del TFUE, disposa la capacitat de la Unió Europea per a

Una cop comentada la delimitació competencial de la Unió Europea i els seus Estats membres, procedirem a continuació a examinar els criteris que regeixen l'exercici de les competències compartides.

## **V. EL PRINCIPI DE SUBSIDIARIETAT I ELS PARLAMENTS NACIONALS EN EL PROCÉS DECISORI DE LA UNIÓ EUROPEA**

El principi de subsidiarietat, com és conegut, va ser previst en el Tractat de Maastricht, com un element rector que ajudava a limitar la força expansiva de les competències comunitàries, facilitant l'actuació dels Estats membres en els àmbits que no fossin competència exclusiva de la Comunitat Europea. En efecte, l'exercici de les competències compartides s'havia de desplegar d'acord amb els principis de subsidiarietat i proporcionalitat; el primer regula la necessitat d'intervenció de les institucions europees i el segon es refereix a la intensitat, si escau, de la intervenció. La proporcionalitat, en aquest sentit, actua com un corol·lari de la subsidiarietat que atenua la intensitat de l'actuació comunitària; i que, després del Tractat de Lisboa, queda reflectit en l'art. 5 TUE, en els següents termes: “el contingut i la forma de l'acció de la Unió no excediran del necessari per a arribar a els objectius dels Tractats”.

En el Tractat de Lisboa es manté la definició del principi de subsidiarietat, i en l'art. 5.3 del TUE, es preveu que, en els àmbits que no siguin de competència exclusiva de la Unió Europea, aquesta “intervindrà en la mesura que els objectius de l'acció que es pretén desenvolupar no puguin ser assolits pels Estats membres ni a nivell central, ni a

---

coordinar les polítiques econòmiques i d'ocupació dels Estats membres, que inclou la possibilitat de coordinar les polítiques socials; l'instrument que el Consell utilitzarà per a això són les orientacions generals. Tanmateix es preveu, en l'art. 3 TFUE, que la Unió tingui competència per a definir i aplicar una Política Exterior i de Seguretat Comuna, incloent la possibilitat d'una política de defensa comú. Finalment, la denominada clàusula d'imprevisió prevista des dels inicis del procés d'integració europea, per a satisfer les llacunes del propi ordenament jurídic comunitari és recollida també en el Tractat de Lisboa. Aquest reproduceix, essencialment, la disposició continguda en el Tractat constitucional, i en el seu art. 352 TFUE, que permet que el Consell per unanimitat pugui adoptar mesures, en el marc de les polítiques comunitàries, per a arribar a algun dels objectius dels Tractats; si bé aquestes mesures no podran comportar l'harmonització de les disposicions legals o reglamentàries dels Estats membres. L'aplicació d'aquestes mesures, com ha tingut ocasió de precisar el TJUE, està delimitada pels preceptes del Tractat que defineixen les finalitats, els objectius i els mitjans que poden desenvolupar les institucions comunitàries; i per això, no pot servir de fonament per a l'adopció d'actes el resultat dels quals comportés una modificació dels Tractats fundacionals sense respectar el procediment de revisió previst per aquests (Dictamen 2/94 del TJCE de 28 de març de 1996 sobre l'adhesió de les Comunitats al Conveni per a la protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, *Rec. 1996*, considerant 30).

nivell regional i local, sinó que puguin ser millor assolits, a causa de la dimensió o a l'efecte de l'acció pretesa, a escala de la Unió". Es conserva la preferència de l'acció estatal sobre la de la Unió Europea, ja que aquesta només és necessària en la mesura que la primera no sigui suficient i a més, en cas d'acció de la Unió Europea, aquesta ha de ser més eficaç que l'acció estatal actuant individualment. A més, en aquesta disposició es dota la subsidiarietat d'una dimensió regional, que ha estat vista com una garantia de la participació regional, no només davant la Unió Europea sinó també enfront del propi Estat en la fase de desenvolupament i execució interna quan les regions tinguin la facultat d'intervenir d'acord amb l'ordenament intern<sup>30</sup>.

De totes maneres, no hi ha una referència específica a les competències de les entitats subestatal, res es diu de la participació o incidència que puguin tenir els governs regionals en el principi de subsidiarietat. En principi, el plantejament comunitari es dirigeix a clarificar l'exercici de les competències compartides entre la Unió Europea i els seus Estats membres i a determinar a qui li correspon exercir la competència comunitària. Quan l'exercici d'aquestes competències correspongui, en virtut de l'aplicació del principi de subsidiarietat, als Estats membres, seran aquests els qui en virtut del seu ordenament jurídic intern determinaran les instàncies de govern intern a les quals els correspon actuar. L'absència d'una referència específica obeeix a l'aplicació del principi d'autonomia institucional segons el qual, són els Estats membres els qui, d'acord amb el seu ordenament jurídic intern, tenen la competència exclusiva per a determinar quin és el nivell de govern territorial que ha d'actuar. Des d'aquesta perspectiva es considera que la intervenció de la Unió Europea és neutral ja que, com ha declarat el TJUE en una jurisprudència constant, l'aplicació del dret comunitari per les autoritats nacionals dels Estats membres es regeix pels procediments i tècniques previstes en els seus propis ordenaments jurídics interns<sup>31</sup>.

A la pràctica, el plantejament que s'ha comentat no és tan cristal·lí. En la Conferència Intergovernamental que va donar lloc a la signatura del Tractat d'Amsterdam, tres membres d'estructura federal, Alemanya, Àustria i Bèlgica, van adoptar una Declaració sobre la subsidiarietat. En aquesta s'afirmava que l'acció

---

<sup>30</sup> MONTILLA MARTOS, J. A.: *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 58-59.

<sup>31</sup> *Vid.* entre altres, la Sentència del TJCE de 14 de gener de 1988, assumptes 227 a 230/85, Comissió contra Bèlgica i la Sentència del TJCE de 10 de novembre de 2005, assumpte C-307/03, Itàlia contra Comissió.

comunitària, d'acord amb el principi de subsidiarietat afectava no només els Estats membres sinó també les seves entitats subestats en la mesura que aquestes disposen d'un poder legislatiu propi que els confereix el dret constitucional nacional. La Declaració, independentment de l'efecte jurídic que pugui produir, fins i tot en els Estats que la van emetre, posa en dubte l'aparent neutralitat de l'acció de la Unió Europea a l'hora d'aplicar el principi de subsidiarietat, o com a mínim qüestiona que aquesta neutralitat sigui tan manifesta. En tot cas, la Declaració expressa la preocupació de les entitats subestats davant les conseqüències de la força expansiva de l'activitat de la Unió Europea<sup>32</sup>.

En el Tractat de Lisboa es manté, amb canvis importants, el control jurisdiccional, a posteriori, de la necessitat i oportunitat de l'acció comunitària que ja estava previst des de la formulació del principi en el Tractat de Maastricht; si bé per la seva pròpia naturalesa, el control jurisdiccional de la subsidiarietat planteja problemes ja que es tracta que la decisió sobre la necessitat i oportunitat que un determinat acte es traslladi des de l'àmbit del legislador comunitari a una instància independent com el TJUE<sup>33</sup>. A aquest control se li afegeix un control previ, a priori, instaurat en el Tractat de Lisboa, que té un caràcter neta i clarament polític i en el qual participen de forma clara i determinant els Parlaments nacionals dels Estats membres.

En efecte, un dels aspectes més destacats de les modificacions operades pel tractat de Lisboa és la importància que es concedeix als Parlaments nacionals en la regulació del principi de subsidiarietat, i especialment en el seu control<sup>34</sup>. No obstant, no és l'únic àmbit d'acció que requereix la participació dels Parlaments nacionals, ja que l'art. 12 del TUE, disposa que la seva contribució al bon funcionament de la Unió s'ha de realitzar de diverses formes.

Entre les formes previstes, hi ha algunes de caràcter general l'articulació de les quals es remet a Protocols annexos al Tractat de Lisboa i altres formes d'actuació més puntuals i concretes. Així, de manera general es preveu que els Parlaments nacionals

---

<sup>32</sup> Aspecte que és desenvolupat de forma més específica en la contribució de la professora Laura Huici.

<sup>33</sup> ESTELLA DE NORIEGA, A.: *El dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2000, pp. 177-178.

<sup>34</sup> La definició de Parlament nacional va comportar algun problema a Bèlgica, que va emetre una Declaració, la 51, a l'Acta Final de la Conferència Intergovernamental, precisant que en virtut del seu Dret constitucional, s'entén com a Parlament nacional o Càmeres del Parlament nacional, en funció de les competències que hagin de ser exercides per la Unió Europea, tant la Càmera de Representants i el Senat del Parlament Federal, com les Assembles Parlamentàries de les Comunitats i Regions.

siguin informats per les institucions de la Unió, rebin notificació dels projectes d'actes legislatius; i participin en la cooperació interparlamentària amb el Parlament Europeu d'acord amb el Protocol sobre la comesa dels Parlaments nacionals en la Unió Europea; havent de vetllar a més, com examinarem a continuació, pel respecte del principi de subsidiarietat. D'una forma més concreta i específica, l'art. 12 TUE contempla que els Parlaments nacionals participaran en els mecanismes d'avaluació de l'aplicació de les polítiques de la Unió Europea en el marc de l'espai de llibertat, seguretat i justícia i estan associats al control polític d'Europol<sup>35</sup> i a lavaluació de les activitats d'Eurojust<sup>36</sup>. Així mateix participen en el procediment de revisió ordinària dels Tractats i són informats de les sol·licituds d'adhesió de nous Estats a la Unió Europea.

Centrant-nos en el control previ del principi de la subsidiarietat, també conegut com a mecanisme d'alerta primerenca, s'ha de comentar que es tracta d'un procediment original que vincula directament els Parlaments nacionals amb el procés d'adopció de decisions de la Unió Europea. Es troba regulat en el Protocol 2 sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat annex al Tractat de Lisboa, en què s'estableix el procediment que s'ha de seguir en la tramitació de les propostes que tinguin incidència en l'exercici de les competències comunitàries afectades pel principi de subsidiarietat; i que és objecte de desenvolupament en les contribucions de les professores Francina Esteve i Mariona Illamola.

## VI. CONSIDERACIONS FINALS

La principal consideració que sorgeix de l'examen del Tractat de Lisboa és que la seva entrada en vigor no comporta un canvi rellevant en la posició que tenen les Comunitats Autònomes en el procés d'integració europeu. L'estatut de les entitats subestatals, i de les regions en particular, en el si de la Unió Europea, no varia i continuaran sense tenir un

---

<sup>35</sup> Europol és l'Oficina Europea de Policia; va ser creada per un Conveni internacional celebrat pels Estats membres (DO C 316 de 27 de novembre de 1995); que va ser esmenat en diverses ocasions i que ha estat substituït per la Decisió del Consell 2009/371/JAI de 6 d'abril de 2009 (DO L 121 de 15 de maig de 2009).

<sup>36</sup> Eurojust és un òrgan de la Unió Europea, amb personalitat jurídica pròpia, la finalitat principal de la qual és fomentar i millorar la coordinació entre les autoritats judicials competents dels Estats membres. Va ser creada mitjançant la Decisió del Consell 2002/187/JAI (DO L 63 de 6 de març de 2002) que ha estat modificada en diverses ocasions.

espai propi entre els Estats membres i les institucions europees. No obstant, l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa ha comportat que es produeixin modificacions del dret originari que comporten la possibilitat d'una major incidència de les Comunitats Autònomes en la Unió Europea.

En efecte, sembla que es detecten elements que poden afavorir indirectament la participació de les Comunitats Autònomes en les institucions de la Unió Europea. Es tractaria de dos aspectes incidentals que es refereixen a les competències del Comitè de les Regions i a la legitimació activa dels particulars per a interposar un recurs d'anul·lació davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Així, el Comitè de les Regions, encara que manté la seva naturalesa consultiva i, pràcticament, no s'augmenta la seva capacitat d'incidir en el procediment d'adopció de normes comunitàries, veu enfortida la seva posició en l'estructura institucional en ser-li concedida la legitimació activa, subjecta a condicions, per a interposar recursos d'anul·lació davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. De forma complementària, podríem incloure també entre les modificacions a remarcar, la possible suavització dels criteris exigits als demandants no privilegiats per a interposar un recurs d'anul·lació contra els actes adoptats per les institucions de la Unió Europea; en la mesura que les Comunitats Autònomes no tenen una via procedimental específica i autònoma per a salvaguardar els seus drets davant la jurisdicció comunitària. En tot cas, i sense menysprear aquests avanços, la representació de les Comunitats Autònomes, i d'altres entitats subestats en altres països membres, continua sent una qüestió domèstica que se soluciona pels instruments previstos en cadascun dels ordenaments jurídics interns.

En segon lloc s'han de ressaltar les possibilitats previstes en el Protocol 2 sobre subsidiarietat i proporcionalitat que preveu la participació de les regions, i també de les entitats locals, en diferents etapes del procediment legislatiu i amb diferent intensitat de participació. Així, es contempla expressament en el protocol, que la Comissió, en proposar un acte legislatiu, realitzi consultes, el més àmplies possibles, que haurien de tenir en compte, quan resulti procedent, les dimensions regional i local de les accions que es prevegin adoptar. La resta de les referències a la participació regional són realitzades en la mesura en què siguin contemplades a nivell intern pels Estats. Així, es contempla la intervenció dels parlaments regionals quan el parlament nacional l'estimi oportuna a l'efecte d'emetre un dictamen contrari a un projecte d'acte legislatiu que vulneri el principi de subsidiarietat; o que puguin incitar al parlament nacional perquè l'Estat interposi un

recurs d'anul·lació d'un acte legislatiu que infringeixi el principi de subsidiarietat. En conseqüència, en aquest àmbit, les respostes de les Comunitats Autònomes també estan mediatitzades per l'acció estatal, sense que s'articuli la possibilitat d'una acció més directa davant les instàncies comunitàries.

En tercer lloc, l'esment exprés en el Tractat de Lisboa de l'autonomia regional i local en el TUE, i el reconeixement indirecte del fet regional en el si de la Unió Europea, podria ser rellevant a l'efecte de modelar el contingut del principi de l'autonomia institucional dels Estats membres; ja que aquest, essencialment fins avui, suposava la no intervenció de la Unió Europea en l'organització polític-administrativa interna dels seus membres. De totes maneres, està per veure l'abast de les conseqüències jurídiques que l'esment al fenomen regional pugui tenir en les relacions entre les Comunitats Autònomes, l'Estat i la Unió Europea.

Finalment, s'ha de tenir present que en cada revisió dels Tractats fundacionals s'han augmentat les competències l'exercici de les quals es transfereix a la Unió Europea. Aquesta ampliació competencial incideix directament en l'acció de les Comunitats Autònomes, ja que la transferència pot referir-se a àmbits d'acció la competència de la qual aquestes tinguin atribuïda internament. El Tractat de Lisboa no ha estat una excepció, i ha comportat l'augment de la capacitat i la intensitat de les competències comunitàries; a més, s'ha dotat la Unió d'un catàleg que les clarifica i sistematitza. En aquest sentit, potser l'aspecte més significatiu que ens interessa destacar sigui la comunitarització de determinades matèries que prèviament requereien en l'esfera de la cooperació intergovernamental. En efecte, mitjançant el Tractat de Lisboa, desapareix la diferenciació entre els pilars intergovernamentals, s'unifica l'acció de la Unió Europea i desapareix la Comunitat Europea. I per tant, es produeix la total comunitarització de la cooperació policial i judicial en matèria penal, i l'establiment dels fonaments jurídics que puguin desenvolupar una política d'immigració europea. De totes formes, és possible plantejar-se, si per raó de la competència sobre la matèria, algunes Comunitats Autònomes podrien participar directament en determinades agències comunitàries vinculades amb els nous títols competencials de la Unió Europea; aquest podria ser el cas, per exemple l'Oficina Europea de Policia (Europol); i formular la possible participació autonòmica en el Consell d'Administració d'Europol. Per motius semblants es pot suggerir també la possibilitat que algunes Comunitats Autònomes, les quals tenen transferides competències en la matèria,

poguessin intervenir en noves formacions del Consell, com podria ser la que reuneix als responsables ministerials de seguretat, llibertat i justícia.



# **LA INTRODUCCIÓ DE L'AUTONOMIA REGIONAL AL TRACTAT DE LA UNIÓ EUROPEA: *UN AVENÇ PER A LA PARTICIPACIÓ DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES EN ELS ASSUMPTES EUROPEUS?***

Dra. Susana Beltran

Universitat Autònoma de Barcelona

## **I. INTRODUCCIÓ: *AUTONOMIA REGIONAL I PARTICIPACIÓ EN ELS ASSUMPTES DE LA UNIÓ EUROPEA***

La participació dels ens regionals a la Unió europea és una realitat jurídica des del Tractat de Maastricht en el qual es va preveure la creació del Comitè de les Regions. No obstant, i gairebé des d'aquell moment, els propis actors han insistit en la necessitat de millorar la seva posició tant a nivell institucional com respecte la formació i execució de les normes. L'article 4.2 del Tractat de la Unió europea (TUE) disposa que la Unió respectarà la identitat nacional dels Estats membres també pel que fa a l'autonomia local i regional<sup>1</sup>. Aquesta és la primera vegada, amb l'excepció del projecte de Tractat Constitucional, en què expressament s'esmenta l'autonomia en els tractats fundacionals, inclusió que ha suscitat certes expectatives de poder consolidar, per fi, la presència dels ens regionals en el procés d'integració europeu. No obstant, hi ha qui dubta que aquestes referències apareguin per a revolucionar el que ha estat fins a ara la participació dels ens subestats i en particular, de les Comunitats Autònomes, en els assumptes europeus.

---

<sup>1</sup> En concret, l'article 4.2 del Tractat de la Unió Europea estableix:

“La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”

*Versión consolidada del Tratado de la Unión europea*, DOUE 2008/ C 115/01, 9 de maig de 2008.

## **II. ELS TREBALLS DEL CONSELL D'EUROPA**

En l'àmbit europeu, per a abordar el concepte i continguts de l'autonomia regional, cal remetre's a la tasca efectuada pel Consell d'Europa que ha estat pioner en l'estudi d'aquestes qüestions. En particular, la Carta europea de l'autonomia local de 1985 ha estat ratificada per la totalitat dels membres de la Unió europea. En canvi, no ha ocorregut el mateix respecte l'autonomia regional que se segueix discutint al si de l'organització, però que és necessari analitzar atès que els treballs que van conduir a incorporar l'autonomia regional en el TUE es van inspirar i els van prendre com a referència.

El 1997, el Congrés de Poders Locals i Regionals va adoptar el projecte de Carta europea sobre l'autonomia regional amb la intenció que es convertís en un text equivalent a la Carta europea de l'autonomia local encara que destinat als ens regionals. No obstant això, tretze anys després, encara no s'ha adoptat com a tractat internacional i entre els membres del Consell d'Europa (i fins i tot del propi CPLRE) existeixen discrepàncies sobre el seu contingut. Davant aquesta tessitura, l'òrgan consultiu dels ens regionals i locals s'ha replantejat un canvi d'estratègia que passa per abandonar (definitivament) aquest projecte i substituir-lo pel de “democràcia regional”. Així el Congrés, al maig del 2008, va presentar una proposta de Carta europea de la democràcia regional amb uns continguts una mica diferents al projecte de 1997. A continuació, ens centrarem en aquelles disposicions d'ambdós projectes relacionades amb la participació de les regions en els assumptes europeus i l'abast de l'autonomia al si de la Unió.

### **1. El Projecte de Carta europea de l'autonomia regional del 1997**

Una de les aportacions més rellevants d'aquest Projecte és que el principi d'autonomia regional només es comprèn en relació a l'Estat, és a dir, no pot haver autonomia si prèviament no existeix un subjecte sobirà. En el preàmbul ja s'afirma que el reconeixement del principi d'autonomia regional implica el reconeixement de la sobirania i la integritat territorial de l'Estat al qual pertany la regió, però al llarg de la

Carta en reiterades ocasions es torna a insistir en aquesta idea<sup>2</sup>. Per tant, aquesta concepció de l'autonomia s'allunya d'altres accepcions que van lligades a l'autodeterminació, amb evidents connotacions d'independència que no estan presents en “l'autonomia regional”. No obstant això, és comprensible que algunes delegacions estatals mantinguin una actitud recelosa en relació al significat d'aquests termes, sobretot, tenint en compte que les entitats regionals, segons la Carta, són aquelles situades entre el govern central i les autoritats locals, algunes de les quals posseeixen àmplies competències com en el cas espanyol:

*“Article 3.1*

*Principle*

*Regional self-government denotes the right and the ability of the largest territorial authorities within each State, having elected bodies, being administratively placed between central government and local authorities and enjoying prerogatives either of self-organization or of a type normally associated with the central authority, to manage, on their own responsibility and in the interests of their populations, a substantial share of public affairs, in accordance with the principle of subsidiarity”.*

En aquesta definició hi caben des d'entitats com les regions amb competències legislatives<sup>3</sup>, a entitats que s'autodenominen nacions sense Estat<sup>4</sup>, i regions merament administratives; els temors, òbviament, es dirigeixen fonamentalment cap a aquelles que gaudeixen de majors facultats. A més cal tenir en compte, igual que les entitats locals, que l'abast de l'autonomia regional s'estén a qüestions d'interès regional (que no estiguin expressament excloses de les seves competències o atribuïdes a altres autoritats (art. 6.1). Aquest article els confereix legitimitat perquè incideixin en àmbits dels quals no gaudeixen de competències *strictu sensu* però que els afectin i que puguin, així mateix, defensar les seves posicions davant les institucions europees.

---

<sup>2</sup> A l'informe explicatiu es reforça aquesta interpretació en el sentit que “*la régionalisation n'est pas conçue comme une remise en cause de l'intégrité territoriale ou de la souveraineté des États européens ainsi que cèlà ressort de la notion d'autonomie telle que celle-ci est délimitée par la charte*”. CPLRE., *Projet de Rapport Explicatif du Projet de Charte Européenne de l'Autonomie regionale*, Estrasburg, 1997.

<sup>3</sup> La Conferència de Regions amb Poders Legislatius –REGLEG– aglutina regions com ara Flandes, Baden-Württemberg, però també les disset Comunitats Autònomes de l'Estat espanyol. Per a més detalls sobre les seves reivindicacions, *vid.* [www.regleg.eu](http://www.regleg.eu)

<sup>4</sup> Sobre aquests moviments, *vid.* [www.eurominority.eu](http://www.eurominority.eu); [www.nationalia.cat](http://www.nationalia.cat)

En aquest sentit, la participació de les regions en les relacions que van més enllà del seu territori, dona un salt qualitatiu en relació a la Carta europea de l'autonomia local, que en lògica ha d'entendre's en funció de les més àmplies competències atribuïdes pel dret intern a aquestes entitats:

*“Article 10 - Participation in European and international affairs*

*1. Regions shall have the right to participate or be represented, through bodies designed for this specific purpose, in the activities of the European institutions.*

*2. Regions shall at least have the right to be consulted by their national government whenever their State is negotiating the conclusion of an international treaty or the adoption of some other instrument within the framework of a European organization which may directly affect their powers or their fundamental interests. The same shall apply whenever the implementation of rules adopted at European level may be their responsibility.*

*3. National governments may involve regions in the negotiating process, notably by including regional representatives in the national delegations.*

*4. In order to promote or defend their interests, regions shall have the right to set up, either individually or collectively with other regions or local authorities, liaison offices vis-à-vis other regions or local authorities or vis-à-vis international organisations - in particular European organisations - which are active in their spheres of competence” .*

Del precepte citat s'atribueix un *dret de les regions per a participar o ser representades* a través dels respectius organismes creats amb aquest propòsit en les activitats de les institucions europees (participació *ad extra*). En segon lloc, les regions gaudeixen de (com a mínim) el dret a ser consultades en el procés intern de formació de la voluntat estatal per a assumptes internacionals i europeus en aquelles matèries del seu interès anant més enllà de la competència estricta (participació *ad intra*). L'Estat, no obstant això, manté la facultat d'involucrar les seves entitats en el procés de negociació en les delegacions estatals, si ho estima oportú. Aquesta última capacitat no entra, llavors, en el catàleg de drets mínims inherents a la condició d'autonomia regional. Segons aquesta disposició, la participació té un contingut mínim –consulta, representació institucionalitzada- que es pot incrementar segons el criteri dels Estats, de manera que

també resultaria viable una certa relació directa entre les regions i les institucions europees que caldria concretar<sup>5</sup>, com la ja iniciada relació entre aquestes i la Comissió, prèvia a l'adopció d'una iniciativa legislativa<sup>6</sup>.

No obstant, i malgrat que la majoria de les atribucions que es deriven de l'autonomia regional ja es desenvolupen a la pràctica, inclosa la participació d'algunes regions, com les Comunitats Autònomes, en la delegació de l'Estat davant el Consell, la paradoxa és que la Carta europea de l'autonomia regional que empara aquests drets segueix sense ser aprovada. Ni tan sols en el Congrés de Ministres responsables dels governs dels ens locals i regionals (Hèlsinki 2002) ni en el propi Comitè de Ministres del Consell d'Europa es van posar d'acord respecte d'algunes parts del text (que incloïa l'esmentat article 10) i sobre la naturalesa jurídica que havia de tenir el Projecte de Carta.

En l'Informe de JC de Van Cauwenberge sobre la Carta europea de la democràcia regional s'esmenten alguns dels motius que impedeixen que s'adopti el primer projecte: rebutjos a la Carta per evitar que es converteixi en un mecanisme de control sobre l'organització interna dels Estats membres del Consell d'Europa, decepcions sobre alguns processos de regionalització, por que després de la Carta s'encoratgin tendències separatistes, opinions sobre que la regionalització és un luxe tenint en compte la crisi econòmica, temors dels Estats a perdre capacitat financera o pes polític<sup>7</sup>. A més hi ha altres consideracions apuntades per alguns països, a part de les comentades en l'Informe, respecte que l'autonomia regional no és un principi necessari per a la democràcia o resta valor a la Carta europea de l'autonomia local i és per tant, innecessària<sup>8</sup>. A aquestes

---

<sup>5</sup> Quan ens referim a relació o participació directa s'entén la col·laboració que se suscita entre les regions i les institucions europees sense que intervingui l'Estat (p.e. la presència de les regions en les delegacions estatals davant el Consell no és directa ja que s'integra a l'aparell estatal). S'ha cregut convenient aclarar-ho, atès que existeix certa disparitat de criteris en relació a què significa la participació directa de les regions a la Unió Europea.

<sup>6</sup> Col·laboració que es va impulsar arrel de l'aprovació per part de la Comissió de *La Gobernanza europea. Un libro Blanco*, 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final, en què es comprometia a establir un diàleg amb els representants dels organismes regionals en una fase prèvia de l'elaboració de les polítiques.

<sup>7</sup> DE VAN CAUWENBERGE, J.C., *Proposal for a European Charter of Regional Democracy, Explanatory Memorandum*, Chamber of Regions, 14th. Plenary Session CPR(14)6 REP, 15 de maig del 2007, p. 3.

<sup>8</sup> Aquesta és la posició, per exemple, de Noruega que entén que l'autonomia del conjunt de les seves entitats territorials queda coberta per la Carta europea de l'autonomia local, *vid. CPR., Monitoring report on regional democracy in Norway*, junio de 2003. O la més que contundent posició del Regne Unit que s'oposa que la Carta europea de l'autonomia regional sigui un text jurídicament vinculant en considerar

reticències caldria sumar-hi les que provenen de certes regions, aspecte que no sempre és té en compte, i que rebutgen la Carta perquè no contempla la totalitat de les seves aspiracions legítimes i aglutina sota un mateix concepte entitats que posseeixen, de vegades, diferències competencials molt evidents<sup>9</sup>.

## **2 . El Projecte de Carta europea sobre democràcia regional**

Un nou intent per desencallar aquest procés va provenir del text de la democràcia regional que ha rebaixat, en concret, les expectatives de participació de les entitats regionals en les institucions europees:

*Article 43: Participation in European and international affairs*

*43.1. In so far as the Constitution and/or law allows it, regional authorities shall be consulted, through appropriate procedures or bodies, about international negotiations by the State and the implementation of international treaties in which their competences, their essential interests or the scope of regional self-government are at stake. The same shall apply when they are responsible for implementing provisions adopted at European level.*

*43.2. In order to promote or defend their interests, the regions shall have the right to set up, either individually or in cooperation with other regional or local authorities, offices abroad responsible for liaising with European organisations active in their spheres of competence.*

Com es pot apreciar, i de forma notòria, s'omet la referència al dret a participar o ser representades en les activitats de les institucions europees. Sota el títol “Participació” només es contempla la consulta, el que d'entrada ja és menys d'allò que actualment es permet a través de la representació de les entitats regionals mitjançant el CPLRE i el Comitè de les Regions. Tampoc s'acaba d'entendre si els òrgans habilitats per a exercir

---

que la democràcia regional no és un pre-requisit per a una democràcia moderna, *vid.* [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk), 2 de febrer del 2009. Per a una visió detallada es poden consultar els informes que realitza el CPLRE per país en relació a l'autonomia local i regional, [http://www.coe.int/T/Congress/texts/thematic\\_en.asp](http://www.coe.int/T/Congress/texts/thematic_en.asp)

<sup>9</sup> El Comitè de les Regions en diverses ocasions ha fet referència a aquestes diferències i a la necessitat de respectar l'heterogeneïtat dels seus membres, opinió qualificada en la mesura en què és un dels òrgans europeus legítimats per a representar les entitats regionals i locals, *vid.*, en especial, CdR., *Declaración de la Mesa del Comité de las Regiones de 26 de octubre de 2001 sobre “El papel de las regiones con poderes legislativos en el proceso decisorio comunitario”*(COM-AI/024).

el dret a ser consultats són els previstos en els ordres interns o si és possible incloure, també, els òrgans europeus que s'acaben de citar. A més a més, i a diferència del text anterior, s'explicita que la consulta ha d'estar permesa per la Constitució o per les lleis internes del país, una clàusula innecessària tenint en compte que aquesta previsió és requisit *sine qua non* del conjunt d'atribucions derivades de l'autonomia, i que es manifesta per les reiterades al·lusions que l'autonomia regional depèn d'allò que disposin els ordenaments jurídics interns.

Curiosament el *dret a participar* es troba recollit de forma implícita en l'article 18.3 referent al *dret d'associació, cooperació interregional i relacions exteriors* a partir del qual es preveu que les regions es puguin involucrar en les activitats de les institucions europees o estar representades pels òrgans creats amb aquesta finalitat. No obstant això, aquesta possibilitat no es recull en qualitat d'un dret de les regions, com sí que succeeix amb altres atribucions de la democràcia regional, i a més, ve condicionat que sigui necessari:

*“Article 18.3*

*Where the need arises regional authorities shall be involved in the activities of European and international institutions or be represented therein by bodies established for this purpose”.*

Es preveu, llavors, la participació institucionalitzada, però no està tan clar com en el Projecte anterior que cobreixi certa col·laboració directa entre les regions i les institucions europees. Els dubtes sobre quines actuacions regionals estan permeses en l'àmbit europeu s'originen, sobretot, per l'omissió del terme “participar” de l'article 43 dedicat (i valgui la redundància) a la *participació en els assumptes europeus i internacionals*. Al final, haver de remetre's a l'article 18.3 per omplir el buit de la representació regional en òrgans europeus només s'entén en la lògica de rebaixar al màxim els continguts que puguin induir als Estats a rebutjar també aquest text.

Amb tot, una de les grans llacunes del text de la democràcia regional és al meu entendre la referència a l'autonomia regional sense explicar en què consisteix: cal remetre's a allò que disposa cada ordre constitucional? al projecte de Carta sobre l'autonomia regional?

Això genera una certa dosi d'inseguretat jurídica i cal recordar que un dels propòsits d'aquest projecte, i també de l'anterior, era precisament mitigar-la. Després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, la llacuna s'ha traslladat, llavors, a la nova Unió europea.

### **III. LA INTRODUCCIÓ DE L'AUTONOMIA REGIONAL EN EL TRACTAT DE LA UNIÓ EUROPEA**

En diverses resolucions del CPLRE, especialment després del Congrés de 2002, s'al·ludeix a la complementarietat dels treballs del Consell d'Europa i de la Unió. És més, des de la primera organització intergovernamental, alguns experts sostenen que l'adopció d'un text en el qual expressament s'esmenta l'autonomia local i regional implica “necessàriament” acceptar els principis d'autonomia en dret europeu<sup>10</sup>.

El propi Comitè de les regions ha insistit, fins i tot abans que s'iniciessin els treballs de la Convenció europea per al futur de la Unió, en la necessitat de basar-se en els principis establerts en aquell text<sup>11</sup>. En aquest sentit, i malgrat que el CPLRE ha adoptat el nou text de Democràcia Regional, cal remuntar-se a la Carta de 1997 no només perquè és una referència constant sinó també perquè el TUE esmenta expressament l'autonomia regional (i no la democràcia regional). Hi ha hagut prou temps, a més, perquè en cas que s'hagués considerat estrictament necessari s'hagués modificat.

#### **1 . En el Projecte de Tractat Constitucional**

En realitat, la dimensió regional i local no estava prevista explícitament entre les qüestions que havia d'abordar la Convenció europea sobre el futur de la Unió, que va culminar amb l'adopció per consens del Projecte de Tractat pel qual s'institueix una Constitució per a Europa, el 18 de juliol de 2003. No obstant això, aquest tema va

---

<sup>10</sup> DE VAN CAUWENBERGE, J.C., *Proposal for a European Charter of Regional Democracy*, op. cit., p. 4.

<sup>11</sup> CdR., *Dictamen sobre la “Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la Carta europea de autonomía regional”*, DOCE C 144, 16 de maig del 2001.



aflorar en els grups de treball creats per la Convenció i tant el Comitè de les Regions, diverses associacions d'entitats subestats i alguns ponents de la Convenció el van introduir en els debats.

Entre els diversos aspectes que van sorgir en relació als ens regionals i locals, les peticions d'incloure l'autonomia local i regional en el futur Projecte de Tractat es van fer paleses des de l'inici dels debats<sup>12</sup>. En particular, el Comitè de les Regions des del principi va defensar la inclusió d'ambdues autonomies integrades en els principis comuns de la Unió, sota el respecte dels ordenaments interns dels Estats membres<sup>13</sup>. Aquesta sol·licitud es recolzava en els treballs del Consell d'Europa<sup>14</sup>, però no va ser l'únic valedor. També, diverses associacions de regions i/o ens locals van subscriure la mateixa petició afegint, algunes d'elles, que la Carta europea de l'autonomia local formés part del patrimoni comunitari<sup>15</sup>, i en general, les cites d'un o d'ambdós textos van estar presents al llarg dels treballs de la Convenció<sup>16</sup>.

Una de les propostes més interessants que es van formular durant els debats de la Convenció en la línia de desenvolupar l'autonomia regional a la Unió va ser presentada en el Projecte d'Informe Lamassoure que defensava un Estatut de regió associada. No obstant això aquesta proposta es va eliminar de la versió definitiva:

*“Regiones asociadas a la Unión*

*Propone la creación del estatuto de "región asociada a la Unión", que se aplicaría a las colectividades territoriales designadas por cada Estado miembro, reconociéndoles ciertos derechos vinculados con su participación en*

---

<sup>12</sup> Entre d'altres, *vid.* Convenció europea., *Nota relativa a la sesión plenaria -23 y 24 de mayo de 2002*, CONV 60/02.

<sup>13</sup> CdR., *Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema "El papel de las regiones en la construcción europea"*, DOUE C 73, 26 de març del 2003, *Dictamen del Comité de las Regiones sobre " Un mejor reparto y definición de competencias en la Unión europea"*, DOUE C 73, 26 de març de 2003.

<sup>14</sup> Particularment les explicacions i el posicionament del Comitè de les Regions a *Contribution submitted by Mr Eduardo Zaplana Hernández-Soro, Mr. Jos Chabert, Mr. Manfred Dammeyer, Mr. Patrick Dewael, Ms Claude du Granrut and Mr Claudio Martini, Observers of the Committee of the Regions and members of the Convention.*, European Convention, 17 de juliol del 2002, CONV 195/02.

<sup>15</sup> Per exemple, el Consell de Municipis i regions d'Europa va traslladar les seves posicions al Grup de Treball I sobre el principi de subsidiarietat recollides, el 4 de setembre del 2002. D'altres posicionaments d'associacions de regions i ens locals transmesos a la Convenció, ANCI, UPI, UNCEM, *Memorandum of the autonomies to the European Convention*, 23 de gener del 2003. O, sobretot, *Síntesis de los trabajos del Grupo de contacto "Regiones y entidades locales"*, 31 de gener del 2003, CONV 523/03.

<sup>16</sup> En especial, *vid.* PRAESIDIUM A LA CONVENCION, *Nota de Transmisión, La dimensión regional y local en Europa*, 29 de gener del 2003, CONV 518/03.

*las políticas comunitarias: derecho a ser consultadas por la Comisión, representación en el Comité de las Regiones y posibilidad de recurso directo al Tribunal de Justicia por conflictos de competencia que puedan oponerlas a la Unión”<sup>17</sup>.*

Com es pot apreciar, les facultats que es deriven de l'estatut de “regió associada” hi caben en l'autonomia regional d'una entitat amb capacitat reconeguda pel dret intern. Ara bé, la diferència més rellevant respecte a com va quedar finalment l'article 5 del Tractat Constitucional, i després l'article 4.2 del TUE, és que en el Projecte Lamassoure la “comunitarització de la dimensió regional” era evident, encara que també va quedar clar que no reflectia la voluntat majoritària al si de la Unió. Així, l'article 5 del Tractat Constitucional es va adoptar de la següent manera:

*“Artículo 5. Relaciones entre la Unión y los Estados miembros*

*1. La Unión respetará la identidad nacional de los Estado miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior”.*

## **2. Després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa**

Finalment el TUE recull allò que disposa l'article 5, però amb algunes diferències destacables. En primer lloc, assenta el principi d'igualtat dels Estats davant els tractats (amb independència dels seus règims constitucionals). Aquest paràgraf afegit, que no es va introduir en el text anterior<sup>18</sup>, sembla que tracti d'impedir que els Estats es sentin temptats a utilitzar aquestes diferències internes per a obtenir, si se'm permet l'expressió, avantatges en relació a d'altres models territorials. De fet, hi ha situacions que podrien provocar una certa diferenciació, especialment en aquells països que posseeixen una

---

<sup>17</sup> LAMASSOURE, A., *Proyecto de Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*, (2001/2024(INI)), 6 de febrer del 2002.

<sup>18</sup> Encara que al si de la Convenció hi va haver propostes per tal que la igualtat dels Estats membres figurés també en el text del tractat constitucional, *vid.* ERNANI LOPES AND MANUEL LOBO ANTUNES., *Amendment Form, Suggestion for amendment of Article: Article I-5°*.

riquesa cultural i lingüística diversa. Sobre aquest aspecte es tornarà a insistir en relació a la jurisprudència del Tribunal de Justícia. En segon lloc, es canvien els termes “seguretat interior” per “seguretat nacional” i s'afegeix que la “seguretat nacional” seguirà sent potestat exclusiva de cada Estat membre<sup>19</sup>, una volta de rosca més al paper preponderant de l'Estat.

Es manté, no obstant això, el reconeixement de l'autonomia local i regional en els mateixos termes que en l'anterior article 5, i en una posició rellevant atès que l'article 4 s'inclou en el Títol I –*disposicions comunes*- del TUE. A. Olesti en un dels seus treballs es referia als principis de la Unió europea com “*aquellas normas o reglas que desde la perspectiva de la Unión europea se consideran fundamentales o básicas en el proceso de construcción europea*”. L'autor, identificava aquests principis que qualificava de *principis rectors de la Unió* a partir de les disposicions comunes del Tractat de la Unió europea<sup>20</sup>. I certament, encara que entre aquests principis no esmentava el respecte de la identitat nacional dels Estats, inclosa l'autonomia regional i local (cal tenir en compte que el seu estudi se centrava en les disposicions del Tractat d'Amsterdam), els principis continguts en l'article 4.2 encaixen –en tant que rectors- en la classificació efectuada per l'autor.

En aquesta línia, I. Méndez i R. Corbett consideren que l'article 4 recull els principis que han de regir les relacions entre la Unió i els Estats membres<sup>21</sup>; en altres paraules, es tracta d'un principi d'actuació de la Unió que ha de regir tota l'activitat que desenvolupa. Així, haurà d'atendre a les regions i ens locals pel que fa al procés de construcció de la Unió tant a nivell institucional com material. Això sí, i aquí no hi ha grans canvis en relació al respecte de l'autonomia institucional dels Estats, l'autonomia local i regional només es concep sota el paraigües estatal.

Amb tot, i tal com s'analitza en el següent apartat, la referència a l'autonomia regional i local suposa una certa entrada de la Unió en l'esfera interna dels Estats. M. Sobrido

---

<sup>19</sup> Igualment, hi va haver propostes per tal de modificar el terme “seguretat interior” per “seguretat nacional”, *vid.* HAIN., Amendement Form, *Suggestion for amendment of Article :Article I-5°*.

<sup>20</sup> OLESTI, A. *Los principios del Tratado de la Unión europea*, Ariel Derecho, Barcelona, 1998, pp. 5-6.

<sup>21</sup> MÉNDEZ VIGO, I., CORBETT, R., *Informe sobre el Tratado de Lisboa*. Comisión de Asuntos Constitucionales -Parlamento Europeo-, 29 de gener del 2008, A6-0013/2008.

Prieto, (en relació al marc de la Constitució europea, però que es pot extrapolar al TUE) considerava que *“frente a la indiferencia de los tratados anteriores, la Constitución europea se preocupa, tímidamente, por la articulación a nivel interno de los intereses regionales en los asuntos comunitarios”*<sup>22</sup>. Tenint en compte aquesta tímida entrada directa a la Unió, alguns col·lectius d'entitats territorials, com la REGLEG, animen a enfortir el diàleg permanent entre les regions i les institucions europees<sup>23</sup>.

Ara bé, l'articulació de les relacions entre la Unió i els Estats membres, segons el meu entendre, és de doble direcció ja que el respecte a les autonomies és exigible tant a les Institucions i organismes de la Unió com als Estats membres. Segons els principis d'igualtat sobirana i no intervenció del dret internacional no hi ha res a afegir respecte a la llibertat de decisió d'un país de modificar la seva organització interna<sup>24</sup>. Ara bé, aquest reconeixement (i certa entrada) de la Unió en el coneixement de l'autonomia local i regional comporta un deure d'atenció per part dels Estats membres a la seva pròpia esfera interna (mentre no hagi canvis estructurals) perquè les Institucions i organismes de la Unió puguin complir la seva obligació de respecte. El Comitè de les Regions ha apuntat en el sentit que *“la autonomía de los entes regionales y locales debe garantizarse al máximo nivel normativo y que la modificación de su estatus no debería realizarse sin su participación”*<sup>25</sup> que són, a més, capacitats ja reconegudes en les Cartes europees de l'autonomia i de la democràcia regional respectivament.

A més d'aquestes consideracions, el Comitè de les Regions parteix de la idea que l'autonomia regional ha de contenir quatre elements (i que estan presents en la Carta europea de l'autonomia regional): les competències dels ens; les formes d'exercir aquestes competències cap a l'exterior; els mitjans financers i la seva organització

---

<sup>22</sup> SOBRIDO PRIETO, M., “El papel de las regiones en la Constitución europea”, *RGDE*, nº 8, 2005, p. 47.

<sup>23</sup> “Dans l'esprit de cet article 4, les Présidents encouragent un dialogue permanent entre les régions et les institutions européennes et prônent une sensibilisation au rôle et aux préoccupations des régions en matière de politique européenne, qui trouve un écho à l'échelon politique et dans le droit jurisprudentiel”, REGLEG., *Déclaration de Bruxelles*, 4-5 de desembre del 2008, p. 2.

<sup>24</sup> En aquest sentit, vegeu els comentaris de S.MORGADES recollits en aquest informe.

<sup>25</sup> CdR., *Dictamen sobre el estado del proceso de descentralización en la Unión europea y el lugar de la autonomía local y regional en el Proyecto de Tratado Constitucional*, DOUE C 031, 7 de febrer del 2006.

pròpia i la cambra i per últim, la defensa de la seva autonomia<sup>26</sup>. Entre aquests elements destaco els relacionats amb les institucions europees. En concret, respecte de la participació en el sentit de col·laboració, de representar els interessos de les regions, hi cabria el dret a intervenir en el procés intern de presa de decisions. Igualment, és possible la col·laboració directa, bé institucionalitzada a través del Comitè de les Regions, bé de forma individual. Aquesta última possibilitat ja es comença a desenvolupar en l'àmbit dels fons estructurals<sup>27</sup>.

En particular, els fons han de contribuir a la consecució de tres objectius per al període financer 2007-2013, un dels quals és precisament la cooperació territorial que abasta la cooperació transfronterera, transnacional i interregional en la qual la participació dels ens subestats, és essencial<sup>28</sup>. Així mateix, un dels principis que regeix l'execució dels fons estructurals és el de cooperació que consisteix en una col·laboració estreta entre la Comissió i l'Estat membre. No obstant això, cada Estat membre “designarà” (cita textual) els interlocutors més significatius en els plànols nacional, regional i local per a cooperar. Aquesta cooperació comprèn, en concret, *“la elaboración, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas operativos. Los Estados miembros asociarán, cuando resulte oportuno, a cada uno de los interlocutores pertinentes y, en particular, a las regiones, a las distintas fases de programación, dentro de los plazos establecidos para cada fase”* (article 11). De forma il·lustrativa, l'òrgan de gestió del Programa Operatiu sobre cooperació transfronterera Espanya- França és la Comunitat de Treball dels Pirineus que és una associació composta per Comunitats Autònomes i regions franceses.

---

<sup>26</sup> CdR., *Dictamen sobre la “Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa...op. cit.*

<sup>27</sup> Diverses xarxes i moviments associatius d'ens regionals i locals ja estan treballant en aquesta direcció, i ho faran especialment quan hagi finalitzat l'actual període financer 2007-2013 i amb l'inici del següent. Entre d'altres, *Conclusiones de la Cumbre europea de regiones y ciudades que se celebrará en Praga los días 5 y 6 de marzo de 2009*, CDR 86/209 fin FR/EN/NL-CVE/ILF/CVE/cf/sz, 2009. Chieffi, L., “La participación de las autonomías regionales en la elaboración de las decisiones comunitarias: de la gestión de los fondos estructurales a la reciente reforma introducida por el Tratado de Lisboa”, *ReDCE*, nº9, 2008, p. 184.

<sup>28</sup> Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, *por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1260/1999*, DOUE L 210/25, 31 de juliol del 2006.

Per tant, el desenvolupament de l'autonomia regional no exclou altres supòsits que en aquests moments estan limitats, com la possibilitat que les regions amb competències legislatives puguin impugnar la legalitat d'un acte legislatiu davant el Tribunal de Justícia en la mesura que afecti a les seves competències. Aquests àmbits, mentre no contradiguin o vulnerin el previst en els ordenaments interns, són factibles de manera que no és possible descartar noves actuacions en el futur.

Només hi ha un límit molt important en quant al sostre a assolir i és el respecte a la integritat territorial de l'Estat. Aquesta limitació està prevista tant en la Carta europea de l'autonomia regional com en el propi article 4.2 TUE. De tal manera que el respecte a la sobirania de l'Estat en relació a l'autonomia regional no és una contradicció, com han assenyalat alguns autors, sinó que forma part del seu contingut. El dret d'autodeterminació ha de quedar, per tant, fora de l'àmbit de l'autonomia regional. Quin és el problema? Que així com l'autonomia local té uns contorns jurídics definits no ocorre el mateix amb la regional ja que els Estats no s'han posat d'acord sobre la naturalesa jurídica del principi i el seu contingut.

Segons el meu entendre, un posicionament contundent per part dels Estats en relació a aquest principi buidaria dubtes que són substancials. És més, és possible que qui tingui major interès que el principi d'autonomia regional no es consolidi provingui d'aquelles ideologies que aspiren que des de dintre de la Unió Europea s'aconsegueixi un tractament diferenciat, gairebé estatal, de les denominades nacions sense Estat les quals, per la via constitucional interna, no han pogut aconseguir-ho<sup>29</sup>.

Així les coses, el principi d'autonomia regional es fonamenta en l'organització polític-territorial de l'Estat. Per tant, en cap cas és possible assimilar autonomia amb autodeterminació (i consegüent possible transformació en subjectes sobirans i independents)<sup>30</sup>. Un ordenament intern que permetés l'autodeterminació seria respectuós

---

<sup>29</sup> Algunes d'aquestes posicions ja es van defensar durant els treballs de la Convenció europea sobre el futur de la Unió, *vid.* MACCORMICK, N., *Stateless Nations and the Convention's Debate on Regions*, CONV 525/03, 31 de gener del 2003; Del mateix autor, *Democracy at many levels: European Constitutional Reform*, CONV-298-02-09-24, 18 de setembre del 2002.

<sup>30</sup> Des dels treballs del Consell d'Europa aquesta idea és molt clara, però això no sempre ha estat així: "Because of the confusion of the terms autonomy, self-government, and self determination, it is no

amb el principi d'autonomia regional? Sí, però aquesta possibilitat no es trasllada al terreny de les institucions europees i en qualsevol cas, no seria l'exercici de l'autonomia regional.

Amb tot, el respecte a l'autonomia regional des de les Institucions de la Unió i des dels Estats membres corre el risc de no complir-se. En el següent apartat s'aborden alguns dels efectes que podria exercir la referència de l'article 4.2 TUE en relació a d'altres principis i preceptes de l'entramat normatiu europeu.

## IV. ÀMBITS D'INFLUÈNCIA

### 1 . La posició de l'autonomia regional i la seva vinculació amb d'altres disposicions dels tractats fundacionals

En efecte, l'autonomia regional s'introdueix en el Títol I de les *Disposicions comunes* del TUE i el seu àmbit d'influència es projecta a tot el cos normatiu, abastant tant el TFUE com els Protocols i Annexos. Des d'aquesta perspectiva, la consideració de l'autonomia regional s'ha de reflectir en l'aplicació d'alguns articles del TFUE que organitzen la manera d'operar de la Unió, els àmbits, la delimitació i les condicions d'exercici de les seves competències (art.1 TFUE).

En particular la Unió vetllarà, juntament amb els Estats membres, pel benestar dels animals tenint en compte les tradicions i “patrimoni regional” a l'hora d'elaborar i aplicar polítiques en matèria de pesca, agricultura, investigació, transport, mercat interior, desenvolupament tecnològic o espai (art. 13 TFUE). Així mateix, la Unió fomentarà el desenvolupament de la cultura incloent el respecte de la “diversitat nacional i regional” (art. 167 TFUE). També la Unió fomentarà la creació de xarxes transeuropees amb l'objectiu que, entre d'altres, els ens regionals i locals puguin

---

*surprising that many states still have a hostile, or at least reluctant, attitude towards self-government and autonomy regulations...”, HEINTZE, H-J., “Implementation of Minority Rights through the Devolution of Powers –The concept of Autonomy Reconsidered”, *International Journal on Minority and Groups Rights*, 2002, p. 328. Pioners en aquest àmbit, HANNUM, HAND LILLICH, R., “The concept of autonomy in international law”, *American Journal of International Law*, vol. 74, 1980, pp. 860-861.*

beneficiar-se d'un espai sense fronteres interiors (art. 170.1 TFUE). Per a complir amb aquest propòsit “tindrà en compte” la necessitat d'establir enllaços entre les regions insulars, sense litoral i perifèriques i les regions centrals de la Unió (art. 170.2 TFUE).

Així mateix, en el terreny de les catàstrofes naturals o d'origen humà, la Unió donarà suport a l'acció dels Estats membres “a escala nacional, regional i local” (art. 196.1.a TFUE), i encara que estableixi en primer terme la responsabilitat i direcció de l'Estat, no contradiu el principi d'autonomia regional que s'entén en relació a un subjecte sobirà. Aquesta idea encara és més apreciable en l'àmbit dels serveis d'interès general en els quals es reconeix el paper essencial i l'extensa capacitat per a prestar, encarregar i organitzar els serveis d'interès econòmic general a les “autoritats nacionals, regionals i locals” (art. 1 del Protocol 26 sobre els Serveis d'interès general). El propi Protocol es remet a l'article 14 que, alhora, reenvia a l'article 4 del TUE.

La realització de l'autonomia regional en la seva dimensió institucional es reconduïx a la participació dels ens subestats en el Comitè de les Regions que, preceptivament, haurà de ser consultat en matèries vinculades a transports (art. 91 TFUE). Ocupació (arts. 148-149 TFUE), Fons Social Europeu (art. 164 TFUE), Educació formació professional, joventut i esport (arts.165-166 TFUE); cultura (art. 167 TFUE); Salut pública (art. 168 TFUE); xarxes transeuropees (art.172 TFUE); cohesió econòmica, social i territorial (art. 174 TFUE); medi ambient (arts. 191-192 TFUE); energia (art. 194 TFUE).

En canvi aquesta participació no es contempla en relació a l'acció exterior de la Unió, associació de països i territoris d'ultramar, àmbits que tradicionalment escapen de les competències de les entitats subestats. Segueix sent incompreensible que el Comitè de les Regions no hagi de ser consultat preceptivament en l'àmbit de la cooperació transfronterera (art. 307 TFUE), un terreny en el qual les entitats regionals i locals gaudeixen d'una més que dilatada experiència, petició que va anar àmpliament demandada des de diferents sectors durant els treballs de la Convenció sobre el futur de la Unió sense resultats satisfactoris.



Per la seva banda, en el Protocol 2 sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat es preveu que la Comissió consultarà, abans de formular una proposta d'acte legislatiu, els ens regionals i locals –quan escaigui- Aquesta última frase ha d'entendre's només quan les entitats subestamentals posseeixen competències (exclusives, compartides) o també quan tenen interès en la matèria? El respecte a l'autonomia regional permet una interpretació més àmplia que abasti també el potencial interès. Així la consulta prèvia, quan escaigui, s'estén a qüestions que són d'interès per a les entitats subestamentals no estrictament cenyides a l'àmbit de les seves competències. En realitat, subsidiarietat i autonomia estan estretament relacionades. El principi de subsidiarietat va ser, en primer lloc, reconegut en l'article 4.3 de la Carta europea de 1985 com una manifestació més de l'exercici d'autonomia<sup>31</sup>.

Aquesta concepció de l'autonomia regional que inspira a d'altres disposicions dels tractats s'ha d'interpretar, igualment, en relació al conjunt d'allò que s'estableix en l'article 4.2 del TUE.

## **2 . La igualtat dels Estats membres davant els tractats i el respecte a la seva identitat nacional**

En els termes establerts per aquest precepte, el reconeixement de l'autonomia regional no distingeix en el tracte entre els països descentralitzats i els d'estructura centralitzada. L'article 4.2 és clar respecte a la igualtat de tots els països davant els tractats de tal manera que la confirmació d'aquesta paritat funciona com una clau que tanca el pas a la possibilitat que en el futur s'estableixin diferenciacions entre els uns i els altres, per exemple, que el vot d'un país es pugui dividir entre les seves regions i l'autoritat central votant de forma separada davant el Consell. No obstant això, la dimensió regional comporta una sèrie d'efectes propis.

En el Preàmbul de la Carta dels drets fonamentals de la Unió europea, que es va aprovar com a text independent al TUE<sup>32</sup>, es reconeix la vinculació entre els drets fonamentals i

---

<sup>31</sup> Circumstància que va ser expressament reconeguda en el preàmbul del Projecte de Carta europea sobre l'Autonomia Regional del 1997.

<sup>32</sup> Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, DOUE 303 C, 14 de desembre del 2007.

el compromís de la Unió de defensar aquests valors en el respecte de la cultura i tradicions dels pobles d'Europa, que comprèn la identitat nacional dels Estats membres i l'organització dels seus poders a escala nacional, regional i local. Segons els treballs del Consell d'Europa aquesta aproximació forma part, també, dels valors que impregnen la democràcia local i regional, per tant, implícits en l'autonomia de les entitats subestatal, aspecte igualment reconegut pel Comitè de les Regions<sup>33</sup>. La identitat, llavors, va lligada a la cultura, a la llengua, a les tradicions... i lògicament la diversitat és fàcilment apreciable en els Estats composts. En altres paraules, amb el nou TUE es podria ampliar els supòsits que entren dintre de la salvaguarda de la identitat nacional que comprendrà, la (identitat) regional i local en aquells països que correspongui i en segon lloc, abastarà també la cultura i les llengües de les entitats subestatal.

