

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

**Jornades: “Els Impactes de la Constitució
Europea” 13-14 de gener 2005**



Working Papers On Line (WPOL)
Núm. 04 / 2005

**La Constitució Europea y
la reforma de l'Estatut**

Antoni Bayona
Professor de Dret Administratiu
Universitat Pompeu Fabra (UPF)

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Espanya)

En primer lloc, agrair la invitació de l'Institut Universitari d'Estudis Europeus per poder estar aquí amb vostès i parlar d'un tema tan important com la possible relació de la Constitució Europea (CE) amb la reforma de l'Estatut, i especialment gràcies a en Francesc Morata com a director de la institució.

Aparentment, semblaria que entre la CE i la reforma de l'Estatut no hi hauria d'haver-hi una relació molt directa, tot i que evidentment sí que hi ha unes relacions, però jo penso que sí, sobretot tenint en compte com han anat les discussions entorn de la pròpia CE i les expectatives que s'havien posat sobre la possibilitat de que la CE pogués també fer directament un reconeixement del factor regional (parlaré de “regió” perquè és la terminologia que normalment s'ha fet servir quan hi ha hagut el debat sobre aquesta qüestió, o “regions amb poders legislatius”). Però diguem-ne, l'interès que hi havia d'alguna forma en que la pròpia CE no fos només un marc que parlés dels Estats Membres (EM), sinó que també contingués alguna referència a alguns elements (o fins i tot algun Estatut, com s'havia arribat a plantejar), algun estatus del propi fenomen regional, en aquells casos sobretot que plantegen unes característiques pròpies d'identitat nacional, o com a mínim, d'un contingut polític reflectit en un poder legislatiu. Doncs després hem vist que realment han estat molt poques les precisions o el que ha pogut dir la Constitució sobre aquesta qüestió, la qual cosa el que fa és que es plantegi en aquests moments un escenari en el que la reforma de l'Estatut (en la mesura en que és un procés que s'ha obert a Catalunya i que té unes expectatives raonables de tirar endavant) pugui d'alguna forma suplir algunes mancances que alguns pensaven que podria haver resolt la CE sobre el reconeixement dels elements nacionals dins dels Estats.

Abans d'entrar en les possibilitats que pot oferir la reforma de l'Estatut de Catalunya, què pot fer, quins mecanismes i quines possibilitats pot donar en aquest sentit, crec que és important situar aquesta reforma dins d'un marc més ampli per conèixer l'entorn en el que es mouen les relacions entre les regions sense Estat i la Unió Europea (UE), i sobretot en el moment en què aquesta fa un pas més i intenta aprovar una Constitució per a Europa.

En aquest sentit jo crec que és important no perdre de vista que el fenomen de la participació de Catalunya o de qualsevol altra entitat que no té estructura d'Estat a la UE requereix veure's des de dues dimensions. D'una banda, una vessant de participació interna, és a dir, que la influència que podria tenir Catalunya a la UE no aniria per una relació directa, sinó que hauria de passar per uns mecanismes que l'Estat espanyol

hauria establert per a fer efectiva aquesta participació de Catalunya i altres entitats territorials per a poder configurar un concepte plural de la posició de l'Estat, i a través d'aquesta via influir com a Estat espanyol a la UE. D'això en diríem dimensió participativa interna. L'altra possibilitat hagués estat, aprofitant el procés que s'obre amb la cimera de Niça i la creació de la Convenció Europea que culmina amb el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa, intentar recollir dins de la pròpia estructura d'aquest tractat la pròpia presència o reconeixement de les regions amb poder legislatiu dins la pròpia posició institucional dins de l'àmbit de la UE. Aquestes són les dues dinàmiques que des de fa poc temps s'havien anat plantejant. Tornant a la primera, la dimensió participativa interna, reconèixer que el procés europeu té una dimensió comunitària, una afectació sobre l'autonomia de les Comunitats Autònomes (CCAA), el que hauria de portar cap a una posició lògica de que aquestes haurien de tenir algun tipus de veu o algun mecanisme, encara que fos a través de la participació dins del seu Estat, en la definició de la posició d'aquest Estat per a definir les polítiques europees. L'altra dimensió portaria a una possibilitat d'una idea d'una Europa de les regions si realment la CE hagués entrat en aquest línia de no ser una Constitució que tingués només com a interlocutors els Estats i considerés només com un tema domèstic l'element regional, sinó que també les regions haguessin pogut tenir un paper protagonista dins de la lògica de la pròpia UE.

