

## Intervenció d'Enoch Albertí\*

Catalunya és una regió —en la terminologia de l'àmbit comunitari parlem de *regió*— que té un pes específic en l'àmbit europeu. Es, en primer lloc, una regió constitucional, això vol dir que és un poder polític que forma part d'un estat on té reconeguda constitucionalment potestat legislativa, com passa també amb altres regions europees. Potestats legislatives i, per tant, capacitat de decisió garantida per la seva Constitució, de manera que l'Estat no pot desconèixer aquest caràcter complex o compost que té al seu interior, quan actua a Europa. Però, a més, Catalunya no és una més de les regions legislatives que existeixen. N'hi ha setanta-quatre, amb les mateixes característiques jurídicopolítiques, o similars, de les que té Catalunya, la Generalitat, en aquest moment. Però no és una més d'aquestes setanta-quatre regions constitucionals perquè té una història, una personalitat, una cultura i una societat civil que presenta unes característiques pròpies i diferenciades que convé que siguin presents en la construcció europea. Entre aquestes característiques especials i diferenciades pròpies hi ha la llengua com a factor de primera magnitud. Només cal una dada per entendre

\* Enoch Albertí Rovira és catedràtic de Dret Constitucional a la Universitat de Barcelona. És autor de *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana* (1987), *El component solidaritat en el sistema de finançament de les comunitats autònomes* (2001), i és coeditor de l'obra *El proyecto de nueva Constitución europea, balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa* (2004).

quina és aquesta posició que ha de tenir Catalunya en l'àmbit europeu: el català ocupa el desè lloc, per llengües més parlades, entre les vint-i-tres llengües oficials actualment de la Unió Europea. A més, Catalunya necessita ser present i ha de ser tinguda en compte per les institucions europees i per l'Estat en virtut de les seves pròpies dimensions, en termes de població i econòmics. En termes de població, Catalunya ocupa, en la Unió Europea dels vint-i-set, el lloc setzè. Això vol dir que hi ha onze estats a la Unió Europea que tenen una població inferior a la que té Catalunya en aquests moments. I si ens fixem no només en la dimensió poblacional sinó també en l'econòmica de Catalunya, les dades encara són més clares. Catalunya té un producte interior brut que ocupa el lloc número tretze en la Unió Europea de vint-i-set membres. això vol dir que hi ha quinze estats de la Unió Europea que tenen un PIB, una dimensió econòmica, inferior a la que té Catalunya en aquest moment. Per tant, és obvi que Catalunya ha de ser present en la construcció europea i en les decisions que s'hi prenen i que la poden afectar.

Com pot ser-hi present, si no és un estat, i per tant, no disposa dels instruments, dels mitjans de què disposen tradicionalment els estats en la mesura que formen part de la Comunitat? En aquest terreny, el dels instruments, hi ha dues novetats a les quals vull fer referència. En els últims dos anys han aparegut dues normes que posen sobre la taula noves qüestions. Concretament, d'una banda, es tracta del nou Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 i, d'altra banda, el tractat pel qual s'institueix una Constitució per a Europa, el Tractat Constitucional, per dir-ho més ràpidament. Aquestes dues normes, no obstant això, s'ha de dir que estan sotmeses a algunes incerteses, a algunes incògnites. No sabem què succeirà amb l'Estatut un cop que hagi passat pel Tribunal Constitucional. Vostès saben que hi ha pendents diversos recursos, i els que tenen caràcter més general, que són els que va presentar el grup parlamentari del Partit Popular al Congrés dels Diputats i el Defensor del Poble; tots dos qüestionen de manera directa aspectes del que avui estem tractant aquí. No sabem què dirà el Tribunal Constitucional respecte d'aquesta part de l'Estatut que estableix el paper que pot tenir la Generalitat en els afers europeus, encara que joestic convençut de la seva conformitat a la Constitució. D'altra banda, el Tractat Constitucional Europeu també està sotmès a algunes incògnites greus en la mesura que el procés de ratificació està aturat i avui encara els actors polítics a Europa no saben què fer amb aquest Tractat. De tota manera, jo crec que d'alguna forma es rescatarà i arribarà a bon port. No sabem encara quan, molt probablement l'any que ve, ja sota presidència francesa, amb decisions que segurament es començaran a prendre i a aclarir sota la presidència actual alemanya, però que, naturalment, ningú no pot assegurar què és exactament el que passarà amb aquest Tractat. Ara bé, suposem que el Tribunal Constitucional no desmunta l'Estatut i que, en un termini relativament curt, el Tractat Constitucional, o un tractat molt similar pel que fa als continguts a aquest Tractat Constitucional, serà finalment ratificat i entrarà en vigor en el conjunt dels estats comunitaris europeus.