Amb la jurisprudència del Tribunal de Justícia, que a continuació s'analitza, es comprendrà millor aquest efecte expansiu. Així, un Estat membre amb una pluralitat de realitats nacionals que ha de preservar podria invocar aquesta salvaguarda per a justificar una restricció a l'aplicació de les llibertats fonamentals de circulació<sup>34</sup>. Encara que no sigui assimilable resulta suggeridora, la Sentència de 2 de juliol de 1996, en la qual la Comissió va demandar a Luxemburg per utilitzar àmpliament l'excepció a la llibertat de circulació de treballadors dels llocs de l'administració pública. L'Estat membre invocava aquesta excepció per a impedir, entre d'altres supòsits, que docents d'altres nacionalitats accedissin a l'ensenyament públic justificant-ho en la necessitat de preservar els valors i tradicions d'un país tan petit, això és, protegir la seva identitat nacional. El Tribunal va considerar que encara que es tracta d'un "*objetivo legítimo*" no justifica l'exclusió dels nacionals d'altres països de la totalitat de llocs de treball en sectors com l'ensenyament<sup>35</sup>. Ara bé aquesta interpretació es podria alterar, encara que fos sensiblement, si la identitat nacional d'un país abasta una pluralitat molt rica

---

<sup>33</sup> Comitè de les Regions., *Dictamen de iniciativa del Comitè de las Regiones sobre el tema «Derechos de los ciudadanos: promoción de los derechos fundamentales y de los derechos que emanan de la ciudadanía europea»*, (2008/C 325/13), 19 de desembre del 2008.

<sup>34</sup> *Conclusiones del Abogado General, Poyares Maduro, presentadas el 8 de octubre de 2008. Michaniki AE contra Ethniko Symvoulío Radiotileorasis y Ypourgos Epikrateias. Petición de decisión prejudicial: Symvoulío tis Epikrateias – Grecia*, Assumpte C-213/07, paràgraf 32.

<sup>35</sup> *Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1996. Comisión contra Gran Ducado de Luxemburgo. Incumplimiento del Estado- libre circulación de personas-*, Assumpte C-473/93, paràgraf 35.

d'identitats que justificarien una excepció al respecte de les llibertats i la no discriminació proclamades en els tractats.

Una altra qüestió és la identitat nacional vinculada a la diversitat cultural i lingüística a la qual els Estats podran prestar major atenció. En el cas d'Espanya contra Eurojust, l'Advocat General va considerar que les mesures adoptades per l'Estat espanyol de preservació d'obres europees de cinema i televisió en una de les seves llengües oficials perseguia una finalitat legítima<sup>36</sup>. En particular, el Tribunal Suprem espanyol va formular una petició de decisió prejudicial respecte a si l'obligació de destinar un 5% dels ingressos d'explotació de l'any anterior a finançar pel·lícules de cinema i de televisió europees, entre les quals, el 60% s'havia de destinar al finançament d'obres que estiguessin en una de les llengües oficials de l'Estat espanyol, era conforme a dret. Així, la Sentència de 5 de març de 2009 va ressaltar que és legítim que un Estat membre defensi i promogui una o vàries de les seves llengües oficials<sup>37</sup>. En aquest sentit, el Tribunal recorda que la diversitat lingüística forma part de la diversitat cultural.

### **3. Autonomia institucional *versus* autonomia regional**

En efecte, la qüestió resideix, en última instància, en si els Estats membres i/o les institucions de la Unió han de preservar les competències de les entitats regionals de conformitat amb l'article 4.2 TUE. En relació als Estats membres, la jurisprudència del Tribunal ha anat, fins a ara, en sentit contrari<sup>38</sup>. El principi d'autonomia institucional, consagrat per la jurisprudència des de la Sentència *International Fruit Company* de 15 de desembre de 1971, estableix que la forma en què un Estat es configura política i territorialment és una decisió sobirana i els òrgans i institucions de la Unió no han d'interferir<sup>39</sup>. Aquesta interpretació amb el temps s'ha anat matisant, tal com així han observat alguns autors<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> *Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas el 16 de diciembre de 2004. Reino de España contra Eurojust*. Assumpte C-160/03, paràgraf 102.

<sup>37</sup> *Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 5 de marzo de 2009. Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) contra Administración General del Estado. Petición de decisión prejudicial: Tribunal Supremo – España*, Assumpte C-222/07, paràgraf 27.

<sup>38</sup> A major detall, vegeu els comentaris de L. HUICI en aquest Informe.

<sup>39</sup> Però és que fins i tot en aquest cas, i en virtut dels termes assenyalats en aquesta sentència, el com s'implementen els poders i les obligacions comunitàries depèn del sistema constitucional de cada Estat, és a dir, comporta un respecte al marc legal establert.

En aquest sentit, la referència a l'autonomia regional condiona una mica més l'activitat de les institucions de la Unió en haver de preservar-la amb major atenció que en etapes anteriors en les quals no ha estat la tònica desenvolupada. Serveixi de mostra Alemanya, que en la Sentència de 4 de març de 2004, sobre un assumpte de vaques nodrisses, es va queixar de la discrecionalitat amb la qual la Comissió utilitzava certs controls per a determinar els àmbits que quedaven exclosos del finançament comunitari ja que només els realitzava en alguns länder i extrapolava els resultats a la resta (tenint en compte que en cadascun d'ells la pràctica era diferent). Segons la posició alemanya, es tergiversaven algunes dades i s'anava en contra del seu ordre constitucional intern. El Tribunal, per la seva banda, va estimar, sobre la base del principi de cooperació lleial entre les institucions i els països membres, que aquests últims havien d'adoptar les mesures necessàries per a garantir l'eficàcia del dret comunitari, cosa que sembla no realitzaven satisfactòriament. No obstant, la pròpia sentència destaca que aquest principi “*impone a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal con los Estados miembros*”<sup>41</sup>. Per tant, aplanava el camí que amb el nou TUE, i en situacions similars, augmentin les possibilitats que els Estats exigeixin a les institucions europees una major atenció a la seva organització territorial interna.

Aquesta última reflexió parteix de la base que les relacions entre l'Estat i les seves respectives entitats subestats apliquen adequadament el principi de cooperació i de lleialtat i mútua confiança, quelcom que no sempre es dona a la pràctica. Amb tot, la clàusula de l'autonomia regional hauria de comportar un major coneixement per part de les Institucions de la Unió de l'organització interna dels Estats. Des d'aquesta

---

*“When provisions of the treaty or of regulations confer powers or impose obligations on member states for the purposes of the implementation of community law the question of how such powers are to be exercised and whether the states may entrust the implementation of such obligations to specific national authorities is solely a matter for the constitutional system of each state”.*

*Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1971. International Fruit Company nv. and others v Produktschap voor groenten en fruit, Assumptes 51 a 54/71.*

<sup>40</sup> Vid. entre d'altres, ALBERTÍ, E., “Las regiones en la nueva Unión europea. El largo camino hacia una presencia directa de las regiones en la Unión europea”, *Autonomías*, nº 29, 2003, p. 200. Jauregui, G., “Incidencia del Tratado constitucional sobre la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *La Constitución europea. Una visión desde Euskadi*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2005, p. 43 PÉREZ MEDINA, J.M., “Tratamiento de la cuestión regional en el Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión europea”, *RGDE*, nº 4, p. 15.

<sup>41</sup> *Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 4 de marzo de 2004. RFA contra la Comisión. FEOGA –gastos excluidos de la financiación comunitaria- Prima por vaca nodriza-*, Assumpte C-344/01, paràgraf 79.

perspectiva, el respecte de la Unió a l'autonomia regional, segons l'article 4.2 TUE, pot entrar en contradicció amb la interpretació jurisprudencial de l'autonomia institucional.

## **V. CONSIDERACIONS FINALS: UN AVENÇ PER A LA PARTICIPACIÓ DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES EN ELS ASSUMPTES EUROPEUS?**

És indubtable que la falta de preservació de l'autonomia regional per part de les institucions de la Unió i dels Estats membres afecta negativament el desenvolupament de les competències de les regions, especialment en el cas espanyol. Alguns exemples pràctics: els Centres europeus de consumidors conformen una xarxa ECC-NET creada per la Comissió europea el 2005 que està cofinançada per aquesta i els vint-i-set Estats membres (més Islàndia i Noruega). El seu objectiu és oferir consells legals i pràctics sobre el consum a la Unió europea. Abans del 2005 existien iniciatives similars que van confluïr en la nova proposta de la Comissió. No obstant, i a diferència de l'anterior etapa, es va disposar que en cada Estat membre hi hagués només un Centre del Consumidor. Això alterava l'esperit de les propostes anteriors en les quals per exemple, Catalunya, participava en aquestes xarxes de forma autònoma.

En un altre sector, el medi ambient, les alarmes van saltar respecte al Reglament 765/2008<sup>42</sup> pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes. Així, i segons l'article 4 d'aquest Reglament, els Estats membres només poden designar un únic organisme d'acreditació. El problema resideix en el fet que aquesta norma s'aplica també a temes ambientals de manera que altera el sistema d'acreditació previst en l'ordenament espanyol en el qual les Comunitats Autònomes gaudeixen de competències i algunes d'elles, com Catalunya, ja disposen de les seves pròpies agències d'acreditació.

---

<sup>42</sup> *Reglamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) no 339/93*, DOUE L 218/30, 13 d'agost del 2008.

En altres àmbits, no menys importants, i que actualment estan sent objecte d'estudi per part de la Unió afecten també: per exemple, un projecte de directiva sobre sancions per contractació de persones en situació irregular que prevegi inspeccions de treball en 24 hores pot perjudicar una Comunitat Autònoma que tingui competències per a portar-les a terme, però no disposi de capacitat ni de personal suficient per a garantir aquest control en tan poc temps. O una proposta de directiva sobre participació ciutadana en la qual l'Estat espanyol no tingui en compte l'experiència de Catalunya, pionera en aquest àmbit.

En suma, segons el principi d'autonomia regional, la participació de les Comunitats Autònomes en els assumptes europeus revesteix dues modalitats: la presència institucional, d'una banda, i la participació en el procés d'adopció d'actes de la Unió, d'altra banda. En els termes que el Consell d'Europa ha concebut aquest principi, la creació del Comitè de les Regions, cobreix la part de representació institucional. No obstant, respecte de la participació en el procés d'adopció d'actes de la Unió la resposta és més complexa. Els dos Projectes elaborats per l'organització, la Carta europea de l'autonomia i la de democràcia regional, deixen que siguin els propis Estats els qui modulin la intensitat de la contribució regional en la presa de decisions.

Com s'ha assenyalat, el sistema de presa de decisions a la Unió europea pot comportar que una regió que posseeixi competències materials en àmbits molt concrets es vegi impedida per a desenvolupar-les, bé perquè les institucions de la Unió europea que participen en el procés decideixen, en base a l'eficàcia, comptar amb una única oficina per Estat, com va ocórrer en el cas exposat *supra*, o bé perquè és l'Estat qui no disposa d'un sistema que garanteixi l'exercici d'aquestes competències en relació a la Unió europea. En el cas espanyol, els acords de la Conferència per a Assumptes relacionats amb la Unió europea de 2004, que regulen la participació de les Comunitats Autònomes en el Consell i en les seves instàncies preparatòries, no acaben de satisfer les necessitats del conjunt del panorama autonòmic<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Alguns comentaris al respecte el poden localitzar a <http://grupsderecerca.uab.cat/eureges/>

De conformitat amb l'article 4.2 del TUE, la participació regional depèn tant d'allò previst per l'Estat com per les institucions europees. En aquest sentit, les regions no poden invocar un dret a intervenir en el procés d'adopció d'actes de la Unió tret que estigui previst en l'ordenament intern. Ara bé, i en la mesura que aquesta participació es contempli en els ordres estatals, la Unió està obligada a respectar-ho i per tant, a actuar en conseqüència. Tal com s'ha disposat en el tractat fundacional, l'observança de l'ordre constitucional intern comporta el reconeixement de l'autonomia regional. Per tant és exigible jurídicament que la Unió en el procés d'elaboració d'actes no alteri la distribució interna de competències, incloses les regionals.

# **EL PRINCIPI DEL RESPECTE DE LA IDENTITAT NACIONAL I DE LES FUNCIONS ESSENCIALS DELS ESTATS MEMBRES DE LA UNIÓ EUROPEA**

Dra. Sílvia Morgades  
Universitat Pompeu Fabra

## **I. INTRODUCCIÓ**

La qüestió del respecte de la identitat nacional dels estats membres va aparèixer per primer cop en el text dels Tractats constitutius de la Unió Europea en el Tractat de Maastricht de 1992. Arran de la ratificació del mateix, alguns tribunals constitucionals dels estats membres, com la República Federal d'Alemanya, van expressar la necessitat que la integració europea respectés la identitat nacional dels estats membres, tot entenent que en ella s'inclouïen les estructures fonamentals polítiques i constitucionals, entre les quals s'hi trobaria l'autonomia regional i local. En d'altres casos, com en França, les preocupacions davant de la trajectòria de la Unió Europea es van centrar més en la idea del respecte de les *condicions essencials* d'exercici de sobirania. Aquestes preocupacions, vinculades a les dificultats per establir de manera precisa la naturalesa de la integració europea i a la pertorbació que aquesta suposa en la pròpia configuració dels estats, ara apareixen en l'apartat de disposicions comunes del Tractat de la Unió Europea en la seva versió del Tractat de Lisboa en forma de límits a la integració.

El treball es proposa examinar, en primer lloc, com la qüestió del respecte de la identitat nacional i de l'exercici de les funcions essencials de l'estat s'ha anat incorporant al text dels Tractats, des del Tractat de Maastricht fins al Tractat de Lisboa, passant pel Tractat d'Amsterdam, on apareix en les previsions sobre la construcció d'un Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia (ELSJ). En segon lloc, es tractarà d'examinar els textos emanats pels Tribunals Constitucionals d'Alemanya i França, estats en què s'han suscitat aquestes qüestions, veient especialment les pautes d'interpretació d'un i altre en relació amb aquests principis, així com les conseqüències que poden tenir tant per a la Unió Europea com per a les regions.



La idea de fons del treball és que encara que la potenciació d'allò que és *estatal* en el Tractat de Lisboa pugui *a priori* suggerir una minva en la participació de les regions en els assumptes de la Unió Europea, això no es confirma, perquè el major o menor pes de les regions depèn precisament de la configuració de la identitat nacional-constitucional dels estats que la pròpia Unió es compromet a respectar. Elements com l'aplicació del principi de subsidiarietat, el "retorn" de competències als estats, les competències retingudes, o els mecanismes dels "frens d'emergència", no necessàriament afavoreixen la recentralització de competències, sinó que afermen la posició dels estats, sigui quina sigui la seva configuració interna, i de les regions, en la mesura de la seva posició dins de l'estat.

## **II. EL RESPECTE DE LA IDENTITAT DE L'ESTAT I DE LES SEVES FUNCIONS ESEENCIALS EN EL TRACTAT DE LISBOA**

Ja des de la seva constitució en el Tractat de Maastricht es va establir que la Unió Europea respectaria "la identitat nacional dels seus estats membres, els sistemes de govern dels quals es basessin en els principis democràtics" (article F). Aquesta declaració expressa del límit a la integració que constitueixen les "identitats nacionals" s'ha anat mantenint en el Tractat de la Unió Europea en les seves versions d'Amsterdam i de Niça (encara que amb la d'Amsterdam s'eliminés el paràgraf al·lusiu als principis democràtics) fins al Tractat de Lisboa, en què s'ha desenvolupat i ampliat tant en la clàusula genèrica de les disposicions comunes com en diferents apartats del Tractat de la Unió Europea (TUE) i del Tractat sobre el funcionament de la Unió Europea (TFUE).

En el Tractat de Lisboa s'inclouen "mecanismes de protecció jurídic-material del Dret substantiu"<sup>1</sup> entre els quals destaca la voluntat de preservació de l'estat i el seu paper com a fonament irrenunciable de la Unió. Es tracta de disposicions en les quals s'expressa un límit a la integració europea basat en el respecte de la identitat nacional, l'exercici de les funcions essencials dels estats i, fins i tot, la preservació d'aquests

---

<sup>1</sup> Així s'anomenen a la Sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany de 30 de juny de 2009 *sobre el Tractat de Lisboa* (BVerfG, 2 BvE 2/08 de 30.6.2009, § 1-421), traducció de Carlos Vidal Prado i Cristina Elías Méndez [en línia], [http://www.cepc.es/include\\_mav/getfile.asp?IdFileImage=3766](http://www.cepc.es/include_mav/getfile.asp?IdFileImage=3766) (últim accés: 29.9.2010). §304.

estats, o en què es recull una preocupació per delimitar o precisar l'abast de la integració en relació amb els estats. Es tracta, principalment, dels preceptes que s'assenyalen a continuació, estructurats per àmbits.

## **1. Les normes sobre l'exercici de les competències de la Unió**

**1.1.** La clàusula genèrica heretada del Tractat de Maastricht sobre l'exercici de les competències de la Unió es troba, un cop ha entrat en vigor el Tractat de Lisboa, a l'article 4.2 del TUE, que disposa que:

“La Unió respectarà la igualtat dels estats membres davant els Tractats, així com la seva identitat nacional, inherent a les estructures fonamentals polítiques i constitucionals d'aquests, també en allò que es refereix a l'autonomia local i regional. Respectarà les funcions essencials de l'estat, especialment les que tenen per objecte garantir la seva integritat territorial, mantenir l'ordre públic i salvaguardar la seguretat nacional. En particular, la seguretat nacional seguirà sent responsabilitat exclusiva de cada estat membre”.

La seguretat nacional és una “noció jurídica indeterminada” que actua com a “reserva de sobirania” en un àmbit tradicionalment vinculat a ella<sup>2</sup>. Aquesta reserva es reitera en l'àmbit de ELSJ, però el fet d'incloure-la en la clàusula general comporta que es projecti sobre tots els àmbits d'actuació de la UE<sup>3</sup>. També entrarien dins d'aquesta categoria de normes sobre l'exercici de competències de la Unió les disposicions que estableixen el principi de cooperació lleial (article 4.3 TUE); el principi de subsidiarietat (article 5.1 i 3 TUE); i el principi de proporcionalitat (article 5.2 i 4 TUE).

**1.2.** La clàusula general relativa al respecte per part de la UE de la “identitat nacional, inherent a les estructures fonamentals polítiques i constitucionals” dels estats membres va ser incorporada al Tractat de Maastricht pel temor que la menció i el

---

<sup>2</sup> MOREIRO GONZÁLEZ, C. J., “La reorientación estatal de la Unión Europea”, en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y DÍAZ BARRADO, C.M. (directors); ALCOCEBA GALLEGU M. A. y MANERO SALVADOR, A. (coordinadors), *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Madrid: Dykinson, 2008, p. 70.

<sup>3</sup> Aquesta qüestió es desenvolupa al capítol d'aquest Informe redactat per BELTRÁN, S. “La Introducció de l'autonomia regional en el Tractat de la Unió Europea: *un avenç per a la participació de les Comunitats Autònomes en els afers europeus?*”

reconeixement dels valors i principis fonamentals en què es basa la UE tingués com a conseqüència que es desdibuïessin les identitats diferenciades dels estats. En el Tractat de Maastricht aquesta disposició estava vinculada al fet que els sistemes de govern dels estats estiguessin basats en principis democràtics. En el Tractat d'Amsterdam aquesta vinculació va desaparèixer en establir-se en l'article 7 del TUE un mecanisme de sanció pel no respecte d'aquests principis. Però això no és obstacle perquè el respecte de la identitat nacional també jugui algun paper en el control que pot fer la UE del respecte dels principis democràtics per part dels estats membres.

Com ha apuntat Jean-Denis Mouton, “el respecte de la identitat nacional té una doble funció defensiva: respecte de la Unió, en l'exercici de competències i desenvolupament d'accions que poden conduir-la a atemptar contra aquesta identitat; però també respecte de la Unió quan controla la forma en què els mateixos estats respecten els valors democràtics”<sup>4</sup>. El respecte de la identitat dels estats és inherent a la seva condició de membres, tot i que només aconseguen ser-ho aquells que respecten els valors fonamentals de la Unió (article 2 TUE<sup>5</sup>). L'abast del control del respecte d'aquests valors per part de la UE té com a límit el respecte de la identitat dels estats<sup>6</sup>.

El respecte de la identitat nacional està lligat, així, d'una banda, al fet que els estats respectin els valors de l'article 2, però, per l'altra, amb el Tractat de Lisboa, també està lligat al respecte de “les estructures fonamentals polítiques i constitucionals” dels estats i al respecte de l’“autonomia local i regional”. És a dir que aquesta doble funció defensiva de la “identitat nacional” també atansa aquests dos continguts. El límit a l'acció de la UE que constitueix el respecte a la “identitat nacional” també ha d'interpretar-se d'acord amb el Preàmbul de la Carta de Drets fonamentals de la Unió que estableix que la UE ha de respectar “la diversitat de cultures i tradicions dels pobles

---

<sup>4</sup> MOUTON, Jean-Denis, “Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux Etats dans le système communautaire?” *Les dynamiques du Droit européen en début du siècle. Etudes en l'honneur de Jean Claude Gautron*, Editions Pédone, Paris, 2004, p. 466.

<sup>5</sup> Article 2 TUE: “La Unió es fonamenta en els valors de respecte de la dignitat humana, llibertat, democràcia, igualtat, Estat de dret i respecte dels drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories. Aquests valors són comuns als estats membres en una societat caracteritzada pel pluralisme, la no discriminació, la tolerància, la justícia, la solidaritat i la igualtat entre dones i homes”.

<sup>6</sup> MOUTON, Jean-Denis, “Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux Etats dans le système communautaire?” *loc. cit.*, p. 466. D'acord amb l'article 7 TUE, el Consell “podrà constatar l'existència d'un risc clar de violació greu per part d'un estat membre dels valors contemplats en l'article 2” (paràgraf 1) i “podrà constatar l'existència d'una violació greu i persistent per part d'un estat membre dels valors contemplats en l'article 2” (paràgraf 2).

d'Europa (...)”<sup>7</sup>, la qual cosa configuraria un tercer contingut de la “identitat nacional” reconegut en el dret primari. A més, encara que la Carta no suposa un augment de les competències de la Unió, sí que comporta que l'autonomia regional i local, i la diversitat cultural i de tradicions reforcin el seu paper com a àmbits d'interès de la Unió en el sentit positiu. És a dir que la legitimitat de l'actuació de la Unió Europea passa també pel respecte de l'autonomia local i regional dels estats membres, com a component de la seva identitat, tant per part de la Unió com dels estats.

**1.3.** L'article 4 del TUE conté, d'altra banda, un altre límit a l'actuació de la Unió en el qual havien insistit algunes sentències de Tribunals constitucionals dels estats membres i que consisteix en el respecte de les “funcions essencials de l'estat”. Des de l'examen de la compatibilitat amb la Constitució del Tractat de Maastricht, diverses sentències del Consell Constitucional francès han al·ludit a la necessitat que es respectin les “condicions essencials d'exercici de la sobirania nacional”. El Tribunal Constitucional Federal alemany, en canvi, ha examinat la preservació del poder estatal sobirà a través del principi d'atribució singular i restringida de competències, la suficient precisió del programa d'integració, i la conservació de competències de pes polític substancial per part dels òrgans legislatius. Aquestes qüestions s'examinen en apartats posteriors d'aquest capítol.

La darrera frase de l'article 4.2 TUE que estableix que la “seguretat nacional seguirà essent responsabilitat exclusiva de cada estat membre” pot considerar-se, d'altra banda, una reserva de competència que assegura als estats l'exercici de la violència en exclusiva, és a dir, el “monopoli de la violència”, una de les seves funcions essencials.

---

<sup>7</sup> Paràgraf tres del Preàmbul de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea: “La Unió contribueix a defensar i fomentar aquests valors comuns dins del respecte de la diversitat de cultures i tradicions dels pobles d'Europa, així com de la identitat nacional dels estats membres i de l'organització dels seus poders públics a escala nacional, regional i local; tracta de fomentar un desenvolupament equilibrat i sostenible i garanteix la lliure circulació de persones, serveis, mercaderies i capitals, així com la llibertat d'establiment”. L'article 22 també estableix que: “La Unió respecta la diversitat cultural, religiosa i lingüística”. *DOUE* 14.12.2007, N° 303/2 i 7 (1-16).

## 2. Les disposicions sobre delimitació, tipologia i configuració de les competències de la UE

Són essencialment aquells articles on s'estableix que la delimitació de les competències de la Unió es regeix pel principi d'atribució (article 5.1 TUE) i que les competències no atribuïdes a la Unió en els Tractats corresponen als estats membres (articles 4.1 i 5.2 TUE). Que la UE exerceix competències atribuïdes pels estats membres s'expressa també en d'altres articles del TUE i del TFUE que no tenen per objecte específic la delimitació o la configuració de les competències de la Unió. Així, en el TUE, s'estableix en l'article 1.1 que els estats membres "atribueixen" a la Unió competències per aconseguir els seus objectius comuns; i en l'article 3.6 que "(l)a Unió perseguirà els seus objectius pels mitjans apropiats, d'acord amb les competències que se li atribueixen en els Tractats". En el TFUE, també s'estableixen referències similars en els articles 7; 19; i 207.6. En la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea també es troba una clàusula en la qual s'expressa que no "crea cap competència o missió noves per a la Unió ni modifica les competències i missions definides en els Tractats" (article 52.2 de la Carta dels drets fonamentals de la UE).

A part d'aquests articles, l'article 2 TFUE, en el qual es defineixen els tipus de competències atribuïdes a la Unió en relació amb les dels estats membres, també contribueix a una "atribució singular i restringida de competències"<sup>8</sup>. En aquest article s'inclou una novetat en la comprensió de les competències compartides, ja que aquestes no només seguiran essent exercides pels estats mentre la UE no exerceixi la seva sobre la matèria, sinó que els estats membres "exerciran de nou la seva competència en la mesura en què la Unió hagi decidit deixar d'exercir la seva" (article 2. 2 *in fine*). Això és coherent amb la previsió de la possibilitat que una revisió ordinària dels Tractats constitutius comporti una reducció de les competències de la Unió (article 48.2 TUE), però també obre una via de possible interpretació unilateral divergent per part dels estats de les seves competències "recuperades". D'altra banda, això comporta també un cert deure vigilància de les regions, a Espanya de les Comunitats Autònomes, que podrien veure ampliades les seves competències si es dona aquest fenomen de retorn de competències. El principi d'atribució de competències com a rector de la delimitació de

---

<sup>8</sup> En la terminologia de la sentència del Tribunal Constitucional Federal alemany de 30 de juny de 2009, §301.

les competències entre la UE i els estats membres es reitera a la Declaració núm. 18 relativa a la delimitació de competències, i a la Declaració núm. 24 relativa a la personalitat jurídica de la Unió.

### **3. Disposicions relatives a l'exclusió de competència de la Unió i a competències reservades als estats membres en l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia**

**3.1.** En la regulació de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia es troben disposicions relatives a l'exclusió de competència de la Unió i de les seves institucions en matèria d'ordre públic i seguretat interior, i disposicions en les quals expressament es reserven competències als estats membres. En part, el contingut de les clàusules d'exclusió de competència de la Unió en matèria d'ordre públic i seguretat interior ja estava previst en el TCE en la seva versió del Tractat d'Amsterdam, pel qual es va comunitaritzar una part dels àmbits materials el desenvolupament dels quals ha de configurar aquest Espai. Aquestes clàusules són:

- a. L'article 72 TFUE, on s'estableix que el Títol V, dedicat al ELSJ, “s'entendrà sense perjudici de l'exercici de les responsabilitats que incumbeixen als estats membres quant al manteniment de l'ordre públic i la salvaguarda de la seguretat interior”.
- b. Article 88.3 TFUE, on s'estableix que les activitats operatives d'EUROPOL es faran d'acord amb les autoritats de l'estat el territori del qual quedi afectat i que “l'aplicació de mesures coercitives correspondrà exclusivament a les autoritats nacionals competents”.
- c. Article 276 TFUE, on s'estableix que el Tribunal de Justícia de la UE, en l'exercici de les seves funcions en relació amb els àmbits materials relatius a la cooperació judicial penal i a la cooperació policial, que formen part de l'ELSJ, “no serà competent per comprovar la validesa o proporcionalitat d'operacions efectuades per la policia o altres serveis amb funcions coercitives d'un estat membre, ni per pronunciar-se sobre l'exercici de les responsabilitats que incumbeixen als estats membres respecte del manteniment de l'ordre públic i de la salvaguarda de la seguretat interior”.

Encara que la majoria de competències reservades dels estats haurien de poder deduir-se del principi general d'atribució de competències (articles 4.1 i 5.2 TUE), en diferents

llocs es reconeix una competència dels estats per adoptar mesures en àmbits de competència compartida o de suport. En l'ELSJ (Títol V-Part III TFUE) això ocorre en les següents disposicions:

- a. Article 73 TFUE: cooperació i coordinació dels serveis de seguretat nacional; i
- b. Article 79.5 TFUE: establiment de volums d'admissió de nacionals de tercers països amb finalitat laboral, coneguts com a “quotes”.

**3.2.** Les competències expressament retingudes o reservades dels estats membres són aquelles que no són ni exclusives, ni compartides, ni de suport de la Unió (les dues últimes regides pel principi de subsidiarietat). D'acord amb el principi d'atribució de competències, les competències no atribuïdes a la Unió són dels estats membres però això no ha estat obstacle perquè el Tribunal de Justícia de la Unió Europea hagi fet al llarg dels anys una interpretació extensiva de les competències de les Comunitats Europees, la qual cosa comporta una reducció de les competències residuals dels estats (a través de la teoria de les competències implícites, d'interpretacions basades en l'*efecte útil* de les disposicions -que de vegades ha significat “efecte de major abast”-, o en l'aplicació uniforme del dret comunitari)<sup>9</sup>. A més, el Tribunal de Justícia ha considerat que l'exercici d'aquestes competències retingudes per part dels estats està sotmès al respecte del Dret comunitari amb arguments com el respecte de drets fonamentals, el dret a la no discriminació, el principi de la cooperació lleial que impedeix als estats posar en risc els objectius dels Tractats, o la primacia de l'interès general comunitari<sup>10</sup>. El fet de fer referència a algunes d'aquestes competències reservades és un mecanisme de defensa dels estats que pot obeir a una voluntat d'evitar que l'evolució de les competències de la Unió pròpia del seu exercici pogués arribar a atansar aquestes competències que els estats entenen que han de romandre com a seves. Aquesta reserva de competències també es justifica, des de la perspectiva dels estats, per dues raons:

---

<sup>9</sup> Com Laura Huici apunta en el capítol d'aquest informe dedicat al principi d'autonomia institucional, la interpretació del Tribunal de Justícia de les competències reservades als estats és restrictiva; HUICI, L., “La interpretació del principi d'autonomia institucional per part del Tribunal de Justícia de la Unió Europea: incidència en l'autonomia regional i local”.

<sup>10</sup> FERNANDEZ-MAUBLANC, L.-V., “L'évolution des compétences retenues par les états membres”, *Les dynamiques du Droit européen en début du siècle. Etudes en l'honneur de Jean Claude Gautron*, Paris: Editions Pédone, 2004, p. 324-325 (321-332). Per a aquesta autora, a més, “El respecte del dret comunitari imposat als estats en l'exercici de les seves competències retingudes és un element essencial de la integració comunitària, més discret que certes transferències de competències, però dotat d'una indubtable eficàcia” (p. 326).

Primera, per la dificultat que hi ha per identificar els poders d'acció concrets d'algunes d'aquestes competències, que es deriva del fet que en determinats àmbits, com en l'ELSJ, les competències de la Unió Europea tenen una *vis expansiva* més gran que en d'altres. Y, segona, per la voluntat de restringir al màxim l'aplicació de límits a la discrecionalitat dels estats en l'exercici de les seves pròpies competències derivats de la necessitat de respectar l'ordenament jurídic comunitari. Les competències retingudes expressen un "poder de decisió efectiu i irreductible", encara que hagin d'exercir-se de conformitat amb l'ordenament jurídic de la Unió<sup>11</sup>.

La reserva de competències no només contempla elements vinculats al monopoli de la força, és a dir, manteniment de l'ordre públic o de la seguretat interior, sinó que també atansa elements de política migratòria, com l'establiment de quotes de treballadors estrangers no nacionals d'un dels països de la Unió. Dins de cada estat, l'exercici d'aquestes competències també dependrà del repartiment competencial intern, que haurà de ser respectat per la Unió d'acord amb el principi d'autonomia institucional.

#### **4. Els "mecanismes de fre d'emergència"**

En matèria de Cooperació judicial penal es troben els anomenats "mecanismes de fre d'emergència" que permeten que quan un membre del Consell consideri que un projecte de directiva o reglament afecta "aspectes essencials del seu sistema de justícia penal" pugui sol·licitar que l'assumpte es remeti al Consell Europeu i, si en ell no s'arriba a un consens, pugui establir-se una cooperació reforçada. Aquests frens a l'exercici de les competències de la Unió responen a la idea de que cal "protegir" aspectes essencials dels sistemes de justícia penal dels estats membres, ja que reflecteixen qüestions pròpies de la seva identitat nacional o constitucional. Els "frens d'emergència" es preveuen en:

- a. L'article 82.3 TFUE, sobre reconeixement mutu de sentències i resolucions judicials i cooperació policial i judicial en assumptes penals amb dimensió transfronterera;
- b. L'article 83.3 TFUE, sobre la definició d'infraccions penals i sancions d'especial gravetat i amb dimensió transfronterera;

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 331-332.



- c. L'article 86.1 TFUE, sobre l'establiment d'una Fiscalia europea; i
- d. L'article 87.3 TFUE, sobre mesures de cooperació operativa entre autoritats policials.

## **5. Les clàusules de revisió dels Tractats constitutius**

Les disposicions sobre la revisió dels Tractats constitutius mantenen la capacitat de decisió individual i autònoma dels estats. La revisió ordinària podrà tenir “per finalitat, entre altres coses, la d’augmentar o reduir les competències atribuïdes a la Unió en els Tractats” (article 48.2 TUE). La possibilitat de reduir competències de la Unió és una novetat del Tractat de Lisboa que comporta una certa renúncia a l’esperit del funcionalisme i a la idea de la integració com a procés irreversible. Quant a la revisió simplificada, es preveu que la seva entrada en vigor requerirà l’“aprovació” dels estats membres “de conformitat amb les seves respectives normes constitucionals” i que “no podrà augmentar les competències atribuïdes a la Unió pels Tractats” (article 48.6 TUE).

## **6. El dret de retirada de la Unió**

L'article 50 TUE reconeix expressament el dret dels estats membres de retirar-se de la Unió Europea, la qual cosa significa que el procés d'integració no és irreversible i que es basa en una voluntat continuada dels estats (que, per això, han de continuar essent estats) de pertànyer a la UE.

Amb la inclusió expressa en el TUE del dret dels estats de retirar-se de la Unió es reforça la proclamació d'un fet indiscutible, almenys en l'actualitat, que és que la Unió es fonamenta en els estats, els elements constitutius dels quals no estan destinats a quedar tan pertorbats per la integració europea fins al punt de deixar de ser-ho. Aquest esforç de visibilització sobre que el fonament de la Unió són els estats també es troba en l'article 4.2 TUE, al qual s'ha al·ludit anteriorment, on s'assenyalen com algunes de les “funcions essencials” de l'estat, “les que tenen per objecte garantir la seva integritat territorial, mantenir l'ordre públic i salvaguardar la seguretat nacional”, que no deixa de ser l'enunciació de característiques que constitueixen el caràcter d'Estat d'acord amb el Dret internacional. Tant el reconeixement del dret de retirada de la Unió, com

L'al·locució sobre el respecte de les “identitats nacionals” són coherents amb la idea que els estats mantenen la seva existència com a ens sobirans independents, i que no s'està davant una plataforma de creació d'un estat europeu<sup>12</sup>. En relació amb això és interessant tenir en compte que, en la sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany sobre la compatibilitat del Tractat de Lisboa i de les lleis d'aprovació i acompanyament amb la Llei Fonamental, precisament, allò que es posava en qüestió era la supervivència de l'estat alemany, la qual cosa va exigir que el Tribunal Federal examinés precisament fins a quin punt es preservava la sobirania estatal (incloent-hi el poder constituent), si el territori continuava corresponent a la República Federal en tant subjecte jurídic, i si s'assegurava la continuïtat de l'existència del “poble alemany”<sup>13</sup>.

### **III. ELS LÍMITS A LA INTEGRACIÓ BASATS EN EL RESPECTE DE L'ESTAT A LA JURISPRUDÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMANY I DEL CONSELL CONSTITUCIONAL FRANCÈS**

En els anys noranta l'abast de la integració era ja de tal magnitud que va ressorgir amb força el debat sobre els seus límits. Alguns Tribunals constitucionals van desenvolupar aquests límits des de la perspectiva de l'estat, com el Tribunal Constitucional Federal alemany i el Consell Constitucional francès, encara que amb notables diferències entre tots dos. En els dos casos, així com en d'altres, les seves decisions i sentències sobre la compatibilitat o incompatibilitat dels successius Tractats de reforma dels Tractats constitutius amb les constitucions respectives ha anat configurant un límit a la integració europea que, en ocasions, s'ha fet explícit en les disposicions constitucionals d'obertura a la participació de l'estat en la Unió<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> *Vid.* al respecte, THYM, D., “In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the *Lisbon* judgement of the German Constitutional Court”, *Common Market Law Review*, vol. 46, 2009, p. 1803.

<sup>13</sup> Sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany de 30 de juny de 2009, *loc. cit.* § 298-350.

<sup>14</sup> L'aproximació a França i Alemanya és, no obstant, diferent. A França “coexisteixen” les normes nacionals “pures” i les de la UE integrades en l'ordre jurídic intern, en canvi, a Alemanya el sistema jurídic és unitari. Sobre les diferències entre un i altre, BAUER, K.M., “Note. Conditions et contrôles constitutionnels de la validité interne du droit de l'Union”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 45, n° 4, 2009, pp. 826-828.

El Tractat de Masstricht va comportar una renovació i ampliació del debat sobre els contorns i els límits de la integració europea, la qual cosa en alguns estats membres va portar a una reformulació de les seves clàusules constitucionals d'obertura a aquesta integració. A França, la primera reforma de la Constitució per emparar la pertinença de França a la Unió Europea va suposar la introducció de l'article 88 "Sobre la Unió Europea", que ha estat successivament modificat després de gairebé cada Tractat de reforma dels tractats constitutius<sup>15</sup>. Aquest article contempla la participació de l'Assemblea Nacional i del Senat en els assumptes de la Unió, que "poden" emetre informes sobre els projectes d'actes legislatius o uns altres que han de ser sotmesos a aquestes cambres per part del Govern. Després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, també es preveu que "puguin" emetre un informe sobre la compatibilitat d'un projecte d'acte legislatiu amb el principi de subsidiarietat, i presentar un recurs davant el Tribunal de Justícia de la Unió per violació d'aquest principi a través del Govern.

A Alemanya, la participació en la Unió Europea es preveu en l'article 23 de la Llei Fonamental de la República Federal de 23 de maig de 1949<sup>16</sup>. En aquest article, s'estableix la participació de les dues cambres legislatives, el Bundestag i el Bundesrat, en els assumptes de la Unió Europea. La participació del Bundesrat articula la intervenció dels ens regionals, els Länder: "El Bundestag i, a través del Bundesrat, els Länder participen en els assumptes relatius a la Unió Europea" (article 23.2). El grau de participació de les regions en els assumptes de la Unió, a més, està regulat en aquest

---

<sup>15</sup> Constitució francesa de 4 d'octubre de 1958, disponible en versió consolidada a <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution.htm> (últim accés 30.9.2010).

<sup>16</sup> "(...) 4. El Bundesrat haurà de participar en la formació de la voluntat de la Federació en la mesura en què hagi de participar en les corresponents mesures a nivell nacional o els Länder siguin competents a nivell nacional.

5. Quan els interessos dels Länder estiguin afectats en una matèria de competència exclusiva de la Federació i, en altres matèries, quan la Federació tingui el dret de legislar, el Govern Federal tindrà en compte la posició adoptada pel Bundesrat. Quan s'afectin les competències legislatives dels Länder, l'organització administrativa o els procediments administratius dels Länder, la posició del Bundesrat haurà de ser tinguda en compte en la major mesura del possible per determinar la posició de la Federació, que ha de ser coherent amb la seva responsabilitat envers la nació en el seu conjunt. En matèries en què pot donar-se un increment de les despeses o una reducció dels ingressos per a la Federació, es requerirà l'aprovació del govern federal.

6. Quan s'afectin de forma determinant competències exclusives dels Länder respecte de l'educació, la cultura o la radiodifusió, l'exercici dels drets de la República Federal d'Alemanya com estat membre de la Unió Europea serà delegat per la federació a un representant dels Länder designat pel Bundesrat. Aquests drets s'exerciran amb la participació i la coordinació amb el Govern Federal; el seu exercici haurà de respectar la responsabilitat de la Federació respecte de la nació en el seu conjunt. (...)".

Disponible en anglès en una traducció oficial del Bundestag *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, versió actualitzada a abril de 2010 a <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (últim accés 30.9.2010).

article, i es garanteix la participació dels Länder fins al màxim nivell (que un dels seus representants pugui defensar la posició d'Alemanya davant el Consell), en cas que s'afectin de forma determinant algunes de les seves competències exclusives. La responsabilitat de la Federació davant l'estat, de totes maneres, queda preservada. La "identitat constitucional" d'Alemanya incorpora la participació de les regions en els assumptes de la Unió, a través de l'article 23, i és un deure la Unió (article 4.2 TUE) respectar-la.

### **1. Límits constitucionals a la integració que es deriven de l'existència d'àmbits reservats a formes d'organització jurídic- política del tipus estat, a la Sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany de 30 de juny de 2009 sobre el Tractat de Lisboa**

El Tribunal Constitucional Federal alemany (TCFA) va emetre la sentència relativa a la compatibilitat amb la Llei Fonamental del Tractat de Lisboa, la llei d'aprovació i una llei d'acompanyament sobre la participació de les cambres legislatives en assumptes relatius a la UE el 30 de juny de 2009. El Tractat de Lisboa va ser considerat compatible amb la Llei Fonamental (LF), però la llei d'acompanyament es va considerar que no respectava suficientment la participació de les cambres legislatives en els assumptes de la Unió. Ja en la seva sentència de 12 d'octubre de 1993<sup>17</sup> sobre el Tractat de Maastricht el Tribunal alemany va establir "restriccions constitucionals" a la integració i es va postular com a autoritat decisòria última sobre la conformitat de l'evolució de la integració amb aquestes restriccions i, per tant, amb l'acte de ratificació de l'estat que implica l'atribució de competències. En la sentència de 2009 s'aprofundeix en aquests dos eixos, amb postulats més marcats sobre, essencialment, les següents qüestions: el respecte del principi democràtic, els *límits*<sup>18</sup> constitucionals a la integració i, com un d'aquests límits, la preservació de la categoria d'estat per part de la República Federal, amb el manteniment de la seva sobirania, territori i poble. En aquest punt i en el següent s'exposaran els aspectes que incideixen més en la idea del respecte per part de la UE de

---

<sup>17</sup> Sentència de la Sala Segona del Tribunal Constitucional Federal alemany de 12 d'octubre de 1993 sobre el Tractat de la Unió Europea (Tractat de Maastricht) [2 BvR (empara constitucional) 2134 i 2159/92], publicada en castellà a la *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, nº 3, 1993, pp. 975-1030.

<sup>18</sup> Es refereix al canvi de "restriccions constitucionals" a "límits", THYM, D., "In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the *Lisbon* judgement of the German Constitutional Court", *loc. cit.*, p. 1795.

la identitat nacional dels estats membres (transformada en identitat *constitucional*, en terminologia del TCFA) i de les seves funcions essencials.

Quant als límits constitucionals a la integració, el TCFA ha desenvolupat a la sentència de juny de 2009 la idea que existeix una identitat constitucional indisponible de la qual formen part els principis estructurals de l'estat<sup>19</sup>, la divisió en Länders i la participació d'aquests en el procés legislatiu; que bàsicament es correspon amb la clàusula d'intangibilitat de la LF o "eternity clause"<sup>20</sup> (article 79.3 LF juntament amb els articles 1 i 20 LF)<sup>21</sup>. Això no és obstacle per a que existeixi també a la Llei Fonamental un "principi d'obertura al Dret europeu"<sup>22</sup>. Per al TCFA, la participació en la Unió Europea comporta la preservació de l'"estatalitat constitucional sobirana" de la República Federal, la qual cosa implica que la UE (1) es basi en el "principi d'atribució singular i restringida de competències"; (2) respecti la "identitat constitucional dels estats membres"; i (3) que els estats membres "no perdin la seva capacitat d'organització política i social de les condicions de vida"<sup>23</sup>. Per al TCFA, ha de preservar-se la "responsabilitat nacional sobre la integració"<sup>24</sup>, cosa que comporta dos tipus de control en exclusiva per part del propi Tribunal: un control *ultra vires* i un control de la vulneració de la identitat nacional"<sup>25</sup>. Però a més d'aquests límits que, en essència, ja formaven part de la seva jurisprudència des de la sentència Maastricht d'octubre 1993, a la sentència de juny de 2009 es desenvolupa un altre tipus de límits que es deriven de la necessitat que els estats "conservin espai suficient per a l'ordenació política de les condicions de vida econòmiques, culturals i socials"<sup>26</sup>.

El TCFA considera que "El principi democràtic imposa (...) límits de contingut a la transferència de drets de sobirania, que no es deriven ja de la indisponibilitat del poder constituent i de la sobirania estatal"<sup>27</sup>. Aquest principi comporta "la formació d'una voluntat majoritària que pugui imposar-se i que emani directament del poble" i això es

---

<sup>19</sup> Inscrita a l'article 20 de la Llei Fonamental [LF]: democràcia, Estat de dret i caràcter social de l'Estat, República, Estat Federal i contingut dels drets fonamentals imprescindible per al respecte de la dignitat de la persona.

<sup>20</sup> DOUKAS, D., "The verdict of the German Federal Constitutional Court on the Lisbon Treaty: Not guilty but don't do it again i", *European Law Review*, vol. 34, 2009, p. 872.

<sup>21</sup> Sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany de 30 de juny de 2009, *loc. cit.* §216-218.

<sup>22</sup> *Ibidem*, §225.

<sup>23</sup> *Ibidem*, §226.

<sup>24</sup> *Ibidem*, §239.

<sup>25</sup> *Ibidem*, §239-241.

<sup>26</sup> *Ibidem*, §249.

<sup>27</sup> *Ibidem*, §247.

dificulta en entorns de supranacionalització cap a l'exterior on “els ciutadans amb prou feines s'orienten, a l'hora d'exercir el seu dret de vot, per nexes de responsabilitat tangibles”<sup>28</sup>. La conservació de competències està també vinculada a la preservació de la categoria d'estat que comporta un àmbit de competències reservades (*domaine réservé*). En relació amb aquesta qüestió ha estat posat en relleu críticament que el TCFA parteix de conceptes anquilosats de sobirania, d’“associació d'estats sobirans”, o de l’“esquema interior/exterior” que “contradiu el procés evolutiu de constitucionalització d'Europa”<sup>29</sup>.

“L'espai suficient d'ordenació política” de les condicions de vida dels pobles és aplicable a:

“àmbits materials que impregnen les circumstàncies vitals dels ciutadans, sobretot el seu àmbit privat de responsabilitat personal i de seguretat personal i social, que estan protegits pels drets fonamentals, així com aquelles decisions polítiques que depenen de forma especial de pressupostos culturals, històrics i lingüístics, i que es desenvolupen a través de debats en un espai polític estructurat per la política de partits i el Parlament. Àmbits fonamentals de conformació democràtica són, entre d'altres, la ciutadania estatal, el monopoli de la força civil i militar, els ingressos i les despeses incloent-hi l'endeutament, així com els supòsits de vulneració que són rellevants per a la realització dels drets fonamentals, especialment en cas d'ingerències de gran intensitat, tals com la privació de llibertat en l'àmbit del Dret penal o les mesures d'internament. Entre aquests àmbits materials es troben també les qüestions culturals, com les decisions sobre la llengua, la conformació de les relacions familiars i educatives, l'ordenació de la llibertat d'opinió, premsa, reunió, o el tractament de les creences religioses o de les posicions ideològiques”<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, §247.

<sup>29</sup> HÄBERLE, P., “La regresiva «Sentencia Lisboa» como «Maastrich-II» anquilosada”, traducció de Francisco Balaguer Callejón, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 12, 2009, pp. 397-429.

<sup>30</sup> Sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany de 30 de juny de 2009, *loc. cit.*, §249.

## 2. La necessitat de permanència de l'estat i la responsabilitat sobre la integració a la Sentència del TCFA de 30 de juny de 2009, i les conseqüències sobre les regions

Una altra de les línies d'argumentació de la sentència del TCFA de 30 de juny de 2009 és la que es refereix a la continuació de l'existència de la RF d'Alemanya després del Tractat de Lisboa. Per al TCFA no es transfereix poder constituent, ni es renuncia a la sobirania estatal, cosa que fa necessari el principi d'atribució singular i restringida de competències i la interpretació de les disposicions del Tractat de manera que “es preservi tant la identitat constitucional i política dels estats membres (...) com també la seva responsabilitat pel que fa a la direcció i conformació fonamental de la política de la Unió”<sup>31</sup>. Un dels (pocs) aspectes positius que s'han destacat de la sentència de 30 de juny és precisament el de la formulació del concepte de “responsabilitat sobre la integració” que no ha de cenyir-se només a l'estat, sinó també a “tots els òrgans existents en la UE”<sup>32</sup>. La responsabilitat sobre la integració de l'estat incumbeix també a tots els òrgans i àmbits de poder, és a dir, també a les regions que assumeixen, en la mesura de les seves competències, la comesa de contribuir al desenvolupament d'una integració que ha incorporat el respecte de l'autonomia regional entre els seus eixos de funcionament. De totes maneres, la “responsabilitat sobre la integració” també incorpora un risc, limitat, de *renacionalització* respecte del que les regions podrien jugar un paper important<sup>33</sup>.

La preservació de l'estat s'analitza en relació amb: la sobirania estatal que, incloent-hi el poder constituent, queda protegit en essència; el territori; i la continuïtat de l'existència del poble alemany. D'acord amb la sentència de juny de 2009, la sobirania estatal es preserva en els següents punts<sup>34</sup>:

- a. El principi d'atribució singular i concreta de competències, i els mecanismes de protecció jurídic-materials del Dret substantiu (reserva de competències i normes sobre l'exercici de competències).

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, §298.

<sup>32</sup> HÄBERLE, P., “La regresiva «Sentencia Lisboa» como «Maastrich-II» anquilosada”, *loc. cit.*, pp. 416 y 423.

<sup>33</sup> Planteja el risc de renacionalització, HANF, D., “L'encadrement constitutionnel de l'appartenance de l'Allemagne à l'Union Européenne. L'apport de l'arrêt «Lisbonne» de la Cour Constitutionnelle Fédérale”, *Cahiers de Droit Européen*, vol. 45, n° 5-6, 2009, p. 699-700.

<sup>34</sup> Sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany de 30 de juny de 2009, *loc. cit.*, §299-343.

- b. Les noves previsions sobre revisió dels tractats constitutius: En el procediment ordinari, perquè es preveu la ratificació; i en els procediments simplificats, perquè es preveu l'aprovació dels estats de conformitat amb les seves respectives normes constitucionals. En el cas del *sistema general de passarel·les* i de les *clàusules passarel·la especials* en disposicions concretes dels Tractats, la sobirania estatal es preservaria pel fet que el TCFA estableix que l'aprovació del representant alemany en el Consell Europeu requerirà una “aprovació” del mateix tipus que amb les revisions simplificades, és a dir, que compleixi amb els requisits de l'article 23 de la Llei Fonamental. Amb això, el TCFA desactiva la suposada agilitat d'aquests mecanismes, augmentant la legitimitat democràtica del seu funcionament. Per als Länders, aquesta solució suposa que s'asseguri la seva participació en les decisions sobre el canvi de la unanimitat a la majoria qualificada com a sistema de votació en el Consell, o sobre el pas del procediment especial al procediment ordinari de presa de decisions en matèries de la seva competència, la qual cosa, d'altra banda, compensa la reducció del seu poder de configurar, en part, les decisions que prèviament s'adoptaven per unanimitat.
- c. La previsió expressa de la possibilitat per als estats de decidir retirar-se de la Unió, de conformitat amb les seves normes constitucionals.
- d. La Declaració número 17 relativa a la primacia, perquè “confirma (...) la situació legal existent tal com ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional Federal”, és a dir, en el sentit de que correspon a aquest la verificació del respecte del principi d'atribució de competències i la determinació de les conseqüències d'aquest control<sup>35</sup>.

La definició de la sobirania estatal que aplica el TCFA es basa en una concepció molt tradicional que deixa de costat l'evolució de la “Comunitat supranacional en un ordre jurídic integrat que confereix drets a persones privades”<sup>36</sup>. El TCFA menysté en alguna mesura la trajectòria de “posada en comú” de les sobiranies i de “supranacionalidad” a través d'organitzacions d'integració, que transforma el mateix

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, §331.

<sup>36</sup> I això, a més, “intencionadament”, a parer de DOUKAS, D., “The verdict of the German Federal Constitutional Court on the Lisbon Treaty: Not guilty but don't do it again i”, *loc. cit.*, p. 871.



concepte d'exercici de sobirania, a part de tancar les portes a l'evolució federal de la Unió Europea.

Quant a la preservació de el “domini” sobre el territori<sup>37</sup>, el TCFA considera que el Tractat de Lisboa “no suposa una renúncia al territori estatal de la República Federal d'Alemanya”<sup>38</sup>. Això es va analitzar respecte de la consecució d'un *Espai* de Llibertat, Seguretat i Justícia a la Unió Europea. El TCFA va considerar que aquest objectiu i el seu desenvolupament segueixen la senda de la “relativització de l'element fronterer en instaurar un sistema integrat de gestió de les ‘fronteres exteriors’ de la Unió Europea”<sup>39</sup>, però també que això no comportava l'existència d'un territori propi pertanyent directament a la Unió. Finalment, el TCFA va considerar que el Tractat de Lisboa tampoc dissolia l'existència d'un “poble de l'estat” pel desenvolupament de la ciutadania de la Unió, que no constitueix “un poble de la Unió, que, en tant subjecte jurídic autoconstituent estaria cridat a la seva pròpia autodeterminació”<sup>40</sup>.

### **3. La Decisió del Consell Constitucional francès de 20 de desembre de 2007, i la dicotomia entre limitacions de sobirania i transferències de tot o part de la sobirania nacional**

En el marc de la integració europea, el Consell Constitucional francès ja va establir l'any el 1976 una distinció entre les *limitacions* i les *transferències* de sobirania en l'examen de la compatibilitat amb la Constitució de l'*Acta Electoral Europea*, per la qual el Parlament europeu hauria de passar a ser escollit per sufragi electoral directe. Les limitacions de sobirania estarien autoritzades pel Preàmbul de la Constitució de 1946 sota condició de reciprocitat, i les transferències de tot o part de la sobirania nacional a una Organització Internacional no estarien autoritzades per la Constitució francesa<sup>41</sup>. La diferència entre les dues, limitacions i transferència, es va entendre com

---

<sup>37</sup> Amb un tractament que recorda a la concepció del *nomos* de la terra de Carl Schmitt: SCHMITT, C., “El *Nomos* de la Tierra en el Derecho de Gentes del «*Ius publicum europaeum*»” traducció de Dora Schilling Thou, Comares, Granada, 2002.

<sup>38</sup> Sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany de 30 de juny de 2009, *loc. cit.*, §344.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*, §346.

<sup>41</sup> “Considerant que si el Preàmbul de la Constitució de 1946, confirmat pel de la Constitució de 1958, disposa que, sota reserva de reciprocitat, França consenteix a les limitacions de sobirania necessàries per a l'organització i la defensa de la pau, cap disposició de naturalesa constitucional autoritza transferències de tot o part de la sobirania nacional a una organització internacional, sigui quina sigui”, Consell Constitucional francès, Decisió de 29-30 de desembre de 1976, sobre la conformitat amb la Constitució

una diferència de naturalesa i no de grau o d'abast de la cessió. Les limitacions es referirien a l'exercici de certes competències i no afectarien a l'essència i el títol de la sobirania, com sí ho farien les transferències de sobirania que portarien a una "distribució diferent de les col·lectivitats sobiranes"<sup>42</sup>. Les limitacions serien simples delegacions parcials i condicionades, revocables i recuperables d'una competència i els poders que permeten el seu exercici<sup>43</sup>. Per a alguns autors, aquesta distinció és insostenible, perquè no pot haver-hi limitació sense transferència: és la transferència allò que limita la sobirania<sup>44</sup>.