Faré alguns comentaris sobre els dos elements que crec que són importants per situar les coses en el moment en què es pot obrir una via, que és la de la reforma de l'Estatut. En primer lloc, penso que parlant de què ha passat a l'Estat espanyol amb el dret de participació de les CCAA en la pròpia formació de la posició de l'Estat espanyol per defensar-la davant de la UE, jo diria que aquest dimensió ha estat un gran absent del pacte per l'autonomia que en el seu moment es va fer amb la Constitució de 1978 i que després s'ha anat desenvolupant fins al moment present. Val a dir també en descàrrec d'aquesta afirmació que també és veritat que l'any 1978, quan es configura la Constitució, certament hi ha una perspectiva d'integració d'Espanya a la UE, però realment el procés europeu en aquests vint-i-cinc anys de funcionament de la Constitució ha anat més lluny del que es pensaven els propis constituents i, per tant, això pot justificar l'absència a la Constitució de qualsevol mena de mecanisme o instrument que hagués consolidat un dret de participació de les CCAA i hagués establert uns instruments concrets per a poder-los fer efectius. Per tant, per articular i garantir jurídicament aquest dret de participació en el marc constitucional.

Aquí hi ha una diferència important amb altres constitucions de països amb estructura federal i regional, en els quals la pròpia Constitució assegura uns instruments i reconeix aquest dret de participació, entenent que en realitat el context de la UE no és un marc de Dret Internacional sinó que és una extensió del propi Dret intern, amb la qual cosa l'afectació que té la política europea sobre les competències que d'acord amb la Constitució i els Estatuts ja no corresponen només a l'Estat, sinó que corresponen a les CCAA, hauria de tenir un correlatiu dret de participació, en la mesura de l'afectació de les seves pròpies competències, de les CCAA dins d'aquesta política.

La Constitució, més enllà d'un precepte concret com és el 93 i que és notòriament insuficient per les raons que abans ha explicat el professor Díez-Picazo, i també perquè no parla en absolut del fenomen regional com associat a aquesta qüestió, realment no resol aquest tema. El que passa és que també es podria dir que, malgrat aquesta absència de previsions constitucionals i també estatutàries (perquè passa una mica el mateix: els Estatuts d'Autonomia, almenys el de Catalunya, s'aproven de seguida i tampoc contemplen en aquell moment aquesta qüestió ni s'estableixen uns dret que potser haurien pogut estar per solventar el buit constitucional), una cosa és que ni la Constitució ni els Estatuts preveïessin mecanismes concrets per articular aquesta participació, i l'altra és que no haguessin estat possibles a través d'una voluntat política i de decisions legislatives ordinàries. No hi hagués hagut incompatibilitat amb la Constitució, encara que aquesta no digués res, en que una decisió política d'haver fet efectiu a través d'un reconeixement per llei aquests mecanismes de participació que haguessin portat a un resultat similar i fins i tot, malgrat la manca de previsions constitucionals, s'hagués pogut seguir i aprofundir en aquest camí. Això no ha estat així, tot i que cal reconèixer que sí hi ha hagut alguns elements que permeten dir que s'ha fet alguna cosa respecte aquest reconeixement de la possibilitat de participació autonòmica en els assumptes relacionats amb la UE. En aquest sentit, es va aconseguir una conferència (en què s'inclouen totes les CCAA i l'Estat) específica sobre el tema, per assumptes relacionats amb la UE, però també val a dir que malgrat algunes resolucions adoptades pel propi Congrés de Diputats, com per exemple la resolució de 23 de març de 1998 en la qual es feia referència a la necessitat de desenvolupar i d'incorporar a nivell normatiu la presència de representants de les CCAA als Consells de Ministres de la UE després no han tingut ressò. Va haver-hi un intent d'articular aquesta qüestió però que es va frustrar per raons polítiques d'últim moment. En definitiva, voldria dir amb això que, per les raons que acabo de comentar, realment la dinàmica interna espanyola