Suposant això, quines són les novetats que aporten aquestes dues grans normes en el terreny dels instruments, posats a disposició de Catalunya, de la Generalitat per poder ser present a Europa i defensar i promoure els seus interessos? Jo crec que les novetats en aquest sentit, en el fons són relativament escasses. Efectivament, existeixen algunes novetats i algunes poden ser fins i tot significatives, interessants, però en general el que fan aquestes normes és consolidar el que ja existeix actualment. Això passa molt especialment amb l'Estatut d'autonomia del 2006. El que fa bàsicament l'Estatut és consolidar acords polítics que existien ja en aquesta matèria i que es van prendre un l'any 1994 en el si de la conferència sectorial llavors dita encara *d'afers relacionats amb els assumptes europeus*, una conferència en què participa el Govern de l'Estat i el conjunt dels governs de les comunitats autònomes, i l'altre, el desembre de 2004. L'acord del 1994 preveia un conjunt de possibilitats d'intervenció de les comunitats autònomes, entre elles, naturalment Catalunya, en el procés de formació de les posicions estatals que després havien de ser portades a les institucions comunitàries europees. L'acord del 2004 preveia determinats mecanismes que permetien una participació directa de les comunitats autònomes davant les pròpies institucions comunitàries.

Què fa l'Estatut del 2006? Bàsicament, però no únicament, consolida el que ja deien aquests acords polítics presos l'any 1994 i l'any 2004. La qual cosa, s'ha de dir, no és irrellevant, perquè és molt diferent que aquests continguts estiguin ancorats en uns acords polítics o bé que estiguin inclosos en una norma que forma part del bloc de la constitucionalitat. La base jurídica, i per tant la solidesa d'aquests continguts és molt més gran en aquest segon cas. Però hi ha poques novetats en sentit material, poques novetats de continguts. I, a més a més, aquests mateixos continguts que preveu l'Estatut en aquesta matèria, estan subjectes als mateixos problemes que ja tenen actualment. Si s'hagués de sintetitzar d'una manera molt breu quins són aquests problemes, jo el que diria és que el que realment falta, el que no existeix encara després d'aquests quasi trenta anys d'Estat autonòmic és una interiorització per part de l'Estat que el mateix Estat té una caràcter complex o compost. Que l'Estat avui no és el nivell central de govern, que l'Estat avui no és només el Govern central, sinó que l'Estat és un conjunt de poders entre els quals s'ha de comptar, naturalment, els de caràcter territorial. Falta aquesta interiorització, falta aquesta cultura federal, aquest esperit que, en canvi, existeix i funciona d'una manera raonable en altres estats que tenen una estructura interna de caràcter federal.

Què fa l'Estatut? Dit d'una manera molt ràpida, l'Estatut afirma, i ho fa en el màxim nivell, és a dir, quasi constitucional, com correspon a la naturalesa d'aquesta norma, el dret, la facultat que té Catalunya de participar en els afers de la Comunitat Europea sempre que resultin afectades no només les seves competències, sinó també els seus interessos. I després concreta aquest dret, aquesta facultat en diverses línies i mecanismes: participació en la revisió dels tractats fundacionals de la Comunitat, participació en la formació de les posicions de l'Estat que després han de ser portades a Brussel·les, o a la Comunitat en general, parti-

cipació en les delegacions espanyoles a les institucions comunitàries i molt especialment al Consell de Ministres, però també en els òrgans consultius i en la representació al Parlament per exemple, participació en el mecanisme nou (i aquí sí que hi ha una novetat interessant) de control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, accés al Tribunal de Justícia de la Comunitat, encara que a través del Govern de l'Estat i possibilitat de crear i mantenir una delegació davant les institucions comunitàries europees per millor defensar els seus interessos. De fet, i llevat d'algunes qüestions molt concretes, i entre elles la possible participació —i dic possible perquè s'afirma només el dret que hi ha a participar en aquest procés, però no el mecanisme concret des del qual s'haurà de realitzar i fer efectiu—, en el procediment de control del principi de subsidiarietat, la qual cosa pot tenir una importància considerable en el futur, realment no hi ha novetats significatives, sinó que el que hi ha, com deia fa un moment, és una consolidació, un assentament, al màxim nivell jurídic, això sí, del que existeix en l'actualitat.