L'any 1992, el Consell Constitucional francès va haver de resoldre en tres sentències qüestions relatives a la compatibilitat amb la Constitució del *Tractat de la Unió Europea* de Maastricht<sup>45</sup>. En la primera d'elles, d'abril de 1992 (308 DC), va establir que el Tractat de Maastricht no podia ser ratificat sense una revisió constitucional prèvia, a causa de (1) les disposicions sobre la ciutadania europea, perquè a França els representants dels municipis intervenen en la designació de membres del Senat, que participa en l'exercici de la sobirania nacional; (2) les disposicions sobre l'establiment d'una UEM, que en la seva tercera etapa comportaria la introducció de l'Euro i l'exercici de poder per part del Banc Central Europeu; i (3) certes mesures sobre lliure circulació de persones, algunes de les quals s'adoptarien per majoria qualificada i no per unanimitat, la qual cosa, segons el Consell Constitucional, afectava a les *condicions essencials d'exercici* de la sobirania nacional. Aquesta decisió va comportar l'adopció de la *loi constitutionnelle* n° 95-880 de 25 de juny de 1992, que va

---

de la decisió del Consell de les CCEE relativa a l'elecció de l'Assemblea per sufragi electoral directe (76-71 DC), §2, FAVOREU, L., PHILIP, L., *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 5<sup>a</sup> ed., Sirey, Paris, 1989, pp. 320-323..

<sup>42</sup> BOULOUIS, J., "Conseil constitutionnel (France), décision du 30 décembre 1976. Observations", *Cahiers de Droit Européen*, n° 4, 1977, p. 477.

<sup>43</sup> GAÏA, P., "Jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, «Acord de Schengen»", *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 8, 1991, p. 706.

<sup>44</sup> "(T)oute limitation suppose un transfert de souveraineté", LUCHAIRE, Fr., "Le Conseil Constitutionnel et la souveraineté nationale", *Revue du Droit Public*, n° 6, 1991, p. 1512.

<sup>45</sup> El Consell Constitucional es va pronunciar la primera vegada, el 9 d'abril de 1992, a petició del President de la República (92-308 DC), sobre la compatibilitat del Tractat amb la Constitució; la segona vegada, el 2 de setembre, a petició de 70 senadors (92-312 DC) sobre la compatibilitat del TUE amb la Constitució modificada; i la tercera vegada, el 23 de setembre, a petició de 63 diputats (92-313 DC), sobre la constitucionalitat de la llei que autoritzava al president de la República a ratificar el TUE després de sotmetre-ho a referèndum. En l'última d'aquestes sentències, el Consell Constitucional es va declarar no competent i en la segona va considerar que la Llei de reforma constitucional dictada després de la primera decisió era correcta. Decisions: "9 avril 1992 *Maastricht I*, 308 DC; 2 septembre 1992 *Maastricht II*, 312 DC; 23 septembre 1992 *Maastricht III*, 313 DC", FAVOREU, L., PHILIP, L., *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 7<sup>a</sup> ed., Sirey, Paris, 1993, pp. 781-796.

incorporar a la Constitució francesa un nou Títol XV *Sobre les Comunitats Europees i la Unió Europea*. La tècnica jurídica utilitzada en ella va consistir en incorporar a la Constitució clàusules específiques, referides a la UEM, a la llibertat de circulació, i al dret de vot i de sufragi passiu en les eleccions municipals, àmbits en els quals es va establir que la República francesa participava, sota reciprocitat, textualment, “segons les modalitats previstes en el Tractat de la Unió Europea signat el 7 de febrer de 1992”<sup>46</sup>.

Posteriorment, en la decisió de 2 d'octubre de 1997 (394 DC) sobre el Tractat de d'Amsterdam, el Consell Constitucional francès (CCF) va ordenar la seva pròpia línia argumentativa iniciada en els anys setanta en establir que “resulta dels textos de valor constitucional que el respecte de la sobirania nacional no és obstacle per a què, sobre la base de les disposicions (...) del preàmbul de la Constitució de 1946, França pugui concloure, sota condició de reciprocitat, compromisos internacionals per participar en la creació o en el desenvolupament d'una organització internacional permanent, dotada de personalitat jurídica i investida de poders de decisió pels efectes de transferències de competències consentides pels estats membres”<sup>47</sup>. Recolzant-se en aquestes consideracions de principi, va establir que les transferències de competència relatives a la comunitarització del Títol IV del TCE, sobre *Visats, asil, immigració i altres polítiques relacionades amb la lliure circulació de persones*, és a dir, àmbits que formen part del nucli tradicional de sobirania estatal, afectaven a les *condicions essencials d'exercici de sobirania*, bàsicament per la previsió d'un canvi en el sistema de presa de decisions de la unanimitat a la majoria qualificada en el termini de cinc anys des de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam. A partir d'aquesta decisió es confirmava la hipòtesi (encara no rebatuda per decisions posteriors) segons la qual el CCF consideraria que totes les *transferències* de competències afecten a les *condicions essencials d'exercici* de la sobirania nacional (ja que en definitiva són transferències de part de la sobirania nacional), excepte quan estan expressament previstes en la Constitució i el seu desenvolupament s'ajusta també a les modalitats previstes en la

---

<sup>46</sup> El text consolidat de la Constitució francesa es pot consultar en línia, així com també les successives reformes constitucionals a <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution.htm> (últim accés 30.9.2010).

<sup>47</sup> Consell Constitucional, Decisió n° 97-304 DC de 31 de desembre de 1997 *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes*, §6-7 (en línia) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1997/97-394-dc/decision-n-97-394-dc-du-31-decembre-1997.11129.html> (últim accés 30.9.2010).

Constitució<sup>48</sup>. La tècnica jurídica de revisió de la Constitució també va consistir en “constitucionalitzar” expressament clàusules que prèviament el Consell Constitucional havia dit que eren inconstitucionals. Aquest mecanisme afecta la pròpia coherència de la Constitució i força una nova revisió constitucional amb cada revisió dels Tractats constitutius que comporti atribucions de competències.

El Consell Constitucional francès va examinar la compatibilitat del Tractat de Lisboa (TUE i TFUE) amb la Constitució francesa a la Decisió n° 2007-560 de 20 de desembre de 2007<sup>49</sup> i, d’una manera similar a com ja ho havia fet en la decisió relativa al Tractat pel qual s’establí una Constitució per a Europa<sup>50</sup> (fins i tot referint-se a aquesta decisió expressament<sup>51</sup>), va considerar que era necessària una modificació de la Constitució prèvia a la ratificació perquè afectaven a les *condicions essencials d’exercici de la sobirania nacional*, principalment, les següents categories de normes:

- a. Les que transfereixen competències “inherents a la sobirania nacional” a la UE i estableixen el seu exercici a través del procediment legislatiu ordinari, com en matèria de lluita antiterrorista; de control de fronteres; de lluita contra la tracta d’éssers humans; de cooperació judicial en matèria civil i cooperació judicial en matèria penal; o per a l’establiment d’una Fiscalia Europea<sup>52</sup>.
- b. Les que modifiquen les regles de decisió aplicables en matèries inherents a l’exercici de la sobirania nacional, bé substituint la unanimitat per la majoria qualificada, bé conferint poders al Parlament Europeu (“que no constitueix l’emanació de la sobirania nacional”), bé privant a França del poder d’iniciativa<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> La *Loi constitutionnelle* n°. 99-49 de 25 de gener de 1999 va modificar el segon paràgraf de l’article 88.2 que es referia a la lliure circulació de persones per establir que França consentia en la transferència de competències necessària *segons les modalitats previstes en el TCE d’acord amb la redacció que resulta del Tractat firmat el 2 d’octubre de 1997*.

<sup>49</sup> Consell Constitucional, Decisió de n° 2007-560 DC de 20 de desembre de 2007 *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l’Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/cc-20073873.pdf> (últim accés 30.9.2010).

<sup>50</sup> Consell Constitucional, Decisió n° 2004-505 DC de 19 de novembre de 2004 *Traité établissant une Constitution pour l’Europe*; <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/cc-2004505dc.pdf> (últim accés 30.9.2010).

<sup>51</sup> Consell Constitucional, Decisió de n° 2007-560 DC de 20 de desembre de 2007, §21.

<sup>52</sup> *Ibidem*, §18-19.

<sup>53</sup> *Ibidem*, §20.

c. Les relatives a clàusules *passarel·la*, general i específiques, així com les disposicions relatives a la revisió simplificada dels Tractats<sup>54</sup>.

d. Les relatives a l'augment de la participació dels parlaments nacionals en els assumptes de la Unió<sup>55</sup>.

En definitiva, per al Consell Constitucional la pèrdua de sobirania per part de l'estat francès, personificat en la nació, és a dir, la pèrdua del poder de decisió últim que es tradueix en un dret de veto és el que pertorba les *condicions essencials d'exercici de la sobirania de la nació*.

#### IV. CONSIDERACIONS FINALS

En una part important de disposicions dels Tractats de la UE i de Funcionament de la UE, en la seva versió Lisboa, es tradueix una lluita contra el dèficit d'estat o de sobirania estatal, en certa manera contradictòria amb la pròpia essència de la integració europea que és la pertorbació de les sobiranies a favor d'una gestió comuna dels interessos compartits. En la doctrina s'ha fet referència en aquest sentit a l'"austeritat europeista"<sup>56</sup> del Tractat de Lisboa, contraposant-la a la "potenciació" o a "l'auge"<sup>57</sup> del component estatal de la Unió Europea. El TCFA i el CCF han construït la seva jurisprudència relativa a assumptes europeus després del Tractat de Maastricht (en el cas d'Alemanya, principalment, en les sentències d'octubre de 1993 i de juny de 2009, i en el cas de França en totes les decisions sobre les reformes dels tractats constitutius) en la necessària preservació de l'estat, de la seva sobirania o de les *condicions essencials del seu exercici*, la qual cosa s'ha traduït en el Tractat de Lisboa en una major atenció als límits de la integració basats en el respecte de les identitats (nacionals, constitucionals) dels estats, i de l'exercici de les seves funcions essencials. De totes maneres, algunes

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, §21-27. La forma de resoldre el problema que plantegen les clàusules *passarel·la* i altres (apartats b i c) implica a les cambres legislatives, com en el cas d'Alemanya. A Alemanya caldrà una *aprovació* com la que es preveu a l'article 23, i a França, l'article 88.7 preveu que l'Assemblea Nacional i el Senat poden oposar-se a una modificació de les regles d'adopció de decisions d'actes de la Unió, amb revisions simplifiades o d'altra forma.

<sup>55</sup> *Ibidem*, §28-32.

<sup>56</sup> MOREIRO GONZÁLEZ, C. J., "La reorientación estatal de la Unión Europea", *loc. cit.*, p. 72.

<sup>57</sup> PETSCHEN, S., "La potenciación de los Estados y de sus diversos instrumentos de actuación", en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y DÍAZ BARRADO, C. M. (directors); ALCOCEBA GALLEGU M. A. y MANERO SALVADOR, A. (coordinadors), *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Madrid: Dykinson, 2008, pp. 57-63.

disposicions com les clàusules passarel·la continuen suposant una “tensió constitucional” important<sup>58</sup>.

El reforç dels elements d'estatalitat té un doble vessant respecte de l'autonomia regional i local: d'una banda es reforça la posició de les autoritats centrals de l'estat davant l'administració europea; però, per un altre, el deure respectar l'autonomia local i regional esdevé un límit de l'actuació de la UE i de l'actuació dels estats respecte de la seva participació en ella. El major o menor abast de la participació de les regions i els municipis en els assumptes de la UE depèn de la configuració de la pròpia identitat de l'estat, però aquesta participació també és un assumpte que forma part dels àmbits d'interès de la Unió. L'empremta del component estatal de la integració europea en el Tractat de Lisboa no necessàriament juga en contra del respecte de l'autonomia local i regional: en primer lloc perquè aquesta es reconeix en l'article 4.2 TUE, en les disposicions generals, la qual cosa es projecta sobre tota acció de la Unió; i, en segon lloc, per la vigència del principi d'autonomia institucional (al que s'han dedicat altres capítols d'aquest informe) que suggereix que la configuració dels estats membres no s'altera (o no hauria d'alterar-se) en detriment de les regions per la seva participació en la Unió.

En el Tractat de Lisboa, el reforç de la posició dels parlaments nacionals inclosos els autonòmics en el control del respecte del principi de subsidiarietat (tant el control previ, com el que condueix a compel·lir el govern a la presentació d'un recurs d'anul·lació davant el TJUE) pot considerar-se una compensació per la seva pèrdua de capacitat d'incidir en les decisions normatives de la UE, en reduir-se el nombre àmbits materials en els quals l'adopció de decisions en el Consell ha de fer-se per unanimitat, i en augmentar-se el volum de competències que hauran d'exercir-se pel procediment legislatiu ordinari (que comporta també l'adopció de decisions en el Consell per majoria qualificada)<sup>59</sup>. I això és tant més així en el cas de les regions com més fort és el paper d'aquestes en la configuració de la voluntat de l'estat en el si del Consell. Així, ho és més en països com Alemanya, en què la participació dels Länder és respectuosa amb el repartiment de competències intern respecte de la Federació, i està fins i tot prevista en

---

<sup>58</sup> Així ho descriu la Sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany de 30 de juny de 2009, *loc. cit.*, §238.

<sup>59</sup> La idea de “compensació” apareix a la Sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany de 30 de juny de 2009 sobre el Tractat de Lisboa, *loc. cit.* §293.

la Llei fonamental<sup>60</sup>. I ho és menys en el cas de França, en què el paper dels municipis i les regions és menys intens.

Tot i així, el compromís del respecte de l'autonomia regional i local per part de la Unió en les disposicions comunes del Tractat de la Unió Europea constitueix un fet important les conseqüències del qual encara són incertes. L'autonomia regional i local, d'acord amb el TUE, forma part integrant de la identitat nacional i de les estructures fonamentals polítiques i constitucionals dels estats, per la qual cosa, la preservació d'aquests és també la preservació d'un lloc per a les regions en els assumptes de la Unió Europea.

---

<sup>60</sup> Article 23.4-6, *Basic Law for the Federal Republic of Germany* (traducció oficial) <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> [últim accés 30.9.2010].

**ELS MECANISMES DE CONTROL DE LA SUBSIDIARIETAT  
PER PART DE LES CORTS GENERALS  
I DELS PARLAMENTS AUTONÒMICS**

Dres. Francina Esteve  
i Mariona Illamola  
Universitat de Girona

## **I. INTRODUCCIÓ**

És important tenir present que el principi de subsidiarietat no és un principi que regeixi l'atribució de competències sinó només l'exercici d'una competència "no exclusiva" ja existent, aplicant-se normalment a l'àmbit de l'exercici de les competències compartides, però també a totes aquelles que "no siguin exclusives", a diferència del principi de proporcionalitat que s'aplica a l'exercici de "tot" tipus de competència concretada en qualsevol acte europeu. Ambdós principis són dinàmics, és a dir evolucionen amb el temps, i malgrat les seves diferències, amb certa freqüència es troben interrelacionats.

Certament el principi de subsidiarietat és un principi fonamentalment polític, de caràcter subjectiu, que exigeix un judici de valor sobre "la suficiència o insuficiència de poder aconseguir els objectius a nivell intern" (test de suficiència) i sobre el seu "valor afegit" (test d'eficàcia i de dimensió), que entra dins el poder d'apreciació de les institucions<sup>1</sup> i que exigeix valorar si una determinada competència compartida s'ha d'exercir a nivell de la Unió o a un nivell territorial inferior. A banda, s'haurà de valorar també que les propostes europees no vagin més enllà del que sigui necessari per aconseguir els objectius fixats (test de proporcionalitat).

Així doncs, en cas de conflicte, el jutge, més enllà d'avaluar la suficient motivació de la proposta legislativa, hauria d'entrar a valorar principalment dos aspectes: si els objectius de l'acció proposada no poden ser aconseguits de manera suficient per l'actuació dels Estats membres (a nivell estatal, regional o local) i si els objectius es poden aconseguir

---

<sup>1</sup> CORTÉS MARTÍN, J.M., "El Tratado de Lisboa y las regiones", *Revista de Estudios Regionales*, nº86, 2009, p. 269.



millor mitjançant l'actuació de la Unió (pels beneficis que comporta i pels aspectes transnacionals).

Tal i com afirma Constantinesco, el nivell de popularitat i polèmica que envolta el principi de subsidiarietat es deu a la seva ambigüitat i respon a vegades al temor a la pèrdua de sobirania nacional per l'extensió de les competències de la UE, però també pot justificar, en altres ocasions, un increment lògic dels àmbits competencials comunitaris<sup>2</sup>. De tota manera, la clarificació del repartiment de competències que s'inclou en el Tractat de Lisboa<sup>3</sup> i un major control del principi de subsidiarietat, han esdevingut qüestions cabdals en el funcionament de la Unió Europea<sup>4</sup>, afegint-se actualment el vessant de la participació dels parlaments nacionals en el control de la legislació europea.

La implicació dels parlaments nacionals i dels parlaments autonòmics o regionals constitueix una iniciativa inèdita que pot afavorir la legitimitat democràtica de la Unió o almenys el coneixement dels afers europeus que poden afectar les competències estatals i autonòmiques, essent una realitat cada vegada més comuna que en certes matèries coincideixin diferents nivells d'intervenció territorial, des del nivell de la Unió fins el nivell estatal, regional i local (p.ex. en matèria mediambiental, social, econòmica, educativa ....).

Fa molts anys que el debat sobre el principi de subsidiarietat es troba en el centre de molts debats polítics<sup>5</sup>, però des de la Declaració de Laeken (2001) fins els treballs de la Convenció europea i els resultats del Tractat constitucional s'insisteix en la necessitat de millorar els instruments de control del principi de subsidiarietat en l'exercici de les competències comunitàries i en la necessitat d'impulsar una major participació dels

---

<sup>2</sup> CONSTANTINESCO, V., "La subsidiariété comme principe constitutionnel de l'integration européenne", *Aussenwirtschaft (Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen)* II-IV, 7/1991, pp. 440- 459.

<sup>3</sup> Veure MANGAS MARTÍN A., "El control del principio de subsidiariedad", *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Madrid, 2005, BOE, AEPDIRI y Escuela Diplomática, pp. 53-79; y ALBERTÍ E. , FOSSAS E. y CABELLOS M.A., *El Principi de subsidiarietat a la Unió Europea: la seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius, en especial, per als seus parlaments*, Barcelona, 2005, Parlament de Catalunya.

<sup>4</sup> Veure una visió crítica del tractament del principi de subsidiarietat a EMILIOU, N., "Subsidiarity : Panacea or Fig Leaf?", O'KEEFFE, D. Y TWOMEY, P. M. (coord.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, John Wiley & Sons, Londres-Nueva York-Toronto, 1994, pp. 65-83.

<sup>5</sup> Des del Tractat de Maastricht de 1992 es planteja la necessitat d'establir procediments de participació dels parlaments nacionals en els afers europeus i el Tractat d'Amsterdam va incloure un Protocol amb criteris vinculants per afavorir la participació parlamentària.

parlaments nacionals (i regionals) en les activitats de la UE<sup>6</sup>. El Grup de treball I de la Convenció, que es va saber coordinar eficientment amb el Grup IV, va tenir un paper decisiu en les novetats que es varen introduir primer en el Tractat constitucional i després en la reforma del Tractat de Lisboa, centrant la seva activitat en tres grans qüestions: Com garantir de la manera més eficaç possible el control del respecte del principi de subsidiarietat?, S'ha de crear un mecanisme o un procediment de control?, La naturalesa d'aquest procediment ha de ser política, judicial o política i judicial? Arribant a la conclusió que:

“el control del respeto de este principio debería ser de naturaleza política esencialmente y realizarse antes de la entrada en vigor del acto en cuestión”.

Els instruments previstos i que seran objecte d'anàlisi van especialment dirigits a controlar el principi de subsidiarietat i aquesta perspectiva permet que es desenvolupi un cert control polític sobre el contingut concret de la proposta, especialment de la necessitat i de la intensitat de les mesures proposades (control “*ex ante*”), però la decisió final pot també ser objecte d'un control jurídic (control “*ex post*”).

L'ús que se'n faci d'aquests nous instruments permetrà valorar si realment han contribuït a reforçar la legitimitat democràtica de tot el procés d'integració europea, igualment positiu seria que poguessin contribuir a “millorar la legislació europea i la de transposició nacional” (estratègia *better regulation*), atès que l'obertura, debat i seguiment dels temes hauria de permetre entendre millor les implicacions i els objectius de les normes europees i hauria de facilitar la seva posterior aplicació.

---

<sup>6</sup> El punt de partida dels treballs de la Convenció en matèria de subsidiarietat va ser el reconeixement de l'existència d'un corrent bastant estès que considerava que aquest principi no havia donat “los resultados esperados y que a menudo las consideraciones políticas o de urgencia han pesado más que el respeto del principio de subsidiariedad” CONV 71/02 de 30 de mayo de 2002.

## II. ELS PRINCIPIS DE SUBSIDIARIETAT I PROPORCIONALITAT EN EL TRACTAT DE LISBOA

El Tractat de Lisboa representa un avenç en relació al paper dels parlaments nacionals a nivell de la Unió i l'article 12 TUE preveu expressament que “*los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión*”. En el seu article 12.b) s'estableix concretament que els parlaments nacionals contribuïran al bon funcionament de la Unió vetllant pel respecte del principi de subsidiarietat<sup>7</sup>. És una disposició que deriva directament del mandat que el Consell Europeu de juny de 2007 va trametre a la Conferència Intergovernamental que havia d'adoptar el Tractat de Lisboa.

En relació a la inclusió d'aquest article com un avenç en la legitimitat democràtica de la Unió, Martín y Pérez de Nanclares considera que aquesta legitimitat deriva de la legitimitat democràtica formal i material del Parlament Europeu, l'enfortiment de la posició dels parlaments nacionals mostra una desconfiança envers el PE<sup>8</sup>. De diferent parer és Timmermans que opina que comprometre més els parlaments nacionals en el procés de presa de decisions europeu està bé tant per conscienciar als parlamentaris nacionals que Europa no és res que s'imposi des de l'exterior sinó que els implica igualment i directa, com pel fet que el procés decisor europeu hauria de figurar com un punt normal de l'ordre del dia parlamentari nacional<sup>9</sup>.

Els Protocols 1 i 2, recollint unes peticions de fa temps de certs diputats regionals i de diferents Estats (França, Alemanya i Països Baixos especialment), possibiliten que els parlaments nacionals contribueixin també a la tasca de vigilar el compliment del respecte dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat per part de les institucions legislatives europees.

---

<sup>7</sup> Altres funcions recollides en les lletres a) , b) i f) de l'article 12 TUE, són les de ser informats i rebre els projectes d'actes legislatius de la Unió i participar en la cooperació interparlamentària entre els parlaments nacionals i el Parlament Europeu, sense que es pugui considerar que aquest article incorpora nous instruments o nous drets.

<sup>8</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, *El Tratado de Lisboa : la salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*, José Martín y Pérez de Nanclares (coord.), Iustel, Madrid, 2008, pp. 273-294.

<sup>9</sup> Intervenció en el Seminari de la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE) que es va celebrar al Palau del Parlament de Catalunya el 21 de setembre de 2009. *El control del principi de subsidiarietat*, Parlament de Catalunya, Testimonis parlamentaris 30, 2010, pp. 23.

El Protocol 1 inclou vàries mesures per impulsar una major participació dels parlaments nacionals en les activitats de la Unió, però són més una consolidació de la pràctica procedimental preexistent que veritables novetats instrumentals, en canvi és en el Protocol 2 on s'inclouen les novetats més significatives sobre les condicions d'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat per part dels parlaments nacionals, tot i que en realitat els mecanismes específics de control, especialment l'anomenat "mecanisme d'alerta ràpida"<sup>10</sup> (*early warning system*) només fa referència al control del principi de subsidiarietat i per això aquest agafa més protagonisme que el control del principi de proporcionalitat, de tota manera no es pot oblidar que tots dos principis s'han de respectar i poden ser objecte de control jurisdiccional.

Sense interferir en les competències internes, la part final del primer paràgraf de l'art. 6 del Protocol 2 determina que els parlaments nacionals consultin als parlaments regionals amb competències legislatives, no s'especifica però quin ha de ser el procediment a seguir ni el caràcter de la consulta ni de l'opinió dels parlaments regionals.

Val la pena recordar que el Tractat de Lisboa manté el deure de totes les institucions de vetllar permanentment pel respecte del principi de subsidiarietat i això incorpora el deure de realitzar amplies consultes prèvies (art.2 Protocol 2).

Els Protocols 1 i 2 determinen que les propostes legislatives es remetrin directament per part de les institucions europees als parlaments nacionals i a partir d'aquest moment cada ordenament intern (pot ser cada parlament nacional o eventualment cada cambra legislativa o cada parlament regional) fixa el procediment intern a seguir per emetre un dictamen motivat en el termini màxim de vuit setmanes. Aquest és un dels canvis que ha aportat el Tractat de Lisboa en relació al termini de sis setmanes que havia previst el Tractat constitucional i es considera adequada aquesta ampliació del temps assignat per a l'elaboració dels dictàmens, atès que especialment en els Estats descentralitzats, si es vol preveure la possibilitat de que el parlament nacional pregui en consideració la "veu" dels parlaments regionals cal articular la col·laboració amb una gran rapidesa i eficàcia. També s'ha precisat que el termini de vuit setmanes comença a comptar des de que es disposa de la proposta en la llengua oficial de la Unió corresponent al país destinatari, el que a la pràctica suposaria poder disposar d'uns dies més si es treballa la proposta en la seva llengua original. És evident que la tasca d'elaboració del dictamen es veu facilitada

---

<sup>10</sup> Inicialment el "sistema d'alerta ràpida" va ser una aportació original del Grup de Treball I de la Convenció sobre el futur d'Europa a qui se li va assignar la tasca d'examinar el principi de subsidiarietat.

per la fitxa que acompanya la proposta i que complementa cada projecte legislatiu avaluant el compliment dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat.

Qualsevol “projecte d’acte legislatiu” (és a dir qualsevol acte que s’adopti mitjançant un procediment legislatiu) que no entri dins l’àmbit de la competència exclusiva de la UE, ha de ser objecte de control i respecte del principi de subsidiarietat. En queden exclosos els actes del Consell Europeu, atès que aquesta nova institució “no exerceix cap funció legislativa” (art 15.1 TUE), i els actes vinculants en matèria de seguretat comuna (art 24.1 TUE i 31.1 TUE).

Segons l’article 3 del Protocol 2 la norma general és que el sistema d’alerta ràpida només s’aplica als projectes destinats a l’adopció d’un acte legislatiu. Dins d’aquesta categoria es troben no només les propostes de la Comissió, sinó també les iniciatives d’un grup d’Estats membres, les iniciatives del Parlament europeu, les peticions del TJUE, les recomanacions del Banc Central Europeu i les peticions del Banc Europeu d’Inversions destinades a l’adopció d’un acte legislatiu.

Tots els projectes d’actes legislatius han de prendre en consideració qualsevol càrrega de caràcter financer o administratiu que recaigui sobre la Unió, sobre els governs estatals, sobre les autoritats regionals i locals, així com sobre els agents econòmics i els ciutadans vetllant perquè sigui el més reduïda possible.

L’article 2 del Protocol 2 manté l’obligació de la Comissió, ja existent anteriorment, de realitzar amplies consultes abans de presentar una proposta normativa i diu expressament que aquestes consultes han de prendre en consideració, quan sigui oportú, la dimensió regional i local de les accions previstes.

És per això que tot projecte d’acte legislatiu s’ha de motivar degudament i ha d’incloure una fitxa que constitueix la base del test de la subsidiarietat i en ella cal tenir en compte l’impacte de la normativa en la legislació nacional i regional. Resulta particularment útil l’informe d’impacte que realitza la Comissió en relació a cada proposta legislativa (*impact assessment statement*) que analitza les conseqüències de la proposta sobre un cert nombre d’aspectes per il·lustrar la necessitat de l’acte. Aquests estudis d’impacte s’han convertit en un vertader anàlisi de fons que inclou elements d’informació

detallada, a vegades quantitativa, i permeten un debat informat sobre la necessitat i el valor afegit de l'acció proposada<sup>11</sup>.

De tota manera, és evident que la novetat més significativa dels instruments de control acordats es troba a l'article 6 del Protocol, conegut com "sistema d'alerta ràpida". Aquest procediment, que va sorgir en els treballs de la Convenció europea, prevís a l'adopció del Tractat pel qual s'estableix una Constitució per Europa, atribueix als parlaments nacionals la potestat d'emetre dictàmens motivats sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat per les iniciatives legislatives europees a l'inici del procediment legislatiu comunitari, introduint la obligació de "prendre en consideració", quan procedeixi, als "parlaments regionals que tinguin competències legislatives.

En la redacció actual del Tractat de Lisboa es va acordar que tot parlament nacional o tota cambra legislativa pot, en el termini de 8 setmanes, dirigir als presidents del Parlament Europeu, Consell i Comissió un dictamen motivat amb l'exposició raonada de les objeccions al projecte que considera que no s'ajusten al principi de subsidiarietat. Cada Parlament o cada cambra ha de consultar, quan calgui, als parlaments regionals que tinguin competències legislatives, quedant això a la decisió i organització interna de cada Estat membre.

L'article 7 preveu que cada Parlament nacional disposarà de 2 vots, això representa una suma total de 54 vots entre els 27 Estats membres, el repartiment concret dels dos vots dependrà del sistema parlamentari nacional i es concreta expressament que, en un sistema parlamentari bicameral, cadascuna de les cambres disposarà d'un vot. Aquesta redacció admet diferents possibilitats, els sistemes bicamerals poden emetre un dictamen conjunt que tindria 2 vots, també els parlaments unicamerals disposaran de dos vots, però igualment cada cambra pot actuar separatament amb un vot cadascuna.

S'ha establert un sistema anomenat de "targeta groga" que preveu el deure de reexaminar la proposta per part de la corresponent institució, si 1/3 part dels vots atribuïts als parlaments nacionals (és a dir actualment 18 vots) és contrari a la proposta en el sentit de considerar que no es respecta el principi de subsidiarietat. Si el projecte d'acte legislatiu fa referència a l'àmbit de l'espai de llibertat, seguretat i justícia aquesta obligació de reexaminar s'ha de dur a terme sempre que es reuneixi una 1/4 part dels vots

---

<sup>11</sup> TIMMERMANS, C., "Context històric del principi de subsidiarietat i paper que hi té el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees", *El control del principi de subsidiarietat*, Parlament de Catalunya, Col·lecció Testimonis Parlamentaris 30, 2010, p. 21.

atribuïts als parlaments nacionals (és a dir actualment 14 vots) i un cop reexaminat el projecte podrà decidir sobre el seu manteniment, modificació o retirada, tot motivant la seva decisió.

La modificació més substancial que va incorporar la Conferència Intergovernamental de 2007 respecte al mecanisme inclòs en el Tractat constitucional, va consistir en afegir un tercer paràgraf a l'article 7 del Protocol 2, que és el sistema anomenat de "targeta taronja" que pot esdevenir "targeta vermella". Si la meitat més un dels vots atribuïts als parlaments nacionals (actualment 28 vots) considera que es vulnera el principi de subsidiarietat, la proposta haurà de tornar-se a examinar i la Comissió podrà decidir mantenir, modificar o retirar la proposta. Si decideix mantenir-la, haurà de justificar els motius pels quals considera que es respecta el principi de subsidiarietat. Tant el dictamen motivat de la Comissió com els dels Parlaments nacionals s'hauran de transmetre al legislador de la Unió per tal que els tingui en compte en el procediment legislatiu i en concret es preveu que:

- a) Abans de concloure la primera lectura, el Parlament Europeu i el Consell han d'estudiar la compatibilitat de la proposta legislativa amb el principi de subsidiarietat, tenint en compte els arguments dels parlaments nacionals i de la Comissió.
- b) Si un 55% dels membres del Consell o una majoria dels vots emesos en el Parlament Europeu consideren que la proposta no és compatible amb el principi de subsidiarietat, es desestimarà la proposta legislativa

Tal i com es desprèn de l'article 7 del Protocol 2, els dictàmens negatius tramesos pels parlaments nacionals poden, en alguns casos bloquejar una iniciativa legislativa. Segons Cervell Hortal aquesta nova possibilitat de retirada de la proposta es pot considerar un autèntic veto per part dels parlaments nacionals que, després de superar diferents traves, poden veure reconegudes les seves al·legacions<sup>12</sup>. Martín y Pérez de Nanclares es mostra més contrari a aquesta nova facultat que s'atribueix al Parlament Europeu i al Consell, en considerar que trenca el "paper-clau" de la Comissió de poder mantenir la

---

<sup>12</sup> CERVELL HORTAL, M.J., "Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión", *El Tratado de Lisboa : la salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*, José Martín y Pérez de Nanclares (coord.), Iustel, Madrid, 2008, pp. 251-265.

proposta legislativa i evitar la paralització del procediment legislatiu<sup>13</sup>. Amb el temps caldrà veure si tenen fonament els temors que reflecteixen part de la doctrina, és possible que tot depengui de les majories europeistes o euroescèptiques que es puguin consolidar en els diferents parlaments nacionals.

En realitat, el resultat final debilita el tradicional monopoli d'iniciativa legislativa de la Comissió i és un instrument que pot ser utilitzat per introduir alguns criteris d'oportunitat política en contra de la proposta legislativa<sup>14</sup>, però al mateix temps es considera que el risc de que el comportament dels parlaments nacionals pugui bloquejar excessivament l'adopció de la norma europea es podrà veure només en alguns temes que siguin altament polèmics i polititzats. Cal assumir que aquest tipus de control no resol certs problemes de fons i d'incomprensió que apareixen en relació a certes iniciatives, però en tot cas, la major transparència hauria de jugar finalment a favor dels principis i dels bons arguments per sobre del tacticisme.

També resulta evident que no només el nombre de dictàmens rebuts sinó també la seva qualitat i els països que hi participin seran elements determinants en la decisió que prenguin les institucions europees.

### **III. CARACTERÍSTIQUES DE LA LLEI 24/2009 DE 22 DE DESEMBRE**

Se'n deriva de les exigències dels Protocols 1 i 2 que cada parlament ha de definir els seus propis procediments de control de la manera que consideri més efectiva i oportuna. Una gran majoria de parlaments nacionals o de cambres legislatives ja han procedit a realitzar reformes legislatives per adaptar els seus sistemes nacionals a les noves

---

<sup>13</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., "La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad", *El Tratado de Lisboa : la salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*, José Martín y Pérez de Nanclares (coord.), Iustel, Madrid, 2008, pp. 273-294.

<sup>14</sup> GAZZO, E. és crític amb aquest principi i els seus instruments de control al considerar que només es vol bloquejar el desenvolupament de la Comunitat (ara Unió) i modificar l'actual equilibri institucional. "Lever le voile de la subsidiarité pour ne pas tomber dans les pièges qu'elle peut cacher", *Revue du Marché Unique Européenne*, 1992, pp. 221-225. FERRER MARTÍN DE VIDALES, C., "Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa", Jean Monnet /Robert Schuman Paper Series (Miami), vol 8. núm 16, 2008.



disposicions del Tractat de Lisboa. Alguns han procedit a realitzar modificacions a nivell constitucional (França, Alemanya, Eslovàquia i Àustria), altres parlaments han adoptat disposicions legals i altres han modificat el seu reglament de procediment, però encara que les reformes poden ser globals o més específiques, el control del principi de subsidiarietat ha estat un tema cabdal en totes elles.

A Espanya l'aprovació per unanimitat el 18 de desembre de 2007 d'un extens i detallat informe<sup>15</sup> sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat per part de la Comissió Mixta Congrés- Senat va suposar la culminació d'un procés de discussions i estudis que havia començat al 2005 amb la creació d'un grup de treball per estudiar com es podria aplicar el nou mecanisme d'alerta previst en el Tractat. Un cop aprovat el Tractat de Lisboa es va procedir a adaptar els treballs existents al nou text legislatiu.

Finalment el resultat d'aquest procés es va materialitzar en la reforma legislativa de la Llei 8/1994 de 19 de maig, que regulava la Comissió Mixta per la Unió Europea, mitjançant la Llei 24/2009<sup>16</sup>, reforma que es va aprovar per consens dels diferents grups polítics en el Congrés (Socialista, Popular, Català (CIU), Basc (EAJ-PNV) i Mixt) amb l'objectiu d'adaptar les funcions de la Comissió Mixta a les novetats del Tractat de Lisboa. En aquesta opció per la modificació d'una llei ja existent, va influir-hi la dificultat que suposa aconseguir modificacions substancials dels Reglaments del Congrés i del Senat, que en algun moment s'hauran de dur a terme.

La Llei 24/2009 amplia la relació de competències que tenia anteriorment la Comissió Mixta per la UE, atribuint a aquest ens el control de l'aplicació del principi de subsidiarietat. És doncs la Comissió Mixta per la UE qui rep de la Comissió europea i de les altres institucions les propostes d'actes legislatius i altres documents per la seva informació, examen i seguiment, encara que formalment aquests documents s'enviïn al President del Congrés i al President del Senat.

---

<sup>15</sup> Informe relativo a la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, nº 474 de 4 de enero de 2008. En aquest informe també es recullen una sèrie de compareixences d'experts acadèmics i de representants institucionals que es varen desenvolupar en el marc dels treballs preparatoris.

<sup>16</sup> Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, *BOE núm 308* de 23 de diciembre de 2009.

La Llei 24/2009 atribueix a la Comissió Mixta la potestat d'emetre, en nom de les Corts Generals (Congrés i Senat), aquests dictàmens motivats sobre l'eventual vulneració del principi de subsidiarietat, sens perjudici de que els plens del Congrés dels Diputats i del Senat puguin assumir el debat i la votació del dictamen elaborat per la Comissió Mixta en els termes que estiguin previstos en els respectius reglaments de les Cambres, tema que està encara pendent d'articular-se amb un major grau de concreció.

Així, la Comissió Mixta assumeix la potestat d'emetre de forma general i en nom de les Corts Generals els corresponents **dictàmens motivats**, sens perjudici que els plens del Congrés dels Diputats i del Senat puguin recuperar el debat i la votació d'un determinat dictamen. En aquest cas la Comissió Mixta haurà de sotmetre la seva proposta de dictamen als plens de les dues cambres.

En alguns països el Ple adopta la decisió final (Regne Unit, Bèlgica La República Txeca, Finlàndia), però en altres casos el Ple només actua quan la Comissió ha detectat un incompliment (Polònia; Irlanda; Hongria, Estònia, Suècia). En altres casos hi ha un sistema de filtratge i només es presenta a debat en el Ple en funció de la importància del tema (França).

A Espanya la Llei preveu (art 5) que els dictàmens motivats aprovats per la Comissió Mixta o pels Plens de les Cambres hauran de ser enviats als Presidents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió europea per via dels presidents del Congrés dels Diputats i del Senat en el termini de vuit setmanes des del moment que es va transmetre l'acte legislatiu a les cambres. El dictamen també serà enviat al Govern pel seu coneixement.

Es pot constatar que hi ha parlaments nacionals/cambres que han encarregat el control d'aquest principi a una "Comissió específica", en general la "Comissió específica dels afers europeus", és el cas del Regne Unit, França, Itàlia i Hongria per exemple, altres països atribueixen aquest control a la Comissió sectorial competent (Bèlgica, Holanda i Suècia) i altres parlaments/cambres permeten que es pugui atribuir tant a la "Comissió d'afers europeus" com a "Comissions sectorials" i Grècia per exemple preveu que es facin sessions conjuntes entre les Comissions sectorials i la Comissió d'afers europeus.

De tota manera, en general cada cambra ha assignat a algun organisme especialitzat la tasca de control de la subsidiarietat i al llarg del 2009 es pot constatar que les cambres de representació territorial (cambres altes) han estat molt més actives que les cambres

de representació popular (cambres baixes)<sup>17</sup>. De tota manera, és el resultat final dels dictàmens i la seva qualitat la que s'haurà de valorar i a mesura que es detectin mancances i problemes caldrà corregir i fer adaptacions als procediments i òrgans creats per tal que puguin complir amb la major eficiència possible les noves tasques assignades.

Una altre funció desenvolupada tradicionalment per la Comissió Mixta ha estat la de controlar al govern en relació a les decisions adoptades especialment en els diferents consells. Una novetat en la reforma legislativa de la Llei 24/2009 és l'obligació del Govern de fer arribar a la Comissió Mixta el més aviat possible un breu informe sobre el contingut essencial de les propostes legislatives que tinguin repercussió per Espanya (art 2). Fins ara els informes del Govern han estat massa breus i no gaire útils, potser en un futur caldrà elaborar una fixa més concreta amb el tipus d'informació que se li demana. La Llei preveu que la Comissió Mixta pugui demanar al Govern, quan ho cregui necessari, un informe sobre la conformitat del projecte d'acte legislatiu amb el principi de subsidiarietat, informe que s'haurà de fer en el termini de dues setmanes i que haurà de remetre juntament amb els documents oficials dels òrgans de la UE que hagin participat en la preparació del projecte legislatiu i que estiguin en mans del Govern. També es podrà sol·licitar al Govern l'ampliació de la informació remesa. Al nostre parer aquesta és precisament la funció que ha de fer el Parlament/cambra i no té massa sentit que li demani que ho faci el govern, tot i que pot ser útil la petició de certes informacions o fins i tot les compareixences dels corresponents representants del Govern que participen en el Consell de Ministres per tal de que puguin donar explicacions sobre les característiques de la norma i per discutir l'eventual incompliment del principi. De fet, amb aquest informe s'està obligant al Govern que es posi abans de fer-ho a la reunió corresponent del Consell de la Unió i el seu contingut podria fins i tot arribar a servir d'argument contra ell mateix, potser per evitar aquesta situació es podria haver establert demanar l'informe a un altre òrgan, per exemple al Consell d'Estat. De tota manera, la Llei no regula les compareixences del Govern abans i després dels diferents Consells de Ministres de la UE i aquesta és una mancança en

---

<sup>17</sup> Les cambres més actives han estat l'*Assembleia da Republica* portuguesa (47 dictàmens), el Senat Txec (27), les dos cambres holandeses juntes (19), el *Riksdag* suec (18), el senat italià (17), el *Bundesrat* alemany (16), la *House of Lords* britànica (14), el senat francès (12), el *Folketing* danès (12) i la Cambra de representants grega (10).

relació a la funció més general de control parlamentari que s'hagués pogut recollir de forma més ampla en aquesta reforma legislativa.

L'opció d'atribuir a la Comissió Mixta aquestes noves funcions té aspectes positius i negatius, es pot considerar que potser la Comissió Mixta reunia ja una certa especialització dels seus membres i podia assumir aquesta nova funció, també es pot valorar la conveniència de que altres comissions puguin intervenir en certs debats i evidentment la conveniència de que certs temes especialment importants siguin debatuts i decidits en el si del Congrés dels Diputats i del Senat. Certament si el Senat fos realment una cambra de representació territorial potser no s'hagués atribuït tant protagonisme a la Comissió Mixta, però és evident que els seus resultats també dependran de la preparació i de la responsabilitat dels seus membres, especialment dels portaveus dels grups polítics i del president de la Comissió Mixta. En tot cas, si bé cal un bon suport tècnic que generalment realitzen els lletrats, és evident que qui ha de decidir el contingut final del dictamen són els diputats i els senadors.

#### **IV. DEL FILTRE DE LA INFORMACIÓ QUE ARRIBA DE LA UNIÓ EUROPEA A L'ELABORACIÓ DEL DICTAMEN**

Actualment els parlaments/cambres controlen els documents transmesos per les institucions de la UE, però degut al gran nombre de documents, els parlaments opten per centrar la seva atenció sobre certs documents i sobre certes propostes legislatives, seleccionades en funció de criteris d'interès nacional o regional.

Ja hem vist anteriorment que els òrgans parlamentaris encarregats de la selecció dels documents i del procediment de control posterior varien considerablement en cadascun dels parlaments o cambres, però normalment s'inclou la corresponent comissió encarregada dels afers europeus i també hi solen participar les comissions especialitzades. En els parlaments bicamerals, la coordinació i l'intercanvi d'informació entre les dues cambres es sol dur a terme mitjançant un organisme parlamentari paritari o a través de contactes informals<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Veure 13è Informe semestral de la COSAC: Développements dans l'Union européenne. Procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, XLIII Conférence des commissions des affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne, maig 2010.

Un dels elements més estratègics de tot aquest procediment és el seguiment i filtratge de la informació que arriba de la Unió Europea, que requereix un seguiment sistemàtic per part de la Mesa i dels portaveus de la Comissió Mixta, que actualment es reuneixen dos cops al mes i que cal que, abans de les reunions de la Comissió, un equip tècnic hagi pogut llegir i fer propostes de selecció dels actes més interessants per poder ser objecte de control. És doncs una tasca fonamental la de procedir a l'examen de la documentació i decidir si hi ha temes rellevants, en tal cas s'ha de nomenar un ponent que haurà d'elaborar un text en quinze dies. Aquest text haurà de materialitzar-se en una proposta en la que hi figurin els motius del projecte, una breu valoració de la base jurídica emprada, la seva conformitat o no amb el principi de subsidiarietat (la conveniència de valorar també el respecte del principi de proporcionalitat) i el probable calendari al qual pot estar sotmesa la seva tramitació legislativa. És evident que la utilització de les noves tecnologies i dels sistemes de comunicació electrònica resulta essencial en tot el procediment i es desitja que aquest procediment incentivi un major contacte entre els parlaments dels diferents Estats membres. Per això cal adoptar un sistema de transaccions electròniques segures i fiables entre les Corts i els parlaments autonòmics i entre els diferents parlaments nacionals de la Unió, de manera que no sigui necessari enviar posteriorment en paper amb el corresponent registre els documents prèviament adoptats i enviats per via electrònica.

A la pràctica, la Mesa i la Junta de Portaveus dels Grups parlamentaris es reuneixen cada quinze dies per analitzar tota la legislació que hagi de posar en marxa la Unió Europea i per determinar quins són els temes que tenen més interès a efectes de verificar el compliment d'aquests principis. En la tasca prèvia d'identificació de les propostes rellevants, un paper molt important és el dels lletrats i experts dels parlaments, la competència dels quals és clau per la conducció del corresponent dictamen, més enllà de la valoració política que li correspondrà al diputat o senador ponent.

Certament el secretariat envia als diputats i senadors la legislació europea que prové de les institucions UE i si algú mostra un interès per un tema, pot assumir la tasca de realitzar una ponència, text que sol ser bastant breu. Cada quinze dies es nomenen ponents i els diputats i senadors que tinguin interès en participar en aquests procediments han de contactar amb els seus portaveus.

En les sessions de la Comissió Mixta per la UE, el ponent dona lectura al seu dictamen i si no hi ha intervencions (fins ara el comportament més generalitzat és l'absència d'intervencions), es considera aprovat el dictamen per assentiment. De tota manera, els grups parlamentaris poden demanar votació separada d'algun dictamen o de tots ells.

En realitat, fins ara, els dictàmens adoptats mostren un pobre raonament del compliment dels “tests” de la subsidiarietat, recurrent amb certa freqüència a fórmules genèriques sense motivació<sup>19</sup>. En ocasions es fan comentaris sobre el contingut de l'acte, però la majoria es centren a verificar la base jurídica i la competència comunitària, així com la lògica de que certs assumptes siguin legislats a nivell de la Unió.

Si es considera que hi ha vulneració del principi de subsidiarietat es dona trasllat del dictamen motivat a la Comissió europea i demés institucions europees implicades.

L'adequada organització de l'accés a la informació i el procediment de selecció dels temes més rellevants des d'una perspectiva jurídica i política és una de les tasques centrals que permetrà garantir el bon funcionament del model establert. Cal tenir en compte que les obligacions d'informació per part de les institucions europees comporten rebre una gran quantitat de textos, es a dir entre 2000 i 3000 documents per any.

Cal posar, doncs, els mitjans personals i materials per tal de poder resoldre en poc temps qüestions complexes, havent-hi el risc de burocratitzar excessivament els procediments. Caldria igualment aprendre a fer un treball en equip entre les diferents xarxes interparlamentàries i europarlamentàries d'informació i coordinació, que haurien de tenir un protagonisme creixent.

Igualment caldria pensar en crear un sistema de comunicació, col·laboració i cooperació entre tots els parlaments autonòmics i també amb la Comissió Mixta. Caldria pensar en aprofitar al màxim les experiències dels mecanismes de coordinació creats a través de la COSAC<sup>20</sup>, la CALRE<sup>21</sup> i l'IPEX<sup>22</sup>, que han estat de gran ajut per tal de preparar els parlaments nacionals i regionals en la tasca de control assignada, però és evident que

---

<sup>19</sup> Veure per exemple: el Diario de Sesiones de las Cortes Generales, núm 119, 2010 (sesión núm 38 del 11 de mayo de 2010).

<sup>20</sup> En el si de la COSAC s'han realitzat diferents experiències pilot sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat a àmbits concrets abans de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa.

<sup>21</sup> Conferència d'Assemblees legislatives regionals europees – CALRE-. El seminari del 7 de juliol de 2010 celebrat al Palau de la Generalitat es va dedicar íntegrament a l'anàlisi de “L'aplicació i control del principi de subsidiarietat a la Unió Europea”.

<sup>22</sup> Interparliamentary EU Information Exchange –IPEX-

cada parlament ha de fer l'elecció temàtica i organitzativa que consideri més adequada pels seus objectius.

Potser la iniciativa per la que caldria seguir apostant i que es consolida com un gran instrument de col·laboració és la del Sistema d'intercanvi d'informació interparlamentària de la Unió Europea (IPEX) que facilita, mitjançant la seva plana web, una informació actualitzada del seguiment de les propostes legislatives que són objecte de control de subsidiarietat i permet constatar amb signes fàcilment identificables el moment en que algun parlament o cambra assenyala que considera que hi ha vulneració del principi de subsidiarietat<sup>23</sup>.

Una altra tendència positiva que es constata és l'augment de comunicació directa entre els parlaments nacionals i les institucions europees, especialment entre els parlaments nacionals i la Comissió i entre els parlaments nacionals i el Parlament europeu<sup>24</sup>, afirmant la Comissió la importància de reforçar el diàleg polític entre aquestes institucions, diàleg que a la pràctica permet un intercanvi de punts de vista més ampli que va més enllà del vessant de la subsidiarietat.

Els recursos destinats al control dels afers europeus varien considerablement entre els diferents parlaments/cambres, però la majoria procedeix a posar en comú els recursos augmentant el personal lletrat al servei de la comissió encarregada dels afers europeus o de les altres comissions encarregades del procediment de control esmentat. El fet és que han aparegut un ampli ventall de procediments i d'actors. De tota manera, es pot constatar que de moment molts dels parlaments regionals de diferents Estats membres encara no han desplegat el seu potencial, tenint la possibilitat de presentar un dictamen només davant d'alguns parlaments nacionals.

Tal i com s'ha assenyalat anteriorment, a Espanya, la Comissió Mixta per a la Unió Europea és competent per emetre, en nom de les Corts, el dictamen motivat sobre la vulneració del principi de subsidiarietat. Si el dictamen és aprovat per la Comissió Mixta, aquest valdria 2 vots, però també es preveu que es pugui adoptar separatament

---

<sup>23</sup> Veure [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu), a la qual es pot accedir també a través de la plana del Parlament europeu. A més des de l' 1 de gener de 2007 està oberta al públic i no només a las cambres parlamentàries, com fins aquell moment.

<sup>24</sup> COM (2010)291 final de 2 de junio de 2010. Informe anual de 2009 sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales. En aquest informe es senyala el compromís de mantenir els contactes entre els Comissaris i els seus serveis amb representants dels Parlaments nacionals i se senyala el tipus de contactes i de visites que es varen fer durant l'any 2009.

un dictamen motivat i en aquest cas significaria que el Congrés dels Diputats disposaria d'un vot i el Senat d'un altre vot.

El mecanisme d'alerta ràpida permet només valorar el respecte del principi de subsidiarietat no el contingut ni el sentit de la proposta legislativa, ja que aquesta és competència del legislador de la Unió, però res impedeix que si es veuen vulneracions d'altres principis de dret europeu es pugui fer constar en el mateix dictamen, tot i que sempre caldrà que el dictamen inclogui amb claredat si es considera que hi ha o no vulneració del principi de subsidiarietat, com objectiu central. El fet de considerar convenient poder reflectir en el dictamen qualsevol vulneració d'altres disposicions del dret europeu, és una opinió personal que parteix de la base de que tots els legisladors (europeus, estatals i regionals) han de poder contribuir a que es pugui adoptar la millor legislació possible i a vetllar pel respecte del principi de legalitat, però això no treu que el mecanisme l'alerta ràpida actualment només es pot utilitzar en relació a una eventual vulneració del principi de subsidiarietat i no, per exemple, en cas d'una vulneració del principi de proporcionalitat.

El dictamen ha de ser motivat, és a dir els Parlaments han d'expressar els motius pels quals entenen que no és necessària la intervenció de la Unió ja que els objectius pretesos poden ser aconseguits de manera suficient pels Estats membres. Alguns autors adverteixen del perill d'utilitzar aquesta via per aturar el desenvolupament de la legislació europea i és evident que alguns Estats més euroescèptics en faran un ús instrumental per intentar mantenir el màxim de competències en mans dels Estats, però és d'esperar que, en la necessitat de motivar els posicionaments, prevalgui majoritàriament l'interès general i la cooperació lleial enlloc dels arguments opacs i de les visions principalment nacionalistes. De tota manera, la Comissió disposa de mitjans suficients per contestar els arguments que s'incloguin en els dictàmens si s'utilitzen d'una manera contrària a l'esperit i a la finalitat del sistema.

La tasca a realitzar per part dels Parlaments nacionals s'ha de vincular al deure de responsabilitat i respecte interinstitucional. Així per una banda, cap parlament nacional s'hauria de sentir ofès si una opinió seva no dona lloc a una modificació de la proposta d'acte legislatiu, certament només es diu que aquests dictàmens s'han de "prendre en compte" per part de les corresponents institucions europees i no hi ha obligació formal d'informar individualment als parlaments nacionals afectats de quina manera han "pres



en compte” el seu dictamen, tot i que la Comissió, per cortesia i respecte interinstitucional està procedint a respondre a cada Parlament sobre la manera que pensa prendre en consideració el dictamen rebut<sup>25</sup>.

## V. LA PARTICIPACIÓ DELS PARLAMENTS AUTONÒMICS

Al ser Espanya un estat amb parlaments autonòmics amb competències legislatives pròpies que han estat transferides a les Comunitats Autònomes a través dels respectius estatuts d'autonomia, competències algunes de les quals també ho són de la Unió Europea és lògic que aquests també participin en el control del principi de subsidiarietat tal i com ja preveu l'article 6 de Protocol 2 del TUE.

D'acord amb l'article 6 de la Llei 24/2009, el Congrés i el Senat hauran de remetre a tots els parlaments autonòmics, tant bon punt ho rebin<sup>26</sup>, totes les iniciatives legislatives que rebin de Unió a fi que en tinguin coneixement i de si escau emetin un informe. Es de suposar que tot i que la llei parla de que seran el Congrés i el Senat els que ho enviïn aquesta tasca correspondrà a la Comissió Mixta per a la UE, la qual ja es va crear específicament per que les Corts tinguessin una participació adequada en les propostes legislatives europees i és qui les rep de les institucions europees d'acord amb l'apartat b) de l'article 3 de la Llei 24/2009.

La norma nacional va més enllà de l'europea, ja que la norma europea només preveu que els parlaments regionals que tinguin competències legislatives siguin consultats, mentre que la norma estatal ho amplia a tots els parlaments, amb independència de les seves competències i en relació a totes les propostes legislatives que es rebin. Aquesta ampliació podríem considerar que té una vessant positiva, ja que sembla que les Corts han optat per una gran transparència i per no excloure a ningú, però al mateix temps pot jugar en contra dels propis interessos dels parlaments regionals, els quals rebran un allau de propostes legislatives algunes de les quals, o bona part d'elles, no afecten al seu

---

<sup>25</sup> La Comissió europea ha creat un registre “ad hoc” i s'ha compromès a remetre una contestació argumentada a cada parlament nacional que presenti observacions o crítiques a una proposta legislativa, la qual cosa li suposa una tasca gens menyspreable.

<sup>26</sup> Diferents experts que varen comparèixer davant la Comissió Mixta per a la UE varen afirmar la necessitat del caràcter automàtic del flux d'informació de les Corts Generals envers els Parlaments regionals, i aquesta postura es va incloure com a recomanació en l'informe final. Cortes Generales, Comisión Mixta para la Unión Europea, Nº 1 Informe sobre la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, pp. 40-41, p. 56.