en aquests anys de vigència de la Constitució i de l'Estatut no han propiciat (per raons de tipus polític, i no pas jurídic) un avenç important en el reconeixement d'uns drets de participació de les CCAA, que per mi haguessin estat essencials per respectar el propi principi d'autonomia (tot allò que un tercer pot adoptar i que m'afecta a mi jo hauria de tenir la possibilitat de poder-hi intervenir), i fins i tot diria que també s'hagués pogut demanat a l'Estat una major lleialtat constitucional, perspectiva que hagués reforçat i donat més contingut al principi d'autonomia.

Crec que aquest dèficit que acabo de comentar en el pla intern és el que potser va fer posar moltes esperances en el moment en què s'obre el procés d'elaboració de la Constitució Europea. S'apunta aquesta possibilitat a la cimera de Niça i es crea fins i tot una plataforma, un instrument organitzatiu que és la Convenció Europea, per a fer una Constitució per a Europa. Jo crec que, possiblement per aquest dèficit que arrossegàvem en aquest punt, es va pensar que aquesta nova dinàmica podia solucionar el que no s'havia pogut aconseguir des d'aquesta altra vessant interna. Hi havia alguns elements que podien ser esperançadors en aquest sentit, tot i que no gaires. En realitat es podia dir, com a antecedents més sensibles des de l'òptica de la normativa europea, el fet regional, l'existència de l'article 203 del Tractat de la Comunitat Europea, en el qual la UE es plantejava que la representació en els Consells de Ministres podia estar assumida no per un ministre de l'Estat sinó per una autoritat d'igual categoria d'un *lander* d'un Estat federal i, per tant, ja hi havia un reconeixement d'una possible presència en l'àmbit europeu. Era una mica enganyós aquest article perquè en realitat l'actuació d'aquesta autoritat sempre és en nom de l'Estat, mai en nom de la regió, i per tant es pot destacar aquest exemple però s'ha exagerat aquest article perquè el que permet la UE és que el representant no sigui necessàriament de l'aparell de l'Estat, sinó d'una part de l'Estat, però en el fons aquella persona representa el tot. Per tant, tinguem en compte aquesta matisació. També és cert que dins el marc de la normativa europea s'havien articulat ja alguns mecanismes de participació regional que permetien aquesta presència en l'execució de polítiques de desenvolupament i cohesió territorial. Aquest era un precedent en què les regions eren interlocutors de la UE, i un altre precedent, aquest molt indirecte, era la possibilitat d'influència del Comitè de les Regions dins el funcionament de la pròpia UE.

Potser a partir d'aquests antecedents i per cobrir el dèficit que no s'havia pogut aconseguir en el pla intern, es van generar unes expectatives i algunes aportacions al debat de la Convenció Europea que realment apuntaven moltes possibilitats d'un