I en relació amb el Tractat Constitucional, que és l'altra gran norma que entra en escena i que òbviament afecta els instruments i la capacitat d'intervenció que pugui tenir Catalunya en l'àmbit europeu, bàsicament el que fa és també seguir la posició tradicional de la Unió Europea en aquesta matèria, que és la de considerar que l'estructura interna de cada estat i, per tant, la participació que puguin tenir les seves institucions regionals, les seves instàncies internes, és una qüestió que afecta exclusivament cada un dels estats membres; és una qüestió interna, una qüestió domèstica en la qual, en principi, la Unió no hi té res a dir. Es manté essencialment el que s'ha anat denominant de manera tradicional com *la ceguesa institucional* de la Unió davant els seus estats membres. Hi va haver en el procés convencional un debat, curt però intens, sobre si la participació de les regions havia d'estar prevista i garantida des del propi dret comunitari o s'havia de relegar al que decidís en el seu interior cadascun dels estats membres. Aquest debat es va resoldre de manera molt clara a favor d'aquesta segona posició, que és la posició tradicional: vostès tindran l'estructura interna que vulguin, però, en tot cas, només poden actuar com a estats en el si de la Comunitat. Després, ja s'arreglaran internament com vulguin per decidir com formen i com expressen les seves posicions.

Ara bé, això, que és cert, crec que presenta en el Tractat algunes esquetxes. Hi ha alguna fissura, alguna possibilitat d'intervenció directa de les pròpies comunitats, o almenys el Tractat nou obre aquestes possibilitats. La qual cosa no vol dir que no existeixin ara, perquè algunes ja es donen actualment, però ara el Tractat també les consagra en la norma que té el màxim rang en l'àmbit comunitari. Aquestes previsions fan referència essencialment a les consultes de la Comissió de les seves iniciatives legislatives a totes les instàncies i entitats afectades, entre les quals, naturalment, hi ha les regions, i, a Espanya, les comunitats autònomes; a la participació de les regions en el Consell de Ministres, bé que formant part de la delegació estatal corresponent; a la possible participació de les regions en el procediment

d'alerta ràpida, del control de principi de subsidiarietat i de proporcionalitat. Qüestions totes elles que, no obstant això, es remeten en gran part al que decideixin en el seu interior els estats corresponents. I alguns han fet efectives aquestes possibilitats, per convenciment o forçats per les circumstàncies, com a Alemanya, per exemple, perquè si no es concedeix una presència important als *länder* en el procés de construcció europea, el Tractat corre el perill de no ser ratificat perquè ha de ser ratificat pel Bundesrat, on són presents, com vostès saben, els governs dels estats membres; allà hi ha un instrument fort, potent, dels governs dels estats, dels *länder*, per participar en els afers europeus. I en canvi, en altres estats això no ha estat així, o aquestes possibilitats o bé no han estat desenvolupades en la seva màxima potencialitat fins ara, o bé encara estan pendents de prendre decisions en aquest sentit.

Per tant, jo crec que som encara molt lluny del que podria considerar-se una participació plena, efectiva, de Catalunya, de la Generalitat en els afers europeus que l'afecten, tant en les seves competències com també, amb caràcter general, en els seus interessos. Aquí hi ha encara un camí llarg per recórrer, tant per concretar i fer efectives les possibilitats que s'obren ja avui com també per avançar en les demandes que les dites *regions constitucionals* han estat formulant en els darrers anys, en el sentit de més participació i de disposar d'un estatus propi a la Unió, que en cap cas posa en perill l'arquitectura bàsica de la Unió Europea. Demandes que van dirigides, per exemple, a possibilitar la participació de les regions en l'elaboració de les iniciatives legislatives que les puguin afectar, consultes que hauria de fer la Comissió a les instàncies afectades; possibilitat d'alertar, per part de les regions, les institucions comunitàries quan resultessin afectats els seus interessos o les seves competències; possibilitat de participar de manera directa en els òrgans decisoris, bé que formant part de les delegacions dels governs corresponents; possibilitat de reforçar la cooperació transfronterera directament entre les regions dels diversos estats; possibilitat d'accedir directament al Tribunal de Justícia quan alguna actuació comunitària pugui vulnerar interessos o competències de les pròpies comunitats, vulnerant a la vegada el dret comunitari, entre les més significatives. Això és el que es va formular repetidament durant el procés convencional, el procés d'elaboració del Tractat Constitucional. I al final el resultat és molt lluny encara d'aquestes demandes que s'han expressat i que són perfectament encaixables en l'arquitectura tradicional de la Unió Europea. Això, però, no ha estat així i la possible participació de les regions en les decisions comunitàries s'ha remès a l'àmbit domèstic de cadascun dels estats i, per tant, seran els estats els que decidiran en quin grau i com i de quina manera estableixen aquesta intervenció de les comunitats territorials.

Per tant, les regions són encara bastant lluny de tenir un paper propi i significatiu en els afers europeus, i això vol dir que queda bastant camí per recórrer.