àmbit competencial, i si bé no estan obligats a emetre un informe (es tracta d'una participació voluntària), sí que hauran d'esmerçar recursos en destriar quines d'elles els afecten i emetre el dictamen motivat en el termini de quatre setmanes. La qüestió està en qui fa la tria de les propostes legislatives europees que s'envien als parlaments regionals tenint en compte d'una banda que els mitjans dels que es disposa són escassos<sup>27</sup> i de l'altre el termini és molt curt. Al nostre entendre des de la Comissió Mixta en el moment que reben la proposta legislativa haurien de mirar qui és competent en la matèria i enviar-la només als parlaments regionals afectats, no creiem que donar més informació augmenti el bon resultat i més tenint en compte que els dictàmens dels parlaments regionals no són vinculants.

Trobem doncs que d'una banda s'ha volgut donar un gran marge de participació a tots i de l'altre no s'ha especificat com aquesta vincula, ja que l'apartat 3 de l'article 6 de la Llei només diu que si el dictamen motivat de la Comissió Mixta conclou que hi ha vulneració del principi de subsidiarietat s'hi incorporarà la relació dels dictàmens emesos pels parlaments regionals i les referències per a la seva consulta.

Tot i que el Protocol només diu que els Parlaments nacionals consultaran quan sigui convenient als parlaments regionals amb competències legislatives no els obliga a seguir el criteri proposat per aquests. En aquest sentit es va pronunciar el Sr. Navarro González quan com a Secretari d'Estat per a la Unió Europea va comparèixer davant la Comissió Mixta per a la UE el 3 d'octubre de 2006<sup>28</sup> i va aclarir que el Protocol estableix un marc per a una intervenció dels Parlaments regionals als quals es podrà consultar, però en cap cas recaurà en ells la facultat d'emetre un dictamen motivat ni de remetre'l a les institucions europees.

Davant aquest fet, que la norma interna tampoc canvia, ens preguntem com articularà la Comissió Mixta el resultat dels dictàmens que rebí, o si tindrà el mateix pes un dictamen emès per una Comunitat Autònoma amb competència legislativa en la matèria que un d'una que no en tingui. Per aquestes asimetries competencials regionals Martín y

---

<sup>27</sup> En l'informe presentat per la Comissió Mixta es recomana que es dugui a terme un important reforçament dels mitjans personals i materials. Cortes Generales, Comisión Mixta para la Unión Europea, Nº 1 Informe sobre la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, p. 56.

<sup>28</sup> Cortes Generales, Comisión Mixta para la Unión Europea, Nº 1 Informe sobre la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, p. 40.

Pérez de Nanclares considera que a Espanya no es pot adoptar el sistema alemany y que la decisió final correspon, per motius d'interès nacional a les Corts Generals, una posició contrària a la d'Esteve Garcia que va plantejar la possibilitat d'exigir un nombre mínim de pronunciaments dels Parlaments regionals a fi que el Parlament nacional ho tingués en compte<sup>29</sup>.

Es tindran en compte els dictàmens dels parlaments regionals en els àmbits en els que ells tenen competència exclusiva?, no considerem que en aquest darrer supòsit el fet que el dictamen d'un parlament regional vinculés a les Corts fes grinyolar l'estructura institucional. Hauria estat més convenient haver determinat el pes de la posició motivada dels parlaments regionals ja que al cap i a la fi ells tenen atribuïda la competència en la matèria, no fer-ho pot ser com una nova manera de re-atribució (recuperació) de competències per part dels Corts Generals. A més a més, pot ser que el fet que no s'hagi atribuït un pes determinat als dictàmens dels parlaments regionals els faci desdir alhora de fer-los, davant el fet que ja tenen un important volum de feina pròpia. Igualment potser no és la millor solució que la vinculació del dictamen hagi de dependre dels vots dels membres de la Comissió Mixta ja que en aquest cas el que prevaldrà serà la composició de les Corts i del pes de les forces minoritàries.

Així mateix no cal oblidar que un dels principals problemes és que els terminis són molt curts i si el Parlament nacional té vuit setmanes de temps per elaborar i enviar l'informe quatre d'aquestes les tenen els parlaments regionals. Per tant o bé la Comissió Mixta comença a preparar l'informe tant bon punt rep la iniciativa legislativa i mentre també ho fan els parlaments regionals i quan rebi els informes d'aquests mira si s'adeqüen a la seva postura; o bé espera a rebre els informes regionals i llavors els té en compte per elaborar el seu, però en aquest cas gaudirà només de quatre setmanes per elaborar-lo.

És interessant l'actitud positiva que els Parlaments regionals presenten en relació a la seva participació en el control del principi de subsidiarietat ja que alguns d'ells<sup>30</sup> s'han integrat a la xarxa de seguiment de la subsidiarietat del Comitè de les Regions existent

---

<sup>29</sup> Cortes Generales, Comisión Mixta para la Unión Europea, N° 1 Informe sobre la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, p. 42.

<sup>30</sup> Parlament de Catalunya, Asamblea d'Extremadura, Parlament Basc, Asamblea Legislativa d'Astúries, així com la Ciutat Autònoma de Ceuta, Goven Basc, Generalitat Valenciana, Govern de Canàries, Comunitat Autònoma de Madrid, Xunta de Galícia i l'Associació Arc Llatí d'autoritats regionals i/o locals, l'Associació de municipis d'Aragó, la Diputació de Barcelona, la Federació de províncies y municipis d'Extremadura i Madrid. (consulta feta el 31 d'agost de 2010).

des del 2007. A través de la xarxa es fa una anàlisi, es pot participar en l'anàlisi d'impacte i es poden fer arribar els seus punts de vista abans de l'inici del procés legislatiu, la qual cosa també els pot facilitar la tasca en el moment en que els parlaments regionals siguin consultats per les Corts Generals.

El procediment a seguir per part dels Parlaments autonòmics a l'hora d'elaborar el dictamen que els demana la Comissió Mixta per la Unió Europea el decideix cadascun d'ells. En aquest sentit són diverses les opcions que els diferents Parlaments regionals espanyols han optat tant respecte a quina serà la comissió encarregada d'elaborar el dictamen com respecte de la possibilitat de demanar un informe previ al Govern. En relació a aquesta darrera possibilitat considerem que davant l'actual sistema de majories dels parlaments seria molt difícil que un parlament aprovés un dictamen contrari al parer del govern, per la qual cosa demanar-lo potser limita encara que sigui indirectament la llibertat dels parlamentaris ja que votaran més en clau política i de partits que no valorant únicament el respecte del principi de subsidiarietat. De tota manera no cal oblidar que tot aquest mecanisme de control del principi de subsidiarietat s'està desenvolupant, per la qual cosa no és estrany que després d'un temps de treballar-hi acabin apareixent noves disposicions que reglamentin el que de moment és un procés en formació.

En els següents apartats s'exposen els procediments que cada parlament autonòmic ha adoptat. Cal recalcar però, que no ha estat una tasca fàcil trobar aquesta informació ja que la pràctica seguida per regular-ho és variada, anant des de referències a l'estatut d'autonomia, de reformes al reglament de la cambra, de resolucions de la Mesa fins a referències en actes de les comissions parlamentàries.

Hi ha dues tendències generalitzades, que després contempen variacions entre els seus seguidors, d'una banda els parlaments que encarreguen a la comissió competent en la matèria l'estudi del control de la subsidiarietat, i de l'altra els que l'encomanen a una comissió específica, normalment la d'affers europeus.

L'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears<sup>31</sup> dedica el Capítol II del Títol VII a les relacions amb la Unió Europea, tot especificant en el seu article 106 que la *“Comunitat Autònoma participarà en els assumptes relacionats amb la Unió Europea que afectin les competències i els interessos de les Illes Balears, en els termes establerts en aquest*

---

<sup>31</sup> Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, Llei Orgànica 2/1983, de 25 de febrer, *BOE núm. 51*, d'1 de març del 1983.

*Estatut d'autonomia, en la Constitució i en la legislació de l'Estat*”, i dedicant l'article 112 al control del principi de subsidiarietat determinant que el seu Parlament pot ser consultat per les Corts Generals. El Reglament del seu Parlament<sup>32</sup> però, no tracta aquest aspecte, no hi ha cap referència ni a una comissió específica sobre la Unió Europea ni al procediment a seguir en el cas que es compleixi el que preveu l'Estatut i les Corts el consultin en relació al control del principi de subsidiarietat. En aquest sentit, potser la ponència que en el sí de la Comissió de Reglament està estudiant l'adaptació del Reglament de la cambra al nou Estatut d'Autonomia de les Illes Balears així com altres modificacions de la norma reglamentària que consideri oportunes per tal de dinamitzar el funcionament de la cambra, incorporarà el procediment de participació del Parlament balear en el control del principi de subsidiarietat<sup>33</sup>. Entre d'altres punts destacats en el debat parlamentari per crear dita ponència es va fer esment a la necessitat de revisar les actuals comissions permanents i a la inexistència d'una d'elles dedicada als assumptes europeus<sup>34</sup>.

## **1. Competència de qualsevol comissió, en funció de la matèria**

Hi ha Reglaments d'alguns Parlaments autonòmics que consideren que el dictamen l'ha de fer la comissió parlamentària competent en la matèria en comptes de crear o d'assignar aquesta tasca a una comissió específica dedicada als temes europeus. La raó es troba en que d'aquesta manera tots els diputats del Parlament s'ocupen del principi de subsidiarietat i ho fan també les persones més especialitzades en l'àmbit del que tracta la proposta objecte d'estudi.

---

<sup>32</sup> Reglament del Parlament de les Illes Balears aprovat en el Ple dia 4 de juny del 1986, *BOPIB núm. 67*, de dia 23 de juny del 1986, reforma de determinats article aprovats en el Ple de dia 20 de març del 1991, *BOPIB núm. 199*, de dia 10 d'abril del 1991.

<sup>33</sup> Proposició no de llei RGE núm. 4868/09, relativa a creació d'una ponència d'estudi per a la reforma del Reglament del Parlament de les Illes Balears, *BOPIB núm. 77*, de 27 de març de 2009.

<sup>34</sup> RGE núm. 4868/08, presentada pel Grup Parlamentari Popular, relativa a creació d'una ponència d'estudi per a la reforma del Reglament del Parlament de les Illes Balears, Diari de sessions del Ple del Parlament de les Illes Balears, 17 de març de 2009, VII legislatura, Núm. 57, p. 2663.

### **a) Parlament d'Astúries**

Si bé ni l'Estatut d'Autonomia del Principat d'Astúries<sup>35</sup> ni el Reglament del seu Parlament<sup>36</sup> fan esment del control del principi de subsidiarietat, trobem que la seva participació en el mecanisme d'alerta ràpida ha estat regulat en una Resolució de maig de 2010<sup>37</sup> a l'espera de reformar el Reglament esmentat. Aquesta Resolució en modifica una primera de febrer del mateix any per adaptar-se als criteris que la Comissió Mixta per a la Unió Europea va implantar en la gestió del procediment, d'una banda el de considerar singularment rellevants els dictàmens dels Parlaments autonòmics que manifestin la inobservança del principi de subsidiarietat i de l'altra la tramitació per via electrònica. En aquest sentit la norma preveu que serà la Presidència de la Junta General, per delegació de la Mesa, qui resoldrà sobre la qualificació i admissió d'una proposta legislativa europea enviada per la Comissió Mixta per a la UE, i l'assignarà a la Comissió Permanent Legislativa competent per raó de la matèria, als grups parlamentaris i al Consell de Govern. Si la Ponència Permanent d'Alerta Ràpida, integrada per un representant de cada Grup Parlamentari i designada per cada Comissió Permanent Legislativa considera oportuna l'emissió d'un dictamen tindrà quinze dies per demanar un informe del Consell de Govern per poder fonamentar millor la seva postura en cap cas aquest serà vinculant. L'informe de la Ponència l'aprovarà la Comissió en forma de dictamen.

### **b) Parlament de Cantàbria**

El 28 de juny de 2010 la Mesa del Parlament de Cantàbria va modificar el procediment sobre el control del compliment del principi de subsidiarietat que s'havia aprovat el 7 de maig del mateix any per poder participar en el assajos pilot, el qual es complementa

---

<sup>35</sup> Estatut d'Autonomia del Principat d'Astúries, Llei Orgànica 7/1981, de 30 de desembre, (BOE núm. 9, de 11 de gener de 1982).

<sup>36</sup> Reglament de la Junta General del Principat d'Astúries, BOPA núm. 166, de 18 de juliol de 1997; correc. errors BOPA núm. 211, de 11 de setembre de 1997). Se incorporen al Reglamente las modificaciones introduïdes pel Plenari en la seva sessió de 26 de juliol de 1999 (BOPA núm. 173, de 27 de juliol de 1999), que afecta a l'art. 69.3; en su sessió de 9 de novembre de 2007 (BOPA núm. 265, de 14 de novembre de 2007), que afecta a la Secció 6ª del Capítol V del Títol VI i l'art. 277 (anterior 245.bis); i en la sessió de 16 de maig de 2008 (BOPA núm. 129, de 4 de juny de 2008; correc. errors BOPA núm. 135, de 11 de juny de 2008), que incorpora dos nous Títols XIV i XV.

<sup>37</sup> Resolució de caràcter general 3/VII, de 4 de maig de 2010, de la Presidència de la Junta General, sobre la participació de la Junta General en el sistema de alerta ràpida (07/0034/0003/12642), BOJG de 5 de maig de 2010, VII Legislatura, Número: 524, Serie B - Activitat no Legislativa.

amb una resolució que habilita els terminis fora dels períodes ordinaris de sessions adaptant-se així a l'organització de treball de la Unió<sup>38</sup>.

La Presidència del Parlament és qui publica i trasllada les propostes legislatives rebudes al Govern i a la Presidència de la Comissió parlamentària competent en la matèria. Tant el Govern com els grups parlamentaris disposaran de deu dies per presentar observacions. Si no se'n fan el Parlament de Cantàbria informará a la Comissió Mixta de que no emeten un dictamen motivat. En cas que es presentin observacions aquestes es remetran a la Ponència que amb caràcter permanent hi haurà a cada comissió parlamentària la qual tindrà cinc dies per emetre un informe que després serà debatut per la Comissió a fi d'elaborar el dictamen en un termini també de cinc dies.

El dictamen de la Comissió, o bé es remetrà directament a l'òrgan que el va demanar, o bé es sotmetrà a debat i aprovació del Ple de la Cambra si la Mesa i la Junta de Portaveus ho consideren adient, en aquest darrer supòsit els terminis de cada pas del procediment es reduiran a la meitat.

### **c) Parlament de Catalunya**

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya<sup>39</sup> estableix en el seu article 188 que *“el Parlament participa en els procediments de control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat que estableixi el dret de la Unió Europea amb relació a les propostes legislatives europees si aquestes propostes afecten competències de la Generalitat”*. Tot i aquesta afirmació veiem, d'acord amb el que estableix la norma estatal, que d'una banda pot participar en totes les propostes amb independència de que aquestes afectin a les competències de la Generalitat, i de l'altra que la participació no és vinculant.

L'article 181 del Reglament del Parlament de Catalunya<sup>40</sup>, emmarcat en el Capítol dedicat a la relació amb les institucions i el PE recull el procediment a seguir per participar en l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat. En aquest

---

<sup>38</sup> Procediment pel control de l'aplicació del principi de subsidiarietat pels projectes d'actes legislatius de la Unió Europea, 7L/7400-0041. Sessió de la Mesa del Parlament de 28 de juny de 2010, BOPC de 2 de juliol de 2010, Número: 383, pp. 6415-6416. Resolució supletòria del Reglament relativa a l'habilitació de terminis fora dels períodes ordinaris de sessions per a la tramitació del procediment relatiu al control del principi de subsidiarietat per les iniciatives legislatives europees, 7L/8160-0003. BOPC de 2 de juliol de 2010, Número: 383, p. 6417.

<sup>39</sup> Estatut d'autonomia de Catalunya, Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol.

<sup>40</sup> Reglament del Parlament de Catalunya, BOPC núm. 271, del 29 de desembre de 2005, DOGC núm. 4553, del 18 de gener de 2006.

sentit, quan es rep la consulta, la Mesa del Parlament n'ordena la seva publicació i encomana a la comissió competent la tramitació de la consulta que ha de culminar amb l'elaboració d'un dictamen després de les observacions que presentin els grups parlamentaris. Aquest dictamen, si ho considera oportú la Junta de Portaveus i la Mesa, s'haurà d'aprovar pel Ple. Serà la Mesa qui, finalitzat el procediment en el termini fixat per respondre, trametrà la resposta a la institució que l'hagués plantejat. La Comissió d'acció exterior i de la UE serà la competent respecte de les propostes que tractin temes més institucionals.

Si bé no s'ha previst demanar un informe al Govern, a la pràctica ens trobem davant situacions diverses que varien en funció de la comissió que estudia la proposta.

#### **d) Parlament de La Rioja**

El Parlament de La Rioja va adoptar el 26 d'abril de 2010 una resolució<sup>41</sup> relativa a la participació del Parlament en el sistema d'alerta ràpida sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat a la iniciativa legislativa de la Unió Europea la qual va ser modificada per una altra resolució de 21 de maig del mateix any<sup>42</sup>.

El procediment preveu que el President de la Cambra remeti als grups parlamentaris comissió parlamentària competent en la matèria la proposta legislativa els quals tindran deu dies per fer observacions. Dos grups parlamentaris o una cinquena part dels membres de la comissió podran demanar compareixences que considerin necessàries. La comissió aprovarà un dictamen tenint en compte les compareixences, les observacions dels grups parlamentaris i el criteri del Govern de la Comunitat Autònoma, el qual es remetrà a les Corts Generals i es publicarà al butlletí del propi parlament autonòmic.

En el supòsit que la opinió del Govern sigui de conformitat en el compliment del principi de subsidiarietat i a més no hi hagin observacions dels grups polítics ni s'hagin

---

<sup>41</sup> Resolució de la Presidència de 26 d'abril de 2010 per a la participació del Parlament de La Rioja en el sistema d'alerta ràpida sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat a la iniciativa legislativa de la Unió Europea, 7L/RCG-0005, *Butlletí Oficial del Parlament de La Rioja de 28 d'abril de 2010*, núm. 118, serie A.

<sup>42</sup> Resolució de la Presidència de 21 de maig de 2010 per la qual es modifica la Resolució de caràcter general sobre la participació del Parlament de La Rioja en el sistema d'alerta ràpida sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat a la iniciativa legislativa de la Unió Europea, 7L/RCG-0006, *Butlletí Oficial del Parlament de La Rioja de 27 de maig de 2010*, núm. 125, serie A.



demanat compareixences, es considerarà acabat el procediment, que serà arxivat i no s'enviarà cap dictamen a les Corts Generals.

#### **e) Parlament del País Basc**

Ni l'Estatut d'Autonomia ni el Reglament del seu Parlament tracten directament de la participació del Parlament en el mecanisme d'alerta ràpida per controlar l'aplicació del principi de subsidiarietat per part de les institucions europees en la seva tasca legislativa. Tot i així alguns articles (219, 220) del Reglament parlamentari<sup>43</sup> deixen entreveure el que després ha estat la pràctica seguida ja des de la seva participació en els assajos pilot<sup>44</sup>.

Serà la comissió competent en la matèria<sup>45</sup> la que, després del corresponent debat, elaborarà el dictamen motivat en el cas que consideri que la proposta no s'ajusta al principi de subsidiarietat mentre que no hi haurà dictamen en cas que hi hagi respecte al principi esmentat<sup>46</sup>. El termini del que gaudirà la comissió el fixarà la Mesa quan li remeti la proposta legislativa. En relació a la participació del Govern, queda clar que aquest és informat en el moment de la recepció de la proposta i pot, voluntàriament, elaborar un dictamen exposant el seu criteri, igualment la comissió competent li pot consultar i demanar-li que comparegui per precisar aspectes dubtosos. Però en qualsevol cas l'opinió del Govern no és vinculant.

---

<sup>43</sup> Reglament del Parlament Basc, BO del Parlament Basc 187 de 29 de desembre de 2008, BO del Parlamento Basc 1 de març de 2009 (correcció d'errors), BO del Parlament Basc 29 de 16 de desembre de 2009 (modificació).

<sup>44</sup> Comissió d'Institucions, Interior i Justícia celebrada el 3 de setembre de 2009, "Compareixença del Govern Basc, a petició de la comissió, per informar sobre l'assaig pilot relatiu al control de la subsidiarietat en relació a la proposta de decisió marc del Consell de la Unió Europea relativa al dret a interpretació i a traducció en els processos penals".

<sup>45</sup> Comissió d'Institucions, Interior i Justícia celebrada el 5 de maig de 2010, "Debat dels criteris sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat en relació a la proposta modificada de reglament del Parlament Europeu i del Consell per la qual es crea una agència per a la gestió operativa de sistemes informàtics de gran magnitud a l'espai de llibertat, seguretat i justícia presentades pels grups, i, resolució definitiva". Comissió d'Indústria, Innovació, Comerç i Turisme celebrada el 20 de maig de 2010, "Debat dels criteris presentats, en el seu cas, pels grups i resolució definitiva sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat en relació a la proposta de directiva CE del Parlament Europeu i del Consell per la qual s'estableix un procediment d'informació en matèria de les normes i reglamentacions tècniques i de les regles relatives als serveis de la societat de la informació".

<sup>46</sup> Comissió d'Afers Europeus i Acció Exterior celebrada el 17 de juny de 2010, "Fixació del termini per a que els grups parlamentaris emetin el seu criteri en relació a la Proposta de Decisió del Parlament Europeu i del Consell per la qual es concedeix un ajut macrofinancer a la República de Moldòvia i delegació a la Mesa de la fixació de terminis en futures propostes normatives.

## **f) Corts de València**

La reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat valenciana<sup>47</sup> va incloure l'article 61 que regula les relacions amb la Unió Europea, el qual en el seu apartat 3.a) preveu que la Comunitat valenciana participarà en els mecanismes de control del principi de subsidiarietat. Com a conseqüència d'aquesta reforma es va haver de modificar el Reglament de les Corts valencianes<sup>48</sup> per a incorporar-hi els canvis estatutaris, la qual cosa va comportar la inclusió del Títol XIV "de les relacions amb les institucions i Parlament europeu", i en concret l'article 181 dedicat a regular la participació de la Comunitat Valenciana en els mecanismes de control del principi de subsidiarietat i proporcionalitat, preceptes que segons Soriano Hernández són anàlegs als articles 180 i 181 del Reglament del Parlament de Catalunya<sup>49</sup>.

La Mesa ordenarà la publicació i la remissió a la comissió competent per raó de la matèria de la proposta objecte de control. Els grups parlamentaris disposaran d'un termini de quinze dies per a formular observacions per escrit, transcorregut el qual la Comissió parlamentària, en funció de les observacions formulades pels grups, elaborarà, en el termini màxim d'uns altres quinze dies, el corresponent dictamen. En funció de la importància i de la matèria la Mesa, d'acord amb la Junta de Síndics, determinarà si el procediment ha de finalitzar en la pròpia Comissió competent o si, pel contrari, haurà de ser el Ple el que es pronunciï finalment sobre el dictamen, a proposta de la pròpia Comissió. El dictamen es remetrà a la Comissió Mixta i es publicarà en el Butlletí Oficial de les Corts.

Els terminis fixats poden ser modificats per la Mesa, d'acord amb la Junta de Síndics, atenent a una possible urgència i a les peticions dels grups parlamentaris.

## **2. Competència de la comissió dedicada a temes europeus**

La majoria dels parlaments autonòmics han decidit que sigui la comissió encarregada dels temes europeus la que faci el control del principi de subsidiarietat. En els textos on

---

<sup>47</sup> Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, LO 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la LO 5/1982, de 1 de juliol.

<sup>48</sup> Reglament de les Corts Valencianes, aprovat en el Ple de 18 de desembre de 2006, *BOE de 6 de juliol de 2007, núm. 161*, pp. 29172-29203.

<sup>49</sup> SORIANO HERNANDEZ, E.: "Notas sobre la reforma del Estatuto de autonomía en la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas", [www.cortsvalecianas.es/descarga/anuario\\_html/anuario18/235Notas.pdf](http://www.cortsvalecianas.es/descarga/anuario_html/anuario18/235Notas.pdf)

es fa l'assignació no hi trobem cap raó de fons que justifiqui aquesta decisió, la qual cosa ens permet pensar que la idea ha estat que ja que es tracta de legislació europea sigui la comissió que tracta aquests temes la que s'hi dediqui. Si bé és una opció legítima, considerem que s'ha perdut l'oportunitat d'integrar més l'activitat de les institucions europees en la tasca parlamentària interna i que es continua veient la legislació europea com llunyana i deslligada de la interna.

#### **a) Parlament d'Andalusia**

L'article 237 de l'Estatut d'Autonomia per a Andalusia<sup>50</sup> preveu que el Parlament sigui consultat abans que les Corts Generals emetin el dictamen sobre les propostes legislatives en el procediment del control del principi de subsidiarietat i proporcionalitat. En aquest sentit la Mesa del Parlament i la Junta de Portaveus el 5 de maig de 2010 varen adoptar el procediment a seguir que anirà a càrrec eminentment de la Comissió permanent d'Assumptes Europeus<sup>51</sup>.

Les propostes que es rebin gaudiran de preferència en la tramitació i es podran celebrar totes les sessions extraordinàries que siguin necessàries.

Immediatament a la recepció del document, i sense necessitat que s'admeti a tràmit per la Mesa, la Presidència de la Cambra el remetrà als grups parlamentaris que disposaran de 14 dies per presentar propostes de dictamen motivat, a la Comissió d'Assumptes Europeus, al Consell de Govern el qual si ho considera necessari emetrà la seva opinió en un termini de deu dies la qual es remetrà als grups parlamentaris, i a la Comissió d'Assumptes Europeus per a que en tinguin coneixement.

Si la Mesa de la Comissió parlamentària no rep cap proposta de dictamen s'acabarà el procediment. En cas de recepció de propostes aquestes es debatran per la pròpia Comissió o per una ponència que pot constituir i s'aprovarà un dictamen en el termini màxim de quatre setmanes des de l'inici del procediment. Aquest dictamen el remetrà el Parlament d'Andalusia a la institució que el va demanar, si no hi hagués dictamen motivat sobre la vulneració del principi de subsidiarietat la Mesa del Parlament decidirà quina comunicació es remetrà a les Corts Generals.

---

<sup>50</sup> Estatut d'Autonomia per a Andalusia, Llei Orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma.

<sup>51</sup> Procediment per el control del principi de subsidiarietat en els projectes legislatius de la Unió Europea, 8-10/ACME-000010. Sessions de la Mesa del Parlament i de la Junta de Portaveus del 5 de maig de 2010, BOPA de 14 de maig de 2010, Número: 458, pp. 29-30.

### **b) Corts d'Aragó**

L'Estatut d'Autonomia d'Aragó<sup>52</sup> preveu en el seu article 93 la participació de la Comunitat Autònoma en la formació i l'aplicació del dret de la Unió, en concret en el seu tercer apartat estableix que les Corts participaran en els procediments de control dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat que estableixi la Unió Europea en relació a propostes legislatives europees quan afectin a competències de la Comunitat Autònoma.

Si bé no hem trobat un document específic que reguli el procediment a seguir en la seva participació en el control del principi de subsidiarietat, aquest es pot deduir de les actes de la Comissió institucional<sup>53</sup>. De la lectura de les actes s'entén que la Comissió Institucional ha creat una Ponència sobre Assumptes Europeus que és la que elabora els dictàmens en relació al principi de subsidiarietat, que després són enviats tant a les Corts Generals com a la pròpia Comissió Institucional per a que en tingui coneixement. En les sessions de la Comissió Institucional el seu president informa als seus membres de les diferents iniciatives legislatives rebudes, del sentit dels dictàmens de la Ponència, i de que aquests ja han estat enviats respectant els terminis establerts.

### **c) Parlament de Canàries**

L'article 48 del Reglament del Parlament de Canàries<sup>54</sup> regula el procediment a seguir pel control del principi de subsidiarietat i proporcionalitat que correspondrà a la Comissió d'Assumptes Europeus i Acció Exterior.

La Mesa del Parlament és qui remet la proposta legislativa rebuda a la Mesa de la Comissió parlamentària i als grups polítics assenyalant el termini del que disposen per presentar una proposta de dictamen. Si ho considera necessari la Comissió pot crear una Ponència i també demanar la compareixença d'un membre del Govern a fi que exposi la posició del Govern. Rebudes les propostes de dictamen la Comissió elaborarà i aprovarà un dictamen fixant la posició de la Cambra en relació al possible incompliment dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. El Ple serà informat de l'adopció del dictamen tot i que la Mesa junt amb la Junta de Portaveus pot decidir que sigui el Ple

---

<sup>52</sup> Estatut d'Autonomia per a Andalusia, Llei Orgànica 5/2007, de 20 d'abril de reforma.

<sup>53</sup> Acta de la sessió celebrada per la Comissió Institucional el dia 31 de maig de 2010, *BOCA núm. 238*; Acta de la sessió celebrada per la Comissió Institucional el dia 17 de maig de 2010, *BOCA núm. 238*;

<sup>54</sup> Reglament del Parlament de Canàries, *BOPC de 30 de juliol de 2009, núm. 218*, pp. 11-12.

qui aprovi el dictamen degut a la importància de la proposta legislativa. El dictamen aprovat s'envia a la institució que el va demanar i es publica al diari oficial del parlament.

Excepcionalment, i per accelerar els tràmits, es preveu que la Mesa pugui nomenar una Ponència amb representació de tots els grups parlamentaris perquè elabori i adopti un dictamen que després serà comunicat a la Comissió d'Assumptes Europeus i Acció Exterior.

#### **d) Corts de Castella-La Manxa**

Si bé les Corts de Castella-La Manxa varen adoptar a l'octubre de 2009 unes normes provisionals<sup>55</sup> per poder participar en els assajos pilot promoguts per la COSAC (Conferència d'Òrgans Especialitzats en els Assumptes Comunitaris i Europeus dels Parlaments de la UE) i per la CALRE (Conferència de les Assemblees Legislatives de les Regions d'Europa) sobre el control de l'aplicació del principi de subsidiarietat, aquestes eren provisionals a l'espera de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa. Per aquesta raó, i després de l'experiència d'haver participat en l'avaluació de diverses propostes legislatives, al juliol de 2010 es varen adoptar les normes definitives<sup>56</sup>.

S'estableix de manera general que les propostes tindran el caràcter d'urgent i s'habiliten els períodes extraordinaris de sessions que siguin necessaris.

Les propostes les enviarà la Presidència de les Corts als diferents grups parlamentaris, a la Comissió d'Assumptes Europeus i a l'òrgan encarregat de les relacions del Consell de Govern amb les Corts, sense que sigui necessària una prèvia admissió a tràmit. Els grups parlamentaris disposaran de catorze dies per presentar una proposta de dictamen motivat exposant les raons per les quals consideren que hi ha una vulneració del principi de subsidiarietat. En cas que aquestes no es presentin el procediment s'acabarà. Les propostes presentades seran trameses per la Mesa a la Comissió parlamentària que podrà demanar informes i compareixences d'experts i que haurà d'emetre un dictamen valorant la violació o no del principi de subsidiarietat. En cas que consideri que aquesta

---

<sup>55</sup> Resolució de caràcter general de la Presidència de les Corts de Castella-La Manxa de 7 d'octubre de 2009, per la qual es dicten les normes pel control del principi de subsidiarietat en les propostes legislatives de la Unió Europea, expedient 07/OTN-00008, *BOCCM de 07 d'octubre de 2009, núm. 149*.

<sup>56</sup> Resolució de caràcter general de la Presidència de les Corts de Castella-La Manxa de 20 de juliol de 2010, per la qual es dicten les normes pel control del principi de subsidiarietat en els projectes d'actes legislatius de la Unió Europea, expedient 07/OTN-00009, *BO de las Cortes de Castilla-La Mancha de 22 de juliol de 2010, núm. 207*, pp. 8414-8415.

es dona la Mesa de la Cambra remetrà el dictamen a la Comissió Mixta, en cas de conformitat la Mesa decidirà quina comunicació envia a les Corts Generals.

#### **e) Corts de Castella i Lleó**

L'article 62.2 de l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó<sup>57</sup> estableix expressament que les Corts de la Comunitat Autònoma participin en els procediments de control tant del principi de subsidiarietat com de proporcionalitat en relació a les matèries de la seva competència. D'acord amb aquesta facultat i amb l'article 28.2 del Reglament de la Cambra, la Presidència de les Corts de Castella i Lleó va adoptar la Resolució de 14 de juny de 2010<sup>58</sup> per regula les normes sobre el procediment de control de l'aplicació del principi de subsidiarietat en els projectes d'actes legislatius de la UE, i deroga la Resolució de 3 de desembre de 2009 adoptada pel mateix òrgan.

Quan es rebí la proposta legislativa que tindrà sempre la consideració d'assumpte urgent, el President de les Corts la remetrà al President de la Comissió d'Afers Europeus, als Grups parlamentaris i a la Junta de Castella i Lleó informant a la Mesa del Parlament d'aquestes actuacions. La Junta disposarà de vuit dies naturals per comunicar motivadament a la Mesa de la Comissió que considera que hi ha violació del principi de subsidiarietat, el mateix termini tenen els Grups parlamentaris per enviar suggeriments o observacions. Després d'aquest període i de l'emissió d'aquestes opinions el President de la Comissió d'Afers Europeus convocarà a la Mesa del Parlament la qual en funció de les competències autonòmiques afectades, i de les opinions de la Junta i dels Grups parlamentaris decidirà si es continua o no amb el procediment. Tot i que el paper de la Mesa és molt important, en cas de discrepància davant la decisió de no continuació del procés, un Grup parlamentari o 1/5 part dels membres de la Comissió tenen dos dies per demanar que sigui la Comissió qui es pronunciï, en un termini de tres dies sobre la continuïtat del procediment. En el cas de continuïtat del procediment la Comissió podrà demanar les compareixences que estimi oportunes i nomenarà una Ponència entre els seus membres per elaborar un informe preparatori del dictamen que serà debatut i votat en el si de la Comissió i posteriorment remés a la Presidència de les Corts per ser enviat

---

<sup>57</sup> Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó, Llei Orgànica 14/2007, de 30 de novembre.

<sup>58</sup> Resolució de la Presidència de las Corts de Castella i Lleó de 14 de juny de 2010, Normas sobre el procediment de control de l'aplicació del principi de subsidiarietat en els projectes d'acte legislatiu de la Unió Europea.

a les Corts Generals. Es preveu que aquest procediment també se segueixi si per raó de calendari s'han de celebrar sessions extraordinàries.

#### **f) Assemblée d'Extremadura**

L'1 d'octubre de 2008 es va constituir la Comissió d'Assumptes Europeus d'acord amb el que preveu l'article 102 del Reglament de l'Assemblée d'Extremadura<sup>59</sup>. Aquesta comissió de caràcter sectorial és competent per conèixer dels aspectes polítics, financers, institucionals i normatius de les relacions de la Comunitat Autònoma amb la Unió Europea, de l'aplicació de les seves polítiques i de les activitats de les institucions extremesnyes a les institucions europees. En concret l'apartat 2.a) de la disposició reglamentària especifica la seva competència en relació a les consultes formulades a l'Assemblée en el marc dels procediments de control del principi de subsidiarietat. El procediment estableix que la Comissió rebrà la consulta que li trametrà la Mesa de l'Assemblée al igual que ho comunicarà als grups polítics. En funció de la proposta, de la consulta i de les observacions rebudes la Comissió elaborarà un dictamen que comunicarà al president de l'Assemblée que el remetrà a la institució que l'ha demanat, de tota manera si un grup ho demana la Mesa podrà acordar que l'aprovació la faci el Ple.

En tota aquesta tasca és de ressaltar que el Protocol d'actuació Assemblée d'Extremadura- Oficina d'Extremadura a Brussel·les preveu que aquesta doni suport i col·labori i assessori en les tasques de la Comissió d'Assumptes Europeus.

Tot i que a diferència d'altres parlaments regionals legalment no es preveu una consulta al govern autonòmic, els grups parlamentaris solen fer consultes als especialistes del govern ja que sense aquestes a vegades és difícil posicionar-se<sup>60</sup>.

#### **g) Parlament de Galícia**

El 15 de juliol de 2010 es va adoptar una norma complementària al Reglament del Parlament gallec que regula el procediment que aquest seguirà per participar en el

---

<sup>59</sup> Reglament de l'Assemblée d'Extremadura de 19 de juny de 2008, *DOE 131*, de 8 de juliol de 2008.

<sup>60</sup> Acta de la sessió de 16 de juliol de 2010 de la Comissió d'Afers Europeus de l'Assemblée d'Extremadura, manifestacions del Sr. Sánchez Amor.

mecanisme d'alerta ràpida<sup>61</sup>. Aquest control del principi de subsidiarietat es fonamenta en la tasca que ha de dur a terme la Comissió d'Afers Europeus que, amb caràcter permanent i no legislativa, es va crear prenent com a base jurídica l'article 49.1 del Reglament del Parlament.

Els membres de la Comissió d'Afers Europeus reben la proposta legislativa directament de la Presidència de la Cambra, igual que els grups parlamentaris, sense que sigui necessària l'admissió prèvia per part de la Mesa a qui la Presidència notifica les remissions fetes. Els projectes rebuts per la Comissió d'Afers Europeus gaudiran de preferència en la seva tramitació respecte dels altres treballs de la Comissió, la qual cosa es justifica pels curts terminis de què es disposa per complir materialment amb el que preveu el Protocol 2. Els grups disposen de deu dies naturals, a comptar des de la data de la remissió per presentar a la Comissió parlamentària propostes de dictamen que motivin que la proposta és contrària al principi de subsidiarietat, en cas que no ho facin s'acabarà el procediment. En cas que ho facin, aquestes juntament amb el projecte legislatiu es remetran a la Xunta perquè en tingui coneixement i per si vol, en el termini de deu dies naturals emeti el seu criteri, el qual es remetrà als grups parlamentaris i als membres de la Comissió d'Afers Europeus. Serà la Mesa de dita Comissió qui organitzarà les deliberacions i l'aprovació de l'informe, podent, si ho considera necessari, constituir una ponència a fi que estudiï les propostes de dictamen presentades. Finalment serà la Presidència del Parlament qui comunicarà el dictamen motivat a la Comissió Mixta i en el cas que no n'hi hagués la Mesa del Parlament decidirà la comunicació a remetre.

#### **h) Asamblea de Madrid**

Mitjançant la Resolució de 27 d'abril de 2010<sup>62</sup> de la Presidència de l'Assemblea es regula el procediment de control del principi de subsidiarietat que durà a terme la Comissió encarregada del control parlamentari dels assumptes comunitaris europeus.

---

<sup>61</sup> Acord de la Mesa del Parlament de Galícia de 15 de juliol de 2010 pel qual s'aproven les Normes reguladores del procediment pel control del principi de subsidiarietat en els projectes legislatius de la Unió Europea.

<sup>62</sup> Resolució de la Presidència de l'Assemblea de Madrid de 27 d'abril de 2010 sobre el procediment pel control del compliment del principi de subsidiarietat en els projectes d'acte legislatiu de la Unió Europea, *BOAM*, de 29 d'abril de 2010, *núm. 188*.



Lògicament degut als curts terminis de que es disposa, es preveu que les propostes legislatives que es rebin tinguin la consideració d'assumpte urgent, però a diferència d'altres parlaments autonòmics que ja ho han previst de manera general, en aquest s'haurà de demanar habilitació per a la celebració de sessions extraordinàries en cas de necessitat.

Rebuda la proposta per el President de l'Assemblea la remetrà al President de la Comissió que farà arribar als seus membres i convocarà a la Mesa de la Comissió en un termini de dos dies. Aquesta fixarà el calendari de treballs, demanarà al Govern de la Comunitat que en un termini de cinc dies emeti un informe relatiu al compliment del principi de subsidiarietat si ho considera oportú, i proposarà, si ho considera necessari, la creació d'una ponència que elabori l'informe la qual si és creada disposarà d'un termini màxim de tres dies per a la seva elaboració, en cas que no es creï una ponència l'informe el farà la pròpia Comissió en un termini de cinc dies. Les decisions a aquestes demandes de la Comissió parlamentària les resoldrà la Mesa de l'Assemblea en la primera reunió que tingui, és de suposar que no es demorarà massa en el temps degut als terminis, però sobta aquest nou pas en el procediment, potser es podria haver evitat i així la ponència tindria més temps per a elaborar l'informe.

L'informe de la ponència és debatut i votat a la Comissió passant a ser el dictamen de la Comissió, que en el termini d'un dia, es remetrà a la institució que l'ha demanat.

#### **i) Assemblea Regional de Múrcia**

En relació a l'Assemblea Múrcia sobta que participés en els assajos pilot relatius a la Proposta de Decisió Marc del Consell relativa al dret a interpretació i traducció en els processos penals (COM 2009 338 final)<sup>63</sup> i a la proposta de reglament sobre la jurisdicció, legislació aplicable i el reconeixement de decisions i mesures administratives en matèria de successions i donacions, i que després no es trobi una resolució respecte al procediment a seguir en control de l'aplicació del principi de subsidiarietat. De la lectura del Diari de Sessions de la Comissió d'Assumptes Generals i Institucionals i de la Unió Europea es desprèn que s'ha creat dins seu un grup de treball per respondre a la demanda de la Comissió Mixta i que serà l'encarregat de

---

<sup>63</sup> Acta de la sessió celebrada per la Comissió Institucional el dia 28 de setembre 2009, *BOCA núm. 196*.

presentar al Ple de la Comissió parlamentària un esborrany de resolució que aquesta podrà o no aprovar<sup>64</sup>.

Una de les demandes que fa el grup de treball és poder disposar dels informes tant del Govern d'Espanya com del Govern de la Comunitat Autònoma.

#### **j) Parlament de Navarra**

En el moment de la seva participació en els assajos pilot de control del principi de subsidiarietat el Parlament navarrès va adoptar el procediment que regula la seva participació en el mecanisme d'alerta ràpida i que es recull en la Resolució de la Presidència de 9 de novembre de 2009<sup>65</sup>.

Quan la Presidència de la Cambra rebí la proposta legislativa la remetrà per correu electrònic al Govern i als Serveis Jurídics a fi que en el termini de dues setmanes, ampliables per la Presidència, emetin cadascun d'ells un informe en relació a l'afectació a les competències forals i al respecte del principi de subsidiarietat, en aquest parlament sí que s'ha previst que sempre es consulti al Govern, el que no s'especifica és el caràcter del seu dictamen la qual cosa fa suposar que no és vinculant. Aquests informes es remetran a la Ponència d'Assumptes Europeus que es va constituir expressament dins la Comissió de Relacions Institucionals i Portaveu del Govern, la qual també rep la proposta legislativa des del primer moment. Amb aquesta documentació i dins el termini establert per la Presidència, la Ponència haurà de redactar l'informe motivant si considera que hi ha vulneració del principi de subsidiarietat, dins aquest termini podrà demanar la compareixença d'experts. El dictamen que considera que es viola el principi de subsidiarietat el remetrà la Presidència de la Cambra a la institució que el va demanar, mentre que si la valoració és positiva la Presidència ho remetrà en cas que ho demani la Ponència. A fi de poder complir amb els curts terminis, es preveu que es puguin habilitar dies de desenvolupament fora dels períodes ordinaris de sessions.

---

<sup>64</sup> Esborrany de resolució en relació al principi de subsidiarietat, Assemblea Regional de Múrcia, Diari de Sessions, Comissió d'Assumptes Generals i Institucionals i de la Unió Europea, 2009, núm. 9.

<sup>65</sup> Resolució de la Presidència del Parlament de Navarra de 9 de novembre de 2009 per la que es regula el procediment de control del principi de subsidiarietat en els projectes normatius europeus, *BOPN*, de 10 de novembre de 2009, núm. 112, pp. 8-9.

## VI. EL CONTROL DE LEGALITAT “EX POST”

El control judicial del principi de subsidiarietat, tot i haver estat fins ara bastant restrictiu i tot i les dificultats que comporta<sup>66</sup>, és imprescindible i el corollari de tot el sistema de control “*ex ante*”.

En relació al control “*ex post*”, el Grup I de la Convenció europea sobre subsidiarietat va considerar que el control posterior de la subsidiarietat havia de ser de naturalesa jurisdiccional, però al mateix temps i donada la naturalesa eminentment política d'aquest principi va considerar que “*únicamente se debería poder recurrir al procedimiento jurisdiccional en casos límite y previsiblemente excepcionales, cuando la fase política se haya agotado sin encontrar una solución satisfactoria para el o los parlamentos nacionales*”<sup>67</sup>.

Així, el Protocol fa referència al recurs d'anul·lació per incompliment del principi de subsidiarietat, que podrà ser interposat pels Estats membres, o transmesos per aquests en nom del seu parlament nacional o d'una de les seves cambres. De tota manera, podem veure que, sense modificar la situació preexistent, tot i fer referència als parlaments, continuen essent únicament els Estats els qui tenen legitimació activa per interposar un recurs d'anul·lació. La novetat més significativa és la d'atorgar al Comitè de les Regions legitimació activa per interposar un recurs d'anul·lació (art. 263.3 TFUE), però només per a defensar les seves prerrogatives, tot i que el Protocol 2 l'habilita expressament per interposar un recurs d'anul·lació contra els actes legislatius que puguin vulnerar el principi de subsidiarietat, sempre que la seva consulta fos preceptiva<sup>68</sup>.

L'article 8 del Protocol 2 estableix que d'acord amb l'article 263 TFUE podrà presentar un recurs d'anul·lació per violació del principi de subsidiarietat un Estat o un Estat en nom del seu parlament nacional o en nom d'una de les seves cambres.

---

<sup>66</sup> DIEZ DE VELASCO, M. Y SOBRINO HEREDIA, J. M., “El control jurisdiccional del principio de subsidiariedad en la Unión Europea”, *Une Communauté de Droit – Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, AAVV, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2003, pp. 581-589. CHANTIEL F., “Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht”, *Revue du Marché Commun et de l' Union Européenne*, 2003, pp. 365-374.

<sup>67</sup> CONV 286/02, cit. p. 3 i p. 7.

<sup>68</sup> Veure MANGAS MARTIN, A., “El control del principio de subsidiariedad”, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, BOE, AEPDIRI y Escuela Diplomática, Madrid, 2005, pp. 53-79. Veure també en aquest sentit, CIENFUEGOS MATEO, M., “El *IUS STANDI* de las regiones en la Unión Europea: ¿Cambiará algo realmente el Tratado de Lisboa para las Comunidades Autónomas? (present informe).

L'article 7 de la Llei 24/2009 determina un període de sis setmanes des de la publicació de l'acte legislatiu al DOUE perquè la Comissió Mixta pugui demanar al Govern que interposi un recurs d'anul·lació per violació del principi de subsidiarietat.

Així veiem que la Llei no només atribueix a la Comissió Mixta el control polític “*ex ante*” sinó que també li atribueix (i a qualsevol de les dues cambres) un cert control “*ex post*”, que es materialitza en la potestat de sol·licitar del Govern la interposició davant el TJUE d'un recurs d'anul·lació contra un acte legislatiu europeu per infracció del principi de subsidiarietat.

De tota manera, està en les mans del Govern poder negar-se a plantejar el recurs d'anul·lació, tot i que ho haurà de motivar i es preveu que, si la Comissió Mixta li ho sol·licita, el Govern hagi de comparèixer per justificar la seva decisió.

Sens dubte és un procediment concebut de forma restrictiva, que no preveu la participació ni dels parlaments i dels governs autonòmics i en el qual el govern manté la darrera paraula<sup>69</sup>.

Res es diu de quin serà el procediment a seguir en cas que qui demani la presentació del recurs sigui un o varis Parlaments regionals, els quals poden haver emès informes contraris en el seu moment que poden o no haver estat seguits per l'informe que finalment va presentar el Parlament nacional. Els interessos dels Parlaments regionals no són en aquest cas tinguts en compte i hauran de cercar altres mecanismes, com el Comitè de les Regions, per fer valer la seva postura. Considerem aquesta no regulació com una mancança, fet que encara és més greu si es tracta d'àmbits en els que els parlaments regionals tenen competències legislatives, ja que no tenen cap mecanisme per defensar les seves prerrogatives.

Aquest procediment segueix la línia marcada a l'article 2 de l'Acord de la CARCE sobre la participació de les Comunitats Autònomes en els procediments davant el Tribunal de Justícia que atorga al Govern la facultat decisòria, motivada, després d'una sol·licitud d'una Comunitat Autònoma<sup>70</sup>. No hi ha però a la reforma de la Llei 8/1994 cap menció a les peticions de les Comunitats Autònomes, suposem per tant que s'aplicarà l'acord esmentat i que les denegacions seran motivades.

---

<sup>69</sup> Veure la contribució de Manuel Cienfuegos al present treball.

<sup>70</sup> Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, BOE mediante Resolución de 24 de marzo de 1998 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia.

Tant a Alemanya com a França l'accés a la justícia de la UE que preveu l'art 8 del Protocol 2 no es considera com l'expressió de la voluntat ni d'una majoria del parlament nacional ni d'una majoria d'una de les dues cambres, sinó que es concep com una protecció dels drets de les minories en qualsevol de les dues cambres<sup>71</sup>.

A Alemanya si un Estat federat sol·licita un recurs d'anul·lació, tots els altres li donen el seu recolzament, sempre que no afecti a "interessos vitals". Així la llei alemanya estableix que "a petició d'una quarta part dels seus membres, el Bundestag resta obligat a presentar un recurs en virtut de l'article 8 del Protocol (...) A petició d'una quarta part dels seus membres que no dona suport a la presentació del recurs, el punt de vista d'aquests últims s'ha d'expressar a la demanda (...) L'òrgan que hagi decidit presentar el recurs (...) s'ha d'encarregar de portar el procés davant el Tribunal de Justícia de la Unió (...) Si una demanda destinada a la presentació d'un recurs (...) s'ha sotmès a la consideració del Bundestag o del Bundesrat, l'altre òrgan pot emetre un dictamen".

Així doncs, si es forma en el Bundestag o en el Bundesrat una minoria d'un quart dels membres que vulguin impugnar la subsidiarietat d'un acte legislatiu de la Unió, el govern federal ha d'interposar d'ofici un recurs al Tribunal.

A França la situació és semblant, però no depèn de cap llei d'aplicació, sinó de la mateixa Constitució. L'article 86.6 de la Constitució francesa estableix que "cada assemblea pot formular un recurs davant el TJUE contra un acte legislatiu europeu per violació del principi de subsidiarietat. El Govern ha de trametre aquest recurs al TJUE (...) Amb aquesta finalitat es poden aprovar resolucions (...) A petició de seixanta diputats o seixanta senadors, el recurs és de dret".

Aquesta mena de decisions sobre el control "*ex post*" són més respectuoses amb l'objectiu central del control de la legalitat i de la subsidiarietat dels actes europeus i perfilen un equilibri més raonable amb l'esforç que requereix tot el procediment de control "*ex ante*".

---

<sup>71</sup> PENNERA C.: "Algunes reflexions sobre el principi de subsidiarietat al Tractat de Lisboa", *El control del principi de subsidiarietat*, op.cit, p. 47.

## VII. CONSIDERACIONS FINALS

És encara massa aviat per poder valorar si els diferents procediments, òrgans i recursos assignats al control de la subsidiarietat i al seguiment dels afers europeus resulten prou àgils i eficaços per aconseguir els objectius marcats en el Tractat de Lisboa. En tot cas un dels aspectes més positius és que aquest nou instrument d'alerta ràpida obliga als parlaments nacionals i regionals a treballar d'una manera anticipada en relació als afers europeus, cosa que suposa un canvi d'actitud en els nostres parlaments.

De tota manera, l'adequada organització de l'accés a la informació i el procediment de selecció dels temes més rellevants des d'una perspectiva jurídica i política és una de les tasques centrals que permetrà garantir el bon funcionament del model establert. És important, doncs, buscar l'eficàcia dels procediments però també posar els mitjans personals i materials per tal de fer possible la resolució en poc temps de qüestions complexes, havent-hi el risc de burocratitzar excessivament els procediments. Caldria igualment aprendre a fer un treball en equip entre les diferents xarxes interparlamentàries i europarlamentàries d'informació i coordinació, que haurien de tenir un protagonisme creixent.

Un altre efecte positiu fins ara ha estat el major flux de relacions entre els parlaments nacionals i les institucions europees i el major flux de comunicació entre els diferents parlaments/cambres de diferents Estats membres (sigui a través dels organismes o xarxes creades o de forma bilateral) i entre els parlaments nacionals i els regionals.

La participació en la fase prelegislativa o el disposar d'informació prèvia pot ajudar als parlaments regionals a ser més efectius en el curt termini del que disposen per emetre un informe si ho consideren oportú. Així resulta particularment interessant la creació del Sistema d'Intercanvi d'Informació Interparlamentària de la UE (IPEX) que facilita el seguiment de les propostes legislatives susceptibles d'un control de la subsidiarietat. Suposem que la Comissió Mixta per a la UE utilitzarà aquest sistema per fer ús de les noves competències assignades a Llei 24/2009 i que la faculden per mantenir relacions de recíproca informació i col·laboració amb les comissions dels altres parlaments nacionals. Si bé a l'IPEX només s'hi poden adherir els Parlaments nacionals, seria interessant que els parlaments regionals també hi poguessin tenir accés ja que ells també participen en el procediment del control de la subsidiarietat, la qual cosa seria una

mostra real de que es vol respectar la identitat nacional també en relació a l'autonomia regional. També es considera interessant la iniciativa italiana de creació d'un IPEX dels parlaments regionals seguint el model de l'IPEX dels parlaments nacionals, s'haurà d'articular un sistema de xarxes que permetés als parlaments autonòmics d'un mateix Estats conèixer les diferents postures que tenen envers les propostes legislatives europees respecte de les quals han estat consultats i també configurar un enllaç amb les cambres regionals d'altres Estats membres.

També es podria pensar en algun mecanisme que articulés el flux d'informació entre les representacions que les Comunitats Autònomes tenen a Brussel·les, com ara la Secretaria per a la UE i els respectius parlaments regionals, o la mateixa REPER i les Corts Generals/parlaments autonòmics. El fet que el govern sigui democràticament responsable davant el seu parlament hauria de facilitar que aquest constrenyís l'administració de l'Estat perquè li comunicués les negociacions es curs. Alguns Länders alemanys, entre ells Baden-Württemberg, han dut a terme una iniciativa per millorar la comunicació que consisteix en tenir a Brussel·les una funcionària del seu parlament que representa exclusivament els seus interessos i que té per única funció informar el Parlament del seu Länd.

Fins ara l'obligació del Govern de fer arribar a la Comissió Mixta un breu informe sobre el contingut essencial de les propostes legislatives que tinguin repercussió per Espanya, ha estat massa breu i no gaire útil, potser caldria elaborar una fixa concreta amb el tipus d'informació que se li demana.

No es regulen les compareixences del Govern abans i després dels diferents Consells de Ministres de la UE i es considera que es podia haver desenvolupat millor la funció control parlamentari en aquesta reforma legislativa.

El fet de que els parlaments nacionals hagin de consultar als parlaments autonòmics amb competències legislatives és un avenç considerable i més si com en el cas espanyol s'amplia a tots els parlaments, el problema rau en la capacitat que tindran els parlaments regionals per fer front a l'allau de consultes que rebran, la qual cosa pot comportar que finalment aquesta facultat es giri en contra seu.

La majoria dels procediments que han regulat els parlaments autonòmics fan referència a l'adopció del dictamen i al seu enviament a la institució que l'ha demanat, però no especifiquen si cal enviar un dictamen que resol que es respecta el principi de

subsidiarietat o només els que considerin que hi ha una vulneració del mateix. Aquests aspectes s'hauran d'anar perfilant a la pràctica.

Un dels elements que hauran de ser analitzats és en quina mesura la Comissió Mixta prendrà en consideració els dictàmens adoptats pels parlaments autonòmics. El fet que ella adopti el seu dictamen i que es limiti a incorporar els diferents dictàmens autonòmics sense prendre'ls en consideració ni sense que influeixin en el seu propi dictamen pot generar cert desànim en la tasca dels parlaments autonòmics i seria contrari al principi fonamental de la cooperació lleial. Caldrà veure què passa en el supòsit que la Comissió Mixta no aprova cap dictamen i algunes Comunitats Autònomes aproven un dictamen negatiu, entenem que caldrà buscar les vies per tal que aquests dictàmens arribin igualment a les institucions europees.

Certament aquest principi pot arribar a contribuir al desenvolupament d'un tipus de federalisme més cooperatiu però en tot cas requereix una bona cooperació i un sistema d'acords i bones pràctiques entre tots els actors implicats.

Més enllà de la lletra dels procediments creats, un canvi d'actitud de les institucions europees envers els parlaments nacionals i dels propis parlaments nacionals en relació als parlaments autonòmics seria desitjable per tal de considerar totes les aportacions dignes de ser valorades (amb independència de que es pugui estar en desacord).