reconeixement de les regions com a protagonistes dins de la UE. En aquest sentit destacaria els documents i declaracions que van sorgir de la Conferència de Presidents de regions amb poders legislatius que es van reunir a Barcelona, a Lieja i a Florència i que van fer uns documents i declaracions en què es plantejaven mecanismes i possibilitats per traduir l'estatus de les regions en el marc de la Constitució Europea. I en el cas concret de Catalunya crec que és important ressaltar el fet que per iniciativa del Parlament i després desenvolupant-se en el marc del Govern de la Generalitat (estic parlant de l'anterior legislatura) es va crear la Convenció Catalana pel Futur d'Europa, que va elaborar, a través del concurs d'experts i amb una participació ciutadana i representativa d'institucions important, uns documents en què es plantejaven una sèrie de possibilitats en aquest sentit. Propostes que anaven des del reconeixement formal del fet regional en el tractat constitutiu de la UE, l'establiment de mecanismes de participació regional i fins i tot el reconeixement d'un "estatut" de les regions, que implicaria la possibilitat de tenir iniciativa normativa davant de les institucions europees, l'accés al Tribunal Europeu de Justícia i eventualment la participació en grups de treball. Aquest seria un conjunt de mesures que configurarien aquest estatut regional de l'entramat de la pròpia Constitució Europea. La reformulació del Comitè de les Regions podria ser també una línia d'aquestes, la participació en el control del principi de subsidiarietat (perquè ja s'apuntava que la Constitució donaria un pas important en aquest sentit establint un mecanisme de control). Fins i tot s'havia arribat a plantejar que la identitat nacional dels Estats que contempla l'article 1.5, sub-apartat primer del Tractat de la Unió Europea pogués fins i tot reconèixer un concepte plural d'aquesta identitat nacional quan realment estiguéssim davant de supòsits d'Estats plurinacionals. I finalment, tampoc no podem oblidar l'element lingüístic: és a dir, el fet que el Tractat de la UE pogués contemplar algun principi sobre el reconeixement d'altres llengües que no tenen una dimensió estatal dins els Estats que tenen una diversitat lingüística.

Bé, aquestes eren expectatives que ja són una mica aigua passada, perquè de fet el procés s'ha acabat, la Convenció Europea va acabar els seus treballs i el text que tenim sobre la taula es pot dir que ja ni tan sols a l'agenda de la Convenció Europea mai es va arribar a identificar com un tema de debat el fet regional. Fins i tot cal assenyalar que un informe conegut com "Informe Lamassour", que va arribar a plantejar en una versió inicial la possibilitat de reconèixer a la Constitució un cert estatus sobre les regions, va ser després eliminat, tot i que en l'informe final del Parlament Europeu es feia una referència en què es prenia consciència del problema que pot suposar, davant

l'imminent ampliació de la UE, el fet que entrarien una sèrie d'Estats que des del punt de vista social i econòmic podien tenir un pes específic inferior al de moltes regions que no tenen condició d'Estat, però que formen part del context europeu i que realment això podria provocar una situació que políticament hauria de ser considerada. Aquesta reflexió va quedar finalment dins el context de l'Informe Lamassour.

Però bé, en definitiva el que els volia dir és que la lògica que presenta la Convenció Europea és la consideració i el manteniment del fet regional com a qüestió domèstica i interna dels Estats. Per tant, aquesta és una qüestió que s'ha de ventilar en les relacions entre les regions i els Estats, malgrat algunes, però poques, referències que han quedat en la Constitució Europea. En primer lloc, una referència explícita a l'autonomia regional que es fa en l'apartat 1.5 en el sub-apartat 1 de la pròpia Constitució, en la possibilitat que obre el Protocol de control del principi de subsidiarietat i proporcionalitat, en la possibilitat de que hi hagi consultes directes a les regions (quan la matèria ho exigeixi) i un reforçament del propi Comitè de les Regions. I quedarien obertes les possibilitats que hi ha en l'àmbit lingüístic, però que tindrien una sortida no a través de les vies donades per la Constitució Europea.

Bé, jo penso d'altra banda que tot aquest procés, és a dir, frustració fins ara de les possibilitats a nivell intern de les relacions Estat-Generalitat, frustració d'expectatives probablement exagerades en el que podria arribar a dir la Constitució Europea, ens torna a obrir ara un nou escenari. És a dir, si hem obert ara un procés de reforma de l'Estatut (no per aquesta qüestió, sinó per reconsiderar aquest pacte de l'autonomia entre Catalunya i l'Estat), per què no seria ara el moment d'aprofitar aquest marc d'un nou Estatut d'Autonomia (estaríem en la dimensió interna, perquè l'Estatut d'Autonomia jugaria un paper en aquesta dimensió de la relació entre Catalunya i l'Estat) per poder articular i preveure des de la perspectiva de la Generalitat alguns elements que permetessin concretar una sèrie de garanties de participació i fins i tot d'actuació de la Generalitat en el context de les polítiques de la UE?