Cal assumir que aquest tipus de control no resol certs problemes de fons i d'incomprensió que apareixen en relació a certes iniciatives, però en tot cas, la major transparència hauria de jugar finalment a favor dels principis i dels bons arguments per sobre del tacticisme.

També resulta evident que no només el nombre de dictàmens rebuts sinó també la seva qualitat i els països que hi participin seran elements determinants en la decisió que prenguin les institucions europees.

De tota manera, és el resultat final dels dictàmens i la seva qualitat la que s'haurà de valorar i a mesura que es detectin mancances i problemes caldrà corregir i fer adaptacions als procediments i òrgans creats per tal que puguin complir amb la major eficiència possible les noves tasques assignades.

Actualment alguns parlaments resulten més efectius i influents que altres, però aquest resultat és conseqüència d'un esforç previ i d'un enfocament proactiu que acaba donant els seus beneficis.



Alguns diputats consideren que tenen pocs incentius per involucrar-se en els afers europeus i es mostren poc disposats a posicionar-se en contra dels “seus ministres”, aquesta és una visió que hauria de canviar, atès que és obligació de tots els diputats contribuir a que la legislació finalment adoptada sigui millor. En aquest sentit és significatiu el fet que no tots els procediments adoptats en els parlaments autonòmics preveuen la consulta al govern abans de que la comissió competent emeti el dictamen, tot i que la majoria sí que contempen aquesta possibilitat. Igualment és interessant comprovar que en la majoria dels procediments és la comissió responsable dels assumptes europeus la que s’encarregarà de controlar el compliment del principi de subsidiarietat i en alguns casos excepcionals el seu dictamen serà aprovat pel Ple de la Cambra.

Com a opinió personal es considera positiu poder aprofitar puntualment el dictamen motivat per reflectir també qualsevol vulneració d’altres disposicions del dret europeu, partint de la base que tots els legisladors (europeus, estatals i regionals) han de poder contribuir a que es pugui adoptar la millor legislació possible i a vetllar pel respecte del principi de legalitat, però això no treu que el mecanisme l’alerta ràpida actualment només es pot utilitzar en relació a una eventual vulneració del principi de subsidiarietat i no, per exemple, en cas d’una vulneració del principi de proporcionalitat.

En tot cas un cop aprovat un dictamen motivat, és important establir els corresponents mecanismes de seguiment de tot el procediment legislatiu a nivell europeu i això encara no està prou consolidat en la nostra legislació i pràctica parlamentària.

L’ús que se’n faci d’aquests nous instruments permetrà valorar si realment ha contribuït a reforçar la legitimitat democràtica de tot el procés d’integració europea, igualment positiu seria que poguessin contribuir a “millorar la legislació europea i la de transposició nacional” (estratègia *better regulation*), atès que l’obertura, debat i seguiment dels temes hauria de permetre entendre millor les implicacions i els objectius de les normes europees i hauria de facilitar la seva posterior aplicació. La tasca a realitzar per part dels parlaments nacionals s’ha de vincular al deure de responsabilitat i respecte interinstitucional.

**EL IUS STANDI DE LES REGIONS A LA UNIÓ EUROPEA:  
MILLORARÀ EL TRACTAT DE LISBOA LA LEGITIMACIÓ  
DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES?**

Dr. Manuel Cienfuegos  
Universitat Pompeu Fabra

## **I. INTRODUCCIÓ**

La Unió Europea té un impacte significatiu en les competències de les regions i, per extensió, les nostres Comunitats Autònomes (és inusual allò comunitari que no afecti allò autonòmic), fins i tot més enllà d'allò que es podia preveure en ocasió de l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees el 1986 (atesa la *vis expansiva* de les competències comunitàries), així com la repercussió econòmica de les seves normes en el compliment de les competències reservades dels Estats membres, siguin de titularitat estatal o regional (per exemple, en matèria de fons europeus)<sup>1</sup>.

Ara bé, les Comunitats Autònomes no estan presents directament com a norma en les institucions de la Unió que aproven un acte comunitari que limita directa o indirectament la seva capacitat de decisió, ja que no hi ha representants regionals en les reunions de la Comissió o el Banc Central Europeu, ni tampoc en el Parlament Europeu (els eurodiputats representen els interessos dels ciutadans europeus i, a més, a Espanya són triats d'acord a un sistema de circumscripció única, a nivell nacional, a diferència d'altres Estats, en els quals es vota a nivell regional), i al Consell només participen en algunes de les seves formacions: en efecte, encara que l'article 16 del Tractat UE (antic article 203 del Tractat CE) permet, sense restriccions, la participació dels governs regionals en les delegacions nacionals presents en aquesta institució, a Espanya només està prevista la representació autonòmica, com a part de la delegació espanyola, en determinades formacions del Consell, com són les d'ocupació, política social, sanitat i consumidors; agricultura i pesca; medi ambient; educació, joventut i cultura<sup>2</sup>, a les quals

---

<sup>1</sup> Vegi's en general sobre el tema, amb exemples d'aquesta *vis expansiva*, CIENFUEGOS MATEO, M., "El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas", a AA.VV., *Estatuto y Unión Europea*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006, pp. 13-78.

<sup>2</sup> Acord de la CARCE de 9 de desembre del 2004, relatiu al sistema de representació autonòmica a les formacions del Consell de la Unió Europea, *BOE* núm. 64, del 16 de març. Vegi's el seu comentari a

s'han afegit les reunions del Consell de Competitivitat en les quals es tractin qüestions relatives al consum i l'ordenació del joc durant la Presidència espanyola del Consell en el primer semestre del 2010<sup>3</sup>. Per contra, gràcies a la delegació nacional, el Govern de cada Estat pot participar en el procés comunitari d'adopció de l'acte, atès que –al marge d'excepcions- aquesta institució sempre intervé en l'aprovació d'una norma comunitària, sigui individualment o bé conjuntament amb el Parlament Europeu.

El Govern espanyol aconsegueix d'aquesta manera una influència en àmbits materials la titularitat dels quals correspon a les Comunitats Autònomes, d'acord amb la distribució interna de competències que deriva del bloc de constitucionalitat, raó per la qual, segons el nostre parer, aquelles haurien de ser sempre presents quan el Dret comunitari afecti als seus títols competencials<sup>4</sup>. De totes maneres, aquesta situació no seria tan preocupant si les Autonomies poguessin defensar judicialment les seves competències davant d'una norma comunitària amb la mateixa facilitat amb què ho poden fer els poders centrals de l'Estat, però resulta que la seva legitimació en el contenciós comunitari no és privilegiada, de manera que arrossegueu enormes dificultats per a impugnar els actes comunitaris dels quals no són destinatàries. I pot succeir perfectament que el Govern espanyol decideixi recórrer contra tal norma, com

---

MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 22, 2005, pp. 759-805; URREA CORRES, M., “La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión europea: un importante paso adelante”, *Revista General de Derecho Europeo* (iustel.com), núm. 8, 2005.

<sup>3</sup> Per una perspectiva pràctica de la participació autonòmica en el Consell de la UE, vegi's MINISTERI DE POLÍTICA TERRITORIAL, *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2009*, accessible a [http://www.mpt.es/documentacion/politica\\_autonomica/Cooperacion\\_Autonomica/CCAA\\_Asunt\\_Europeos.html](http://www.mpt.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/CCAA_Asunt_Europeos.html), i el comentari doctrinal de BELTRÁN GARCÍA, S., “La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las CCAA en el Consejo de la UE: variaciones o desvaríos sobre un mismo tema”, *Revista General de Derecho Europeo* (iustel.com), núm. 22, 2010.

<sup>4</sup> Cal advertir que el Tribunal Constitucional només s'ha pronunciat respecte a l'aplicació de l'ordenament comunitari al nostre país, assentant que correspon al poder públic competent en la matèria, d'acord amb les regles internes de delimitació competencial. Però no existeix doctrina constitucional respecte a quins poders públics han d'intervenir en la formació del Dret de la Unió, havent traçat només algunes fronteres a la competència autonòmica, com el *ius legationis* i el *ius ad tractatum*, que corresponen a l'Estat. Vegi's, entre d'altres, les SSTC 252/1988, de 20 de desembre; 79/1992, de 28 de maig; 80/1993, de 8 de març; 38/2002, de 14 de febrer; 65/1994, de 26 de maig; y 173/2005, de 23 de juny. Per a una panoràmica general de la doctrina constitucional en assumptes europeus, vegi's ALONSO GARCÍA, R., “Tribunal Constitucional español y Derecho de la Unión Europea”, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008-1, pp. 201-223; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005; PÉREZ TREMPES, P., “La jurisdicción constitucional y la integración europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 29, 2009, pp. 19-48.

també que no ho faci, sense que això tingui cap conseqüència jurídica. En aquest context s'entenen les constants reivindicacions autonòmiques per a millorar la seva legitimació directa en el contenciós comunitari, però el Tractat de Lisboa només introdueix alguns retocs en aquest ordre de coses.

A continuació examinarem la situació que existia amb el Tractat de Niça i els canvis introduïts pel tractat de Lisboa.

## II. LEGITIMACIÓ DIRECTA DAVANT EL TRIBUNAL DE JUSTÍCIA I EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTÀNCIA AMB EL TRACTAT DE NIÇA

Per a controlar la validesa del Dret comunitari, existeix un sistema exclusiu, propi i complet de control jurisdiccional de la UE<sup>5</sup>, amb vies d'impugnació de naturalesa diversa (recursos d'anul·lació i d'inactivitat, qüestió prejudicial, etcètera) però coordinades entre elles, de manera que en el seu si<sup>6</sup> queda garantida la tutela judicial efectiva<sup>7</sup>.

En el contenciós comunitari els Estats membres i les institucions de la UE gaudeixen de legitimació directa privilegiada o general davant els tribunals de justícia comunitaris. No és aquest el cas dels ens regionals, ni a *fortiori* les Comunitats Autònomes, els quals només poden accedir de manera limitada, com qualsevol particular, davant el Tribunal de Justícia i el Tribunal de Primera Instància amb l'objectiu de preservar les seves competències davant els actes de les institucions comunitàries<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Per una panoràmica general del contenciós comunitari, vegi's BOULOUIS, J., DARMON, M. y UGLO, H.-G., *Le contentieux communautaire*, 3a edició, Dalloz, París, 2006; SCHERMERS, H.-G. y WAELBROECK, D., *Judicial Protection in the European Communities*, 6a edició, Kluwer, Deventer, 2001; SAURON, J.-L. i VANDERSANDEN, G., *Droit et pratique du contentieux communautaire*, 3a edició, La Documentation Française, París, 2004.

<sup>6</sup> STJCE de 28 d'abril de 1971, *Lutticke*, 4/69, *Rec.* 1971, p. 325.

<sup>7</sup> STJCE de 13 de març de 2007, *Unibet*, C-432/05, *Rec.* 2007, p.I/2271.

<sup>8</sup> *Vid.* en general sobre el tema, MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (propuestas para una reforma)*, IVAP, Oñate, 1996; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., "Legitimación procesal y equilibrio institucional: el acceso de las regiones a los tribunales comunitarios europeos", *Revista de Estudios Autonómicos*, 2003-4, pp. 137-172; ORTEGA SANTIAGO, C., *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2005; SOBRIDO PRIETO, M., *Las Comunidades Autónomas*

## 1. Recurs d'anul·lació

L'article 230 del Tractat CE, en la seva versió de Niça del 2001, no es referia expressament a les regions quan enumerava els subjectes legitimats per a interposar un recurs d'anul·lació, ni com a demandants privilegiats (els Estats membres i les institucions de la Comunitat Europea, si bé amb algunes diferències entre elles), ni tampoc com a demandants ordinaris (les persones físiques i jurídiques).

A pesar d'això, en la dècada dels vuitanta del segle XX els ens regionals van començar a invocar aquest precepte per a impugnar els actes de les Institucions comunitàries. El Tribunal de Justícia primer, i el Tribunal de Primera Instància després, van rebutjar que les regions, encara que són part de l'Estat i no ens aliens a aquest<sup>9</sup>, es poguessin subsumir en el contenciós comunitari dins del concepte d'Estat a l'efecte de beneficiar-se del seu *ius standi* privilegiat i, per via de conseqüència, van reconèixer la legitimació directa de les regions únicament en el supòsit de ser les destinatàries d'una decisió o, no sent el cas, d'estar afectades directa i individualment per un reglament o una decisió dirigida a un altre destinatari. En suma, la jurisprudència comunitària va assimilar de fet als ens regionals amb les persones físiques i jurídiques.

El *quid* de la qüestió es trobava en la prova de l'afectació individual dels particulars contra els reglaments i, en menor mesura, les decisions de les quals no eren destinataris<sup>10</sup>. La sentència *Jégo-Queré* del Tribunal de Primera Instància va marcar un punt d'inflexió en la restrictiva jurisprudència comunitària relativa a les condicions d'accés dels particulars davant els jutges comunitaris enfront dels actes d'abast general,

---

*ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; URREA CORRES, M., "La capacidad procesal de las Comunidades Autónomas en el Derecho comunitario europeo", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 10, 2005, pp. 147-171; ZELAIA GARAGARZA, M., *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, IVAP, Oñate, 2005.

<sup>9</sup> Encara que és palmari que les Comunitats Autònomes son part de l'Estat espanyol, de vegades es perd aquesta perspectiva en el debat polític, i fins i tot en determinada literatura doctrinal, confrontant les Autonomies amb l'Estat com si fossin dues realitats indissolublement separades y enfrontades, de manera que no és inútil que l'article 3, apartat 1, de l'Estatut d'Autonomia de la Generalitat de Catalunya, de 19 de juliol del 2006, proclamés de manera contundent que "les relacions de la Generalitat amb l'Estat (...) es regeixen pel principi general segons el qual la Generalitat és Estat".

<sup>10</sup> En general, sobre la jurisprudència del Tribunal de Justícia i el Tribunal de Primera Instància respecte a l'afectació individual dels particulars en el marc d'un recurs d'anul·lació contra actes d'abast general, vegi's ORTEGA GÓMEZ, M., *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel, Barcelona, 1999; SÁNCHEZ LEGIDO, A., *La tutela judicial del particular frente a la actividad normativa comunitaria. El acceso del individuo al control jurisdiccional de los Reglamentos comunitarios*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, 1994.

en afirmar que procedia “reconsiderar la interpretació estricta realizada hasta este momento del concepto de persona individualmente afectada en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto” a l'efecte de l'admissibilitat d'un recurs d'anul·lació contra un reglament per a garantir una protecció jurisdiccional efectiva dels particulars, de manera que s'havia de considerar que “una persona física o jurídica queda individualmente afectada por una disposición comunitaria de alcance general que le afecta directamente si la disposición de que se trata afecta de manera cierta y actual a su situación jurídica restringiendo sus derechos o imponiéndole obligaciones. El número y la situación de otras personas igualmente afectadas por la disposición o que puedan serlo no son, a este respecto, consideraciones pertinentes”<sup>11</sup>. Però els vaivens que ha experimentat la jurisprudència comunitària des de llavors van fer enormement complicat el compliment del requisit de l'afectació individual dels particulars i, per extensió, les regions, pels actes reglamentaris<sup>12</sup>.

En el cas concret de les regions, els tribunals de justícia comunitaris han seguit sent en general molt reticents a reconèixer-los legitimació activa quan el recurs d'anul·lació es dirigeix contra un reglament. El contenciós comunitari en matèria d'ajudes públiques atorgades per les Comunitats Autònomes espanyoles constitueix un excel·lent exemple d'aquesta dificultat<sup>13</sup>. De fet, la sort desfavorable amb la qual, excepte en contades excepcions, són resolts els recursos d'anul·lació plantejats per les Comunitats Autònomes és un factor de primer ordre per a comprendre per què

---

<sup>11</sup> STPI de 3 de maig de 2002, *Jégo-Quéré*, T-177/01, *Rec.* 2002, p. II/2365, apartat 50 y 51. *Vid* el seu comentari a CORTÉS MARTÍN, J., “Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 16, 2003, pp. 1119-1159; FERNÁNDEZ PÉREZ, B., “Tutela judicial efectiva de los particulares y legitimación para impugnar directamente actos normativos comunitarios”, *La Ley*, núm. 5576, de 28 de juny de 2002, pp. 1-4; ORTEGA GÓMEZ, M., “El derecho a un control jurisdiccional efectivo en la jurisprudencia comunitaria”, a ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (Coord.), *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, BOE, Madrid, 2003, pp. 135-140.

<sup>12</sup> És suficient amb destacar que el Tribunal de Justícia va anular la sentència *Jégo-Quéré* del Tribunal de Primera Instància en el marc del recurs de casació interposat per considerar que amb la seva interpretació el Tribunal de Primera Instància va cometre un error de dret atès que “conduce esencialmente a desvirtuar el requisito de que el particular resulte individualmente afectado, previsto en el artículo 230 CE, párrafo cuarto” (STJCE d'1 d'abril del 2004, *Jégo-Quéré*, C-263/02P, *Rec.* 2004, p. I/3425, apartats 38 i 39).

<sup>13</sup> *Vid.*, sobre el tema, MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. i URREA CORRES, M., “Unión Europea y financiación autonómica: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los sistemas tributarios de los entes territoriales subestatales”, *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 8, 2009, pp. 37-84; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “El Estado y las Comunidades Autónomas ante los tribunales europeos en materia de ayudas públicas: *bellum omnium contra omnes*”, *Gaceta Jurídica de la UE y la Competencia*, núm. 8, març- abril de 2009, pp. 25-46.

s'interposen tan poques demandes d'aquest tipus: al voltant de 30 recursos en els 25 anys que duu Espanya a la UE.

Molt esclaridora és la següent resolució judicial, que resol un recurs d'anul·lació interposat per la Comunitat Autònoma de Cantàbria contra un reglament: “para aceptar la admisibilidad de un recurso interpuesto por un ente regional de un Estado miembro no basta con que éste invoque el hecho de que la aplicación o la ejecución de un acto comunitario pueda afectar, de manera general, a las condiciones socioeconómicas en su territorio”<sup>14</sup>. Molts altres casos es podrien citar de la restrictiva jurisprudència comunitària.<sup>15</sup>

A això anterior s'afegeix, també amb un caire limitador clar del *ius standi* regional, l'exigència jurisprudencial que les Comunitats Autònomes, en tant que subjectes no privilegiats, estiguin representades davant els tribunals de justícia europeus per un advocat col·legiat als efectes de l'article 19 de l'Estatut del Tribunal de Justícia, no acceptant els lletrats autonòmics que no estiguin inscrits en un Col·legi d'Advocats<sup>16</sup>. Tenint en compte que el Tribunal de Justícia va desestimar el recurs de cassació interposat per la Generalitat Valenciana contra la sentència del Tribunal de Primera Instància<sup>17</sup>, a les Comunitats Autònomes només els queda instar al Govern espanyol a requerir els seus col·legues europeus una reforma del règim de la representació jurídica davant els tribunals comunitaris<sup>18</sup>. Però serà extraordinàriament complicat que prosperi una petició en aquest sentit, d'efectuar-se, partint de la base que la modificació de l'Estatut del Tribunal de Justícia de la Unió Europea requereix l'aprovació d'un reglament per part del Consell per unanimitat (article 64 de l'Estatut del Tribunal de Justícia, al qual reenvia l'article 281 del TFUE).

---

<sup>14</sup> ATPI de 16 de juny de 1998, *Comunidad Autónoma de Cantabria / Consejo de la UE*, T-238/97, *Rec.* 1998, p. II/2271, apartats 49 i 50.

<sup>15</sup> Així, ATPI de 13 de juliol del 2003, *Comunidad Autónoma de Andalucía / Comisión*, T-29/03, *Rec.* 2004, p. II/2923; ATPI de 5 setembre de 2006, *Comunidad Autónoma de Madrid y Mintra / Comisión* T-148/05, *Rec.* 2006, p. II/61, apartats 61 a 63; STPI de 29 de setembre de 2009, *Diputación Foral de Álava / Comisión*, T-30 a 32 y 86 a 88/01, encara no publicada a la *Recopilación*; STPI de 29 de setembre de 2009, *Diputación Foral de Álava y Gobierno Vasco / Comisión*, T-227, 228, 265, 266 i 270/01, encara no publicada a la *Recopilación*.

<sup>16</sup> ATPI de 5 de juliol de 2006, *Comunidad Autónoma de Valencia – Generalidad Valenciana / Comisión*, T-357/05, *Rec.* 2006, p. II/ 2015, apartats 7-11.

<sup>17</sup> ATJCE de 20 de febrer de 2008, *Comunidad Autónoma de Valencia – Generalidad Valenciana / Comisión*, C-363/06-P, *Rec.* 2008, p. I/32, apartats 20-28.

<sup>18</sup> És interessant destacar que España va ser admesa como a coadjuvant de les pretensions de la Generalitat Valenciana en el seu recurs de cassació per auto del Tribunal de Justícia de 15 de desembre de 2006, *Comunidad Autónoma de Valencia – Generalidad Valenciana / Comisión de las Comunidades Europeas*, C-363/06 P, no publicat a la *Recopilación*.

A part del caràcter restrictiu de la jurisprudència comunitària, el temps que triga el Tribunal de Primera Instància a resoldre els recursos directes (amb una demora creixent des de 2000, que fa que es trigui uns 33,3 mesos de promig en 2009)<sup>19</sup> és un altre element a considerar a l'hora d'explicar els pocs recursos d'anul·lació interposats per les Autonomies.

El que és més estrany és que aquestes no utilitzin més la facultat que tenen, en virtut de l'Acord de la CARCE de 11 de desembre de 1997, d'instar l'Estat perquè impugni els actes comunitaris que poden afectar-les, ja que aquest posseeix una legitimació privilegiada que l'eximeix de demostrar la seva afectació directa i individual per l'acte comunitari del qual no sigui destinatari. Basant-se en el principi de col·laboració mútua entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, aquest Acord desenvolupa la participació autonòmica en els recursos d'incompliment interposats per i contra Espanya, així com els recursos d'anul·lació i d'inactivitat contra actes i omissions de les institucions comunitàries davant el Tribunal de Justícia, entre d'altres. Reconeix a aquests efectes la facultat autonòmica d'instar a l'Estat que incoï algun dels procediments anteriors davant el Tribunal de Justícia, tot aportant la documentació oportuna en cada cas: per exemple, tractant-se d'un recurs d'anul·lació, s'ha de justificar per què l'acte comunitari està viciat d'il·legalitat i com afecta les competències o interessos autonòmics. I addicionalment l'obligació estatal de resoldre aquesta petició en un termini raonable i, en cas afirmatiu, promoure la intervenció de l'Advocacia de l'Estat davant el Tribunal de Justícia<sup>20</sup>. L'Estat actua a través de la Comissió de Seguiment i Coordinació de les Actuacions Relacionades amb la Defensa de l'Estat espanyol davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Vid. les estadístiques judicials del Tribunal General corresponents al *Informe anual de actividad de 2009*, accessibles a [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7000/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/)

<sup>20</sup> Resolución de 24 de marzo de 1998 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia que publica el Acuerdo adoptado por la CARCE el 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, *BOE* núm. 79, de 2 d'abril del 1998. Per a més detalls d'aquest Acord, vegi's CIENFUEGOS MATEO, M., "Comunidades Autónomas, tribunales de la Unión Europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del Derecho comunitario: reflexiones a partir de la práctica reciente", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, 2007, pp. 59-74.

<sup>21</sup> La Comissió de Seguiment i Coordinació va ser creada per l'Acord del Consell de Ministres de 13 de juny del 1986. Es tracta d'una comissió interministerial adscrita a la Secretaria d'Estat de la Unió Europea que té la tasca de "realizar un seguimiento de la actividad del Tribunal [de Justicia] y análisis sistemático de las cuestiones contenciosas y precontenciosas en las que pudiera verse implicado el Estado español". Està composta (esmentem els òrgans segons la seva denominació actual, ja que aquesta ha canviat varies vegades al llarg de la seva història) pel de Secretari d'Estat per a la Unió Europea, que la presideix; el Director



N'hi ha prou amb posar en relleu que, el 15 de setembre de 2010, transcorreguts més de deu anys d'aplicació del recurs, només han instat a l'Estat en deu ocasions perquè actuï davant el Tribunal de Justícia: nou demandes autonòmiques requerien a l'Estat que interposés un recurs d'anul·lació d'un acte comunitari, generalment decisions de la Comissió en matèria d'ajudes i de correccions financeres, i la desena instava a l'Estat a promoure un recurs d'incompliment contra el Regne Unit per la reparació, l'any 2000, del buc *Tyreless* al port de Gibraltar. Això a pesar que la Comissió de Seguiment i Coordinació ha acceptat 8 de les 9 sol·licituds d'interposar un recurs d'anul·lació (també va rebutjar l'única petició d'activar el recurs d'incompliment), tot revelant l'elevat tant percentual resultant (88,8%) la predisposició de l'Estat a col·laborar amb les Autonomies en el contenciós comunitari<sup>22</sup>.

---

General d'Assumptes Generals i de Coordinació de Polítiques del Tractat de Funcionament de la Unió Europea; els Secretaris Generals Tècnics dels Ministeris de Presidència, Justícia i Economia i Hisenda; un Advocat de l'Estat del Servei Jurídic de l'Estat i, finalment, un funcionari de la Direcció General del Servei Jurídic de l'Estat, que actua en qualitat de secretari. Integren també la Comissió de Seguiment els Secretaris Generals Tècnics dels restants departaments ministerials interessats en l'assumpte en qüestió i el Secretari General Tècnic del Ministeri de Política Territorial, en la mesura en què aquest assumpte afecti competències de las Comunitats Autònomes.

<sup>22</sup> Les 10 sol·licituts formulades per les Comunitats Autònomes per a la interposició de recursos per l'Estat davant el Tribunal de Justícia van ser les següents, seguint un ordre cronològic:

1) Recurso de anulación del Reglamento 1638/1998, del Consejo, de 28 de julio de 1998 pedido por Andalucía, no atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de septiembre de 1998.

2) Recurso de anulación de la Decisión de 22 de diciembre de 1999, de la Comisión, en relación con las ayudas para Financiación del Capital Circulante para el Sector Agrario, pedido por Extremadura y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 09 de marzo de 2000 (caso C-114/00).

3) Recurso de anulación de la Decisión de 22 de diciembre de 1999, de la Comisión, en relación con las ayudas a Producciones Hortícolas con destino a la Transformación Industrial Agrícola, pedido por Extremadura y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 9 de marzo de 2000 (caso C-113/00).

4) Recurso de anulación de la Decisión de 22 de agosto de 2000, de la Comisión, en relación con las ayudas concedidas a la empresa Santana, pedido por Andalucía y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 23 de octubre de 2000 (caso C-398/00).

5) Recurso de incumplimiento contra el Reino Unido pedido por Andalucía por la reparación del buque *Tyreless* en el puerto de Gibraltar, no atendido por acuerdo de la Comisión de Seguimiento de 20 de diciembre 2000.

6) Recurso de anulación de la Decisión de 12 de marzo de 2002, de la Comisión, en relación con las ayudas concedidas a los productores de la leche de vaca, pedido por Asturias y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 30 de abril de 2002 (caso C-173/02).

7) Recurso de anulación del Reglamento 864/2004, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre las ayudas Directas en el Marco de la PAC y la instauración de determinados regímenes de ayudas, pedido por Andalucía y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 17 de junio de 2004 (caso T-310/04).

8) Recurso de anulación de la Decisión de 20 de octubre de 2006, de la Comisión, de correcciones financieras, pedido por la Comunidad Valenciana y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 19 de diciembre de 2006 (caso T-2/07).

9) Recurso de anulación de la Decisión de 20 de octubre de 2006, de la Comisión, de correcciones financieras, pedido por Andalucía y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 19 de diciembre de 2006 (caso T-3/07).

És plausible que aquest relatiu desinterès autonòmic respongui a la circumstància que les Autonomies perceben a la Comissió de Seguiment i Coordinació com un element que els és aliè, en la mesura que cap representant autonòmic s'integra en el seu si, i pren unilateralment i discrecionalment la decisió d'iniciar un procediment davant els tribunals de la UE, ja que les Autonomies tan sols poden sol·licitar-li que ho faci. Potser ha generat també desconfiança la resposta negativa que la Comissió de Seguiment i Coordinació va donar en la primera ocasió en què hi va haver una petició autonòmica, concretament de la Junta d'Andalusia el 12 d'agost de 1998, que era fonamental per a les Comunitats Autònomes en general, i Andalusia i Catalunya en particular, atès que estava implicat l'oli d'oliva, ja que la Comissió va decidir, el setembre de 1998, que Espanya no impugnaria la validesa del Reglament 1638/1998, del Consell, de 28 de juliol de 1998, pel qual s'establia l'organització comuna del mercat de les matèries grasses.

En qualsevol cas, les Comunitats Autònomes haurien de passar pàgina i instar més actuacions de l'Estat perquè no són excepcionals, ni de bon tros, els casos en què Espanya planteja (i guanya) recursos d'anul·lació o d'altres tipus davant el Tribunal de Justícia, i molts d'ells són d'un indubtable interès autonòmic<sup>23</sup>, i aquest és més permeable als arguments estatals d'allò que sol assegurar-se al nivell doctrinal i polític, relegant a l'oblit la no gens menyspreable influència que els Estats membres aconseguien tenir en el contenciós comunitari i, per tant, a la jurisprudència resultant, quan disposen d'un equip d'agents de primer ordre<sup>24</sup>.

---

10) Recurso de anulación de la Decisión de 20 de octubre de 2006, de la Comisión, de correcciones financieras, pedido por Cataluña y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 19 de diciembre de 2006 (caso T-402/06).

<sup>23</sup> Per exemple, entre 2005 i 2009 es van resoldre una vintena de recursos d'anul·lació interposats per Espanya contra actes de les institucions de la Unió (10 contra el Consell i/o el Parlament Europeu i la resta contra la Comissió), fonamentalment en relació a la política pesquera i la agricultura, que són àmbits de competència i/o gran interès autonòmic (així, STPI de 30 d'abril del 2009, *Espanya/Comisión*, T-281/06, *Rec.* 2009, p. II/53, per a Canàries, en tant que tractava de correccions financeres de la Comissió en relació a les ajudes compensatòries per als productors de bananes).

<sup>24</sup> Vegi's sobre el tema l'esclaridor article de GRANGER, M.-P.F., "When Governments go to Luxembourg...: the Influence of Governments on the Court of Justice", *European Law Review*, vol. 29, 2004-1, pp. 3-31.

## 2. D'altres vies processals d'accés regional

Tal com succeïa amb el recurs d'anul·lació, el Tractat CE no feia cap esment específic als ens regionals en els altres procediments que es poguessin substanciar davant el Tribunal de Justícia i el Tribunal de Primera Instància, i és obra jurisprudencial la seva equiparació amb les persones físiques i jurídiques als efectes de la legitimació.

Això va suposar que les regions disposessin de legitimació directa per a presentar un recurs d'inactivitat davant el Tribunal de Primera Instància en el cas que una Institució comunitària, en compliment del Tractat, no aprovés una decisió de la qual serien els destinataris (article 232 del Tractat CE).

Tanmateix, les regions podien exercitar una acció de responsabilitat extracontractual davant el Tribunal de Primera Instància, en cas que haguessin sofert danys a resultes de l'actuació de les Institucions comunitàries o els seus agents en l'exercici de les seves funcions (articles 235 i 288 del Tractat CE).

En el marc dels recursos d'anul·lació, inactivitat i de responsabilitat extracontractual, els ens regionals podien intervenir com a coadjuvants si demostraven el seu interès en la solució del litigi (article 40 de l'Estatut del Tribunal de Justícia).

Contra la desestimació de les demandes d'anul·lació, inactivitat i responsabilitat extracontractual, així com de la demanda d'intervenció, es podria interposar un recurs de cassació davant el Tribunal de Justícia (article 57 de l'Estatut del Tribunal de Justícia).

Finalment, els ens regionals podien presentar al·legacions i observacions escrites davant el Tribunal de Justícia en el cas que fossin parts d'un litigi intern en el qual es plantegés una qüestió prejudicial (article 23 de l'Estatut del Tribunal de Justícia).

Encara que les Comunitats Autònomes han fet un ús ben limitat d'aquests procediments, en la jurisprudència comunitària existeixen pronunciaments variats respecte a la seva utilització d'aquestes vies secundàries d'accés. Així, en l'assumpte *Area Cova*, de 1996, el Tribunal de Primera Instància va reconèixer el dret d'intervenció de la Junta de Galícia en suport del recurs d'anul·lació de les empreses espanyoles demandants<sup>25</sup>. A l'encapçalament de la sentència *Aragonesa de Publicitat i Publlivia* del Tribunal de Justícia, de 1991, es recorda que la Generalitat de Catalunya va formular observacions escrites en relació a la qüestió prejudicial plantejada pel Tribunal Superior

---

<sup>25</sup> ATPI de 25 de juny del 1996, *Area Cova*, T-194/95, *Rec.* 1996, p. II/591, apartats 6 i 7.

de Justícia de Catalunya en el marc del litigi que enfrontava l'Administració catalana amb aquella empresa<sup>26</sup>. En alguns casos l'Estat i les Comunitats Autònomes han intervingut com a parts contràries en el marc de les qüestions prejudicials substanciades davant el Tribunal de Justícia<sup>27</sup>. I en l'assumpte *Territori Històric d'Àlaba – Diputació Foral d'Àlaba i Comunitat Autònoma del País Basc – Govern del País Basc / Comissió*, de 2006, es rebutja la demanda d'intervenció dels territoris històrics de Biscaia i Guipúscoa perquè només invoquen un interès indirecte en la solució del litigi<sup>28</sup>. En fi, són varis els recursos de cassació interposats contra sentències del Tribunal de Primera Instància contràries a les demandes d'anul·lació presentades per les Comunitats Autònomes<sup>29</sup>.

### III. LES REGIONS DAVANT ELS TRIBUNALS DE JUSTÍCIA DE LA UNIÓ EUROPEA DESPRÉS DE LISBOA

¿Com valorar aquesta jurisprudència comunitària assimiladora dels ens regionals amb les persones físiques i jurídiques en el contenciós comunitari, i en particular en el marc del recurs d'anul·lació, amb les limitacions processals que aquesta situació comporta per tal que les Comunitats Autònomes puguin defensar-se judicialment davant d'actes comunitaris que –en la seva consideració– els afectin individual i directament i vulnerin els Tractats?

Amb el tenor literal dels Tractats sembla raonable, perquè quan aquests es refereixen als Estats membres ho fan com una entitat unitària des del punt de vista del Dret internacional, que apareix integrada per tots –i no només alguns– els seus òrgans,

---

<sup>26</sup> STJCE de 25 de juliol del 1991, *Aragonesa de Publicidad y Publivia / Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña*, C-1 i 176/90, *Rec.* 1991, p. 1/4151.

<sup>27</sup> Així, STJCE de 21 de juliol del 2005, *Administración del Estado / Junta de Galicia*, C-71/04, *Rec.* 2005, p. I/ 7419, en matèria d'ajudes d'Estat.

<sup>28</sup> ATPI de 10 de gener del 2006, *Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava y Comunidad Autónoma del País Vasco – Gobierno del País Vasco / Comisión*, T-227/01, *Rec.* 2006, p. II/1.

<sup>29</sup> Per exemple, estan pendents de la sentència del Tribunal de Justícia els recursos de cassació C-471 a 476 P, interposats contra la STPI de 29 de setembre del 2009, *Diputación Foral de Álava / Comisión*, T-228, 229, 265, 266 y 270/01, encara no publicada a la *Recopilación*.

siguin quins siguin en qualsevol nivell territorial<sup>30</sup>. I en virtut del principi comunitari d'autonomia institucional, l'organització interna de cada Estat no és transcendent per a la UE, almenys oficialment<sup>31</sup>.

Ara bé, aquest estat de coses provoca una sèrie de problemes i anomalies, entre els quals cal destacar el difícil encaix de la jurisprudència comunitària esmentada amb altres principis reconeguts pel dret comunitari des de fa anys, com la democràcia i l'Estat de dret (vegin-se els actuals articles 2 i 6 del Tractat UE), i alguns recentment plasmats en els Tractats, com el principi d'autonomia regional a l'article 4 del Tractat UE<sup>32</sup>, de manera que seria necessari –i de justícia- atorgar una legitimació especial als ens regionals en el contenciós comunitari.

No obstant això, el Tractat de Lisboa no ha canviat substancialment el que ha estat descrit en l'apartat anterior respecte a la legitimació activa dels ens regionals individualment considerats<sup>33</sup>. Això no ha de sorprendre perquè aquest Tractat se circumscriu a recollir, amb una altra numeració, les limitades novetats que ja contenia el Tractat pel qual s'establia una Constitució per a Europa, de 29 d'octubre de 2004, en relació amb el *ius standi* dels particulars i les regions<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> És el que ja, des dels inicis de la nostra adhesió, avisava HUESA VINAIXA, R., “La legitimación activa de las CCAA ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea: sus limitaciones”, *La Ley. Comunidades Europeas*, vol. 2, 1986-3, 31 de desembre del 1986, pp. 1-4.

<sup>31</sup> A la pràctica les institucions de la UE, siguin les polítiques o les jurisdiccionals, no es mostren sempre tan indiferents a l'organització interna dels Estats membres, i de diferents maneres, i amb diferent intensitat, arriben a interferir en la seva autonomia institucional, limitant en ocasions i fomentant en d'altres la participació central o bé la regional quan consideren que afavoreix la formació del Dret de la Unió i/o l'aplicació uniforme de les normes comunitàries, com –per exemple- en matèria de fons estructurals. Vegi's exemples, en aquest volum, en L. HUICI SANCHO, “La interpretació del principi d'autonomia institucional pel Tribunal de Justicia de la Unió Europea: incidència en l'autonomia regional i local”, així com la doctrina citada en la nota a peu de pàgina següent.

<sup>32</sup> Respecte a aquest nou principi i possibles àmbits d'influència, *vid.* BELTRÁN GARCÍA, S., “La referencia a la autonomía local y regional en el Tratado de Lisboa: algunas implicaciones jurídicas”, en AA.VV., *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*, Colección Cuadernos de la Escuela Diplomática, núm. 38, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 99-108. Tanmateix, d'aquesta autora en aquest volum, vegi's “La introducció de l'autonomia regional al Tractat de la Unió Europea: un avenç per a la participació de les comunitats autònomes en els afers europeus? En quant a l'autonomia regional com a part del contingut del principi de respecte de la identitat nacional, vegi's en aquest volum la contribució de S. MORGADES GIL, “El principi del respecte de la identitat nacional i de les funcions essencials dels Estats membres de la Unió Europea”.

<sup>33</sup> En general, sobre els canvis introduïts pel Tractat de Lisboa en relació amb el Tribunal de Justicia, *vid.* RIPOL CARULLA, S., “Las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en la regulación del Tribunal de Justicia”, a FERNÁNDEZ LIESA, C., DÍAZ BARRADO, C., ALCOCEBA GALLEGU, M.A. i MANERO SALVADOR, A., (Coords.), *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 191-216.

<sup>34</sup> Vegi's, per tots, ALBERTÍ ROVIRA, E., “El acceso de las Comunidades Autónomas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, a SÁIZ ARNÁIZ, A. (Dir.) y ZELAIA GARAGARZA, M. (Coord.), *Integración europea y poder judicial*, IVAP, Oñate, 2006, pp. 157-166.

Amb tot, s'obre una finestra d'esperança amb l'eliminació del requisit de l'afectació individual de les persones físiques i jurídiques per a interposar un recurs d'anul·lació contra els reglaments de les institucions de la UE, que podran ser impugnats si no requereixen mesures d'execució. Concretament, l'article 263, paràgraf 4, del TFUE disposa que:

“Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución”.

La redacció d'aquest nou paràgraf és controvertida. Amb una interpretació gramatical es pot defensar sense problemes que es faculti a les regions a impugnar els reglaments, legislatius o no (en el nou sistema de fonts de la Unió el reglament pot tenir naturalesa legislativa o reglamentària, sigui autònoma, delegada o executiva, tal com preveuen de manera insuficient i equívoca els articles 289 a 291 del TFUE), sempre que siguin aplicables directament, ja que són aquests els que no precisen de cap mesura d'execució. Però igualment es pot preconitzar que no ha estat intenció de la Conferència Intergovernamental de Lisboa obrir la legitimació dels particulars per a recórrer els actes legislatius, sinó limitar-la als actes no legislatius que no comportin mesures d'execució<sup>35</sup>.

Al nostre parer, hi ha fortes raons a favor d'aquesta última tesi. D'una banda, és la deducció lògica del context immediat del paràgraf 4 de l'article 263, atès que el paràgraf 1 d'aquesta disposició –a la qual, per cert, aquell reenvia expressament- recorda que “el Tribunal de Justícia de la Unió Europea controlarà la legalitat dels actes legislatius”, i aquesta referència als actes legislatius, contraposada als actes reglamentaris, no sembla casual.

A aquesta interpretació sistemàtica s'agreguen, d'altra banda, arguments històrics, derivats dels treballs preparatoris i les circumstàncies de celebració del Tractat de Lisboa, doncs és sabut que aquest text convencional va ser redactat per a sortir de l'*impasse* que va suposar la falta de ratificació per part d'alguns Estats membres del Tractat constitucional, amb un mandat clar del Consell Europeu de Brussel·les de juny

---

<sup>35</sup> Vegi's, al respecte, ALONSO GARCÍA, R., *Sistema jurídico de la Unión Europea*, 2a edició, Civitas, Madrid, 2010, p. 182. En general, sobre la naturalesa i tipologia dels reglaments després de Lisboa, vegi's aquest mateix autor: pp. 68-92.

del 2007 de respectar-lo en els seus elements essencials, raó per la qual ambdós tractats guarden enormes similituds<sup>36</sup>. En allò que afecta a la legitimació activa dels particulars en el marc d'un recurs d'anul·lació, l'article III-365, paràgraf 4, de la Constitució Europea preveia que “toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones contempladas en los apartados 1 y 2, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución”. Es pot apreciar que el tenor literal és pràcticament idèntic, si bé amb la diferència essencial que en el Tractat constitucional es contemplava l'adopció de lleis i lleis marc europees, la supressió de les quals va ser una de les novetats –negatives, al nostre parer- del Tractat de Lisboa. D'aquí que es postuli doctrinalment que l'error del constituent del Tractat de Lisboa ha consistit a mantenir al seu si “la expresión actos reglamentarios incorporada en la regulación del recurso de anulación ex artículo III-365 de la Constitución” quan amb aquell desapareix “la distinción que instauraba la Constitución europea entre leyes y reglamentos en los artículos I-36 y I-37”<sup>37</sup>.

Sense perjudici de l'anterior, ens desconcerta que els nombrosos negociadors dels 27 Estats membres que van intervenir a la Conferència Intergovernamental no fossin capaços de detectar aquest llogró quan van aprovar el text del Tractat de Lisboa, i bé pot ser que, en realitat, hagin preferit optar per una calculada ambigüïtat en aquesta

---

<sup>36</sup> El Tractat de Lisboa suposa, en línies generals, una sortida honrosa a la crisi constitucional desencadenada per l'oblidat Tractat constitucional, com reflexa bé el títol de la monografia coordinada per MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008. Per a una comparació entre ambdós tractats, vegi's també, entre d'altres, l'obra ja citada coordinada per FERNÁNDEZ LIESA, C., DÍAZ BARRADO, C., ALCOCEBA GALLEGU, M.A. i MANERO SALVADOR, A., *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*; i MATÍA PORTILLA, F. (Dir.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Comares, Granada, 2009. En particular, sobre el manament donat a la Conferència Intergovernamental pel Consell Europeu de Brussel·les del 21 i 22 de juny del 2007, vegi's BALAGUER CALLEJÓN, F., “La Constitución europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 8, 2007, pp. 11-42.

<sup>37</sup> ALONSO GARCÍA, R. (Sistema jurídico de la Unión Europea, *op. cit.*, pp. 182-183) afegeix que aquesta qüestió va ser objecte d'una “intensa discusión con ocasión de la elaboración de la Constitución europea, en el seno del Círculo de debate sobre el funcionamiento del Tribunal de Justicia”, i es va optar per una obertura cenyida a “los actos reglamentarios por contraposición a los actos legislativos, respecto de los cuales se mantuvo el tradicional enfoque restrictivo de la afectación directa e individual”. Una explicació detallada de les controvèrsies que es van produir en aquest Cercle de Debat es troba a ALONSO GARCÍA, R. i SARMIENTO, D., *La Constitución europea. Texto, antecedentes, explicaciones*, Civitas, Cizur Menor, 2005, pp. 620-624. És possible relacionar la redacció de l'apartat 4 de l'article III-365 del Tractat constitucional amb la necessitat que va sentir la Convenció Europea de donar resposta a la flexibilitat respecte a l'afectació individual que va donar la llavors recentment dictada sentència *Jégo-Quéré* del Tribunal de Justícia, de 3 de maig del 2002, abans citada, en la mesura en què l'acte qüestionat en el recurs d'anul·lació era un reglament d'execució, i en l'època dels treballs convencionals no s'havia dictat la sentència del Tribunal de Justícia que va cassar aquesta sentència.

delicada qüestió, en tant que afecta a principis bàsics de la UE abans esmentats, per a facilitar una modificació flexible i matisada de la tradicional jurisprudència restrictiva dels tribunals de justícia europeus.

En definitiva, caldrà esperar un temps per a veure com s'utilitza judicialment en el futur el nou criteri de l'afectació directa davant els reglaments per a sortir de dubtes respecte a si millora de manera significativa la situació processal de les regions europees en el marc del recurs d'anul·lació i, si escau, si permet impugnar reglaments legislatius<sup>38</sup>.

Els ens regionals poden igualment qüestionar la validesa d'un acte comunitari de manera indirecta, a través del Comitè de les Regions. El Tractat de Lisboa els atorga legitimació activa davant el Tribunal de Justícia en l'article 263, paràgraf 3, del TFUE, si bé exclusivament per a la defensa de les seves prerrogatives, de manera que la seva legitimació no és general. Addicionalment, l'article 8 del Protocol núm. 2, sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, habilita el Comitè de Regions per a interposar recursos de nul·litat contra els actes legislatius -però no els d'una altra naturalesa- europeus que puguin trencar el principi de subsidiarietat si per a la seva adopció va ser preceptiva la seva consulta<sup>39</sup>.

Tot i que aquestes dues innovacions suposen un cert avanç en el dèficit regional a la Unió, determinades regions europees amb competències legislatives –com és, per exemple, el cas del País Basc i de Catalunya- han manifestat en diverses ocasions la seva decepció pel fet que la defensa de les seves prerrogatives passi a través del Comitè de les Regions, tant perquè la legitimació que se li ha reconegut és limitada com, també, perquè pot resultar complicat arribar a una majoria suficient en el seu si per a accionar el recurs d'anul·lació, en ser molt heterogènia la seva composició.

D'altra banda, les regions amb competències legislatives no van assolir que se'ls concedissin iguals competències que les reconegudes finalment als parlaments nacionals en relació amb els actes legislatius comunitaris que puguin infringir el principi de

---

<sup>38</sup> En la data de conclusió d'aquesta investigació, mitjan setembre del 2010, no existia jurisprudència *ad hoc* sobre el paràgraf 4 de l'article 263 del TFUE.

<sup>39</sup> Vegi's per a més detalls sobre el tema, ALBERTÍ, E., FOSSAS, E. i CABELLÓS, M.A., *El Principi de subsidiarietat a la Unió Europea: la seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005; MANGAS MARTÍN, A., "El control del principio de subsidiariedad", a AA.VV., *La constitucionalización del proceso de integración europea*, BOE, AEPDIRI y Escuela Diplomática, Madrid, 2005, pp. 53-79.



subsidiarietat, perquè el *Praesidium* de la Convenció Europea ho va rebutjar categòricament. Cap apuntar, molt sumàriament, que l'article 8 de l'esmentat Protocol 2, sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, faculta els parlaments nacionals a instar al seu Govern a interposar un recurs d'anul·lació contra els actes legislatius europeus basat en la violació del principi de subsidiarietat. Certament, el Protocol es refereix als Parlaments nacionals, entenent com a tals els parlaments estatals i no els regionals<sup>40</sup>. A més, el Protocol es refereix als recursos d'anul·lació interposats “por un Estado miembro o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo”, remetent-se al Dret intern per tal que, en el seu si, es decideixi si el Govern de l'Estat ha d'interposar un recurs a petició del seu Parlament estatal. En el cas d'Espanya s'ha optat per una solució de mínims, ja que la Llei 24/2009, de 22 de desembre, confereix a la Comissió Mixta per a la Unió Europea la potestat de sol·licitar del Govern la interposició davant el Tribunal de Justícia d'un recurs d'anul·lació contra un acte legislatiu europeu per infracció del principi de subsidiarietat, si bé l'Executiu no està vinculat per aquesta petició<sup>41</sup>.

En definitiva, l'única cosa que poden fer els ens regionals és tractar d'influir en la decisió parlamentària de sol·licitar al Govern que interposi un recurs d'anul·lació. No és

---

<sup>40</sup> Només així s'entén que el Regne de Bèlgica formulés la Declaració 51 annexa a l'Acta Final de la Conferència Intergovernamental, segons la qual “Bèlgica precisa que, en virtud de su Derecho constitucional, tanto la Cámara de Representantes y el Senado del Parlamento Federal como las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades y Regiones actúan, en función de las competencias ejercidas por la Unión, como componentes del sistema parlamentario nacional o Cámaras del Parlamento nacional”. I això explica també que els parlaments regionals hagin reclamat de manera incessant la seva associació més estreta al control del principi de la subsidiarietat, inclusive exigint l'adaptació de las legislacions nacionals per tal de garantir que les decisions sobre el compliment d'aquest principi es prenguin a les assemblees regionals si es tracta d'àmbits de la seva competència (així, la Declaració de Milà dels presidents de les Assemblees Legislatives Regionals d'Europa –CALRE-, de 26 d'octubre del 2004).

<sup>41</sup> Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, *BOE* núm. 308, de 23 de desembre del 2009. En d'altres Estats membres, com Alemanya, s'ha atorgat un paper més rellevant als parlaments nacionals en el control de l'aplicació del principi de subsidiarietat. Vegi's sobre les opcions que obre el Protocol sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat per a la participació dels Parlaments nacionals i regionals, i en referència al cas espanyol, FERRER MARTÍN DE VIDALES, C., “Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* (Miami), vol. 8, núm. 16, 2008; MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., “El principio de subsidiariedad y sus mecanismos de control tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, a ALBERTÍ ROVIRA, E. (Dir.), *Actores y procedimientos en los nuevos procesos de decisión normativa en la Unión Europea*, Fundación BBVA, Madrid, 2010, a la premsa. Vegi's igualment en aquest mateix volum F. ESTEVE GARCÍA y M. ILLAMOLA DAUSA, “Els mecanismes de control del principi de subsidiarietat per les Corts Generals i els Parlaments autonòmics”.

massa, però tampoc s'ha de menysprear completament, des del moment que a Espanya existeix una segona càmera, el Senat, en la qual els ens regionals estan representats, per més que siguin palmàries les mancances d'aquest òrgan, però és fonamentalment en aquest fòrum on han d'exercir la seva pressió. De manera que, a pesar de les limitacions d'aquesta altra via indirecta d'accés davant el Tribunal de Justícia, alguna cosa han guanyat les Autonomies espanyoles en relació al compliment del principi de subsidiarietat en allò que afecti a les seves competències a través del recurs comunitari d'anul·lació. Encara que, per descomptat, s'ha d'advertir que aquest control *ex post* del principi de subsidiarietat no serà la panacea que resolgui tots els problemes, tenint en compte la jurisprudència del Tribunal de Justícia relativa als límits del control jurisdiccional d'aquest principi<sup>42</sup>.

En relació a la resta de vies d'accés de les regions davant els tribunals de justícia comunitaris no hi ha cap canvi introduït pel tractat de Lisboa que calgui destacar, excepte la nova numeració aportada per aquest text convencional per al recurs d'inactivitat (article 265 del TFUE) i el recurs de responsabilitat extracontractual (articles 268 i 340 del TFUE). A la resta de casos (intervenció en qüestions prejudicials, recurs de cassació, etcètera) es manté fins i tot el número de l'article que li donava l'Estatut del Tribunal de Justícia.

Hem d'anotar, incidentalment, que diversos Estatuts d'Autonomia de segona generació ja vigents contenen clàusules generals relatives a l'accés i la col·laboració autonòmica amb l'Estat en processos davant el Tribunal de Justícia, en les quals positivitzen el règim comunitari comentat, sense anar més enllà –amb bon criteri– perquè qualsevol altra regulació requereix una revisió dels Tractats constitutius. En aquest sentit, l'article 191 de l'Estatut de Catalunya disposa que:

- “1. La Generalitat té accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea en els termes que estableixi la normativa europea.
2. El Govern de la Generalitat pot instar el Govern de l'Estat a iniciar accions davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea en defensa dels legítims interessos i competències de la Generalitat. La Generalitat col·labora en la defensa jurídica.

---

<sup>42</sup> En el mateix sentit, Javier Díez HOCHLEITNER (a la seva intervenció a la Comissió Mixta per a la Unió Europea, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comissions Mixtes, VIII Legislatura, 2006, núm. 68 -sessió 18, de 11 de maig del 2006-, p. 20) indica que el control del principi de subsidiarietat pel Tribunal de Justícia en el marc d'un recurs d'anul·lació no podrà anar més enllà de “un control formal vinculado a la verificación del respeto en la toma en consideración del principio en el procedimiento decisorio”.

3. La negativa del Govern de l'Estat a exercir les accions sol·licitades ha de ser motivada i es comunicarà immediatament a la Generalitat”.

Fa alguns anys vam defensar per escrit que no havia tatxa d'inconstitucionalitat en aquesta regulació, i recentment ha vingut a donar-nos la raó el Tribunal Constitucional, ja que la seva sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, no qüestiona la validesa ni porta a terme una declaració d'interpretació d'aquest precepte<sup>43</sup>.

#### IV. CONSIDERACIONS FINALS

Les regions, i per tant les Comunitats Autònomes, no poden defensar judicialment les seves competències davant d'una norma comunitària amb la mateixa facilitat amb què ho poden fer els poders centrals dels seus Estats, perquè la seva legitimació en el contenciós comunitari no és privilegiada, de manera que arrossegueu enormes dificultats per a impugnar els actes comunitaris dels quals no són destinatàries. De fet, els ens regionals només poden accedir de manera limitada, com qualsevol particular, persona física o jurídica. La jurisprudència comunitària és taxativa en relació a això. Aquesta situació es veu agreujada perquè els tribunals comunitaris són excessivament restrictius en la seva apreciació de la legitimació activa dels ens regionals i, de manera particular, quan s'interposa un recurs d'anul·lació contra un reglament, de manera que xoquen frontalment amb el requisit de l'afectació individual. Des d'aquesta perspectiva troba certa lògica que les nostres Comunitats Autònomes hagin exercitat accions davant el Tribunal de Justícia o el Tribunal de Primera Instància només en contades ocasions, i amb sort desfavorable com a norma. El contenciós comunitari de les ajudes públiques atorgades per les nostres Autonomies és un bon exponent d'aquesta realitat.

---

<sup>43</sup> En efecte, el Tribunal Constitucional es limita a interpretar aspectes menors d'aquestes clàusules europees en la fonamentació jurídica, però no en la resolució (*vid.* especialment els fonaments jurídics 107 a 124). Per una defensa de la validesa constitucional d'aquesta i d'altres clàusules europees de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, vegi's CIENFUEGOS MATEO, M., “Comunidades Autónomas, Tribunales de la Unión Europea y Responsabilidad por el incumplimiento autonómico del Derecho Comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente”, *op. cit.*, pp. 80-94. Vegi's addicionalment GARCÍA PÉREZ, R. (Dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid, 2009; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 4, 2007, pp. 69-128.

El que ens sorprèn més és que les Comunitats Autònomes no requereixin amb major freqüència a l'Estat a interposar un recurs d'anul·lació contra actes comunitaris que puguin afectar les seves competències o interessos, ja que aquest posseeix una legitimació privilegiada que l'eximeix de demostrar la seva afectació directa i individual per la norma comunitària de la qual no sigui destinatari. No cal oblidar que aquesta facultat els ha estat reconeguda per l'Acord de la CARCE de 11 de desembre de 1997, l'Estat (a través de la Comissió de Seguiment i Coordinació de les Actuacions Relacionades amb la Defensa de l'Estat espanyol davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea) ha acceptat 8 de les 9 sol·licituds autonòmiques d'excitar un recurs d'anul·lació i, finalment, que no són excepcionals, ni de bon tros, els casos que Espanya planteja i guanya recursos d'anul·lació davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, molts d'ells d'indubtable interès autonòmic.

Malgrat la situació descrita pot afectar a principis ja coneguts de la Unió (com els d'Estat de dret i legitimitat democràtica), i a d'altres recentment incorporats (com és el cas de l'autonomia regional), el Tractat de Lisboa de 2007 no conté innovacions que, *a priori*, millorin substancialment el *ius standi* dels ens regionals individualment considerats. L'única excepció seria l'eliminació del requisit de l'afectació individual de les persones físiques i jurídiques per a interposar un recurs d'anul·lació contra els actes reglamentaris de les institucions comunitàries, que podran ser impugnats si no requereixen mesures d'execució (article 263, paràgraf 4, del TFUE). Encara que el significat exacte de l'expressió actes reglamentaris és controvertit, ja que no queda clar si inclou també els reglaments de naturalesa legislativa, si el nou criteri de l'afectació directa es maneja amb flexibilitat quan es resolguin els primers recursos d'anul·lació que arribin davant el Tribunal General o, si escau, en cassació davant el Tribunal de Justícia, millorarà –al nostre entendre– la situació processal de les regions europees en el marc del recurs d'anul·lació contra els reglaments comunitaris.

Tampoc han introduït canvis en aquesta inquietant situació els nous Estatuts d'Autonomia de segona generació (València, Catalunya, Balears, Andalusia i Aragó), ja que amb bon criteri –ja que no podien fer una altra cosa– se circumscriuen a reconèixer que les Autonomies poden acudir davant els tribunals de justícia de la UE en els termes previstos pels Tractats i positivitzar els seus instruments de col·laboració processal amb l'Estat en el contenciós comunitari.

# LA INTERPRETACIÓ DEL PRINCIPI D'AUTONOMIA INSTITUCIONAL PEL TRIBUNAL DE JUSTÍCIA DE LA UNIÓ EUROPEA: INCIDÈNCIA EN L'AUTONOMIA REGIONAL I LOCAL

Dra. Laura Huici  
Universitat de Barcelona

## I. INTRODUCCIÓ

Existeix abundant jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) que reconeix el principi d'autonomia institucional, com a principi general en l'aplicació del Dret de la Unió pels Estats membres. Així, en la seva sentència del 15 de desembre de 1971, el Tribunal assenyalava que:

“lorsque les dispositions du traité ou des règlements reconnaissent des pouvoirs aux États membres ou leur imposent des obligations aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle façon l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiés par les États membres à des organes déterminés relève uniquement du système constitutionnel de chaque État”<sup>1</sup>.

En aquest context, els ens regionals i locals dels Estats membres esdevenen subjectes actius del procés d'integració europeu, ja que formen part de la pròpia *administració comunitària* en l'àmbit de les competències que els atribueix l'ordenament jurídic intern<sup>2</sup>. Com destaca el TJUE en la sentència de 25 de maig del 1982:

"chaque État membre est libre de répartir comme il le juge opportun les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales”<sup>3</sup>.

El principi d'autonomia institucional té així un efecte positiu sobre el respecte de l'autonomia regional i local<sup>4</sup>. Aquesta responsabilitat en l'aplicació de les normes de

---

<sup>1</sup> Arrêt de la CJCE du 15 décembre 1971, aff. 51 à 54/71, paragr. 4.

<sup>2</sup> En aquest sentit, N. Levrat assenyalava que el sistema d'aplicació de les normes comunitàries pateix d'un *déficit administratif* similar al déficit democràtic que es produeix en la presa de decisions. Aquest déficit se supleix amb les responsabilitats que assumeixen les administracions nacionals, tant de caràcter central, com regional o local (LEVRAT, N. « L'émergence des collectivités territoriales comme acteurs de plein droit dans le système institutionnel communautaire », dans P. Magnette & I. Remacle, Le nouveau modèle européen, Vol. 1 Institutions et Gouvernance, IEE, éd. Université de Bruxelles, 2000, p. 155.

<sup>3</sup> Arrêt de la CJCE du 25 mai 1982, aff. 97/81, paragr. 12.

<sup>4</sup> Amb caràcter general, vam partir dels conceptes d'autonomia local i regional recollits a la Carta Europea d'Autonomia Local i al Projecte de Carta Europea d'Autonomia Regional. Segons l'article 3.1 de la Carta Europea d'Autonomia Local:

Dret comunitari ha jugat, sens dubte, com a factor determinant en el reconeixement dels ens regionals i locals com a actors del procés d'integració europeu. Així, és destacable, la plasmació del principi d'autonomia institucional en els Tractats constitutius, a través per exemple de la modificació de l'article relatiu a la composició del Consell permetent que, quan així ho determini el dret intern, els Estats membres puguin ser representats per membres d'un govern regional, o l'establiment d'un Comitè de les Regions, com a òrgan de participació directa dels ens regionals i locals en el procés d'integració europeu. Amb el Tractat de Lisboa, el principi d'autonomia institucional cristal·litza en un principi estructural de la Unió Europea, reconegut als Tractats constitutius, vinculat explícitament a la identitat nacional i als principis d'autonomia regional i local:

“La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional” (artículo 4.2 del TUE)<sup>5</sup>.

En aquest context, el present treball té per objecte analitzar la jurisprudència del TJUE al voltant del principi d'autonomia institucional per determinar el seu contingut i abast i valorar, en quina mesura, aquest principi incideix en la realització efectiva de l'autonomia regional i local en la Unió Europea. En aquest sentit, com a punt de partida, resulta interessant assenyalar que el principi d'autonomia institucional deriva directament del principi d'atribució de competències a les Organitzacions internacionals. Segons aquest principi, una Organització internacional, com la Unió Europea, no té més competències que aquelles que explícitament o implícitament li han atribuït els seus

---

“Per autonomia local s'entén el dret i la capacitat efectiva de les Entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la Llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants” .

Segons l'article 3.1 del Projecte de Carta Europea d'Autonomia Regional:

“Regional self-government denotes the right and the ability of the largest territorial authorities within each State, having elected bodies, being administratively placed between central government and local authorities and enjoying prerogatives either of self-organisation or of a type normally associated with the central authority, to manage, on their own responsibility and in the interests of their populations, a substantial share of public affairs, in accordance with the principle of subsidiarity”

Sobre la rellevància d'aquests textos, vegi's també el treball en aquest informe de BELTRAN, S., “La introducció de l'autonomia regional en el Tractat de la Unió Europea: un avanç per a la participació de les Comunitats Autònomes en els assumptes europeus?”

<sup>5</sup> Com ha destacat L. M. Díez-Picazo, els termes d'aquesta disposició suposen “una consagració explícita del principio de autonomía institucional, que a partir de ahora contará con un fundamento constitucional inequívoco”. Encara que l'autor realitza aquestes afirmacions referint-se al Tractat pel qual s'institueix una Constitució per a Europa, el Tractat de Lisboa ha conservat aquesta disposició en els mateixos termes, de manera que les consideracions són igualment pertinents. (DÍEZ-PICAZO, J.M. “El principio d'autonomia institucional dels Estats membres de la Unió Europea”, en *RVAP*, Núm. 73, 1, p. 220).

Estats membres<sup>6</sup>. Així, el Tribunal fonamenta l'autonomia institucional en el caràcter exclusiu de la competència de cada Estat membre per a determinar la seva organització territorial interna.

La vinculació del principi d'autonomia institucional amb el principi d'atribució de competències comporta dues conseqüències essencials a l'objecte que ens ocupa:

- 1- El Tribunal utilitza el principi d'autonomia institucional com a principi de relació de la Unió Europea amb els seus Estats membres. A partir del principi d'atribució de competències, l'autonomia institucional es presenta com un límit a l'abast del Dret i de les competències de les institucions de la Unió Europea davant els seus Estats membres. Com a tal limitació, el Tribunal realitza una interpretació restrictiva dels seus efectes que, des de la perspectiva que ens ocupa, limita substancialment el seu abast en relació al ple exercici de l'autonomia regional i local.
- 2- En la jurisprudència del TJUE, el principi d'autonomia institucional es configura com un principi de remissió a un altre ordenament jurídic, en general, els dels Estats membres. El contingut i l'abast de l'autonomia regional i local es defineix, en cada Estat membre, per les disposicions del seu ordenament jurídic intern. Només d'aquesta manera indirecta, el principi d'autonomia institucional preserva l'autonomia regional i local.

Tenint en compte el que s'ha exposat, divideixo aquest treball en dos grans punts: el primer, dedicat a analitzar l'abast del principi d'autonomia institucional com a principi que regeix les relacions entre la Unió Europea i els seus Estats membres i, el segon, centrat en la jurisprudència que, en àmbits específics, vincula més directament autonomia institucional i autonomia regional i local. Finalitzo, amb algunes consideracions finals en relació a la incidència de la interpretació jurisprudencial del principi d'autonomia institucional sobre l'autonomia regional i local.

---

<sup>6</sup> La vinculació entre ambdós principis és patent a la sistemàtica actual dels Tractats atès que el principi d'atribució de competències es troba actualment específicament recollit en el primer apartat de l'article 4 del TUE.

## II. EL PRINCIPÍ D'AUTONOMIA INSTITUCIONAL: UN PRINCIPÍ DE RELACIÓ ENTRE LA UNIÓ EUROPEA I ELS SEUS ESTATS MEMBRES

Segons es deriva de la jurisprudència del TJUE, en absència de disposició específica, l'aplicació del Dret de la Unió pels Estats membres es regeix per les disposicions de l'ordenament jurídic de cada Estat<sup>7</sup>. És el dret intern el que determina quina és la institució competent per a actuar (autonomia institucional) i per quin procediment (autonomia processal).

És evident que, com ja s'ha advertit, en la mesura que l'ordenament jurídic intern de l'Estat reconegui que la competència correspon a un ens regional i/o local, el principi d'autonomia institucional té com a conseqüència que aquests recuperin la seva capacitat d'acció. No obstant això, en la construcció del Tribunal, aquest és un efecte que, *a priori*, es presenta com a secundari i que es produeix com a conseqüència de l'aplicació de les disposicions del dret intern. Amb el recurs al principi d'autonomia institucional, el TJUE no busca garantir el respecte de l'autonomia regional i local, sinó respectar el repartiment de competències i poders, entre la Unió i els seus Estats membres. Per això, en la jurisprudència del Tribunal, els efectes del principi d'autonomia institucional se subordinen a d'altres principis generals del Dret de la Unió com poden ser el principi d'equivalència, el d'efectivitat o el d'aplicació uniforme<sup>8</sup>. Això es tradueix també en una interpretació funcional del concepte d'Estat per part del Tribunal, que limita

---

<sup>7</sup> A més de les ja esmentades cal fer referència a les sentències del TJUE de 16 de desembre del 1976, Rewe (33/76) ap. 5, y Comet (45/76) ap. 13, i del 14 de desembre del 1995 Peterbroeck (C-312/93), ap. 12, de 20 de setembre del 2001, Courage Crehan (C.453/99) apartat 29, de 11 de setembre del 2003, Safalero (C-13/01) apartat 49, de 13 de març del 2007, Unibet (C-432/05) apartat 39, de 7 de juny del 2007 Van der Weer i altres (C-222/05 a C-225/05) apartat 28.

<sup>8</sup> Com assenyala J.M. Arias, els principis d'autonomia institucional i procedimental se subordinen a “los principios de equivalencia y efectividad, a cuyo tenor los procedimientos nacionales no pueden ser menos favorables que los referentes a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni, por otro parte, hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)”. En opinió d'aquest autor, el principi d'aplicació uniforme només limita l'autonomia procedimental i no l'autonomia institucional. No considero pertinent realitzar aquesta distinció, atès que la jurisprudència del Tribunal subordina ambdós aspectes a l'aplicació uniforme del Dret de la Unió. Els Estats haurien de garantir una aplicació efectiva sigui quina sigui la institució competent per actuar, i sigui quin sigui el procediment aplicable (vegi's ARIAS RODRÍGUEZ, J.M., “El principio de autonomía institucional y processal y sus relaciones con los principios fundamentales comunitarios” en *Homenatge a Don Antonio Hernández Gil* (llibre coordinat per L.M. Martínez-Calcerrada i Gómez), Vol. 1, 2001, pàg. 444-445).



substancialment els efectes del principi d'autonomia institucional sobre l'autonomia regional i local.

## **1. La subordinació del principi d'autonomia institucional al respecte d'altres principis generals del Dret de la Unió**

Atès que l'autonomia institucional es concep com un límit a l'abast de les competències de la Unió, no és aplicable en aquells aspectes en els quals aquesta si que és competent o, en altres paraules, té poder per a actuar. L'autonomia institucional sempre estarà limitada pel compliment dels objectius previstos en els Tractats i desenvolupats en les disposicions de Dret derivat. Són nombroses les sentències en les quals el Tribunal es pronuncia en aquest sentit.

Així, per exemple, en relació a la responsabilitat per incompliment del Dret de la Unió, en la seva sentència de l'11 d'octubre del 2001, resolent un recurs de la Comissió contra Àustria el Tribunal recordava que:

“según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno, ni siquiera las que derivan de su organización federal, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una directiva” (paràgraf 12)<sup>9</sup>.

L'Estat és l'únic responsable del compliment efectiu del dret comunitari no només davant la Unió Europea, sinó també enfront dels particulars.

“Incumbe a cada Estado miembro garantizar que los particulares obtengan la reparación del daño ocasionado por el incumplimiento del Derecho comunitario, sea cual fuere la autoridad pública que haya incurrido en dicho incumplimiento y sea cual fuera aquella a la que, con arreglo al Derecho del Estado miembro afectado, le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación. Por tanto, un Estado miembro no puede invocar el reparto de competencias y responsabilidades entre las entidades existentes en su ordenamiento jurídico interno para eximirse de su responsabilidad a este respecto” (paràgraf 62)<sup>10</sup>.

L'especificitat del procés d'integració i de la Unió com a Organització internacional d'integració, no es té en compte en aquest sentit, plantejant nous reptes per a la realització efectiva de l'autonomia regional i local en els Estats membres. És possible pensar que els Estats es vegin temptats d'assumir un paper principal en el procés

---

<sup>9</sup> Sentència del Tribunal d'11 d'octubre del 2001, Assumpte C-110/00. Vegin-se també les sentències, de 12 de desembre del 1996, Comissió/Alemanya, C-298/95, Rec. p. I-6747, apartat 18, i de 6 de juliol del 2000, Comissió/Bèlgica, C-236/99, Rec. p. I-5657, apartat 23, de 10 d'abril del 2003, Comissió/França, C-114/02, apartat 11, i d'11 de febrer del 2010, Comissió/Espanya, C-523/08, apartat 11.

<sup>10</sup> Sentència del Tribunal d'1 de juny del 1999, Assumpte C-302/97, Klaus Konle.

d'aplicació del dret comunitari per evitar una responsabilitat per incompliment causada per un ens territorial. No obstant, això seria un efecte pervers de la citada jurisprudència. En la mateixa sentència, el propi Tribunal de Justícia encara que recordava la responsabilitat principal de l'Estat, afirmava:

“Hecha esta salvedad, el Derecho comunitario no impone a los Estados miembros ninguna modificación del reparto de competencias y responsabilidades entre las entidades públicas que existen en su territorio. Siempre que los cauces procesales que ofrezca el ordenamiento interno permitan una protección efectiva de los derechos que a los particulares les otorga el ordenamiento comunitario, sin que les resulte más difícil ejercer dichos derechos que aquellos que les otorga el ordenamiento jurídico interno, quedan satisfechas las exigencias comunitarias. En consecuencia, (...), en los Estados miembros de estructura federal, la reparación de los daños causados a los particulares por normas de naturaleza interna contrarias al Derecho comunitario no debe ser necesariamente asumida por el Estado federal para que se cumplan las obligaciones comunitarias del Estado miembro de que se trata” (paràgrafs 63 i 64)<sup>11</sup>.

Temps després, el Tribunal amplia aquesta línia interpretativa i afirma que:

“El Derecho comunitario tampoco se opone a que pueda generarse, además de la responsabilidad del propio Estado miembro, la responsabilidad que incumbe a un organismo de Derecho público de reparar los daños causados a los particulares por las medidas que haya adoptado contraviniendo el Derecho comunitario” (paràgraf 32)<sup>12</sup>.

Malgrat ser destacable aquesta afirmació no implica una variació substancial en la posició del Tribunal, atès que aquesta responsabilitat serà en tot cas complementària a la del propi Estat i una qüestió a resoldre, en tot cas, per l'ordenament jurídic intern en aplicació del principi d'autonomia institucional.

En tot cas, més recentment, en la seva sentència de 6 de març del 2008 en matèria de xarxes i serveis de comunicacions, en relació a la compatibilitat amb la Directiva d'un sistema de gestió compartida dels recursos de numeració nacionals per diverses autoritats diferents, el Tribunal precisa:

“Si bien los Estados miembros gozan de autonomía institucional en la materia respecto de la organización y estructuración de sus autoridades de reglamentación en el sentido del artículo 2, letra g), de la Directiva marco, dicha autonomía sólo puede ejercerse, no obstante, respetando plenamente los objetivos y las obligaciones establecidos en esa Directiva” (paràgraf 24)<sup>13</sup>,

Així, el Tribunal conclou encara que *a priori* la directiva no s'oposa que:

---

<sup>11</sup> Sentència del Tribunal d'1 de juny del 1999, Assumpte C-302/97, Klaus Konle.

<sup>12</sup> Sentència del Tribunal de 4 de juliol del 2000, As. C-424/97, Haim.

<sup>13</sup> Assumpte C-82/07. En aquest cas, el Tribunal respon a la qüestió prejudicial plantejada pel Tribunal Suprem espanyol sobre la interpretació de determinades disposicions de la Directiva 2002/21/CE del Parlament Europeu y del Consell, de 7 de març del 2002, relativa a un marc regulador comú de les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques.

“varias autoridades de reglamentación independientes compartan las funciones de asignación de los recursos de numeración nacionales y de gestión de los planes nacionales de numeración – es preciso que – el reparto de las misiones se haga público, sea fácilmente accesible y se notifique a la Comisión” (paràgraf 27).

Tot i que, una vegada més, l'autonomia institucional es limita pel compliment de l'aplicació uniforme i efectiva de les Directives, el Tribunal fixa clarament també el principi per a una possible participació de diferents autoritats territorials. En aquest àmbit, la sentència del Tribunal obre una porta a possibles conflictes competencials entre l'Estat i les Comunitats Autònomes<sup>14</sup>.

Des d'una perspectiva similar, és interessant destacar també l'Assumpte C-324/07, Coditel Brabant SPRL contra Municipi de Uccle i Regió de Brussel·les Cabdal. En aquest cas, el principi d'autonomia local es contraposa als requisits de transparència en relació al dret de la Unió en l'àmbit de la contractació pública. L'òrgan jurisdiccional belga es dirigeix en via prejudicial al Tribunal per tal d'aclarir, entre d'altres qüestions, si l'adhesió d'un municipi a una societat cooperativa 'pura' (és a dir, composta únicament per corporacions municipals) per a atribuir-li la gestió de la seva xarxa de teledistribució viola el Dret de la Unió en produir-se sense complir els requisits que aquest imposa en matèria de contractació pública. En concret, una de les dificultats que es plantegen en el cas és si el Municipi té sobre la societat 'un control anàleg a aquell exercit sobre els propis serveis'<sup>15</sup>. A les seves conclusions, l'Advocat General Sra. V. Trstenjak assenyala:

“La normativa en materia de contratos públicos es y será uno de los más eficaces instrumentos políticos de los Estados miembros y de las instituciones de la UE en el proceso de integración europea. Sin embargo, no debe utilizarse a la ligera este potencial, sino que sus objetivos han de estar en consonancia con los valores de otros ámbitos políticos

Si se exigiera (...) una 'amplia autonomía de decisión' de los municipios implicados, concretamente en el sentido de que el municipio de que se trate pudiera ejercer el 'dominio' sobre la asociación intermunicipal (en este caso, sobre la cooperativa), se cerraría en la práctica el camino a este tipo de cooperación (...) Es característica esencial de una auténtica asociación intermunicipal la toma paritaria de las decisiones, no el dominio de uno solo de los socios.

---

<sup>14</sup> Vegi's el comentari a aquesta sentència de F. ARMENGOL FERRER Y M. CIENFUEGOS MATEO publicat a la *Revista General de Derecho Europeo* 16 (2008).

<sup>15</sup> Aquest és el primer requisit establert pel tribunal a la sentència Teckal, de 8 de novembre del 1999, Assumpte C-107/98. El Tribunal en aquest cas va determinar que en relació a la Directiva 92/50/CEE del Consell, de 18 de juny del 1992, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics de serveis: “basta, en principio, con que el contrato haya sido celebrado entre, por una parte, un ente territorial y, por otra, una persona jurídicamente distinta de éste. Sólo puede ser de otra manera en el supuesto de que, a la vez, el ente territorial ejerza sobre la persona de que se trate un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y esta persona realice la parte esencial de su actividad con el ente o los entes que la controlan” (paràgraf 50).

(...)

Son los propios municipios quienes deben decidir si realizan las tareas de interés público que les corresponden con sus propios medios administrativos, técnicos y de cualquier otro tipo, sin verse obligados a recurrir a entidades externas y ajenas a sus servicios, o si prefieren hacerlo con ayuda de una entidad jurídicamente diferente de ellos, que actuarían como autoridad adjudicadora de contratos o de concesiones. Si se deciden por la segunda alternativa, de nuevo tienen libertad para elegir entre limitarse a realizar esas tareas esencialmente propias bajo su solo dominio o en cooperación «pura» con otras corporaciones públicas, con control análogo al ejercido sobre sus propios servicios, quedando totalmente al margen de la normativa sobre ayudas estatales y sobre contratos públicos, o bien entrar en el juego de la competencia mediante su propia participación, con implicación de capital privado o con una vocación de expansión en el mercado, lo cual acarrea la pérdida de privilegios Y, por último, disponen de las otras alternativas clásicas de la adjudicación externa y la privatización, en las que, en cualquier caso, no existe privilegio alguno a efectos de la normativa sobre contratación pública.” (paràgrafs 81, 82 i 86)<sup>16</sup>.

En la seva decisió sobre el cas, el Tribunal no es refereix a la importància d'interpretar el dret de la Unió en matèria de contractació pública de conformitat amb altres valors com el principi d'autonomia local, però avala la interpretació proposada pels ens territorials i l'advocat general en el sentit que no era necessària la licitació pública, atès que al tractar-se d'una societat cooperativa composta únicament per autoritats públiques, s'entén que aquestes exerceixen sobre aquella un 'control anàleg a aquell que exerceixen sobre els seus propis serveis'<sup>17</sup>.

## **2. La doble lectura del concepte d'Estat: límits a l'abast del principi d'autonomia institucional**

En essència, en tota aquesta jurisprudència, el Tribunal utilitza el principi d'autonomia institucional com un principi de relació entre la Unió Europea i els seus Estats membres. La referència a ens regionals i locals és un aspecte residual relacionat amb el concepte d'Estat que, com ha assenyalat l'Advocat General Sr. Yves Bot, en les seves conclusions presentades el 7 de juny del 2007, el Tribunal de Justícia interpreta de forma diversa:

“El concepto de Estado reviste un contenido amplio o estricto en función del contexto en el que deba ser aplicado y según resulte necesario para la aplicación efectiva del Derecho comunitario. Así, es jurisprudencia reiterada que el concepto de ‘Estado miembro’ recogido en el artículo 230 CE, párrafo segundo, precepto en el que se determinan qué partes gozan del derecho de interponer un recurso directo de anulación contra cualquier acto comunitario de Derecho derivado, incluye únicamente a las autoridades gubernativas de los Estados (...)

---

<sup>16</sup> Conclusions de l'Advocat General Sra. Verica Trstenjak, presentades el 4 de juny del 2008, Assumpte C-324/07, Coditel Brabant SPRL contra Commune d'Uccle i Regió de Buxelles-Capitale.

<sup>17</sup> Sentència del Tribunal de Justícia de 13 de novembre del 2008, Assumpte C-324/07, Coditel Brabant SPRL contra Commune d'Uccle i Regió de Buxelles-Capitale

En el mismo sentido es objeto de una interpretación restrictiva la excepción a las prohibiciones relativas a los obstáculos a las libertades de circulación de las personas, (...) con arreglo a la cual estas prohibiciones no se aplican a los ‘empleos en la administración pública’ (...)

A la inversa, cuando se ha de apreciar el alcance de la responsabilidad de los Estados miembros en la aplicación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia interpreta de modo amplio el concepto de Estado. Con el fin de evitar que la ejecución del Derecho comunitario dependa de la organización política, institucional y administrativa de los Estados miembros, y para no interferir en esta organización, el Tribunal de Justicia aplica el principio de Derecho internacional con arreglo al cual el sujeto de Derecho que asume las obligaciones y tiene que respetarlas es el Estado como tal, considerado en su unidad orgánica y funcional” (paràgrafs 123 a 126)<sup>18</sup>.

Des de la perspectiva que ens ocupa, aquesta interpretació funcional del concepte d'Estat suposa que, d'una banda, els ens regionals i locals manquen de legitimació activa *privilegiada* per a plantejar recursos d'anul·lació i, com es destacava a l'apartat anterior, de legitimació passiva en els supòsits de recursos per incompliment, que només es poden plantejar contra els Estats membres que són responsables davant la Unió i els particulars. No obstant això, els ens regionals i locals són considerats ‘Estat’ en relació a l'obligació de complir el Dret de la Unió que és competència dels Estats membres, en definir-se la noció d'administració pública com a excepció a la lliure circulació de treballadors o en el context de les ‘ajudes d'Estat’, o en relació al principi d'efecte directe. En definitiva, tal com afirmen les citades conclusions de l'Advocat General Sr. Yves Bot:

“Cuando se ha de garantizar la aplicación efectiva del Derecho comunitario, los actos efectuados al servicio de entes territoriales o de sociedades privadas, sujetas al control de las autoridades gubernativas de un Estados miembro o de esos entes, son imputables a ese Estado” (paràgraf 132).

Ara bé, *a priori*, aquesta interpretació funcional del concepte d'Estat, no desvirtua el contingut de l'autonomia institucional i, com ja s'indicava en l'apartat anterior, no implica directament una limitació de l'autonomia regional i local, més enllà d'aquella que s'imposa en general als propis Estats membres per a garantir el respecte del Dret i els objectius de la Unió. L'abast de l'autonomia regional i local es veurà limitat, en tot cas, pel propi Estat en establir els procediments que garanteixin o facilitin el compliment del Dret comunitari o permetin fer efectiva la responsabilitat davant la Unió

---

<sup>18</sup> Conclusions de l'Advocat General Sr. Yves Bot, presentades el 7 de juny del 2007, Assumptes C-7/06P, Beatriz Salvador García contra Comissió de las Comunitats Europees, Assumpte C-8/06P, Anna Herrero Romeu contra Comissió de las Comunitats Europees, Assumpte C-9/06P, Tomás Salazar Brier contra Comissió de las Comunitats Europees, Assumpte C-10/06P, Rafael de Bustamante Tello contra Consell de la Unió Europea.

o els particulars. No obstant, és interessant destacar que aquestes conclusions de l'Advocat General Sr. Yves Bot, es presenten en el marc del recurs de cassació contra les sentències del Tribunal de Primera Instància (TPI) de 25 d'octubre del 2005 que desestimen els recursos d'anul·lació presentats per diversos nacionals espanyols davant les decisions de la Comissió Europea i del Consell de la Unió per les quals se'ls denegava la indemnització per expatriació, així com les indemnitzacions per despeses d'instal·lació i diària, a les quals tenen dret els funcionaris de la Unió que, en el moment d'incorporar-se al seu lloc, es vegin obligats a traslladar el seu domicili des del seu país de residència al país de destinació, és a dir, suposadament en aquest cas d'Espanya a Bèlgica.

El TPI va desestimar els recursos presentats per la Sra. Salvador García, la Sra Herrero Romeu i el Sr. Salazar Brier, funcionaris de la Comissió, i pel Sr. De Bustamante Tello, funcionari del Consell, perquè tots residien a Brussel·les en el moment d'incorporar-se al seu lloc com a funcionaris de la Unió. Els demandants recorren aquesta decisió per considerar que el TPI hauria d'haver aplicat l'excepció que preveu l'Estatut dels funcionaris en el sentit que l'obligació de no residir en el lloc de destinació no es tindrà en compte si es tracta de persones *que presten serveis a altre Estat o a una organització internacional*. Certament, tots els recurrents residien a Brussel·les en el moment d'incorporar-se a les seves destinacions com a funcionaris de la Comissió o el Consell, però tots treballaven en representacions de les Comunitats Autònomes. Com assenyala l'Advocat General:

“los recurrentes reprochan al Tribunal de Primera Instancia haber declarado que el concepto de servicios prestados a otro Estado sólo se aplica a los servicios prestados a las autoridades centrales de otro Estado y que, por consiguiente, no incluye los efectuados por cuenta de entes territoriales, como las comunidades autónomas españolas, ni, con mayor razón, los efectuados por cuenta de una empresa privada encargada de defender ante las instituciones comunitarias los intereses de una comunidad autónoma” (paràgraf 4).

En les seves conclusions, l'Advocat General avala la posició mantinguda pels recurrents destacant que:

“según jurisprudencia reiterada, la razón de ser de la indemnización por expatriación es compensar los gastos y molestias especiales que supone el ejercicio permanente de funciones en un país con el que el funcionario nunca había establecido vínculos duraderos antes de su incorporación al servicio (...) la excepción establecida en el artículo 4 apartado 1, letra a),segundo guión del anexo VII del Estatuto, a favor de las personas que hayan prestado servicios a otro Estado o a una organización internacional, en el período de referencia, se halla

en el hecho de que, en tales circunstancias, no puede considerarse que esas personas hayan creado vínculos duraderos con el país de destino debido al carácter temporal de su destino en ese país” (paràgrafs 50 i 51).

Sent aquesta la raó d'ésser de l'excepció Advocat General conclou:

“no veo por qué razón esta presunción debería valer únicamente para los servicios prestados para el gobierno central de los Estados miembros (...) El concepto de Estado, al que se refiere la expresión controvertida, no se limita por lo tanto, a las autoridades centrales, sino que también cubre a mi juicio, el conjunto de entes territoriales de los Estados, así como las entidades que, desde el punto de vista orgánico, forman parte de la administración central o territorial de los Estados (...)

En efecto, dado que son los servicios del Estado los que justifican la presunción de que no existe una integración en el país de destino, y no funciones particulares o un estatuto específico, esta presunción debe poder aplicarse cualquiera que sea la forma del organismo al que el Estado, en su poder soberano de organización, institucional, político y administrativo, ha confiado el ejercicio de sus competencias. Puesto que el concepto de servicios prestados a otro Estado debe ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en la Comunidad, el término Estado al que se refiere este concepto no debe limitarse a un criterio orgánico, que dependa de la organización administrativa de cada Estado, sino que también debe tener en cuenta un criterio funcional” (paràgrafs 149 i 151).

El Tribunal de Justícia no va acollir aquests arguments i, obviant tota referència a l'especificitat a la naturalesa de la Unió Europea com a Organització internacional d'integració, es remet en les seves consideracions a les normes de Dret internacional públic que regeixen les relacions entre subjectes internacionals. Així el Tribunal assenyala que:

“Aun cuando el reparto de competencias en el plano estatal interno varía en función de la estructura institucional de cada Estado, éste debe tener la consideración, en Derecho internacional público, de sujeto con carácter unitario. A la luz de esta interpretación, se exige que el Estado esté representado ante otros Estados y ante las organizaciones internacionales, por un sistema de representación diplomática único, que es reflejo de la unidad, en el plano internacional, del Estado de que se trate” (paràgraf 49).

Per al Tribunal, en la valoració dels vincles que s'estableixen amb l'estat de destinació, és fonamental tenir en compte l'estatut particular que caracteritza els membres de la representació diplomàtica d'un Estat o els funcionaris de les Organitzacions internacionals. Tots ells gaudeixen d'una sèrie de privilegis i immunitats previstos pel dret internacional, mantenen la seva residència legal a l'Estat d'origen i, per tant, no són considerats residents a Bèlgica per les autoritats d'aquest Estat. Tot això limita l'establiment de vincles efectius amb l'Estat i justifica l'excepció prevista. A més, el Tribunal va prendre també en consideració el fet que dos càrrecs de la Representació Permanent d'Espanya es reserven a funcionaris de les Comunitats Autònomes que sí que gaudeixen de l'estatut especial que requereix la indemnització per expatriació. El

Tribunal limita amb això l'abast del principi d'autonomia institucional, d'una manera que afecta directament les activitats de projecció exterior dels ens regionals i locals.

### **III. EL PRINCIPI D'AUTONOMIA INSTITUCIONAL COM A GARANTIA DE L'AUTONOMIA REGIONAL I LOCAL**

El principi d'autonomia institucional, en el seu contingut tradicional, apareix com un límit a l'acció de les institucions de la Unió en relació a una qüestió que es reserva com a competència exclusiva dels Estats: la seva organització interna. Ara bé, l'evolució del procés d'integració europeu i les successives reformes dels Tractats, tendeixen a una identificació del contingut del principi d'autonomia institucional amb el principi d'autonomia regional i local. Es parteix de la idea que l'autonomia regional i local són principis que, en major o menor mesura, inspiren l'organització territorial dels Estats membres.

Des d'aquesta perspectiva, cal destacar que el propi Tribunal en la seva jurisprudència identifica l'autonomia institucional amb l'autonomia regional i local. Així, en relació al concepte d'ajudes d'Estat, en els assumptes de Portugal contra la Comissió, sentència de 6 de setembre del 2006, i en resposta a la qüestió prejudicial plantejada pel tribunal Superior de Justícia del País Basc, sentència de 11 de setembre del 2008, el Tribunal identifica plenament l'autonomia institucional amb l'autonomia regional. El propi concepte d'ajuda d'Estat s'ha d'interpretar, segons el Tribunal, prenent en consideració l'autonomia de l'ens territorial competent per a adoptar la disposició analitzada. Això no obstant, en essència, també en aquests casos, el principi d'autonomia institucional és per al Tribunal un principi de remissió als ordenaments interns que són, en definitiva, els que regulen el contingut i l'abast de l'autonomia dels seus ens regionals i locals. En aquest punt, destaca també la sentència del 18 de desembre del 2008, del Govern de Gibraltar contra la Comissió, en la qual el Tribunal utilitza el principi d'autonomia institucional per remetre's a l'estatut especial d'aquest territori segons el Dret internacional Públic. A més, cal assenyalar que aquesta jurisprudència es limita, almenys de moment, a un àmbit material específic.



## 1. La identificació del principi d'autonomia institucional amb l'autonomia regional

En l'assumpte C-88/03, el Tribunal es pronuncia sobre un recurs d'anul·lació plantejat per Portugal contra una decisió de la Comissió d'11 de desembre del 2002, relativa al règim que adapta el sistema fiscal nacional a les particularitats de la Regió Autònoma de les Açores en allò que es refereix a la reducció dels tipus de l'impost sobre la renda (DO L 150)<sup>19</sup>. Als nostres efectes interessa el primer motiu sobre el qual Portugal fonamenta el seu recurs, això és, la interpretació que la Comissió realitza de l'article 87 apartat 1 del TCE. Segons argumenta aquest Estat, els Decrets legislatius adoptats per la regió Autònoma de les Açores, el 1999, en virtut dels quals s'adapta a les particularitats regionals el sistema fiscal nacional, no constitueixen ajuts d'Estat en el sentit de l'apartat 1r de l'article 87 del Tractat perquè no "són mesures selectives sinó generals" i això és així perquè no pot prendre's "com marc de referència la totalitat del territori portuguès".

Davant la postura de la Comissió que considera que es tracta de mesures selectives que suposen un tracte preferent per a algunes empreses en el si de l'Estat, Portugal afirma que:

"cuando una autoridad infra-estatal concede, para el ámbito territorial de su competencia, ventajas fiscales de alcance limitado a una parte del territorio nacional, el marco de referencia debe ser la región de que se trate. **Son medidas generales, y no selectivas, las ventajas fiscales que, concedidas en estas circunstancias se apliquen a todas las empresas sujetas al impuesto en dicha región**" (paràgraf 39).

En suport de Portugal, el Regne Unit al·lega que:

"cuando, como en el presente caso, el legislador de una Región Autónoma fija, para su aplicación uniforme en toda la región, tipos impositivos inferiores a los aplicados en el resto del Estado miembro (...) la selectividad de la medida no puede deducirse del mero hecho de que las demás regiones estén sujetas a un nivel impositivo distinto **En función de los casos, habrá que apreciar esta selectividad en el marco de la propio región y no en el del Estado miembro en su conjunto**. Así sucede, cuando el sistema constitucional reconozca la suficiente autonomía fiscal como para que pueda considerarse que una desgravación fiscal concedida por una entidad local es decisión de un región autónoma o descentralizada que no sólo está facultada para tomarla, sino que debe soportar sus consecuencias financieras y políticas" (paràgraf 46).

També Espanya intervé en el procediment a favor de les tesis portugueses. Per al Regne d'Espanya:

"la descentralización, cuando existe, forma parte del marco constitucional de los Estados miembros. Sumarse a las **alegaciones de la Comisión supondría ignorar la estructura**

---

<sup>19</sup> Sentència de 6 de setembre del 2006.

**constitucional**, en particular habida cuenta de que la política en materia de fiscalidad directa sigue siendo de la exclusiva competencia de los Estados miembros” (paràgraf 49).

En aquest punt, és interessant recollir les reflexions plantejades per l'Advocat General General Sr. L.A. Geelhoed, a les seves conclusions sobre el cas, presentades el 20 d'octubre de 2005. L'Advocat General distingeix tres possibles situacions en les quals les reduccions d'un tipus impositiu nacional s'apliquen únicament a una zona geogràfica determinada:

“la **primera** es aquella en la que el gobierno central de un Estado miembro decide unilateralmente que debe reducirse el tipo impositivo nacional dentro de una determinada zona geográfica. Una medida de esta índole es claramente selectiva (...)

La **segunda** situación es aquella en la cual todas las entidades locales de un determinado nivel (regiones, municipios u otros) tienen atribuida la competencia de fijar un tipo impositivo para la zona sujeta a su jurisdicción, en relación o no con un tipo impositivo nacional.

Como reconoce la Comisión (...) las medidas adoptadas por una entidad local en ejercicio de tales competencias que se aplican en toda su jurisdicción no son selectivas a efectos del artículo 87 CE apartado 1(...)

Ello nos lleva a una **tercera** situación: un tipo impositivo inferior al tipo impositivo nacional, fijado por una entidad local y aplicable únicamente en el territorio de dicha entidad local. **Aquí, la cuestión esencial es si un tipo impositivo reducido deriva de una decisión adoptada por una entidad local que goza de total autonomía con respecto al gobierno central del Estado miembro. Debo recalcar que cuando hable de “autonomía total” aquí, me refiero a la autonomía institucional, de procedimiento y económica”** (paràgrafs 51-54).

Seguint aquests termes, els principis d'autonomia institucional i procedimental suposen la plena remissió a l'ordenament jurídic intern de cada Estat membre i, per tant, el ple respecte de l'autonomia regional i local, segons vinguin delimitades en aquest, en els supòsits que tots els ens regionals o locals gaudeixen de les mateixes competències.

Davant això, quan la *descentralització és asimètrica*, és a dir, quan només alguns ens territorials gaudeixen de competències tributàries/fiscals que, a la resta del territori de l'Estat, exerceix el Govern Central, els principis d'autonomia institucional i procedimental no suposen la remissió plena a l'ordenament jurídic de l'Estat sinó que es delimiten més estrictament, i es complementen amb el principi d'autonomia econòmica.

Així, el propi Advocat General defineix aquestes tres nocions com:

“- *autonomía institucional*: la decisión debe ser adoptada por una entidad local con su propio estatuto constitucional, político y administrativo independiente del gobierno central;

- *autonomía en materia de procedimiento*: la decisión ha de ser adoptada por la autoridad local siguiendo un procedimiento en el cual el gobierno central no tiene poder alguno para intervenir (...)

- *autonomía económica*: el tipo impositivo más reducido aplicable en la región no debe ser objeto de subvenciones cruzadas ni ser financiado por el gobierno central, de forma que sea la

propia región quien soporte las consecuencias económicas de tales reducciones (...)” (paràgraf 54).

Partint d’aquestes consideracions, cal assenyalar que el Tribunal de Justícia va avalar l’argument dels Estats membres i de l’Advocat General en el sentit que el marc de referència per a determinar la selectivitat de la mesura:

**“no debe necesariamente coincidir con el territorio del Estado miembro considerado (...) No puede excluirse que una entidad infraestatal cuente con un estatuto jurídico y fáctico que la haga lo suficientemente autónoma del Gobierno central de un Estado miembro como para que sea ella misma, y no el Gobierno central, quien, mediante las medidas que adopte, desempeñe un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas. En tal caso, el territorio en el que la entidad infraestatal que ha adoptado la medida ejerce su competencia, y no el territorio nacional en su conjunto, el que debe considerarse pertinente”** (paràgrafs 57 i 58).

Fins aquí, el Tribunal realitza una interpretació àmplia del principi d'autonomia institucional que salvaguarda l'autonomia regional i local que reconeixen els Estats membres. El problema se suscita a l’hora de determinar quan l’estatut jurídic i fàctic de l’entitat infraestatal, dintre de cada Estat membre, la fa prou autònoma del Govern central, com perquè el seu territori pugui constituir el marc de referència pertinent. En aquest punt, el Tribunal recull novament les conclusions de l’Advocat General, així com la posició sostinguda pel Regne Unit en el sentit que:

“para que pueda considerarse que existe la suficiente autonomía política y fiscal en relación con el Gobierno central en lo que atañe a la aplicación de las normas comunitarias sobre ayudas de Estado, es necesario no sólo que la entidad infraestatal disponga de la competencia para adoptar, para el territorio de su competencia, medidas de reducción del tipo impositivo con independencia de cualquier consideración relativa al comportamiento del Estado central, sino también que asuma las consecuencias políticas y financieras de tal medida” (paràgraf 68).

En definitiva, la delimitació de l’estatut jurídic i fàctic de les entitats infraestatals és competència exclusiva de cada Estat. No obstant, per tal que es puguin considerar entitats autònomes, en relació a l’Administració Central de l'Estat, i perquè aquesta autonomia sigui oposable a la Unió i a la resta d'Estats membres, als efectes de l'aplicació de l'article 87 apartat 1 TCE, ha de tractar-se d’allò que, podríem qualificar, com una autonomia real i efectiva. Aquesta només existeix si es reuneixen tres condicions, establertes amb caràcter general i acumulatiu: 1) estatut polític i administratiu diferent del Govern central (autonomia institucional), 2) adopció de la mesura sense intervenció del Govern central (autonomia processal) i 3) assumpció de les conseqüències financeres de la mesura (autonomia econòmica).

A títol informatiu, cal precisar finalment que, en el cas de les mesures impositives adoptades pel govern de les Açores, el Tribunal va considerar que no es complia aquest últim criteri de l'autonomia econòmica.

## **2. El principi d'autonomia institucional com a principi de remissió a l'ordenament jurídic intern**

En els assumptes acumulats C-428/06 a C-434/06, el Tribunal es pronuncia en resposta a les peticions de decisió prejudicial plantejades pel tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma del País Basc sobre l'abast i el contingut de les tres condicions citades, això és: l'autonomia institucional, l'autonomia de procediment i l'autonomia econòmica. Les qüestions es plantegen en relació als recursos d'anul·lació, interposats davant la jurisdicció espanyola, per la Unió General de Treballadors de La Rioja (UGT-La Rioja) i per les Comunitats Autònomes de La Rioja i de Castella-Lleó, contra diverses disposicions de caràcter tributari adoptades per les Juntes Generals de Biscaia i Alava i la Diputació foral de Guipúscoa<sup>20</sup>.

En línies generals, la situació, en relació a la interpretació de l'article 87 apartat 1 TCE, és similar a la de l'Assumpte comentat a l'apartat anterior. Se suscita el caràcter selectiu d'unes mesures fiscals que, malgrat tenir abast general:

"afectan exclusivamente al territorio de una entidad infraestatal que es autónoma en materia tributaria" (paràgraf 27).

Tenint en compte la similitud en les característiques generals del problema que es planteja, el Tribunal inicia la seva resposta recordant el contingut de la Sentència en l'assumpte de Portugal contra la Comissió, i afirma:

"Para que pueda considerarse que una decisión se ha adoptado en ejercicio de atribuciones lo suficientemente autónomas de dicha autoridad, es necesario, en primer lugar, que desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distinto del Gobierno Central. Además, la decisión debe haber sido adoptada sin que el gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. Por último, las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central (...) Estos tres requisitos son considerados comúnmente los criterios de la autonomía institucional, la autonomía en materia de procedimiento y la autonomía económica y financiera" (paràgraf 51).

---

<sup>20</sup> Sentència d'11 de setembre del 2008.

Una particularitat d'aquest segon cas, és que les disposicions controvertides van ser adoptades per un tipus d'ens infraestatals, els Territoris Històrics, jurídicament diferents de la Comunitat Autònoma del País Basc i amb un tipus de competències molt més limitat. Això va ser utilitzat com a argument per la Comissió i les parts demandants per a negar el compliment dels esmentats requisits. En aquest sentit, el Tribunal triga poc a resoldre la qüestió acceptant la posició del propi Tribunal Superior de Justícia i del Govern espanyol, en el sentit que, als efectes del cas:

“habrá que tomar como referencia al propio tiempo a los Territorios Históricos y a la Comunidad Autónoma del País Vasco para determinar si la entidad infraestatal constituida tanto por estos Territorios Históricos como por la referida Comunidad tiene suficiente autonomía como para constituir el marco de referencia a la luz del cual hay que apreciar la selectividad de una medida adoptada por uno de esos Territorios Históricos” (paràgraf 75).

I continua afirmant que:

“del examen de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del Concierto Económico se desprende que entidades infraestatales como los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco, al poseer un estatuto político y administrativo distinto al del Gobierno central, cumplen el criterio de la autonomía institucional” (paràgraf 87).

A partir d'aquestes primeres afirmacions, el Tribunal adopta una postura més cauta que, d'una banda, avala la possibilitat que, en aquest cas, també es compleixin els requisits de l'autonomia procedimental, però que, d'altra banda, recorda que aquestes qüestions, només es poden verificar plenament interpretant l'ordenament jurídic intern de l'Estat, qüestió que correspon a l'òrgan jurisdiccional nacional. A aquest li correspon verificar també que l'entitat infraestatal actua en l'àmbit de les competències que li corresponen com a tal entitat autònoma, perquè en cas de no ser així, es podria considerar que la mesura sí que té un caràcter selectiu.

Així, en relació a l'autonomia procedimental, el TJUE destaca que:

“la autonomía procedimental no excluye que se establezca un procedimiento de conciliación para prevenir los conflictos, siempre que la decisión final tomada al término de dicho procedimiento sea adoptada por la entidad infraestatal y no por el Gobierno central” (paràgraf 96);

I afegeix:

“exigir a una entidad infraestatal que tome en consideración el equilibrio económico de las diversas partes del territorio nacional a la hora de adoptar una norma tributaria define el límite de las competencias de dicha entidad (...) el hecho de que deban respetarse determinados límites preestablecidos a la hora de adoptar una decisión no implica, en principio, que se menoscabe la autonomía de decisión de la entidad que adopte aquella (...) el criterio esencial para determinar la existencia de autonomía en materia de procedimiento no es la amplitud de la

competencia reconocida a la entidad infraestatal, sino la posibilidad de que esta entidad adopte, en virtud de esa competencia, una decisión de manera independiente, es decir, sin que el Gobierno central pueda intervenir en su contenido” (paràgrafs 103, 104 i 107).

En quant al requisit de l'autonomia econòmica, la complexitat del sistema del concert econòmic entre l'Estat i la Comunitat Autònoma del País Basc fa que el Tribunal es mostri encara més prudent en les seves afirmacions. No obstant això, són interessants algunes afirmacions que aclareixen l'abast que el Tribunal confereix a aquest requisit de l'autonomia econòmica. Així, per exemple, el TJUE assenyala que:

“debe existir una compensación, es decir, una relación de causa a efecto entre una medida tributaria adoptada por las autoridades forales y los importes puestos a cargo del Estado español (...) el coeficiente de imputación se fija partiendo de datos económicos en el marco de negociaciones políticas en las que participa el Estado español y en las que éste defiende tanto el interés nacional como el de las demás regiones del Reino de España. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si tal proceso de fijación tiene por objeto permitir al Gobierno central compensar el coste de una subvención o de una medida tributaria favorable a las empresas adoptada por los Territorios Históricos. De igual modo, corresponde a dicho órgano jurisdiccional nacional examinar los efectos de ese proceso y verificar si, debido a la metodología adoptada y a los datos económicos tomados en consideración, la fijación del coeficiente de imputación y, de manera más general, el cálculo del cupo puede tener como efecto que el Estado español compense las consecuencias de una medida tributaria adoptada por las autoridades forales” (paràgrafs 129 a 131).

Finalment, com a conclusió general, el Tribunal afirma que:

“el artículo 87 CE apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que, para apreciar el carácter selectivo de una medida, se tiene en cuenta la autonomía institucional, de procedimiento y económica de la que goce al autoridad que adopte esa medida. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente, único competente para identificar el Derecho nacional aplicable e interpretarlo, así como para aplicar el Derecho comunitario a los litigios que conoce, verificar si los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de tal autonomía, lo que tendría como consecuencia que las normas adoptadas dentro de los límites de las competencias otorgadas a dichas entidades infraestatales por la Constitución y las demás disposiciones de Derecho español no tiene carácter selectivo, en el sentido del concepto de ayuda de Estado tal como aparece recogido en el artículo 87 CE apartado 1” (paràgraf 144).

En la sentència del 18 de desembre del 2008, Gibraltar contra Comissió, el TPI es pronuncia sobre la validesa d'una decisió de la Comissió que considera ‘ajut d'Estat’ la reforma de l'impost de societats aprovada pel govern de Gibraltar perquè resultava regionalment selectiva. En aquest assumpte, el TPI va considerar que es complien els tres requisits de la jurisprudència sobre el règim fiscal de les Açores. En relació a l'autonomia institucional el Tribunal afirma:

“(…) las autoridades competentes de Gibraltar que elaboraron la reforma fiscal cuentan, desde el punto de vista constitucional, con un estatuto político y administrativo distinto del Gobierno central del Reino Unido (...)” (paràgraf 89).

En allò que fa referència a l'autonomia processal, el TPI té en compte l'específic estatut del territori de Gibraltar com a colònia o territori d'ultramar britànic i afirma que:

“la competencia residual del Reino Unido para legislar en Gibraltar y los diversos poderes concedidos al Gobernador deben interpretarse como medios que permiten al Reino Unido asumir sus responsabilidades con respecto a la población de Gibraltar y cumplir las obligaciones contraídas en virtud del Derecho internacional y no como algo que le otorgue una capacidad de intervención directa sobre el contenido de una medida fiscal adoptada por las autoridades de Gibraltar y ello aún con mayor razón si se tiene en cuenta que nunca se han ejercido dichos poderes residuales en materia fiscal” (paràgraf 99).

Finalment, el TPI va estimar que també es complia el criteri de l'autonomia econòmica raó per la qual conclou que el marc de referència per a determinar la selectivitat de la mesura:

“(…) se circunscribe únicamente a los límites geográficos de Gibraltar (...)” (paràgraf 115).

#### ***IV. CONSIDERACIONES FINALES: CAP A UNA NOVA LECTURA DE L'AUTONOMIA INSTITUCIONAL?***

L'anàlisi de tota la jurisprudència anterior permet concloure que, en general, el Tribunal ha deixat la porta oberta a una interpretació del principi d'autonomia institucional que no limiti l'autonomia regional i local. Aquesta limitació es produirà, en tot cas, pels propis Estats membres. A més, cal advertir una certa evolució en la interpretació que realitza el TJUE del principi d'autonomia institucional. Encara que el punt de partida segueix sent el mateix, són varies les sentències que identifiquen 'autonomia institucional' amb 'autonomia regional i local', dotant aquests termes d'un contingut específic. Ara bé, és també evident que la jurisprudència del Tribunal afebleix la posició d'ens regionals i locals davant un Estat que s'identifica com a principal responsable i garant de les obligacions davant la Unió, els particulars i la resta d'Estats membres. Aquesta debilitat contrasta, d'altra banda, amb el progressiu reconeixement que els ens regionals i locals han adquirit en el si de la Unió i, més encara, amb el paper que, des d'un principi, s'ha reconegut que els correspon en l'aplicació del Dret de la Unió. En aquest sentit, l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa i, per tant, dels nous Tractat de la Unió Europea i Tractat de Funcionament de la Unió Europea permet plantejar si és possible una nova lectura del principi d'autonomia institucional que el configuri com a garant de l'autonomia regional i local.

Segons la meua manera d'entendre dos són els factors que incideixen en aquesta possibilitat:

- 1- L'autonomia regional i local no poden trencar la jurisprudència del Tribunal davant l'aplicació uniforme i efectiva del Dret de la Unió.
- 2- El reconeixement de l'autonomia regional i local es troben directament relacionats amb la naturalesa de la Unió Europea com a Organització internacional.

En relació al primer factor, el paper principal de l'Estat en relació al compliment del Dret de la Unió sembla servir a l'objectiu de garantir una aplicació uniforme i el més efectiva possible d'aquest. No obstant això, com ja s'ha posat de manifest, el propi Tribunal ha reconegut explícitament que aquests objectius no impliquen forçosament que l'aplicació o responsabilitat corresponguin únicament a l'Administració central de l'Estat. Allò vertaderament important és que siguin anàlegs als seguits per a les normes internes i que es garanteixin els drets dels particulars reconeguts pel dret de la Unió, resultant indiferent que l'autoritat competent sigui l'Administració central, regional o local. En aquest sentit, la limitació del principi d'autonomia institucional pel respecte d'altres principis generals del Dret de la Unió no impedeix *per se* una lectura de l'autonomia institucional que arribi a l'autonomia regional i local.

És la interpretació del principi en relació a la naturalesa de la Unió Europea com a Organització internacional la que limita realment els seus efectes sobre l'autonomia regional i local. Com he advertit, el principi d'autonomia institucional troba el seu fonament en el principi d'atribució de competències i s'articula com a principi de relació entre l'Estat i la Unió Europea. No obstant, l'específica naturalesa de la Unió com a Organització internacional d'integració és la que duu, segons el nostre entendre, a la necessitat de plantejar una lectura de l'autonomia institucional que vagi més enllà, constituint-la en garantia no només de les competències dels Estats sinó també dels ens regionals i locals. En cas contrari, una lectura del principi que segueixi uns paràmetres 'clàssics' no fa sinó redundar, en molts casos, en una centralització que no és *per se* un objectiu del procés d'integració. Aquesta és la porta que obren algunes sentències del



Tribunal en el sentit de reconèixer directament la rellevància que existeixin autoritats territorials distintes de l'Administració central de l'Estat, dotades d'autonomia suficient per a decidir de manera que puguin diferenciar-se d'aquesta. En definitiva, no es tracta sinó de defensar una interpretació del concepte 'd'Estat' que, en funció de l'especificitat del procés d'integració europeu, reconeix que aquest no s'identifica forçosament amb l'Administració central sinó que inclou també tots els ens territorials o funcionals que, dotats d'autonomia, el conformen.

És aquest Estat 'plural' la "identitat nacional del qual, inherent a les estructures fonamentals polítiques i constitucionals (...) també en allò referent a l'autonomia local i regional" el que és Membre de la Unió. Així, sembla desprendre's no només del nou article 4.2 del TUE, sinó també d'altres disposicions que incrementen la presència dels ens regionals, principalment, però també locals en la Unió Europea. És d'esperar que la jurisprudència del Tribunal avanci en el seu reconeixement.

# ENERGIA I COMUNITATS AUTÒNOMES DES DE LA PERSPECTIVA DEL TRACTAT DE LISBOA

Dra. Milagros Álvarez  
Universitat de Barcelona

## I. INTRODUCCIÓ

El Tractat de Lisboa ha incorporat l'energia com un nou àmbit de competències compartides de la UE i ha previst per al seu desenvolupament l'aplicació del procediment legislatiu ordinari, prèvia consulta al Comitè Econòmic i Social (CES) i al Comitè de les Regions (CdR). Paral·lelament, l'energia és un àmbit material en el qual les Comunitats Autònomes (CA) compten amb una activitat normativa i política important, raó per la qual la novetat competencial que introdueix el Tractat de Lisboa obre un nou espai d'interès en l'estudi de les relacions entre la UE i les entitats subestatal i justifica la seva elecció com a estudi de cas en el marc del projecte d'investigació que ens ocupa.

La nostra atenció se centrarà, així, en l'anàlisi d'aquest nou marc competencial i, en aquest context, oferirem una valoració dels instruments a la disposició de les CA per a fer possible la seva participació en el procés de presa de decisions de la UE i en els procediments de control del principi de subsidiarietat. Per raons òbvies, utilitzarem el cas de la Generalitat de Catalunya com a punt de referència.