Sobre aquesta qüestió i abans de comentar algunes de les possibilitats que es podrien plantejar des del punt de vista de la seva introducció a l'Estatut, primer caldria determinar si això és possible en el marc d'una reforma estatutària des del punt de vista fins i tot constitucional. En aquest punt jo personalment crec que sí, és possible dins d'uns límits. Però aquí poden ajudar les pròpies característiques del sistema constitucional espanyol, que en el que fa referència a l'organització territorial de l'Estat, el conegut Títol VIII de la Constitució, que comporta un tractament constitucional en el

qual la Constitució estableix una sèrie de principis, límits i condicionants, però té l'avantatge de remetre a una altra norma, els Estatuts d'Autonomia, que amb aquesta remissió constitucional, tenen la possibilitat de complementar aquest marc. Hi ha hagut algun autor important com l'ex-president del Tribunal Constitucional Pedro Cruz Villalón que fins i tot havia escrit sobre una certa desconstitucionalització dins d'aquest àmbit del Títol VIII, en què la Constitució és una mica ambigua i pot permetre diferents aplicacions. Això és important tenir-ho en compte perquè donaria un marge de maniobra per poder anar més enllà del que ha anat fins ara aquest Estatut d'Autonomia que està en vigor, i aquest marge de maniobra podem discutir els seus límits però no que existeix com a tal, i que ben jugat permetria reconsiderar introduir-hi elements importants que suposarien un canvi important respecte de la situació actual. En definitiva, voldria llançar-los la idea de que és cert que les perspectives que obre la reformulació d'un nou marc estatutari, en aquest àmbit concret poden també tenir fruits i força interès per cobrir aquests dèficits que penso que s'han mantingut durant massa temps.

En els darrers cinc minuts miraré d'enunciar-los, encara que sigui ràpidament, quines podrien ser les possibilitats que l'Estatut podria assumir dins d'aquesta perspectiva. Jo crec que seria perfectament possible que l'Estatut reconegués com a principi el dret de participació de la Generalitat. Això també seria aplicable a altres Estatuts d'Autonomia, hem de partir de la base que tenim un sistema en què l'autonomia és reconeguda per Estatuts particulars, la qual cosa també té importància, perquè el sistema de remissió a Estatuts d'Autonomia particulars contempla (si més no, implícitament) l'element de l'asimetria i de la diferència respecte d'altres territoris que tenen autonomia. Dit clarament, la Constitució estableix el principi d'igualtat entre CCAA però també deixa oberta la possibilitat (i la pròpia dinàmica dels Estatuts particulars precisament encaixa perfectament amb això que estic dient) a que hi hagi diferències, com de fet ja hi són, i això és possible i correcte des del punt de vista jurídic, una altra cosa és la valoració que en puguem fer en un pla polític. Tancat aquest parèntesi, el principi de dret de participació es podria articular de maneres molt diverses, per exemple (això ja forma part de treballs que s'estan fent en el context del Parlament de Catalunya i a través d'aportacions de l'Institut d'Estudis Autònoms) el reconeixement del dret d'incloure representants de la Generalitat en la negociació dels processos d'elaboració de nous tractats europeus o en la revisió dels tractats existents. Això ja seria un element de presència dins el que seria canviar els elements normatius

bàsics pels quals es guia la pròpia UE. Altres instruments anirien en una òptica més normal, com podria ser la participació en la formació de la posició de l'Estat davant de la UE, en la qual caldria solventar alguns problemes que deriven de la multilateralitat (és a dir, el fet de que aquestes decisions puguin afectar altres CCAA i no tan sols Catalunya) i caldria introduir-hi bilateralitat. Aquest és un punt especialment delicat, però sempre es pot dir que es podrien introduir mecanismes que permetessin aquesta participació, fent sentir la seva pròpia veu i les seves posicions de la Generalitat de Catalunya, i fins i tot arribar a graduar aquesta posició en la formació de la voluntat de l'Estat en un sentit molt decisiu en aquells casos que es puguin afectar competències exclusives i no diguem ja competències específiques de Catalunya, situació en la qual estaria completament justificada una relació bilateral. També es podria pensar en el reconeixement dins de l'Estatut d'una comissió mixta Estat-Generalitat específicament destinada a decidir i a debatre sobre temes relacionats amb la UE. Seria un instrument bilateral que no necessàriament exclouria altres instruments multilaterals, però que donaria lloc a un fòrum específic entre Estat i Generalitat molt important en aquest sentit. Altres possibilitats anirien ja en el fet que hi poguessin haver representants de la Generalitat de Catalunya amb altres representants de CCAA en les delegacions espanyoles davant d'òrgans consultius i preparatoris de la UE. En el Consell de Ministres, introduir la possibilitat de que puguin ser presidits també per un conseller de la Generalitat en aquest cas, agafant el marc que ja permet l'actual UE. I també en una altra relació, de tipus parlamentari, també d'acord amb la normativa europea, reconèixer el dret del Parlament de Catalunya a establir relacions amb el Parlament Europeu.

En un altre bloc, crec que es podrien també articular mecanismes que garantissin la presència de la Generalitat, i l'opinió i la veu en definitiva de la Generalitat, en les fases de consultes que es puguin fer en aplicació del protocol sobre la subsidiarietat i la proporcionalitat. Amb independència d'aquella possibilitat que ja he citat de la consulta directa, en la qual la relació que vindria donada és UE-regió, seria molt important (i l'Estatut ho podria recollir com a mecanisme) la possibilitat de que, quan les Corts generals siguin consultades (que ho han de ser segons el protocol), s'estableixi un mecanisme intern en el qual les Corts demanin l'opinió del Parlament de Catalunya. I per tant, el Parlament de Catalunya per aquesta via de disposició estatutària pugui participar en el que finalment serà el dictamen que les Corts Generals elevaran a la UE. En definitiva, aquesta no és una possibilitat que la permeti el tractat directament però la podria permetre l'Estatut perquè ja seria una qüestió interna resolta dins de l'àmbit de

l'Estat espanyol. I, en una línia també semblant, tot i que no hi ha tampoc una via d'accés directe al Tribunal de Justícia, l'estatut podria establir i regular alguns procediments pels quals la Generalitat podria demanar que l'Estat exercís el dret que té de presentar accions davant del Tribunal Constitucional, però en aquest cas per defensar interessos de la Comunitat Autònoma. I eventualment, en cas de conflicte intern sobre aquesta qüestió, intentar-la dirimir en el marc d'aquesta comissió mixta a la que els estava fent referència. Altres possibilitats serien: el reconeixement estatutari de la facultat d'establir delegacions de representació de la Generalitat davant de la UE, i que el personal d'aquestes delegacions pogués tenir un estatus similar al de les delegacions de l'Estat; cobrir també els espais (més o menys aquests ja coberts) de la garantia de les actuacions executives per part de la Generalitat del Dret Europeu, sobretot relativitzant la necessitat que en el cas de competències bàsiques hagi d'haver-hi sempre normativa de l'Estat per poder-ho fer (sense treure a l'Estat el dret de poder dictar normes bàsiques); en relació a la gestió de fons europeus seria un altre àmbit...

I, en definitiva, per acabar la meua intervenció, potser en tot cas comentar que en aquesta perspectiva (que crec, com poden vostès veure, que és força àmplia) de possibilitats que almenys sobre els papers es donen, crec que seria també un moment molt important (fruit de tot el que significaria un nou pacte d'aprovació d'un Estatut amb tots els elements que incorporaria) de realment intentar ja establir, dins de l'Estat espanyol, una cultura sòlida i definitiva de que els aspectes europeus no són aspectes que incumbeixin només l'Estat, sinó que la posició i l'afectació de les regions, en el cas concret de Catalunya, és prou important perquè realment s'assegurin i es garanteixin dins de l'Estatut d'Autonomia aquests procediments i aquestes formes d'intervenció. I que, a partir d'aquest moment a més, aquestes actuacions i l'aplicació d'aquests mecanismes es guiessin sempre pel principi de lleialtat, i fossin sempre aplicades i interpretades amb la màxima extensió possible. Moltes gràcies.