A aquest efecte assenyalarem, en primer lloc, les característiques que presideixen la competència en matèria d'energia des de la perspectiva constitucional interna. En segon lloc, identificarem quines són les prioritats de la UE i de la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria, a fi de poder distingir la potencial incidència del reconeixement explícit d'aquest àmbit competencial de la UE en l'abast i exercici de les competències autonòmiques. En tercer lloc, valorarem els instruments que permeten les C'A incidir en el procés de presa de decisions de la Unió en matèria energètica i les possibilitats que ofereix el mecanisme de control del principi de subsidiarietat, tal com ha estat desenvolupat per la legislació espanyola. L'apartat de consideracions finals inclourà algunes propostes de millora possibles en el marc normatiu vigent.

## II. LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'ENERGIA DES DE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

La Constitució espanyola assigna a l'Estat la competència per a l'establiment de les bases del règim energètic (art. 149.1.25 Constitució) i, per tant, configura l'energia com un àmbit material de competències compartides entre l'Estat central i les Comunitats Autònomes. En aquest context, la sentència del Tribunal Constitucional del 9 de juliol del 2009, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, ha confirmat la constitucionalitat de l'article 133 d'aquest Estatut<sup>1</sup>, en el qual es qualifica l'energia com una competència compartida de la Generalitat que en tot cas inclou:

- a. La regulació de les activitats de producció, emmagatzematge i transport d'energia, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya.
- b. La regulació de l'activitat de distribució d'energia que s'acompleixi a Catalunya, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions corresponents i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya.
- c. El desplegament de les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia.
- d. El foment i la gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica.

Això no significa que en l'exercici d'aquestes competències la Generalitat no estigui sotmesa a condicionaments polítics i jurídics. A títol exemplificatiu, les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia impliquen costos per a les empreses afectades. En la mesura en què els preus de l'energia vénen marcats per la Comissió Nacional de l'Energia (òrgan regulador d'àmbit estatal) les empreses no poden estar obligades a realitzar les inversions exigides per aquestes normes complementàries de la Generalitat tret que se'ls permeti repercutir en preus (decisió que és competència de la CNE) o s'articulin mecanismes de finançament públic per a la seva realització.

D'altra banda, el propi article 133 de l'Estatut preveu dues participacions específiques de la Generalitat en el procés d'adopció de decisions estatals en matèria energètica:

- Una, la Generalitat emetrà un informe previ en el procediment d'atorgament d'autorització per part de l'Estat d'instal·lacions energètiques que, radicades en el seu territori, s'estenguin, o permetin l'aprofitament, més enllà del territori de

---

<sup>1</sup> Fonament 79 de la sentència del TC.

Catalunya. Informe el caràcter preceptiu però no vinculant del qual és la base perquè el TC consideri que aquesta intervenció no qüestiona ni limita la competència estatal<sup>2</sup>.

- L'altra, la participació de la Generalitat en la regulació i la planificació d'àmbit estatal del sector de l'energia que afecti el territori de Catalunya. També aquí el TC subratlla la generalitat dels termes emprats per l'article 133 i recorda que "en todo caso corresponde al Estado, titular de la competencia, concretar el alcance y modo de esa participación autonómica"<sup>3</sup>. És a dir, tal com afirma el TC en el fonament 111 de la seva sentència, aquesta participació haurà de ser regulada per la legislació estatal i no es podrà substanciar respecte dels òrgans decisoris de l'Estat ni impedir o menyscar el lliure i ple exercici de les competències estatals.

D'altres estatuts d'autonomia contenen disposicions similars a l'article 133 de l'Estatut. A títol exemplificatiu, l'article 49 de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia disposa el següent:

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida sobre las siguientes materias:
  - a) Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte transcurra íntegramente por el territorio de Andalucía y su aprovechamiento no afecte a otro territorio, sin perjuicio de sus competencias generales sobre industria. Asimismo le corresponde el otorgamiento de autorización de estas instalaciones.
  - b) Fomento y gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética.
2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> de la Constitución, la competencia sobre:
  - a) Energía y minas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.25.<sup>a</sup> de la Constitución.
  - b) Regulación de actividades de producción, depósito y transporte de energías, así como su autorización e inspección y control, estableciendo, en su caso, las normas de calidad de los servicios de suministro.
3. La Comunidad Autónoma emitirá informe en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía y de redes de abastecimiento que superen el territorio de Andalucía o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio.
4. La Junta de Andalucía participa en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Andalucía a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el apartado 1 del artículo 221 de este Estatuto.
5. Corresponde a la Comunidad Autónoma, como competencia compartida, la regulación y control de las minas y de los recursos mineros, así como las actividades extractivas, y las relativas a las instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría.

---

<sup>2</sup> Fonament 79 de la sentència, tercer paràgraf.

<sup>3</sup> Fonament 79 de la sentència, quart paràgraf.

En línies generals cal doncs afirmar que des de la perspectiva constitucional ens trobem davant un àmbit competencial presidit pel principi de col·laboració entre administracions competents (principi al qual al·ludeix expressament el TC en la sentència). Ara bé, el Tribunal eludeix delimitar l'abast dels termes 'bases del règim energètic' i deixa per tant per a resolucions posteriors, 'cas per cas', la determinació dels aspectes concrets que en la matèria hagin de ser regulats mitjançant legislació estatal. El contingut concret de les 'bases del règim energètic' dependrà per tant de les majories polítiques que es configuren en cada moment en el si de les Corts Generals i el control jurídic dels possibles conflictes positius de competència (estatal/autonòmica) correspon en exclusiva al Tribunal Constitucional, que haurà de precisar en cada cas les conseqüències específiques del principi de col·laboració. En tot cas, i mentre no es produeixin aquests pronunciaments, el Tribunal apunta a una concepció de l'energia com un àmbit de regulació estatal preferent, els continguts de la qual condicionen i predeterminen l'exercici de les competències autonòmiques en la matèria.

### **III. L'ENERGIA DES DE LA PERSPECTIVA DE LA UE**

#### **1. Antecedents**

L'energia no ha estat una qüestió aliena al procés d'integració comunitari. Així, dos dels seus tractats originaris (CECA i EURATOM) abordaven específicament la regulació de dues fonts concretes: carbó i energia nuclear. No obstant, i al marge de l'especificitat d'ambdós tractats, el tema energètic no va merèixer un esment específic en el Tractat de la Comunitat Europea fins a la reforma operada pel tractat de Maastricht, que va incorporar un nou títol dedicat a les xarxes transeuropees que inclou, entre d'altres, el sector de l'energia. En virtut d'aquesta reforma es va assignar a la CE la funció de contribuir a l'establiment i al desenvolupament d'aquest tipus de xarxes amb l'objectiu d'afavorir la interconnexió i la interoperativitat de les xarxes nacionals i l'accés a aquestes (actual art. 170 TFUE). El procediment de presa de decisions (codecisió) inclou la consulta, preceptiva però no vinculant, al CdR.

Aquesta novetat competencial, en paral·lel a d'altres bases jurídiques (com les relatives a medi ambient, indústria o mercat interior), han possibilitat iniciar la configuració d'una política europea d'energia, encara incompleta i insuficient, el punt de partida de la qual se situa en el Llibre Blanc de la Comissió “Una política energètica per a la Unió Europea”, del 2005<sup>4</sup>. Aquest document identificava com a objectius principals la integració dels mercats nacionals entre si i la seva liberalització, i subratllava la debilitat política i econòmica que implica per a la UE la dependència exterior en la matèria<sup>5</sup>. No obstant això, són dos documents posteriors els que concentren fins a dia d'avui les línies mestres d'aquesta política: el Llibre Verd del 2006<sup>6</sup> i el Pla d'Acció del 2007<sup>7</sup>, aquest últim adoptat pel consell Europeu el març del mateix any.

Els objectius enunciats en el Llibre Verd són tres:

- La sostenibilitat i l'ús de combustibles alternatius, en relació a emissions, canvi climàtic i contenció de la demanda d'energia.
- Competitivitat, obertura de mercats i incorporació de tecnologies energètiques.
- Seguretat de proveïment i disminució de l'energia importada, diversificant fonts, amb reducció de la demanda i impuls de les energies alternatives.

Respecte el Pla d'Acció, s'hi inclouen mesures ja manejades en el passat al costat d'altres de noves o reformulades en termes més actuals. Aquestes mesures s'articulen de la següent manera:

- Consecució del mercat interior de l'energia.
- Solidaritat entre Estats membres i seguretat de proveïment de petroli, gas i electricitat, facilitant l'ajuda mútua en situacions de crisis.
- Compromís a llarg termini per a reduir l'emissió de gasos d'hivernacle i millorar el règim comunitari de comerç de drets d'emissió.
- Mesures d'eficiència energètica a nivell comunitari, nacional, local i internacional, a fi de millorar l'eficiència energètica en un 20% per a l'any 2020.
- Augmentar l'ús d'energies renovables (incrementant la participació d'aquestes energies fins a un 20% l'any 2020).

---

<sup>4</sup> COM(1995)682 final.

<sup>5</sup> La vulnerabilitat de la dependència exterior es va perfilar més detalladament en el Llibre Verd “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”, COM(2000) 769 final.

<sup>6</sup> Comissió de les Comunitats Europees (2006 A), “Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”.

<sup>7</sup> COM(2007) 1 final.

- Disseny i execució d'un Pla Estratègic Europeu de Tecnologia Energètica.
- Reduir les emissions de combustibles fòssils en un 20% per a l'any 2020.
- Impulsar la seguretat en la producció elèctrica d'origen nuclear.
- Dotar la UE d'una sola veu davant tercers acordant una política energètica internacional amb objectius comuns.

## **2. La reforma operada pel Tractat de Lisboa**

La novetat principal que aporta el Tractat de Lisboa en matèria energètica radica en la identificació, per primera vegada, de l'energia com un àmbit de competències compartides o concurrents de la UE (art. 4 TFUE) i la inclusió d'un nou títol dedicat a la qüestió que enumera els objectius de l'acció de la UE en aquest camp i el procediment d'adopció de decisions (Títol XXI TFUE: art. 194). Evidentment, els Tractats oferien fins ara bases jurídiques amb les quals adoptar actes i mesures en la matèria. No obstant, la novetat jurídica que representa el Tractat de Lisboa expressa la voluntat de la UE d'abordar la configuració d'una política energètica comuna, el desenvolupament efectiu de la qual dependrà dels actes i mesures que finalment es puguin adoptar.

La naturalesa de la competència que s'assigna a la UE (compartida) implica que els Estats membres (i per tant també les entitats subestatal amb competències legislatives en la matèria) podran legislar i adoptar actes jurídicament vinculants només en la mesura en què la UE no hagi exercit la seva competència o quan la UE hagi deixat d'exercir-la (art. 2 TFUE). Això sí, els actes de la UE haurien de respectar els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat que regeixen l'exercici d'aquest tipus de competències.

Respecte els continguts de la política energètica de la UE, l'article 194 TFUE enumera quins han de ser els seus objectius:

- a) garantir el funcionament del mercat de l'energia;
- b) garantir la seguretat del proveïment energètic a la Unió;
- c) fomentar l'eficiència energètica i l'estalvi energètic així com el desenvolupament d'energies noves i renovables; i
- d) fomentar la interconnexió de les xarxes energètiques.

Aquests objectius, plenament coherents amb els documents a què s'ha fet referència en l'anterior apartat, es conceben en el marc de l'establiment del mercat interior, atenent a

la preservació del medi ambient i reconeixent el dret de cada Estat membre a determinar les condicions d'exploració dels seus recursos energètics i a fixar l'estructura dels seus proveïments i el mix energètic preferit.

Tres dificultats específiques s'adverteixen, amb caràcter preliminar, del plantejament que ofereix l'article esmentat<sup>8</sup>:

- La complexitat per a una política energètica comuna de garantir el proveïment de la UE i, al mateix temps, no intervenir en la determinació de l'estructura i orígens d'aquest proveïment.
- La dificultat per a assolir la interconnexió de les xarxes nacionals sense un mandat més específic i mancant a més d'instruments capaços de vèncer la resistència d'alguns Estats.
- La dificultat per a fomentar l'eficiència energètica des de la UE i de forma global, però sense molta capacitat d'intervenció en l'estructura de l'oferta i la demanda.

Aquestes dificultats plantegen interrogants sobre l'eficàcia de les mesures que pugui adoptar en un futur la UE i, per tant, sobre la seva incidència efectiva en l'exercici de les competències estatals i autonòmiques en la matèria.

Finalment, i respecte a la presa de decisions, l'article 194 preveu l'aplicació del procediment legislatiu ordinari, prèvia consulta al CES i al CdR. Es tracta així del mateix procediment que el previst en matèria de xarxes transeuropees d'energia, confirmant el possible interès regional en la qüestió i articulant una incidència col·lectiva dels ens locals i regionals en la presa de decisions de la UE<sup>9</sup>. Dit això, es tracta d'un procediment de presa de decisions complex – en termes jurídics i polítics – circumstància que, a la llum del caràcter extremadament tècnic d'aspectes concrets de la regulació energètica, fa preveure un desenvolupament normatiu de l'article 194 integrat per actes legislatius 'de base' i per actes delegats, que completin i desenvolupin aquells.

---

<sup>8</sup> MARÍN QUEMADA, J.M., "Política energètica en la UE: el debate entre la timidez y el atrevimiento", *ICE* núm. 842, 2008, p. 71.

<sup>9</sup> Recentment, el CdR ha manifestat el seu recolzament a les línies mestres de l'acció de la UE en matèria energètica. Vid. RESOLUTION OF THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the Priorities of the Committee of the Regions for 2010 based on the Legislative and Work Programme of the European Commission; 23 abril 2010.



En relació a això, convé recordar que l'adopció d'aquests actes delegats no està subjecta als procediments articulats en el Protocol 2 (subsidiarietat) i tampoc es comptarà amb el dictamen previ del CdR.

### **3. Principals dèficits actuals de la política europea d'energia i àrees prioritàries d'actuació**

A mitjan 2010, la Comissió va engegar un procés públic de consultes previ a l'elaboració d'una nova Estratègia Europea d'Energia per al període 2011-2020. El document de referència preparat per la Comissió a aquest efecte identifica els que considera que són els principals dèficits actuals d'aquesta política i enumera les prioritats d'actuació futura<sup>10</sup>.

Així el document, encara que recorda els avanços arribats fins llavors, assenyala les següents deficiències principals de la política europea d'energia:

- Insuficiències en el desenvolupament i l'aplicació efectiva per part dels Estats membres de la normativa comunitària ja adoptada, fet que genera un funcionament deficient del mercat interior de l'energia.
- Absència d'un marc europeu d'infraestructures energètiques i, en aquest context, la necessitat de donar resposta a quatre reptes principals: la interconnexió dels mercats existents i la plena consecució d'una integració de mercat; la seguretat dels proveïments energètics mitjançant les adequades connexions amb tercers Estats subministradors; la connexió de les fonts de producció d'energies renovables amb les xarxes existents; el desenvolupament de xarxes adequades que permetin la transició cap a un sistema descentralitzat de producció d'energia i la plena absorció de l'energia renovable.
- Eficiència i estalvi energètic, a fi de complir amb els compromisos adquirits en el marc del Protocol de Kyoto i promoure una economia europea més competitiva.
- Millorar i impulsar la coordinació de la dimensió exterior de la política europea d'energia.
- Desenvolupar i millorar la innovació en matèria energètica i I+D.

---

<sup>10</sup> Comissió Europea (2010), "Stock taking document. Towards a new Energy Strategy for Europe 2011-2020" ([http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2010\\_07\\_02\\_energy\\_strategy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2010_07_02_energy_strategy_en.htm)).

- Millorar l'eficiència energètica en el sector de transports (combustibles nets, integració eficient entre les diferents maneres de transport, etc.).

Sobre la base d'aquest diagnòstic, el document identifica tres grans eixos prioritaris d'actuació futura:

a. Plena aplicació de les polítiques i normes adoptades, molt especialment, del segon i tercer paquet de mesures per al desenvolupament del mercat interior de l'energia, de les normes comunitàries existents sobre energies renovables i eficiència energètica i del Pla estratègic de tecnologia energètica<sup>11</sup>.

b. Plena integració en una perspectiva a llarg termini: a la llum dels objectius de reducció de gasos d'efecte hivernacle assumits per la UE per al 2050, i atenent que el 80% de les emissions provenen de l'energia (producció d'electricitat i de calor, transport, combustió de combustibles fòssils) es considera imprescindible evitar l'ús d'energia, millorar l'eficiència energètica i reduir les emissions de carboni en el proveïment energètic.

c. Àrees prioritàries de la futura estratègia:

- Xarxes energètiques modernes i integrades, les quals:
  - constitueixin l'esquelet d'un mercat europeu d'energia integrat capaç de fer fluir el gas i l'electricitat entre els Estats membres sense restriccions ni 'colls d'ampolla',
  - connectin Europa a diverses fonts de subministrament en tercers Estats,
  - permetin alimentar la producció d'energia renovable, en alta mar com a terra, en el sistema europeu de subministrament,
  - permetin integrar correctament les accions dels generadors i dels consumidors, proporcionant subministraments de manera eficient.

En aquest context, la Comissió es proposa examinar la manera d'accelerar els procediments administratius d'autorització, tenint en compte que les comunitats locals solen oposar resistència a la instal·lació d'infraestructures energètiques en

---

<sup>11</sup> Un informe recent de la Comissió descriu l'estat de situació de la transposició del segon paquet de mesures del mercat interior de l'energia (COM(2009)115 final). El tercer paquet de mesures està integrat per dues directives (per les quals s'estableixen regles comunes per al mercat interior de gas natural i d'electricitat) i tres reglaments (condicions d'accés a la xarxa de comerç transfronterer d'electricitat, condicions d'accés a les xarxes de transport de gas natural i creació de l'Agència per a la Cooperació dels Reguladors de l'Energia); actes tots ells publicats en DO L 211, de 13 de juliol de 2009. En el cas de les directives esmentades, els Estats tenen de termini per a la seva transposició fins al 3 de març de 2011.

les seves proximitats, així com la manera d'incrementar la coordinació entre els Estats membres per a aconseguir projectes clau d'infraestructures d'interès europeu.

- Avançar cap a un sistema d'energia de baixes emissions de carboni, i això a través de tres vies:
  - reducció de les emissions,
  - reducció de les necessitats energètiques, especialment a través de l'eficiència energètica,
  - increment de la producció i utilització d'energies netes, molt especialment en el sector elèctric (potenciant les energies renovables i altres com la nuclear)
- Lideratge en innovació tecnològica
- Una política exterior d'energia forta i coordinada
- Protecció dels ciutadans europeus (un mercat europeu integrat i eficient permetrà que els ciutadans no paguin més d'allò que és estrictament necessari per les seves necessitats energètiques i els oferirà un subministrament més fiable i segur).

#### **IV. L'ENERGIA DES DE LA PERSPECTIVA REGIONAL: EL CAS ESPECÍFIC DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA**

Amb caràcter general, l'interès regional en matèria energètica pot veure's condicionat per múltiples factors, entre els quals destaquen els següents:

- Necessitats associades a la demanda energètica (teixit industrial de la zona; densitat de població; necessitats concretes de subministrament)
- Possibilitats específiques de desenvolupament econòmic (dependents de l'accés a fonts d'energia segures i fiables)
- Prioritats polítiques de les autoritats autonòmiques (tals com la potenciació d'energies renovables i/o l'eliminació de determinats tipus d'energia – per exemple, nuclear - en el seu territori)

- Interès directe en les decisions relatives a les prioritats d'interconnexió, en la mesura que aquestes poden afavorir les garanties de subministrament i, indirectament, millorar la fiabilitat de la infraestructura regional.

Conseqüentment, les característiques específiques d'una regió o Comunitat Autònoma determinen quines són les seves prioritats energètiques, no necessàriament coincidents amb la política estatal en la matèria o amb les mesures que es puguin adoptar a nivell europeu.

En el cas de la Generalitat de Catalunya, les prioritats vigents es recullen en el Pla de l'energia 2006-2015, l'última revisió del qual es va realitzar el desembre del 2009<sup>12</sup>. El punt de partida del document és la constatació de la transversalitat que caracteritza la qüestió energètica, també des de la perspectiva jurídic- competencial, circumstància que exigeix una forta coordinació i coherència entre les actuacions de totes les administracions implicades. En aquest context, s'expressa la voluntat de la Generalitat d'exercir plenament les competències que té en la matèria (per exemple, eficiència i estalvi energètic) i comptar amb opinions clarament formulades en aquelles altres qüestions que escapen a la seva competència però sobre les quals pugui tenir un especial interès (per exemple, inversió i ubicació de centrals elèctriques, en general, i de centrals nuclears en particular).

En quant al seu contingut, el Pla s'articula al voltant de quatre àmbits principals:

- Mesures de foment de l'estalvi i l'eficiència energètica: Al costat de les solucions “standards” tipus subvencions, s'estableixen altres com la interacció i coordinació amb polítiques amb fortes implicacions en el consum energètic (urbanisme, mobilitat, etc.), formació del coneixement sobre eficiència energètica, activació del mercat d'eficiència energètica, inducció de comportaments i acció normativa autonòmica per a la millora de l'eficiència energètica en els diferents sectors, inclosa la verificació del seu compliment.
- Un pla de promoció de les fonts d'energia renovables: El pla inclou mesures de tipus normatiu i pressupostari, al costat d'unes altres de foment i promoció, dirigides a incrementar la participació d'aquest tipus d'energies en el mix energètic, afavorint la seva instal·lació i interconnexió amb la xarxa general de subministrament i distribució.

---

<sup>12</sup>

Documentació disponible a [www.gencat.cat/economia/ambits/energia\\_mines/energia/pla\\_energia/index.html](http://www.gencat.cat/economia/ambits/energia_mines/energia/pla_energia/index.html).

- Un pla de desenvolupament d'infraestructures energètiques que assegurin el subministrament i diversifiquin les fonts d'energia. En l'àmbit de la producció elèctrica, i en l'horitzó del 2015, es preveu la necessitat de construir entre 8 (escenari BASE) i 5 (escenari IER) nous grups de cicle combinat alimentats amb gas natural al costat de la instal·lació de 4.500MW (escenari BASE) o 1.800MW (escenari IER) en centrals de règim especial (parcs eòlics, plantes de reducció de residus, cogeneració, etc.)<sup>13</sup>. El Pla proposa a més el tancament gradual de les centrals nuclears situades a Catalunya, a partir de l'any 2022. En matèria de transport d'energia elèctrica, i al costat de mesures destinades a reforçar/millorar la xarxa interna, la xarxa de Molt Alta Tensió (MAT) plantejada entre Espanya i França es considera una possible opció per a reforçar la xarxa elèctrica catalana. Finalment, i en l'àmbit del gas natural, es considera convenient que l'Estat espanyol diversifiqui la seva actual estructura de proveïment i s'afirma la necessitat d'una forta interconnexió a través d'un gasoducte des de Catalunya amb França.
- Un pla de suport a la investigació, el desenvolupament i la innovació tecnològica en l'àmbit energètic.

## **V. INTERÈS AUTONÒMIC EN RELACIÓ A LA POLÍTICA EUROPEA D'ENERGIA I INSTRUMENTS PER A LA INCIDÈNCIA EN EL SEU PROCÉS DE DESENVOLUPAMENT**

Els condicionaments als quals sotmet el TFUE el desenvolupament de la política europea d'energia plantegen incerteses sobre l'eficàcia d'aquesta nova competència de la UE i, per tant, sobre la seva incidència efectiva en l'exercici de les competències estatals i autonòmiques en la matèria. No obstant, les mesures adoptades per la UE durant els últims anys i la reforma operada pel tractat de Lisboa confirmen l'energia com un àmbit material de relacions entre la UE i les CA, donada la naturalesa compartida –també-

---

<sup>13</sup> L'escenari BASE reflexa la previsió tendencial de l'oferta i la demanda a Catalunya mentre que l'escenari IER incorpora a aquesta previsió els objectius d'estalvi, eficiència energètica i energies renovables que s'incorporen al propi Pla.

d'aquesta competència a nivell intern i, per tant, l'interès de les CA en els continguts d'aquesta, ara sí, política de la Unió.

L'escassa claredat en la delimitació de competències internes en matèria d'energia dificulta, no obstant, la predeterminació de qüestions la regulació de les quals competeixi en exclusiva o preferentment les CA. En conseqüència, no és possible establir una llista de temes que haguessin de centrar l'atenció de les institucions autonòmiques a l'hora d'analitzar els projectes d'actes legislatius de la UE i comprovar el compliment per part aquests del principi de subsidiarietat. Dit això, convé recordar que l'objecte d'aquest control és apreciar la necessitat i oportunitat d'un acte de la UE, sigui quina sigui la naturalesa de la competència estatal a nivell intern. Si, a més, tenim en compte que la normativa espanyola de desenvolupament ha previst la remissió a 'totes' les Càmeres autonòmiques de 'tots' els projectes d'actes legislatius de la UE, cal sostenir que el legislador espanyol ha reconegut l'aptitud de qualsevol d'aquestes càmeres per a apreciar el compliment del principi esmentat, i això amb independència dels efectes que atribueixi a la pràctica als dictàmens autonòmics.

En aquest context, interessa advertir l'existència de quatre àmbits principals de coincidència entre els plantejaments de la Generalitat de Catalunya en matèria energètica i els continguts, objectius i prioritats de la política d'energia de la UE: xarxes transeuropees/interconnexió, eficiència energètica, energies renovables i I+D+I associada. Aquesta coincidència advoca per un clar interès autonòmic per tal d'assegurar el desenvolupament d'una política europea d'energia que mantingui i posi en pràctica les seves vigents prioritats estratègiques raó per la qual, més enllà dels efectes concrets que s'assignen als dictàmens autonòmics en el marc del mecanisme d'alerta primerenca, aquest mecanisme pot servir al Parlament de Catalunya per a comprovar si les propostes normatives de la UE en la matèria coadjuven a l'esmena de les necessitats energètiques de Catalunya i estableixen marcs normatius o financers que contribueixin a la consecució de les seves prioritats, anticipant l'adopció de mesures de desenvolupament i/o acompanyament coherents.

Però més enllà d'aquesta oportunitat, les CA compten amb instruments limitats i indirectes amb què incidir en el procés de presa de decisions de la UE en matèria de política energètica.

A nivell intern, són conegudes les insuficiències del mecanisme de les Conferències Sectorials, que s'accentuen en el cas de competències compartides com la de l'energia. Així, les funcions assignades a la Conferència Sectorial d'Indústria i Energia no inclouen la possibilitat d'adoptar acords amb els quals determinar o ni tan sols informar la posició de la representació espanyola davant la UE o en el Consell de la Unió<sup>14</sup>. Tampoc els acords de la CARCE de 2004 inclouen el Consell d'Indústria i Energia entre les formacions en les quals es prevegi la participació d'un representant autonòmic com a part de la delegació espanyola. L'interès específic de la Generalitat de Catalunya en determinades decisions de la UE (per exemple, la interconnexió amb França o el corredor energètic del Mediterrani) incrementa doncs la conveniència de participar directament en les consultes que pot obrir la Comissió en proposar un acte legislatiu (tal com es preveu en el Protocol 2 sobre subsidiarietat i proporcionalitat) i potenciar al màxim les vies per a la translació directa dels seus interessos a les instàncies de la UE (representació a Brussel·les, parlamentaris europeus, etc.).

En tot allò que respecta, en concret, al mecanisme d'alerta ràpida i al seu desenvolupament a Espanya, l'aplicació al nostre cas d'estudi de l'anàlisi desenvolupada per altres membres de l'equip d'investigació visualitza les dificultats existents per a la translació a Brussel·les de les possibles objeccions autonòmiques a un determinat projecte d'acte legislatiu de la Comissió Europea i, conseqüentment, l'escassa aplicació del principi de col·laboració Estat central/CA que, en paraules del Tribunal Constitucional espanyol, presideix l'exercici de les competències compartides. En primer lloc, perquè en cap cas s'ha previst que els dictàmens autonòmics vinculin o condicionin el contingut del dictamen que ha d'emetre la Comissió Mixta. En segon lloc, perquè el dictamen de la Comissió Mixta només incorporarà la relació de dictàmens autonòmics quan es conclougui que hi ha vulneració del principi de subsidiarietat. Mentre no es produeixi un canvi legislatiu que doni resposta a la primera de les deficiències assenyalades, entenem que no atemptaria a la competència exclusiva de la Comissió Mixta arbitrar una fórmula que permetés posar en coneixement de la Comissió Europea els dictàmens autonòmics que apreciessin algun tipus de vulneració

---

<sup>14</sup> Reglament del 20 de gener del 1994 (última modificació el 2009). Disponible a [http://www.mpt.es/documentacion/politica\\_autonomica/Cooperacion\\_Autonomica/Coop\\_Multilateral/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_Regl.html](http://www.mpt.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Regl.html)

del principi de subsidiarietat, també en els casos en què el de la Comissió Mixta estimés la inexistència de tal vulneració.

A nivell de la UE, el procediment de presa de decisions en matèria d'energia preveu com hem vist el dictamen del CdR, fet que possibilita una participació col·lectiva dels ens regionals i locals (preceptiva però no vinculant) en la configuració de la política europea d'energia. Sens dubte, la promoció de xarxes transeuropees d'energia o de plans europeus de foment de l'eficiència energètica, entre d'altres, són mesures d'interès regional. No obstant això, poden existir discrepàncies (també entre regions) sobre el traçat concret d'aquestes xarxes, sobre la ubicació de les interconnexions o sobre la tipologia de mesures d'estalvi i eficiència energètica. En aquest context, interessaria una participació activa del representant de la Generalitat de Catalunya en el si del CdR, promovent la generació de consensos i l'adopció dels dictàmens preceptius que es contemplen en el TFUE, assumint, si és possible, la responsabilitat com a ponent dels mateixos.

Finalment, també són limitades les possibilitats que s'obren als Parlaments autonòmics i a les CA per a recórrer contra un acte de la UE en matèria d'energia. En tot allò relatiu al recurs d'anul·lació contra actes de la UE, i encara que s'hagin suavitzat els criteris exigits als demandants no privilegiats per a interposar aquest recurs, entenem que es tracta d'un instrument de resultats incerts en l'àmbit que ens ocupa. La qüestió no permet, en tot cas, una avaluació de caràcter general doncs dependrà cas per cas de les característiques concretes de l'acte impugnat (això sí, reglaments que no precisin de cap mesura d'execució) i de quina sigui la interpretació jurisprudencial del criteri d'afectació 'directa' (art. 263.4 del TFUE). El control jurisdiccional de la necessitat i oportunitat d'una acció comunitària en matèria energètica mereix una consideració similar (control *ex post* del principi de subsidiarietat). Ara bé, el que sí que sembla possible afirmar és que, tant amb caràcter general com específicament en matèria energètica, la regulació interna espanyola d'aquest mecanisme de control col·loca les CA en una posició de desavantatge en la defensa dels seus interessos, per comparança amb d'altres regions europees, ja que no s'ha regulat ni previst la possibilitat que l'Estat espanyol hagi de presentar un recurs d'aquest tipus a petició d'una càmera autonòmica. De fet, la Llei 24/2009, de 22 de desembre, únicament confereix a la Comissió Mixta per a la UE la potestat per a sol·licitar al Govern la interposició d'aquest recurs, i l'Executiu ni tan sols



queda vinculat per aquesta petició. Així les coses, i al marge de la influència que cada CA pugui exercir sobre la Comissió Mixta i sobre la pròpia decisió de l'Executiu, les CA només podran instar la presentació d'un recurs d'aquest tipus a través de la via, també indirecta, del CdR (art. 8 del Protocol 2).

## **VI. CONSIDERACIONS FINALS**

La configuració de la política europea d'energia, després de la reforma operada pel Tractat de Lisboa, és tributària del model de presa de decisions en matèria de competències compartides desenvolupat per la UE des de principis dels anys noranta. Model que, sense alterar la naturalesa jurídica bàsica de la UE, ha permès formalitzar l'expressió dels possibles interessos regionals en presència, a través del dictamen preceptiu però no vinculant del CdR. En aquest context es revela necessari el desenvolupament per part de les CA d'estratègies que combinin, simultàniament, una doble línia d'actuació: la primera, de caràcter individualitzat, traslladant a la Comissió Europea els seus punts de vista durant els processos de consulta que aquesta pugui obrir abans de formular les seves propostes; la segona, de caràcter col·lectiu, promovent en el si del CdR la generació de consensos afins o, si més no, no contradictoris amb els seus interessos concrets. Les limitacions que pesen sobre les entitats subestatals per a reaccionar contra un acte de la UE, una vegada que aquest ha estat adoptat, aportarien arguments addicionals en suport d'aquesta estratègia.

Des de la perspectiva interna, el model vigent per a la configuració de la posició espanyola en el procés de presa de decisions de la UE en matèria energètica revela deficiències significatives. En efecte, mentre que la titularitat de les competències internes correspon a les institucions centrals i autonòmiques, els òrgans encarregats d'expressar en el marc de la UE la posició de l'Estat només compten amb representació de les primeres. En aquest sentit, i al marge de possibles reformes legislatives i constitucionals, entenem que la coherència amb el sistema constitucional vigent exigiria 'normalitzar' la presència de representants autonòmics en el si de la representació espanyola davant la UE, generalitzant l'existència d'aquesta figura, com a part de la delegació espanyola, en totes i cadascuna de les formacions del Consell de la UE que

tractin matèries objecte de competència autonòmica, ja siguin aquestes de caràcter exclusiu o compartit. El cas concret de l'energia evidencia, al nostre judici, l'oportunitat d'aquesta participació.

# LES COMPETÈNCIES AUTONÒMIQUES SOBRE R+D+I AL TRACTAT DE LISBOA

Dr. David Moya

Universitat de Barcelona

## I. INTRODUCCIÓ

La posada en marxa del Tractat de Lisboa aporta algunes novetats pel que fa a l'articulació de les polítiques comunitàries amb les d'altres nivells nacionals, regionals i locals, i possiblement ha induït a alguns canvis a la inversa, en el procés d'articulació ascendent d'aquestes polítiques. Als estudis específics que precedeixen d'aquest treball s'ha analitzat abastament les principals novetats en l'articulació ascendent, fonamentalment la creació d'instruments o procediments de participació dels ens infraestatals (com el sistema d'alerta pels parlaments quan s'infringeixi el principi de subsidiarietat, l'ampliació de la legitimació als òrgans de les CA per a accedir al TJCE, etc...), que operen de manera genèrica en tots els àmbits competencials de la Unió. Ara bé, en una fase tan inicial com l'actual era molt difícil valorar si aquests instruments de *governança* més generals impactaven de forma real i ressenyable en àmbits concrets de l'acció comunitària. Davant aquesta limitació de partida, s'ha optat per re-enfocar l'estudi de cas sobre les relacions multinivell en l'àmbit de la recerca i el desenvolupament científic per a centrar-nos en les novetats que Lisboa aporta tant des del punt de vista de l'ampliació de l'abast de la intervenció comunitària en aquest àmbit com de les novetats instrumentals i procedimentals que introdueix i que poden afavorir aquesta millor articulació entre els diversos nivells de govern i administració. Com veurem, en el primer àmbit l'ampliació de competències és bastant substancial mentre que els canvis en els instruments i procediment semblen incorporar en menor mesura a les altres Administracions, remetent-se en general als instruments genèrics de participació que esmentàvem anteriorment. Igualment s'apuntaran algunes de les pràctiques que -al marge de Lisboa- s'han instal·lat en l'àmbit de la R+D i que estan incidint encara que sigui indirectament en la participació de les regions a la UE.

## II. MARC COMPETENCIAL

### 1. Les competències autonòmiques i estatals sobre recerca i desenvolupament després de l'Estatut i la STC 31/2010

Fins i tot partint d'un concepte estricte de recerca, en els termes en que aquest títol competencial ha estat acotat pel Tribunal Constitucional<sup>1</sup>, cal apuntar que la recerca és una activitat essencialment intel·lectual que en poder projectar-se sobre qualsevol àrea d'activitat material esdevé inevitablement transversal. Això suposa una dificultat afegida quan intentem deslindar-ne el contingut i/o definir un nucli d'accions que es constitueixen el nucli central d'aquest títol competencial, diferenciat d'altres títols competencials que podrien habilitar per a actuar-hi siguin també transversals (p. ex.: ordenació general de l'economia a l'art. 149.1.13 CE) o específics però estretament vinculats a recerca (p. ex.: indústria de l'art. 149.1.5 CE). De fet, aquest caràcter transversal obliga a un previ anàlisi competencial de caràcter sectorial cada cop que vulguem determinar si una Administració és competent per a una determinada actuació en l'àmbit de recerca. Una primera pista ens la dona la tipologia de competència de que es tracti, doncs si la competència material sobre la que es projecti la recerca és de l'exclusivitat d'un nivell probablement arrastrarà amb ella l'activitat de recerca: així per posar un exemple molt simple, la recerca militar correspon en exclusiva a l'Estat, doncs aquest és el titular de la competència, en exclusivitat i exclusió de les CA, tot i que a la pràctica aquest anàlisi pot ser molt més complex, per exemple: quan es tracti del suport a la recerca en tecnologies de doble ús –militar i civil- o s'adoptin mesures econòmiques d'enfortiment i integració industrial a un concret territori, doncs depenent del tipus de mesures a adoptar, intervindran altres títols competencials propis de les CA.

No obstant, en altres matèries no exclusives de l'Estat, l'anàlisi resulta molt més complex, i especialment quan es tracta del desplegament de plans o programes amplis de potenciació de la recerca, la combinació de mesures de diferent naturalesa forçosament requereix la cooperació d'ambdós nivells polític-administratiu, central i autonòmic mitjançant instruments de concertació. En aquests casos, l'Estat pot aduir

---

<sup>1</sup> Per a una exposició molt sintètica de la jurisprudència constitucional i de l'evolució en la distribució competencial Estat-CA es pot consultar MOYA, David: "L'administració autonòmica davant el Tractat de Lisboa: impacte en matèria de recerca", a OLESTI, Andreu (coord.): *Les competències autonòmiques després de Lisboa*, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2010.

les seves amplies competències en l'àmbit del foment o la coordinació de la recerca per a assumir un rol preponderant que és difícil de rebatre, tot i la cada cop més restrictiva jurisprudència constitucional relativa a la competència estatal sobre recerca<sup>2</sup>. Si és cert que aquesta posició excessivament preponderant es pot identificar amb els primers lustres de democràcia a Espanya, en coincidir amb l'inici del desplegament de l'Estat autonòmic i amb un pes encara limitat de la recerca en el nostre sistema econòmic i productiu, preponderància reflectida en els instruments adoptats a aquest efecte (Ley 13/1986 de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica, Pla Nacional, i en la tolerant jurisprudència constitucional sobre aquesta qüestió (amb la paradigmàtica STC 90/1992 com a referent), no és menys cert que des de finals dels noranta i coincidint amb la reivindicació autonòmica d'aquesta competència donat el seu creixent pes econòmic i polític, s'ha anat avançant en l'establiment de nous mecanismes de col.laboració (Consejo General de Ciencia y Tecnología, dins la CICYT, Grup de Treball d'Intercanvi d'Informació, Conferència Sectorial específica, etc.). L'onada de reformes estatutàries amb l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 com a referent, culmina aquesta evolució, tot recollint un conjunt d'orientacions en relació a l'activitat de foment de la recerca<sup>3</sup> per a procedir a identificar les competències sectorials específiques sobre les que aquesta es projecta i delimitar en cada una d'elles l'abast de la intervenció de la Generalitat<sup>4</sup>, dedicant específicament l'art. 158 EAC a les competències genèriques de la Generalitat en matèria de recerca, desenvolupament i innovació tecnològica. Partint de la jurisprudència constitucional, l'apartat 1 d'aquest precepte intenta detallar l'abast de les facultats de la Generalitat sobre la recerca generada per centres i estructures de la pròpia Generalitat. Respecte d'aquests, la Generalitat pot establir les línies de recerca prioritàries, els aspectes d'organització,

---

<sup>2</sup> Mentre la STC 90/1992 va donar suport a una interpretació relativament àmplia de l'activitat de l'Estat central estatal en l'àmbit de recerca, posteriorment les STC 175/2003 i STC 138/2009 han anat introduint matisos a la mateixa en exigir que la invocació d'aquest títol es justifiqui per que l'objecte predominant o principal sigui la recerca en sentit estricte com a adquisició de coneixements científics o de desenvolupament experimental que permetin incrementar aquest coneixement.

<sup>3</sup> Obligacions dels poders públics de foment de la recerca científica de qualitat (art. 44 EAC), de foment de la recerca i la innovació tecnològiques en l'àmbit de la societat del coneixement i de la informació (art.53 EAC) o de foment de l'ús del català en la recerca (art. (50 EAC).

<sup>4</sup> En l'àmbit de les competències de la Generalitat, el nou Estatut recull aquelles relacionades amb la recerca en diversos àmbits sectorials específics, com matèria ambiental (art. 144.1.b EAC), la recerca, el desenvolupament, la transferència tecnològica, la innovació de les explotacions i les empreses agràries i alimentàries (article 116. h EAC), la recerca en l'àmbit educatiu (art. 131.2.d EAC), de l'esport (art. 134.1.1 EAC), en l'àmbit de la meteorologia, el clima i la cartografia (art. 144.5 EAC).

seguiment i control, la regulació i gestió de l'atorgament d'ajuts així com la formació del personal vinculat a la recerca a aquests centres, així com la difusió dels coneixements generats. Més discutible és que aquestes funcions es puguin estendre als projectes que la Generalitat finança, doncs en aquest punt caldria distingir si es tracta d'un finançament amb fons propis o si la Generalitat actua com a gestora de fons estatals o fins i tot comunitaris o si es tracta de fons on la Generalitat complementa amb fons propis el finançament aportat per altres Administracions, doncs en aquest cas seria més discutible, especialment si aquestes actuacions de foment de la recerca es projecten sobre un àmbit competencial de titularitat compartida amb l'Estat, i no es tracta simplement de foment de la recerca en el sentit estricte, com s'ha exposat anteriorment.

En segon lloc, l'afirmació de que sobre els centres i estructures de recerca de Catalunya (no tots els situats a Catalunya) la Generalitat disposa de competència compartida pel que fa a la seva coordinació, essent com és relativament vaga planteja el dubte fonamental sobre si aquesta previsió d'una competència compartida de coordinació no entra en conflicte amb la previsió de que la coordinació de la recerca correspon a l'Estat central en exclusiva d'acord amb l'art. 149.1.15 CE. Si el precepte es refereix únicament a les estructures pròpies de la Generalitat, aquesta aparent contradicció es pot superar considerant que essent la Generalitat la responsable en darrera instància de les seves estructures i línies de recerca pròpies, en actual l'Estat com a coordinador ho haurà de fer amb la Generalitat com a interlocutora i com la doctrina constitucional sobre la funció de coordinació té com a límit infranquejable la adopció per l'Estat de decisions vinculants en relació a les competències autonòmiques, s'ha d'entendre que en aquest sentit existeix una compartició de la funció de coordinació, entre l'ens coordinador a nivell estatal -que és el Govern central- i els ens coordinats, que són les CA en els àmbits respectius de recerca. En aquest sentit, la comprensió de l'apartat 2 es pot reconduir en part cap als mecanismes ordinaris de col·laboració (conferències sectorials, conferència de presidents i grups de treball, convenis<sup>5</sup>, etc.) que de vegades també ho són de coordinació<sup>6</sup>, així com als específics

---

<sup>5</sup> Entre els convenis signats entre la Generalitat i els seus organismes de recerca i els de l'Estat, s'observa també una relativa evolució, tant en el nombre i objecte dels mateixos com en la seva utilització com a instruments de finançament d'actuacions de recerca. En aquest sentit, es pot resseguir aquesta evolució a la crònica corresponent de GARCÍA MORALES, M. J. als successius volums del *Informe Comunidades Autónomas*, Ed. Institut de Dret Públic, Barcelona, de publicació anual.

de l'apartat 3 del precepte, que remeten al Títol V de l'Estatut, que prefigura la Comissió Bilateral Estat-Generalitat com a òrgan de col·laboració estable i permanent. L'apartat 2 conté una aspiració -vagament definida- d'incrementar el camp d'acció de la Generalitat en aquest àmbit, i l'apartat 3 intenta forçar l'establiment d'un mecanisme estable, propi i permanent de participació de la Generalitat en les polítiques europees i internacionals en matèria de recerca, recollit a que remet al Títol V de l'Estatut. Sobre aquests dos punts, recorreguts davant el Tribunal Constitucional, la STC 31/2010 ha manifestat que *“ningún reparo suscita la invocación genérica a la colaboración entre el Estado y la Generalitat, que está implícita en nuestra organización territorial del Estado, colaboración cuyo significado y alcance examinaremos con más detalle al tratar del título V del Estatuto”*, i de la mateixa manera tampoc la menció genèrica a la participació autonòmica en la fixació de les polítiques que afecten a aquestes matèries a la UE i altres organismes internacionals<sup>7</sup>. Confirmació per tant, del canvi de visió en aquesta matèria sobre el paper de les CA en recerca.

Mostra també d'aquest canvi de visió i de la percepció àmpliament compartida de la necessitat de que el sistema de ciència estatal estableixi mecanismes actualitzats per a donar cabuda a les CA, són les paraules del preàmbul del *Projecte de Llei de la Ciència, la Tecnologia i la Innovació* presentat al febrer de 2010<sup>8</sup>. El projecte de llei -les bases del qual van posar-se abans que esclatés la crisi econòmica a 2008 i s'introduïssin els retalls als pressupostos de 2010 i 2011 en partides gestionades pel Ministeri de Ciència i Innovació que tant han alarmat a la comunitat científica-, en realitat constitueix un modest intent de reforçar i actualitzar el sistema espanyol de ciència, partint de la constatació del rol fonamental que juguen les CA en aquest àmbit,

---

<sup>6</sup> En altres casos alguns instruments només ho són de coordinació, com en el cas del Consell General de Ciència i Tecnologia de la CICYT.

<sup>7</sup> I continua: “En lo atinente al segundo inciso, relativo a la participación autonómica en “la fijación de las políticas que afectan a estas materias en el ámbito de la Unión Europea y en otros organismos e instituciones internacionales”, debemos insistir en que la participación constituye una modalidad cooperadora que no merece reproche constitucional alguno cuando se acomoda al carácter y los límites a los que nos referiremos también con más detalle al abordar los preceptos recurridos del título V EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115). En este caso, el precepto impugnado enuncia genéricamente tanto la colaboración como la participación autonómica en materia de investigación, desarrollo e innovación, sin imponer condicionamiento alguno al Estado, de modo que ha de ser precisamente el Estado el que regule, en su caso, el alcance y las modalidades técnicas de dicha participación.

<sup>8</sup> BOCD Serie A, núm. 80-1 de 28 de maig de 2010 (ref. 121/000080). Disponible a <http://www.congreso.es>.

juntament amb la resta d'actors en aquest àmbit (Universitats, investigadors, empreses). El projecte de llei, centrant-se en els reptes actuals de la recerca a Espanya, fixa les seves prioritats en la necessitat de distingir entre els agents de finançament, els de gestió i els d'execució de la recerca, el desllindament entre recerca i innovació que mereixen estratègies i plans diferents (en línia amb la jurisprudència constitucional, STC 138/2009), i l'enunciació de les orientacions que han de guiar la política de R+D+I (potenciar la transferència i difusió del coneixement, així com la internacionalització de la recerca o les interaccions entre aquesta i la cooperació al desenvolupament, consolidar els instruments de planificació i generalitzar els d'avaluació, etc.). A reserva de que el seu desplegament reglamentari concreti moltes d'aquestes genèriques previsions, la concreció pràctica del projecte de llei es redueix a l'adopció d'un seguit de mesures en cinc àmbits diferents: primer, reforçament de l'estructura institucional en matèria de recerca reservant un rol central al Ministeri de Ciència (assumpció de la proposta d'Estratègia nacional de recerca, pes dins el Consell de Polítiques de Recerca) per bé que es deleguen a una futura Agència la gestió dels programes de finançament de la recerca –Agència la estructura o regulació de la qual és gairebé inexistent però que s'anuncia a cost zero-; segon, ordenació de les escales dels investigadors dels organismes públics de recerca i establiment de pasarel·les per a l'accés a les escales de personal docent a les universitats públiques; tercer i lligat amb l'anterior, regulació de la carrera investigadora a partir de tres tipus de contractes d'investigador (predoctoral, postdoctoral i investigador distingit); quart, algunes mesures d'abast molt limitat per a fomentar la contractació d'investigadors (cotitzacions a la seguretat social) i el mecenatge (mesures fiscals); cinc, mesures per a potenciar la mobilitat dels investigadors entre diferents administracions i amb el món de l'empresa. Des de la perspectiva autonòmica el projecte presenta tant punts forts com punts febles o criticables; entre els punts forts, la configuració dels Plans estatals pluriannuals com a plans de plans que han d'enllaçar amb els plans autonòmics, la instauració d'un Sistema d'Informació tot i que molt difús en la seva concreció, un major pes de les CA en el Consell de Política de Recerca (les decisions importants s'han de prendre per majoria de dos terços i no només per l'Estat central, si bé el Govern probablement podrà comptar amb el suport de CA políticament afins), i en el fons una regulació relativament respectuosa de les competències de les CA i centrada en regular l'entramat de titularitat



estatal en Ciència respectant un relatiu marge de regulació de les CA sobre les seves pròpies estructures de recerca (en línia amb la jurisprudència constitucional i l'art. 58 EAC). Entre els punts febles destacar-ne tres: primer, la recentralització cap al MICINN de l'Estratègia nacional quan la vigent s'havia acordat en Conferència de Presidents i això semblava un pas endavant; segon, la manca de mencions a la Conferència Sectorial de Ciència i la continuació amb un Consell de Política de Recerca reforçat, dificultant el desllindament de les atribucions de cada un d'ells; i tercer, però potser el més important de tots, el projecte no ofereix un replantejament dels mecanismes de finançament de la recerca, molt centralitzats actualment (infraestructures, projectes nacionals de recerca i Accions Complementàries, CONSOLIDER, programes de reincorporació d'investigadors i tecnòlegs, beques predoctorals<sup>9</sup>, etc..), tant en la seva configuració com en la seva gestió, que permetria un major nivell de descentralització. Recordem que les competències estatals de recerca són tan sols de foment i coordinació.

Al marge, però de la incertesa sobre l'aprovació i el contingut definitiu de la llei de Ciència així com les seves interrelacions amb altres normes que conformarien l'esquelet del "Sistema de Ciència"<sup>10</sup>, és evident que un dels objectius de la llei es incardinar millor el nus de relacions -en permanent mutació- entre Estat i CA així com la creació d'espais compartits d'actuació. Dit això, és cert també que en gran mesura el projecte omet a un tercer actor institucional que en els darrers anys ha irromput amb una gran força, la Unió Europea. La UE disposa sota el recent Tractat de Lisboa d'àmplies competències per a actuar en R+D+I i compta a més amb una enorme capacitat financera i d'acció, raó per la qual cal no només revisar les seves competències i instruments d'actuació, però també i sobretot com afecta el Tractat a les relacions entre tots tres nivells en aquest àmbit.

---

<sup>9</sup> Recordem que les beques universitàries són encara objecte de tensions Estat-Generalitat dones no s'ha acordat encara el seu traspàs.

<sup>10</sup> Juntament amb la Llei Orgànica 6/2001 d'Universitats, la Llei 49/2002 de regim fiscal de les entitats sense fins lucratiu i d'incentius fiscals al mecenatge o el projecte de Llei d'Economia Sostenible . O iniciatives com el *Real Decret-Llei 13/2009 de 26 d'octubre de creació del Fons Estatal per a la Ocupació i la Sostenibilitat Local*, entre les finalitats del qual es troba prioritàriament el finançament de projectes que prenguin en compte, entre altres elements, "el recolzament de la recerca, el desenvolupament tecnològic i la innovació".

## **2. El Tractat de Lisboa: les bases de la distribució competencial en recerca i desenvolupament a l. Espai Europeu de Recerca i Desenvolupament (ERA)**

Com és sabut, les Comunitats van assumir la recerca com una de les àrees del seu interès gairebé des dels seus inicis als anys 50 i 60. Des de llavors s'ha desplegat una intensa activitat comunitària per a l'establiment de les bases d'un sistema de recerca veritablement europeu a través de mesures financeres, programes genèrics i específics de recerca, creació d'un entramat institucional de recolzament a la recerca i també d'organismes de recerca pròpiament europea, que es plasmen en la idea de un *Espai Europeu de Recerca i Desenvolupament* (ERA). El Tractat de Lisboa conté importants previsions al respecte tot incorporant l'ERA com a eix de les seves accions en aquest àmbit.

### **2.1. Les competències sobre recerca al Tractat de Lisboa i el seu impacte sobre les competències estatals i autonòmiques**

Com apuntàvem anteriorment, la matèria de recerca no ha estat mai aliena al procés de construcció europea: els Tractats Euratom i CECA reconeixien expressament atribucions en matèria de recerca respecte a l'energia nuclear i el mercat del carbó i l'acer, i la Comunitat Econòmica Europea feia el mateix en recerca agrícola, tot i que el TCCEE també ho feia de manera molt més àmplia però no explicitada en relació a l'objectiu de consecució del mercat interior<sup>11</sup>. Per aquesta raó, les cada vegada més nombroses iniciatives i accions de la Comunitat en aquest àmbit (Fundació Europea de la Ciència, primer Programa Marc 1985-1987 vinculat al primer marc pressupostari pluriannual *Delors I*, etc...) van acabar desbordant el marc de les competències subsidiàries de l'antic art. 235 TCCEE per a anar trobant un reconeixement explícit a les successives reformes dels tractats constitutius: reconeixement a l'Acta Única Europea dels Programes Marc (art. 130.F TCEEE), inclusió pel Tractat de Maastricht d'un nou llistat de competències sobre recerca molt lligades encara al desenvolupament industrial (nou Títol XV TCE), reformulació al Tractat d'Amsterdam de la activitat de recerca com a competència transversal de foment d'altres àrees competencials on la Comunitat

---

<sup>11</sup> Vegi's MOYA, David: "L'administració autonòmica...", cit. *supra*.

té capacitat d'acció com energia, salut, transport, medi ambient, etc.. i aprofundiment en els instruments reguladors de la mateixa sotmesos a objectius tant generals com específics, basada en la coordinació d'actuacions UE-Estats i dotada d'una estructura administrativa estable i ens instrumentals orientats a la consecució d'aquests objectius (Títol XVIII TCE). L'Estrategia de Lisboa promourà la creació a partir del 2000 d'un Espai Europeu de Recerca (ERA) per tal de potenciar l'acció de la Unió en aquest àmbit, un objectiu ambiciós (i frustrat) que no obstant va consolidar-se al Projecte de Constitució Europea (Secció 9, Llibre Tercer) per a acabar recollint-se al mateix Tractat de Lisboa.

En efecte, Lisboa dota d'una base competencial sòlida i relativament àmplia l'acció de la Unió en matèria de recerca, i entre altres aspectes regulats ja a Amsterdam, assumeix els objectius i el desplegament de l'ERA. Analitzarem primer les bases competencials en matèria de recerca recollides pel Tractat de Lisboa i després analitzarem el que suposa l'assumpció del desplegament de l'ERA.

L'art. 4 TFUE constata la superació de la competència de foment formulada al Tractat d'Amsterdam per a apropar-se a la realitat de que la Unió exerceix en matèria de recerca i desenvolupament una autèntica competència pròpia i autònoma, si bé compartida amb els Estats. D'acord amb l'art. 2 TFUE les competències compartides sobre un determinat àmbit material es caracteritzen per admetre la concurrència política i normativa tant de la Unió com dels EEMM, que significa que allí on la Unió no exerciti la seva competència poden fer-ho els Estats (*preemption*) però tan aviat com la Unió legisli les seves disposicions desplacen la normativa estatal (art. 2.2 TFUE). Ara bé, l'apartat 4.3 TFUE modula aquesta concurrència en destacar específicament que en recerca:

3. En els àmbits de recerca, desenvolupament tecnològic i l'espai, la Unió disposarà de competència per a dur a terme accions, en particular aquelles destinades a definir i realitzar programes, sense que l'exercici d'aquesta competència pugui tenir per efecte impedir als Estats membres l'exercici de la seva pròpia.

Per tant, l'àmbit de recerca esdevé -com apunta HINOJOSA<sup>12</sup>- una competència a mig camí entre una competència suplementària (o de recolzament) i una competència compartida en règim de concurrència amb algunes especificitats, doncs l'apartat 3 *in fine* exclou expressament l'habitual efecte preclusiu de la concurrència (*preemption*), de manera que en aquest àmbit tant la Unió com els Estats podrien dictar disposicions generals i adoptar accions que no es perjudiquessin entre sí. Això implica que la política de recerca admet orientacions i sobretot nivells d'acció diferents, permetent una acció des dels diferents nivells político-administratius (fonamentalment Unió i Estats, però també amb les regions i eventualment amb nivells subregionals o locals), especialment en certes àrees de la recerca. Aquesta concurrència perfecta pot ser raonable en relació a determinades accions de foment de la recerca on l'encavalcament d'accions similars no és un problema sinó que pot aportar valor afegit (fonamentalment convocatòries de subvencions a projectes i ajuts econòmics<sup>13</sup>), però a d'altres àmbits aquest efecte preclusiu de la *preemption* pot ser més difícil de contenir – per exemple en disposicions i accions orientades a regular determinats àmbits relacionats amb la recerca (contractació d'investigadors o tècnics, condicionaments a l'ús de determinades tècniques de recerca o exclusió de determinats àmbits a la recerca, etc.). Cal contemplar a més dos factors addicional que augmenten la complexitat en aquest àmbit: primer, que en ser la recerca una actuació transversal que es projecta sobre una matèria concreta, no està clar que a l'àmbit comunitari la interpretació interna de la relació recerca-matèria no contribueixi encara més a situar sota el paraigua de la Unió accions sobre matèries que en principi no es trobarien sota la seva competència (l'actual art. 179.1. TFUE és significatiu en aquest sentit “així com fomentar les accions de recerca que es considerin necessàries en virtut de la resta de capítols dels Tractats”); i segon i més important, que en l'exercici de les seves competències, la Unió es ve caracteritzant precisament per legislar de manera detallada i expansiva al marge de la distribució interna de competències pròpia dels Estats descentralitzats<sup>14</sup>, de manera que la transposició de la

---

<sup>12</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Luís Miguel: Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2006.

<sup>13</sup> Així passa amb les beques predoctorals (beques Marie Curie de centre, beques FPU i beques FI) o amb els projectes de recerca (projectes finançats pel VII Programa Marc, projectes de R+D nacionals, convocatòries autonòmiques per a projectes de recerca) o la celebració de Conferències o Seminaris (AACC, ARCS, etc.).

<sup>14</sup> CIENFUEGOS MATEO, Manuel: “El impacto de la Unión Europea en las competencias autonómicas” a *Estatuto y Unión Europea*, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics núm. 46, Barcelona 2006, i en el mateix

seva normativa esdevé com a mínim complexa, doncs aquesta pot afectar altres àmbits competencials no expressament atribuïts a la Unió. De fet això constitueix una prova més de que el sistema d'atribució competencial de la Unió consagrat a Lisboa parteix d'uns principis d'articulació i una estructura competencial (redacció àmplia, extensa i interrelacionada dels títols competencials, tipologia competencial pròpia, amb competències concurrents i efecte de *preemption*, diverses clàusules d'ampliació competencial, etc..) molt allunyades de les tècniques utilitzades al bloc de constitucionalitat espanyol, de manera que l'encaix de tots dos ordenaments en aquest sentit requereix un particular esforç d'interpretació i integració, tot i que Lisboa vulgui representar un esforç genuí de concreció i delimitació de les atribucions de la Unió.

Igualment, la configuració com a competència compartida en concurrència perfecta, implica, entre altres coses, limitacions a les competències externes de la Unió en matèria de recerca doncs no és d'aplicació a aquestes l'art. 3.2 TFUE però això no vol dir que no hi hagi una projecció externa de les competències comunitàries sobre recerca com es pot veure a l'art. 186 TFUE per a tancar acords amb tercers Estats per a cooperar en àmbits de recerca previstos al Programa Marc.

D'altra banda, la redacció de l'art. 179 TFUE quan vincula la consecució de l'ERA textualment a "la lliure circulació d'investigadors, coneixements científics i tecnologies" fa pensar en que el Tractat traça una estreta vinculació entre mercat interior i ERA, un àmbit competencial compartit on la concurrència no té les limitacions de l'art. 3.4 TFUE i particularment on és d'aplicació la clàusula d'ampliació competencial de l'art. 352 TFUE (ex-art. 308 TCE, les conegudes com a *competències implícites*) si bé ara expressament sotmès a les limitacions del principi de subsidiarietat<sup>15</sup>. Aquesta connexió entre ERA i mercat interior, i els instruments comunitaris clàssics d'intervenció en aquest àmbit, fan aquesta connexió particularment evident quan s'analitzen els objectius i desplegament de l'ERA (*Green Paper on ERA*<sup>16</sup> *Visió*

---

sentit molt interessantment la intervenció de PÉREZ MEDINA en relació a aquest efecte, especialment pàg. 202 i ss.

<sup>15</sup> És veritat que la utilització de competències implícites ha anat decreixent des d'un ús extensiu als anys setenta fins a avui dia, on s'ha limitat el seu ús.

<sup>16</sup> Llibre Verd sobre l'Espai Europeu de Recerca adoptat per la Comissió Europea el 4 d'abril de 2007, disponible a [http://ec.europa.eu/research/era/pdf/era\\_gp\\_final\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/research/era/pdf/era_gp_final_es.pdf).

*Compartida ERA 2020*<sup>17</sup>, *Procés de Ljubljana*<sup>18</sup>, etc. ) en relació a la mobilitat d'investigadors i carreres investigadores, l'establiment d'infraestructures d'investigació supranacionals, l'intercanvi de coneixement, la programació conjunta i la cooperació internacional en ciència i tecnologia. Certament, els investigadors ja gaudeixen de les llibertats comunitàries fonamentals i en particular de les llibertats de circulació i establiment, però segurament aquesta connexió subratlla: d'una banda, la necessitat d'assegurar en un àmbit tan particular com el de la recerca científica que no existeixen mesures discriminatòries o equivalents per a la circulació dels investigadors entre institucions situades al territori de la Unió Europea, amb la mateixa o més intensitat que en altres àmbits laborals; i d'una altra, la necessitat d'adoptar mesures actives per a fomentar la pròpia mobilitat dels investigadors comunitaris dins la Unió Europea.

De fet és interessant observar com la consecució d'un Espai Europeu de Recerca opera d'alguna manera com la consecució del mercat interior sobre les àrees sobre les que es projecta, i en certa manera impulsa l'exercici de competències connexes o instrumentals que permetrien avançar cap a la consecució del mateix. Un bon exemple, n'és la *Directiva 2005/71/CE del Consell de 12 d'octubre de 2005 relativa a un procediment específic d'admissió de nacionals de tercers països a efectes de recerca científica*<sup>19</sup> on el fonament jurídic de la norma és molt clarament l'art. 63 TCE que apodera a les institucions comunitàries a actuar en matèria d'immigració i entrada i residència de nacionals de tercers Estats, un títol competencial materialment allunyat de recerca però que és clarament instrumental d'aquest. En el procediment legislatiu tant a la Comissió com al Parlament Europeu els responsables JHA van liderar la proposta, però a la Comissió la DG Research va intervenir en la elaboració de la Proposta de Directiva juntament amb la DG JHA, i al Parlament, juntament amb el Comitè de Llibertats Civils, Justícia i Interior va intervenir presentant opinió el Comitè d'Indústria, Recerca i Energia; procediment legislatiu al qual es va donar entrada mitjançant informe consultiu també al Comitè de Regions. Aparentment, el pes de la presa d'aquesta decisió el prenen els òrgans especialitzats en gestió migratòria dins cada institució però

---

<sup>17</sup> Conclusions del Consell per a la definició d'una "Visió per a l'Espai Europeu de Recerca 2020" de 2 de desembre de 2008, disponible a [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/intm/104434.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/intm/104434.pdf).

<sup>18</sup> Conclusions del Consell sobre la posada en marxa del "Procés de Ljubljana" per a la plena aplicació del Espai Europeu de Recerca, de 30 de maig de 2008, disponible a <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09076.en08.pdf>.

<sup>19</sup> DOCE L-289/15, de 3 de novembre de 2005.

el fonament i plantejament de la necessitat de la mateixa i l'encaix només s'explica com una iniciativa procedent de l'àmbit de recerca.

Tornant al repàs de les novetats de Lisboa, el Tractat regula particularment la coordinació, l'elaboració del Programa Marc, els programes específics i les accions complementàries i l'establiment d'un entramat institucional d'enfortiment del teixit de recerca supranacional de dimensió europea. En primer lloc, en l'àmbit de la *coordinació*, s'atribueixen a la Comissió un seguit d'iniciatives com la d'adoptar orientacions, indicadors, organitzar l'intercanvi de bones pràctiques, o també organitzar mecanismes de control i avaluació periòdics, tot informant al Parlament Europeu (art. 181.2 TFUE). En segon lloc, Lisboa reformula lleugerament els procediments normatius i l'equilibri institucional en aquest àmbit, tot mantenint gairebé inalterada l'estructura de funcionament i l'instrumentari existents. Així, el *Programa Marc* igualment s'aprovarà a iniciativa de la Comissió per via del procediment legislatiu ordinari (arts. 289 i 294 TFUE, per tant podrà continuar essent una Decisió) conforme a l'antic procediment de codecisió on participen el Parlament Europeu i es consulta el Comitè Econòmic i Social (no el Comitè de les Regions). És plurianual (actualment de 7 anys, habitualment 5 anys). Els *programes específics* seran adoptats pel Consell, conformement a un procediment legislatiu especial i prèvia consulta al Parlament Europeu i al Comitè Econòmic i Social.

Les *accions complementàries* del programa marc plurianual necessàries per a la realització de l'espai europeu d'investigació, s'establiran pel Parlament Europeu i el Consell conformement al procediment legislatiu ordinari i prèvia consulta al Comitè Econòmic i Social. La nova redacció, doncs, iguala el paper del Consell i el Parlament en l'àmbit normatiu, fins i tot pel que fa a les normes d'execució del Programa Marc sobre participació d'empreses, universitats i centres de recerca o sobre difusió de resultats, que ara s'atribueixen genèricament a la Unió, i no al Consell.

De la mateixa manera que en regulacions anteriors es manté la previsió que permet aprovar programes complementaris del programa marc plurianual, en els quals solament participin aquells Estats membres que assegurin el finançament d'aquests programes complementaris, i sempre sense perjudici d'una possible participació de la Unió. La Unió es reserva l'establiment de les normes aplicables als programes complementaris,

especialment en matèria de difusió dels coneixements i d'accés d'altres Estats membres. Cooperació que pot estendre's fins i tot a tercers interessants mitjançant acords entre aquests i la Unió.

## **2.2. La creació i desplegament de l'ERA: algunes claus de futur de l'acció comunitària**

Darrera la creació de l'ERA<sup>20</sup> havia la idea de potenciar: en primer lloc, la mobilitat dels investigadors per tal de gaudir d'infraestructures, institucions de recerca i xarxes d'excel·lència de primera classe, segon, l'intercanvi, ensenyament, valoració i ús eficient del coneixement amb fins socials, d'empresa i polítics; tercer, l'obertura dels programes de recerca europeus, nacionals i regionals per tal que aquests donin suport a la recerca de qualitat així com escalar coordinadament aquests programes per a afrontar reptes de majors dimensions; quart, desenvolupar vincles estrets entre investigadors de tot el món, permetent a Europa beneficiar-se de la recerca mundial i contribuir al seu torn a la solució dels problemes globals. Els successius instruments del 6é i 7é Programes Marc la Comunitat han intentat aprofundir en aquesta idea desenvolupant alguns instruments propis i integrats de recerca, i Lisboa ha intentat incorporar aquesta idea gairebé literalment a l'art. 178.1 TFUE, com a part de l'estratègia dirigida a enfortir les bases científiques i tecnològiques de la indústria de la Unió.

No obstant, el desenvolupament de l'ERA avança lentament. Els Programes Marc no resolen per sí sols els problemes estructurals als que s'enfronta la recerca europea, aquests requereixen de reformes profundes -que no s'han escomès- i d'una forta voluntat política. En aquest sentit, la Comissió Europea va publicar un *Green Paper on ERA*<sup>21</sup> per tal de revisar els progressos realitzats i els problemes que es plantegen, aquest llibre verd es va sotmetre a consulta pública, i al 2008 la Comissió i els Estats membres van adoptar noves iniciatives per a desenvolupar l'ERA, inclosos instruments millorats de direcció política de l'ERA a partir de la *Visió Compartida ERA*

---

<sup>20</sup> L'assumpció de la recerca com a àmbit d'acció comunitària en tots aquells camps en que ostenta competències té com a corol·lari lògic l'establiment d'un *Espai Europeu de Recerca* (ERA, en anglès), era una idea formulada dins l'*Estratègia de Lisboa de 2000* que formava part d'un pla molt més ambiciós que volia convertir la Unió al 2010 en l'economia més competitiva del món, amb un 3% PIB dedicat a R+D).

<sup>21</sup> Llibre Verd sobre l'Espai Europeu de Recerca adoptat per la Comissió Europea el 4 d'abril de 2007, disponible a [http://ec.europa.eu/research/era/pdf/era\\_gp\\_final\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/research/era/pdf/era_gp_final_es.pdf).



2020<sup>22</sup> tal i com la Comissió i els Estats la van definir al Consell de Competitivitat de 2 de desembre de 2008 (línies d'acció, objectius, indicadors, seguiment i avaluació). El conjunt d'aquestes iniciatives s'ha denominat *Procés de Ljubljana*<sup>23</sup>. El *procés de Ljubljana* identifica cinc de les àrees marcades pel *Green Paper on ERA*, per tal d'engegar un conjunt d'iniciatives que haurien d'aportar solucions clau pels problemes que aquest sector pateix: mobilitat d'investigadors i carreres investigadores, infraestructures d'investigació supranacionals, intercanvi de coneixement, programació conjunta i cooperació internacional en ciència i tecnologia. Tot això amb la finalitat d'establir vincles durables entre els Estats membres i els diferents actors, siguin aquests empreses, universitats o institucions de recerca.

### III. INTERACCIONS MÚTUES EN RECERCA I PAPER DE LES CA

La capacitat de finançament i orientació política de la Unió Europea la situa en una posició de fort lideratge en matèria de recerca i de foment de la mateixa. Tot i ser encara prematur intentar oferir orientacions de les possibles línies d'avenç en aquest àmbit donada l'actual situació de recent entrada en vigor de Lisboa, ralentització de la inversió nacional en recerca i de debat parlamentari de la Llei de Ciència, sí és possible realitzar algunes reflexions sobre els dèficits actuals del sistema i les línies mestres que haurien de permetre una millor integració de les CA en el sistema nacional i europeu de recerca.

Davant la escassa participació actual de les CA en la definició de les polítiques i la programació estatal de la recerca, per no dir en la planificació de la recerca a nivell comunitari, cal apuntar algunes idees. Primer, la participació al Pla Estatal probablement millori una mica amb la constitució del Consell de Política Científica i Tecnològica però aquest és un òrgan fonamentalment tècnic, l'existència del qual no

---

<sup>22</sup> Conclusions del Consell per a la definició d'una "Visió per a l'Espai Europeu de Recerca 2020" de 2 de desembre de 2008, disponible a [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/intm/104434.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/intm/104434.pdf).

<sup>23</sup> Conclusions del Consell sobre la posada en marxa del "Procés de Ljubljana" per ala plena aplicació del Espai Europeu de Recerca, de 30 de maig de 2008, disponible a <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09076.en08.pdf>.

hauria d'impedir que el lideratge en aquesta matèria correspongués a les CA en el marc de la Conferència Sectorial de Recerca, constituïda però mai continuada, i de la Conferència de Presidents, quan s'escaigui i pels elements fonamentals de la mateixa si realment es vol situar la R+D en el centre del nou model econòmic. Així i tot, encara quedarà per definir, doncs el Projecte de Llei de Ciència no ho fa, una distribució més adequada de la gestió de la recerca. En el fons, aquesta norma continua abundant en la idea de que existeix un àmbit estatal propi de recerca sobre el qual l'Estat ha de continuar legislant, reglamentant, gestionant i finançant, sense que s'hagi fet una reflexió a fons sobre si alguns d'aquests instruments no es podrien traspasar a les agències o conselleries autonòmiques per a la seva gestió en funció de la seva naturalesa (no és el mateix el programa CONSOLIDER-INGENIO o la convocatòria Ramón i Cajal que la convocatòria d'Accions Complementàries o d'ajuts per a contractació de tècnics de recerca o de becaris FPI, per citar alguns exemples) o fins i tot de buscar nous instruments més eficients de descentralització d'una part de la gestió, reservant-se l'Estat la regulació de les convocatòries i la seva inspecció, sempre en l'àmbit del que seria la recerca en sentit estricte tal i com l'ha definit la STC 179/2003. La proposta d'Agència Estatal, amb una regulació diferent a la que proposa el Projecte, permetria també una articulació diferent de l'actual en el sentit aquí apuntat. Segon, més enllà dels traspassos en matèria de recerca o vinculats a la mateixa (beques universitàries), caldria un plantejament realment eficient de la gestió i els procediments de recerca que tingués en compte la realitat de l'Estat autonòmic i l'existència d'agències i departaments a totes les CA, de manera que es repartís la càrrega de la gestió i no es concentrés a les institucions centrals amb els corresponents colls d'ampolla i endarreriments (I+D nacionals tarden un any en resoldre's, les beques doctorals 12-15 mesos, etc...) i les duplicitats en material i personal; plantejament no renyit amb l'establiment de criteris comuns i d'avaluació i control de les decisions sobre recerca. Aquest problema s'ha de resoldre d'una manera semblant a com s'està plantejant el treball conjunt en matèria de Centres de Recerca d'Excel·lència, un reconeixement selectiu i consensuat territorialment.

És igualment important continuar acotant els supòsits excepcionals en els que l'Estat reivindica la gestió directa de les subvencions tot i no disposar de competències executives, en particular quan aquesta es justifica per l'origen dels ajuts procedents de

fons comunitaris, doncs en aquests casos només es justificaria si els criteris comunitaris obliguen a controlar i centralitzar el procediment de recepció i tramitació de sol·licituds (STC 79/1992, STC 70/1997), però no quan el que es distribueixi siguin fons estatals propis, o quan simplement s'indiqui que els ajuts concedits es podran complementar amb fons d'altres administracions públiques dins els màxims previstos a la normativa comunitària, doncs aquesta és una qüestió d'aplicació de la normativa comunitària que poden complir perfectament les CA quan gestionin ajuts en matèries de la seva competència finançats amb fons propis autonòmics i fons estatals. I fins i tot en el primer cas, es poden trobar en alguns casos vies alternatives a la gestió centralitzada de les sol·licituds si existeix una autèntica voluntat de preservar les competències autonòmiques.

D'altra banda, és evident que si la participació autonòmica a nivell estatal presenta encara algunes mancances, la participació autonòmica en la conformació de les polítiques comunitàries de recerca encara està més lluny de ser la desitjable. A banda de que els aspectes generals de participació es puguin plantejar a la CARCE, el cert és que l'espai de participació en la fase ascendent de les polítiques comunitàries si bé hauria de ser la Conferència Sectorial, fòrum que és habitualment insuficient per a un seguiment sistemàtic de les iniciatives comunitàries i que en el cas de la Conferència de Recerca ho és en particular. Això explica el recurs a vies indirectes d'incidència en aquest àmbit per part de les CA, com les Oficines Regionals de Representació o la intervenció indirecta a través de parlamentaris europeus o, si s'escau, a través de les audiències públiques de la Comissió, o als procediments de Comitologia o fins i tot molt indirectament a través dels processos d'avaluació d'aquestes polítiques. Certament, el Comitè de Regions està ampliant de facto les seves funcions i comença a participar activament en matèries vinculades a recerca sobre la base de competències vinculades a la mateixa fins i tot incloent aquesta matèria entre les seves àrees de competència (*Commission for education, youth and research*), concretament recerca i tecnologia, societat de la informació i xarxes de telecomunicacions trans-europees, etc.. tot elaborant estudis<sup>24</sup> i adoptant decisions que reforcen la reivindicació de seva opinió en aquest àmbit, sostinguda sobre altres competències com joventut, activitat econòmica,

---

<sup>24</sup> METIS GmbH: *Knowledge and Innovation*, Committee of the Regions, Brussels 2009 INNO: *Clusters and clustering policy: a guide for regional and local policy makers*, Committee of the Regions, Brussels 2008, etc..., disponibles a <http://www.cor.europa.eu/>.

energia, etc... També de manera molt destacada, el CdR participa en l'elaboració de la programació dels Fons Estructurals i dels Fons de Cohesió, la transcendència dels quals en matèria de recerca és clau, doncs una part important dels primers es destina a activitats vinculades a recerca i els de cohesió en menor mesura en la mida en que medi ambient i transports inclouen components de recerca importants<sup>25</sup>.

En tot cas, com dèiem, aquesta participació també falla per altres raons. En part, per la manca d'instruments de participació subestatal en aquesta política, doncs per exemple el Comitè de les Regions no es consultat en relació al Programa Marc (sí, com diem als Fons Estructurals, però això és només una part del bloc dedicat a recerca i només de manera indirecta). En part també, la participació autonòmica a nivell comunitari en recerca falla per les dinàmiques polítiques internes dins la pròpia Comunitat Autònoma, com hem apuntat la coordinació horitzontal per fixar posicions és encara molt limitada fins i tot per manca d'informació, monitorització i fins i tot definició d'una política supraautonòmica dins els mateixos governs autonòmics, doncs probablement intentar que la col.laboració a nivell estatal funcioni és suficientment esgotador com per a intentar influir en una política comunitària molt més difusa, complexa i escorredissa, els resultats de la qual són menys immediats. És més, ni tan sols existint òrgans de coordinació intragovernamental en assumptes europeus (la Secretaria per a Unió Europea és un bon exemple) és sempre possible coordinar adequadament als diferents departaments o conselleries.

Però com diem a l'inici d'aquesta reflexió, és encara prematur valorar el funcionament dels futurs instruments de participació marcats per Lisboa, els nous Estatuts o la futura Llei de Ciència, és suficient aquí amb apuntar alguns dels problemes actuals que aquests instruments hauran d'afrontar.

---

<sup>25</sup> Observi's les àrees sobre les que un cop territorialitzats, els Fons Estructurals es projecten, el cas de Catalunya n'és un exemple paradigmàtic, amb un pes del component R+D molt destacat.

## **CONCLUSIONS FINALS: OBJECTIUS I RESULTATS**

Dr. Andreu Olesti  
Universitat de Barcelona

D'acord amb la proposta inicial de treball d'aquest projecte de recerca, el seu objectiu principal és analitzar el nou conjunt de relacions que s'estableixen entre ordenaments a partir de la distinció de dos grans blocs de relacions: les relacions de participació en el procés d'integració europea i les relacions amb el sistema competencial de la Unió Europea.

L'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, així com el procés de reformes estatutàries que ha tingut lloc darrerament ha configurat un nou entorn polític, en què les Comunitats Autònomes adquireixen un nou paper. La recerca es planteja tot focalitzant-la en l'estudi respecte a la participació que les entitats subestatsals poden tenir en la composició de les Institucions Europees (Consell, Comitès governamentals, Comité de les Regions); l'articulació del principi de subsidiarietat, inclòs i formalitzat per primera vegada al Tractat de Maastricht, així com la formalització explícita del reconeixement de l'autonomia regional i local.

Amb aquesta finalitat s'han traçat diferents línies temàtiques:

La primera, dedicada a examinar les modificacions institucionals que s'han incorporat en el Tractat de Lisboa, amb la finalitat de determinar si la revisió operada afecta i incideix d'alguna manera en l'autogovern de Catalunya.

La segona, amb l'objectiu d'analitzar el funcionament del protocol de subsidiarietat i determinar les conseqüències que pot suposar la seva aplicació per a l'administració pública catalana. Així com també d'identificar els problemes i les dificultats, pràctiques i d'indole jurídica, que pot presentar l'aplicació del protocol de subsidiarietat.

La tercera, en darrer terme, es consagra a estudiar si la formalització del principi de l'autonomia regional i local en la part dispositiva del Tractat de la Unió Europea té alguna conseqüència sobre les relacions entre la Unió Europea, els seus Estats i les entitats subestatsals; a determinar si s'està produint un canvi del contingut del principi de l'autonomia institucional dels Estats que pugui obrir noves perspectives per a les

administracions autonòmiques; així com a l'estudi sistemàtic de la jurisprudència del TJCE a l'efecte de determinar, si escau, l'evolució d'aquests principis.

Tenint en compte les àrees d'interès que consten al projecte de recerca, s'han assignat als participants en el treball de recerca uns temes que han estat desenvolupats pels investigadors.

I. En primer lloc, s'ha realitzat l'enquadrament de l'objecte de la recerca en el nou Tractat de Lisboa, que ha estat l'instrument que ha permès incloure bona part dels avanços del Tractat Constitucional del 2004. Aquesta contribució ha estat realitzada pel professor Andreu Olesti que ha abordat els següents aspectes. En primer lloc s'examinen les referències expresses contingudes en el Tractat de Lisboa al fenomen regional. A continuació es procedeix a valorar la previsió de la participació de les Comunitats Autònomes davant els òrgans i institucions que exerceixen el poder normatiu a la Unió Europea. En tercer lloc, es fa referència al nou catàleg de competències instaurat en el Tractat de Lisboa que clarifica i sistematitza el repartiment entre els Estats membres i la Unió Europea.

La principal consideració que sorgeix de l'examen del Tractat de Lisboa és que la seva entrada en vigor no comporta un canvi rellevant en la posició que tenen les Comunitats Autònomes en el procés d'integració europeu. L'estatut de les entitats subestatal, i de les regions en particular, en el si de la Unió Europea, gairebé no varia i continuaran sense tenir un espai propi entre els Estats membres i les institucions europees. Això no obstant, l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa ha comportat que es produeixin modificacions al dret originari que comporten la possibilitat d'una major incidència de les Comunitats Autònomes en la Unió Europea.

En efecte, semblen detectar-se elements que poden afavorir indirectament la participació de les Comunitats Autònomes en les institucions de la Unió Europea. Es tractaria de dos aspectes incidentals que es refereixen a les competències del Comitè de les Regions i a la legitimació activa dels particulars per a interposar un recurs d'anul·lació davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Així, el Comitè de les Regions, encara que manté la seva naturalesa consultiva i, pràcticament, no s'augmenta la seva capacitat d'incidir en el procediment d'adopció de normes comunitari, veu enfortida la seva posició en l'estructura institucional en ser-li concedida la legitimació

activa, subjecta a condicions, per a interposar recursos d'anul·lació davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

En segon lloc s'han de ressaltar les possibilitats previstes en el Protocol 2 sobre subsidiarietat i proporcionalitat, que preveu la participació de les regions, i també de les entitats locals, en diferents etapes del procediment legislatiu i amb diferent intensitat de participació. Així, es contempla expressament en el protocol, que la Comissió, al proposar un acte legislatiu, realitzi consultes, les més àmplies possibles, que haurien de tenir en compte, quan sigui procedent, les dimensions regional i local de les accions que es prevegin adoptar. La resta de les referències a la participació regional són realitzades en la mesura que siguin contemplades a nivell intern dels Estats. Així, es contempla la intervenció dels parlaments regionals quan el parlament nacional estimi oportú fer-ho a l'efecte d'emetre un dictamen contrari a un projecte d'acte legislatiu que vulneri el principi de subsidiarietat; o que puguin incitar el parlament nacional per tal que l'Estat interposi un recurs d'anul·lació d'un acte legislatiu que infringeixi el principi de subsidiarietat. En conseqüència, en aquest àmbit, les respostes de les Comunitats Autònomes també estan mediatitzades per l'acció estatal, sense que s'articuli la possibilitat d'una acció més directa davant les instàncies comunitàries.

En tercer lloc, la menció expressa en el Tractat de Lisboa de l'autonomia regional i local en el TUE, i el reconeixement indirecte del fet regional en el si de la Unió Europea, podria ser rellevant a l'efecte de modelar el contingut del principi de l'autonomia institucional dels Estats membres; atès que aquest, essencialment fins al moment, suposava la no intervenció de la Unió Europea en l'organització polític-administrativa interna dels seus membres. De totes maneres, està per veure l'abast de les conseqüències jurídiques que l'esment al fenomen regional pugui tenir en les relacions entre les Comunitats Autònomes, l'Estat i la Unió Europea.

Finalment, s'ha de tenir present que en cada revisió dels Tractats fundacionals s'han augmentat les competències l'exercici de les quals es transfereixen a la Unió Europea. Aquesta ampliació competencial incideix directament en l'acció de les Comunitats Autònomes, ja que la transferència pot referir-se a àmbits d'acció la competència de la qual aquestes tinguin atribuïda internament. El Tractat de Lisboa no ha estat una excepció, i ha comportat l'augment de la capacitat i la intensitat de les competències comunitàries; a més, s'ha dotat a la Unió d'un catàleg que les clarifica i

sistematitza. L'aspecte més significatiu que ens interessa destacar és la comunitarització de determinades matèries que, prèviament, requeien en l'esfera de la cooperació intergovernamental. En efecte, mitjançant el Tractat de Lisboa, desapareix la diferenciació entre els pilars intergovernamentals, s'unifica l'acció de la Unió Europea i desapareix la Comunitat Europea. Tota l'activitat és desenvolupada en el marc de la Unió Europea (amb l'excepció de l'activitat de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica). En aquest sentit, és especialment significatiu la total comunitarització de la cooperació policial i judicial en matèria penal, i l'establiment dels fonaments jurídics que puguin desenvolupar una política d'immigració europea. De totes maneres, resultaria possible plantejar-se si, per raó de la competència sobre la matèria, algunes Comunitats Autònomes podrien participar directament en determinades agències comunitàries vinculades amb els nous títols competencials de la Unió Europea; aquest podria ser el cas, per exemple, de l'Oficina Europea de Policia (Europol); i formular la possible participació autonòmica en el Consell d'Administració d'Europol. Per motius semblants es pot suggerir també la possibilitat que algunes Comunitats Autònomes, les quals tenen transferides competències en la matèria, poguessin intervenir en noves formacions del Consell, com podria ser la que reuneix als responsables ministerials de seguretat, llibertat i justícia.

II. En segon terme, després del plantejament inicial, i dins de les modificacions institucionals incorporades al Tractat de Lisboa, dos qüestions són tractades en aquest apartat:

A) La primera és la relativa a la participació de les Comunitats Autònomes en els assumptes de la Unió Europea; a partir del respecte que el Tractat de Lisboa concedeix a l'autonomia regional. Aquest plantejament és desenvolupat per la professora Susana Beltran i la professora Silvia Morgades. La primera ha esbrinat si sota el paraigües de l'autonomia regional és possible deduir un dret de les Comunitats Autònomes, i especialment de Catalunya, a participar en la Unió Europea i on es podrien trobar els límits d'aquesta participació.

En aquest sentit, el sistema de presa de decisions a la Unió europea pot comportar que una regió que posseeixi competències materials en àmbits molt concrets



es vegi impedida per a desenvolupar-les, bé perquè les institucions de la Unió europea que participen en el procés decideixen, en llaures a l'eficàcia, comptar amb una única oficina per Estat, o bé perquè és l'Estat que no disposa d'un sistema que garanteixi l'exercici d'aquestes competències en relació a la Unió europea. En el cas espanyol, els acords de la Conferència per a Assumptes relacionats amb la Unió europea del 2004, que regulen la participació de les Comunitats Autònomes en el Consell i en les seves instàncies preparatòries, no acaben de satisfer les necessitats del conjunt del panorama autonòmic.

De conformitat amb l'article 4.2 del TUE, la participació regional depèn tant d'allò previst per l'Estat com per les institucions europees. En aquest sentit, les regions no poden invocar un dret a intervenir en el procés d'adopció d'actes de la Unió tret que estigui previst en l'ordenament intern. Ara bé, i en la mesura que aquesta participació es contempli en els ordres estatals, la Unió està obligada a respectar-lo i per tant, a actuar en conseqüència. Tal com s'ha disposat en el tractat fundacional, l'observança de l'ordre constitucional intern comporta el reconeixement de l'autonomia regional. Per tant és exigible jurídicament que la Unió en el procés d'elaboració d'actes no alteri la distribució interna de competències, incloses les regionals.

D'altra banda, la professora Silvia Morgades examina la diferent aproximació i interpretació que realitzen els estats respecte a la necessitat que la integració europea respecti la identitat nacional dels estats; mentre que uns, com Alemanya, entenen que aquesta inclou les seves estructures fonamentals polítiques i constitucionals, entre les que s'hi troba l'autonomia regional i local; en altres casos, com a França, les preocupacions davant la trajectòria de la Unió Europea es van centrar més en la idea del respecte de les condicions essencials d'exercici de la sobirania. Aquestes dues preocupacions apareixen incloses en el Tractat de Lisboa. Així, el Tribunal Constitucional Alemany i el Conseil d'Etat francès han construït la seva jurisprudència relativa a assumptes europeus després del Tractat de Maastricht (en el cas d'Alemanya, principalment, en les sentències d'octubre de 1993 i de juny de 2009, i en el cas de França en totes les decisions sobre les reformes dels tractats constitutius) en la necessària preservació de l'estat, de la seva sobirania o de les *condicions essencials del seu exercici*, la qual cosa s'ha traduït en el Tractat de Lisboa en una major atenció als

límits de la integració basats en el respecte de les identitats (nacionals, constitucionals) dels estats, i de l'exercici de les seves funcions essencials.

El reforç dels elements d'estatalitat té un doble vessant respecte de l'autonomia regional i local: d'una banda es reforça la posició de les autoritats centrals de l'estat davant l'administració europea; però, d'una altra, el deure de respectar l'autonomia local i regional esdevé un límit de l'actuació de la UE i de l'actuació dels estats respecte de la seva participació en aquesta. El major o menor abast de la participació de les regions i els municipis en els assumptes de la UE depèn de la configuració de la pròpia identitat de l'estat, però aquesta participació també és un assumpte que forma part dels àmbits d'interès de la Unió. L'empremta del component estatal de la integració europea en el Tractat de Lisboa no necessàriament juga en contra del respecte de l'autonomia local i regional: en primer lloc perquè aquesta es reconeix en l'article 4.2 TUE, en les disposicions generals, la qual cosa es projecta sobre tota acció de la Unió; i, en segon lloc, per la vigència del principi d'autonomia institucional que suggereix que la configuració dels estats membres no s'altera (o no hauria d'alterar-se) en detriment de les regions per la seva participació en la Unió.

En el Tractat de Lisboa, el reforç de la posició dels parlaments nacionals inclosos els autonòmics en el control del respecte del principi de subsidiarietat (tant el control previ, com el que condueix a compel·lir el govern a la presentació d'un recurs d'anul·lació davant el TJUE) pot considerar-se una compensació per la seva pèrdua de capacitat d'incidir en les decisions normatives de la UE, en reduir-se el nombre àmbits materials en els quals l'adopció de decisions en el Consell ha de fer-se per unanimitat, i en augmentar-se el volum de competències que hauran d'exercir-se pel procediment legislatiu ordinari (que comporta també l'adopció de decisions en el Consell per majoria qualificada). I això és més així en el cas de les regions com més fort és el paper d'aquestes en la configuració de la voluntat de l'estat en el si del Consell. Així, ho és més en països com Alemanya, en què la participació dels Länder és respectuosa amb el repartiment de competències intern respecte de la Federació, i està fins i tot prevista en la Llei fonamental. I ho és menys en el cas de França, en què el paper dels municipis i les regions és menys intens. Tot i així, el compromís del respecte de l'autonomia regional i local per part de la Unió en les disposicions comunes del Tractat de la Unió Europea constitueix un fet important les conseqüències del qual encara són incertes.

L'autonomia regional i local, d'acord amb el TUE, forma part integrant de la identitat nacional i de les estructures fonamentals polítiques i constitucionals dels estats, per la qual cosa, la preservació d'aquests és també la preservació d'un lloc per a les regions en els assumptes de la Unió Europea.

B) La segona qüestió, desenvolupada pel professor Manuel Cienfuegos, és refereix a la legitimació activa de les Comunitats Autònomes en general, i la Generalitat en particular, davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Més concretament, s'estudia en quina mesura la flexibilització de les condicions de legitimació establertes de conformitat amb l'article 263 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea pot afavorir l'accés de la Generalitat a la Justícia de la Unió Europea. En principi, les Comunitats Autònomes no poden defensar judicialment les seves competències davant d'una norma comunitària amb la mateixa facilitat amb què ho poden fer els poders centrals dels seus Estats, perquè la seva legitimació en el contenciós comunitari no és privilegiada, de manera que arrossegueu enormes dificultats per a impugnar els actes comunitaris dels quals no són destinatàries. De fet, els ens regionals només poden accedir de manera limitada, com qualsevol particular, persona física o jurídica. La jurisprudència comunitària és taxativa en relació a això. Aquesta situació es veu agreujada perquè els tribunals comunitaris són excessivament restrictius en la seva apreciació de la legitimació activa dels ens regionals i, de manera particular, quan s'interposa un recurs d'anul·lació contra un reglament, de manera que xoquen frontalment amb el requisit de l'afectació individual. Des d'aquesta perspectiva troba certa lògica que les nostres Comunitats Autònomes hagin exercitat accions davant el Tribunal de Justícia o el Tribunal de Primera Instància només en contades ocasions, i amb sort desfavorable com a norma. El contenciós comunitari de les ajudes públiques atorgades per les nostres Comunitats Autònomes és un bon exponent d'aquesta realitat.

El Tractat de Lisboa no conté innovacions que, *a priori*, millorin substancialment el *ius standi* dels ens regionals individualment considerats. L'única excepció seria l'eliminació del requisit de l'afectació individual de les persones físiques i jurídiques per a interposar un recurs d'anul·lació contra els actes reglamentaris de les institucions comunitàries, que podran ser impugnats si no requereixen mesures d'execució (article 263, paràgraf 4, del TFUE). Encara que el significat exacte de

l'expressió actes reglamentaris és controvertit, ja que no queda clar si inclou també els reglaments de naturalesa legislativa, si el nou criteri de l'afectació directa es maneja amb flexibilitat quan es resolguin els primers recursos d'anul·lació que arribin davant el Tribunal General o, si escau, en cassació davant el Tribunal de Justícia, millorarà –al nostre entendre- la situació processal de les regions europees en el marc del recurs d'anul·lació contra els reglaments comunitaris.

II. En la segona àrea temàtica sobre el principi de subsidiarietat la idea ha estat analitzar el control del principi de subsidiarietat per part de les Corts Generals i per part dels parlaments autonòmics, tasca que està encomanada principalment a les professores Francina Esteve i Mariona Illamola.

Les línies principals del desenvolupament del seu treball consisteixen a esmentar els principals criteris que cal tenir en compte per donar compliment al respecte del principi de subsidiarietat, per tal d'emmarcar la tasca que correspon als parlaments nacionals en l'exercici de la respectiva funció de control. A continuació, s'analitza la nova Llei 2/2009 de modificació de la Comissió Mixta per a la Unió Europea per adaptar-la al Tractat de Lisboa que inclou algunes modificacions en la composició de la Comissió Mixta i amplia les seves competències, assignant-li el control de l'aplicació del principi de subsidiarietat en relació a les iniciatives legislatives europees en aplicació de l'anomenat "Sistema d'Alerta Temprana". Es finalitza amb les adaptacions que estan duent a terme els parlaments autonòmics, i especialment el Parlament català, per tal de determinar la seva participació en l'elaboració dels informes que fixin el seu parer sobre el compliment del respecte de la subsidiarietat i el paper que les diferents reformes estatutàries atribueixen als parlaments autonòmics en relació a l'aplicació del dret UE.

Ara bé, de les conclusions de la seva recerca es dedueix que encara és massa aviat per poder valorar si els diferents procediments, òrgans i recursos assignats al control de la subsidiarietat i al seguiment dels afers europeus resulten prou àgils i eficaços per aconseguir els objectius marcats en el Tractat de Lisboa. En tot cas el nou instrument d'alerta ràpida obliga els parlaments nacionals i regionals a treballar d'una manera anticipada en relació als afers europeus, cosa que suposa un canvi d'actitud en els nostres parlaments.

De tota manera, l'adequada organització de l'accés a la informació i el procediment de selecció dels temes més rellevants des d'una perspectiva jurídica i política és una de les tasques centrals que permetrà garantir el bon funcionament del model establert. És important, doncs, buscar l'eficàcia dels procediments, però també posar els mitjans personals i materials per tal de fer possible la resolució en poc temps de qüestions complexes, existint el risc de burocratitzar excessivament els procediments. Caldria igualment aprendre a fer un treball en equip entre les diferents xarxes interparlamentàries i europarlamentàries d'informació i coordinació, que haurien de tenir un protagonisme creixent.

Un altre efecte positiu ha estat el major flux de relacions entre els parlaments nacionals i les institucions europees i el major flux de comunicació entre els diferents parlaments/cambres dels diferents Estats membres (sigui a través dels organismes o xarxes creades o de forma bilateral) i entre els parlaments nacionals i els regionals.

La participació en la fase prelegislativa o el disposar d'informació prèvia pot ajudar els parlaments regionals a ser més efectius a curt termini del que disposen per emetre un informe si ho consideren oportú. Resulta particularment interessant la creació del Sistema d'Intercanvi d'Informació Interparlamentària de la UE (IPEX) que facilita el seguiment de les propostes legislatives susceptibles d'un control de la subsidiarietat. Suposem que la Comissió Mixta per a la UE utilitzarà aquest sistema per fer ús de les noves competències assignades a Llei 24/2009 i que la faculden per mantenir relacions de recíproca informació i col·laboració amb les comissions dels altres parlaments nacionals. Si bé a l'IPEX només s'hi poden adherir els Parlaments nacionals, seria interessant que els parlaments regionals també hi poguessin tenir accés ja que aquests també participen en el procediment del control de la subsidiarietat, la qual cosa seria una mostra real que es vol respectar la identitat nacional també en relació a l'autonomia regional. També es considera interessant la iniciativa italiana de creació d'un IPEX dels parlaments regionals seguint el model de l'IPEX dels parlaments nacionals, s'haurà d'articular un sistema de xarxes que permetés als parlaments autonòmics d'un mateix Estat conèixer les diferents postures que tenen envers les propostes legislatives europees respecte de les quals han estat consultats i també configurar un enllaç amb les cambres regionals d'altres Estats membres.

També es podria pensar en algun mecanisme que articulés el flux d'informació entre les representacions que les Comunitats Autònomes tenen a Brussel·les, com ara la Secretaria per a la UE i els respectius parlaments regionals, o la mateixa REPER i les Corts Generals/parlaments autonòmics. El fet que el govern sigui democràticament responsable davant el seu parlament hauria de facilitar que aquest constrenyís l'administració de l'Estat perquè li comunicués les negociacions en curs. Alguns Länders alemanys, entre ells Baden-Württemberg, han dut a terme una iniciativa per millorar la comunicació que consisteix a tenir a Brussel·les una funcionària del seu parlament que representa exclusivament els seus interessos i que té per única funció informar el Parlament del seu Länd.

El fet que els parlaments nacionals hagin de consultar els parlaments autonòmics amb competències legislatives és un avenç considerable i més si, com en el cas espanyol, s'amplia a tots els parlaments, el problema rau en la capacitat que tindran els parlaments regionals per fer front a l'allau de consultes que rebran, la qual cosa pot comportar que finalment aquesta facultat es giri en contra seva.

Un dels elements que caldrà analitzar és en quina mesura la Comissió Mixta prendrà en consideració els dictàmens adoptats pels parlaments autonòmics. El fet que aquesta adopti el seu dictamen i que es limiti a incorporar els diferents dictàmens autonòmics sense prendre'ls en consideració i sense que influeixin en el seu propi dictamen pot generar cert desànim en la tasca dels parlaments autonòmics i seria contrari al principi fonamental de la cooperació lleial. Caldrà veure què passa en el supòsit que la Comissió Mixta no aprovi cap dictamen i algunes Comunitats Autònomes aprovin un dictamen negatiu, entenem que caldrà buscar les vies per tal que aquests dictàmens arribin igualment a les institucions europees. En tot cas, un cop aprovat un dictamen motivat, és important establir els corresponents mecanismes de seguiment de tot el procediment legislatiu a nivell europeu i això encara no està prou consolidat en la nostra legislació i pràctica parlamentària.

Més enllà de la lletra dels procediments creats, un canvi d'actitud de les institucions europees envers els parlaments nacionals i els propis parlaments nacionals en relació als parlaments autonòmics seria desitjable per tal de considerar totes les aportacions dignes de ser valorades (amb independència que es pugui estar en desacord). Cal assumir que aquest tipus de control no resol certs problemes de fons i

d'incomprensió que apareixen en relació a certes iniciatives, però en tot cas la major transparència hauria de jugar finalment a favor dels principis i dels bons arguments per sobre del tacticisme.

III. Respecte a la tercera àrea temàtica, s'analitza la interpretació del principi d'autonomia institucional pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea: incidència per les relacions de Catalunya amb la Unió Europea, tasca que li correspon principalment a la professora Laura Huici. La idea central és examinar la lectura del principi institucional que fa el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que comporta un tractament, en gran mesura, contradictori per a les regions legislatives dels Estats membres com és el cas de Catalunya. D'una banda, s'afirma el respecte absolut a la competència exclusiva de l'estat per a definir la seva organització territorial. En aquest sentit, correspon a l'ordenament jurídic intern de cada estat identificar quin és el nivell competent per aplicar el dret comunitari. D'altra banda, però, si es produeix un incompliment, el Tribunal només admet la responsabilitat de l'estat com a tal i declara específicament que és indiferent quin sigui el repartiment intern de competències.

Per tant, si d'una banda la jurisprudència del Tribunal fa una lectura descentralitzadora de l'aplicació del dret de la Unió Europea, d'altra banda, sotmet el principi d'autonomia institucional al principi d'aplicació uniforme del dret de la Unió europea. De fet, el que sembla confirmar-se en la recerca realitzada és que la jurisprudència del Tribunal de la Unió Europea defineix el contingut del principi d'autonomia institucional en relació a la pròpia naturalesa jurídica de la Unió. Com a Organització internacional, els membres de la Unió Europea són els Estats, aquests són els interlocutors principals i la consideració de les regions legislatives queda limitada per la intermediació de l'Estat. Certament, però, la Unió Europea és una Organització internacional amb unes característiques específiques. En aquest context, és on cal plantejar-se possibles alternatives en el contingut del principi d'autonomia institucional, particularment arrel del reconeixement explícit del principi d'autonomia regional al Tractat de Lisboa.

El Tribunal ha deixat la porta oberta a una interpretació del principi d'autonomia institucional que no limiti l'autonomia regional i local. Aquesta limitació es produirà, en tot cas, pels propis Estats membres. A més, cal advertir una certa evolució en la

interpretació que realitza el TJUE del principi d'autonomia institucional, són varies les sentències que identifiquen 'autonomia institucional' amb 'autonomia regional i local', dotant aquests termes d'un contingut específic. Ara bé, és també evident que la jurisprudència del Tribunal afebleix la posició dels ens regionals i locals davant d'un Estat que s'identifica com a principal responsable i garant de les obligacions davant la Unió, els particulars i la resta d'Estats membres. Aquesta debilitat contrasta, d'altra banda, amb el progressiu reconeixement que els ens regionals i locals han adquirit en el si de la Unió i, més encara, amb el paper que, des d'un principi, s'ha reconegut que els correspon en l'aplicació del Dret de la Unió. En aquest sentit, l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa i, per tant, dels nous Tractat de la Unió Europea i Tractat de Funcionament de la Unió Europea permet plantejar si és possible una nova lectura del principi d'autonomia institucional que el configuri com a garant de l'autonomia regional i local.

Dos serien els factors que incideixen en aquesta possibilitat: l'autonomia regional i local no poden trencar la jurisprudència del Tribunal davant l'aplicació uniforme i efectiva del Dret de la Unió; i el reconeixement de l'autonomia regional i local es troben directament relacionats amb la naturalesa de la Unió Europea com a Organització internacional.

En relació al primer factor, el paper principal de l'Estat en relació al compliment del Dret de la Unió sembla servir a l'objectiu de garantir una aplicació uniforme i el més efectiva possible d'aquest. No obstant això, com ja s'ha posat de manifest, el propi Tribunal ha reconegut explícitament que aquests objectius no impliquen forçosament que l'aplicació o responsabilitat corresponguin únicament a l'Administració central de l'Estat. Allò vertaderament important és que siguin anàlegs als seguits per a les normes internes i que es garanteixin els drets dels particulars reconeguts pel dret de la Unió, resultant indiferent que l'autoritat competent sigui l'Administració central, regional o local. En aquest sentit, la limitació del principi d'autonomia institucional pel respecte d'altres principis generals del Dret de la Unió no impedeix *per se* una lectura de l'autonomia institucional que arribi a l'autonomia regional i local.

És la interpretació del principi en relació a la naturalesa de la Unió Europea com a Organització internacional la que limita realment els seus efectes sobre l'autonomia regional i local. El principi d'autonomia institucional troba el seu fonament en el



principi d'atribució de competències i s'articula com a principi de relació entre l'Estat i la Unió Europea. No obstant, l'específica naturalesa de la Unió com a Organització internacional d'integració és la que duu a la necessitat de plantejar una lectura de l'autonomia institucional que vagi més enllà, constituint-la en garantia no només de les competències dels Estats sinó també dels ens regionals i locals. En cas contrari, una lectura del principi que segueixi uns paràmetres 'clàssics' no fa sinó redundar, en molts casos, en una centralització que no és *per se* un objectiu del procés d'integració. Aquesta és la porta que obren algunes sentències del Tribunal en el sentit de reconèixer directament la rellevància que existeixin autoritats territorials distintes de l'Administració central de l'Estat, dotades d'autonomia suficient per a decidir de manera que puguin diferenciar-se d'aquesta. No es tracta sinó de defensar una interpretació del concepte 'd'Estat' que, en funció de l'especificitat del procés d'integració europeu, reconeix que aquest no s'identifica forçosament amb l'Administració central, sinó que inclou també tots els ens territorials o funcionals que, dotats d'autonomia, el conformen.

IV. Finalment es realitzen dos estudis de cas, que volen il·lustrar la incidència que té l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa sobre el sistema institucional i la distribució de competències internes i, així, completar la visió sobre els aspectes generals de participació de les Comunitats Autònomes en òrgans amb poders normatius a la Unió Europea, el funcionament del principi de subsidiarietat i quina de les interpretacions estan assumint a la pràctica les institucions.

A) El primer cas és el relatiu a l'energia i és desenvolupat per la professora Milagros Álvarez. Es tracta del següent: el Tractat de Lisboa ha incorporat l'energia com un nou àmbit de competències compartides de la UE i ha previst per al seu desenvolupament l'aplicació del procediment legislatiu ordinari, prèvia consulta al CES i al CdR. Paral·lelament, l'energia és un àmbit material en el qual les CA compten amb una activitat normativa i política important, raó per la qual la novetat competencial que introdueix el Tractat de Lisboa obre un nou espai d'interès per a les relacions entre la UE i les entitats subestats. Especialment en el cas de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, el seu article 133 qualifica l'energia com una competència compartida de la Generalitat. La comparança entre les disposicions del TFUE i de l'Estatut permet

plantejar l'anàlisi de la possible incidència del reconeixement explícit d'aquest àmbit competencial de la UE en l'abast i exercici de les competències reconegudes a la Generalitat de Catalunya i, en aplicació del principi de subsidiarietat, l'eventual identificació d'aspectes la regulació dels quals hagués de correspondre en tot cas a aquella. Un exemple concret que visualitza l'interès en l'anàlisi de la relació UE/CA en matèria energètica fa referència a la qüestió de l'emmagatzematge de residus nuclears, objecte de debat social i polític actualment a Catalunya: la Comissió Europea va obrir a finals de març del present any un període de consultes sobre una possible proposta normativa de la UE relativa a la gestió dels residus nuclears. En aquest context, també podria valorar-se la idoneïtat dels instruments que el dret de la UE posa en mans de les CA per a incidir en el procés de presa de decisions de la Unió: dictamen previ del Comitè de les Regions i possibles consultes posteriors; intervenció dels Parlaments nacionals per al control del principi de subsidiarietat (i abast de la participació de les càmeres autonòmiques), i recurs al Tribunal de Justícia (interposat bé pel Comitè de les Regions, o bé per una CA).

La configuració de la política europea d'energia, després de la reforma operada pel Tractat de Lisboa, és tributària del model de presa de decisions en matèria de competències compartides desenvolupat per la UE des de principis dels anys noranta. Model que, sense alterar la naturalesa jurídica bàsica de la UE, ha permès formalitzar l'expressió dels possibles interessos regionals en presència, a través del dictamen preceptiu però no vinculant del CdR. En aquest context es revela necessari el desenvolupament per part de les CA d'estratègies que combinin, simultàniament, una doble línia d'actuació: la primera, de caràcter individualitzat, traslladant a la Comissió Europea els seus punts de vista durant els processos de consulta que aquesta pugui obrir abans de formular les seves propostes; la segona, de caràcter col·lectiu, promovent en el si del CdR la generació de consensos afins o, si més no, no contradictoris amb els seus interessos concrets. Les limitacions que pesen sobre les entitats subestatals per a reaccionar contra un acte de la UE, una vegada que aquest ha estat adoptat, aportarien arguments addicionals en suport d'aquesta estratègia.

Des de la perspectiva interna, el model vigent per a la configuració de la posició espanyola en el procés de presa de decisions de la UE en matèria energètica revela deficiències significatives. En efecte, mentre que la titularitat de les competències

internes correspon a les institucions centrals i autonòmiques, els òrgans encarregats d'expressar en el marc de la UE la posició de l'Estat només compten amb representació de les primeres. En aquest sentit, i al marge de possibles reformes legislatives i constitucionals, entenem que la coherència amb el sistema constitucional vigent exigiria 'normalitzar' la presència de representants autonòmics en el si de la representació espanyola davant la UE, generalitzant l'existència d'aquesta figura, com a part de la delegació espanyola, en totes i cadascuna de les formacions del Consell de la UE que tractin matèries objecte de competència autonòmica, ja siguin aquestes de caràcter exclusiu o compartit, i no només, com ara, circumscrit a un nombre determinat de formacions del Consell. El cas concret de l'energia evidencia, al nostre judici, l'oportunitat d'aquesta participació.

B) El segon cas d'estudi és en l'àmbit de la recerca i és desenvolupat pel professor David Moya en els termes següents. El Tractat de Lisboa reconeix expressament una autèntica competència compartida de caràcter concurrent, que d'acord amb l'art. 2 TFUE significa que allí on la Unió no exerciti la seva competència poden fer-ho els Estats però, tan aviat com la Unió estableixi orientacions polítiques o disposicions normatives, les seves disposicions desplacen la normativa estatal. Aquest reconeixement no fa més que reflectir una realitat comunitària que superava el simple foment. Igualment, Lisboa adapta la resta de disposicions sobre R+D+I al nou marc institucional i normatiu, tot incorporant algunes de les novetats aparegudes en els prop de deu anys entre un i altre Tractats, així, per exemple, s'eleva al Tractat la creació de l'*Espai Europeu de Recerca* (conegut en anglès com a ERA), on investigadors, coneixements científics i tecnologies circulin lliurement (art. 178.1 TFUE) com a mitjà per a l'enfortiment de les bases científiques i tecnològiques de la indústria de la Unió.

En aquest sentit, seria important acotar els supòsits excepcionals en els quals l'Estat reivindica la gestió directa de les subvencions tot i no disposar de competències executives, en particular quan aquesta es justifica per l'origen dels ajuts procedents de fons comunitaris (STC 79/1992, STC 70/1997), els mecanismes de compliment per les CA de les obligacions derivades de la recepció d'aquests fons, i de l'aplicació de la normativa comunitària que poden complir perfectament les CA quan gestionin ajuts en

matèries de la seva competència finançats amb fons propis autonòmics i fons estatals, o les vies alternatives a la gestió centralitzada de les sol·licituds.

D'altra banda, és evident que si la participació autonòmica a nivell estatal presenta encara algunes mancances, la participació autonòmica en la conformació de les polítiques comunitàries de recerca encara està encara lluny de ser la desitjable. A banda que els aspectes generals de participació es puguin plantejar a la CARCE, el cert és que l'espai de participació en la fase ascendent de les polítiques comunitàries que hauria de ser la Conferència Sectorial ha estat fins ara insuficient per a un seguiment sistemàtic de les iniciatives comunitàries i que, en el cas de la Conferència de Recerca, ho és en particular. Això explica el recurs a vies indirectes d'incidència en aquest àmbit per part de les CA, com les Oficines Regionals de Representació o la intervenció indirecta a través de parlamentaris europeus o, si s'escau, a través de les audiències públiques de la Comissió, o fins i tot molt indirectament a través dels processos d'avaluació d'aquestes polítiques.