



Generalitat de Catalunya

El Clip

**El procés post-Niça i la Conferència
Intergovernamental del 2004**

El futur de la Unió Europea: els termes d'un debat actual

La Cimera de Niça de desembre de 2000 tenia com a objectiu acordar les modificacions necessàries per poder procedir a l'ampliació de la Unió Europea amb els països d'Europa central i oriental en els propers anys. Més enllà d'aquestes reformes, el Tractat finalment acordat preveu una nova Conferència Intergovernamental sobre el futur de la Unió per a l'any 2004, i assenyalava diversos aspectes que hauran de ser objecte de discussió en aquesta nova cita. L'amplitud i importància de les qüestions assenyalades (des de les competències comunitàries a la mateixa estructura i naturalesa del procés d'integració) aconsella el desenvolupament d'un debat en el qual participin tots els subjectes interessats durant els propers mesos.

Amb el present *Clip* l'Institut d'Estudis Autonòmics vol oferir un primer acostament als temes que, en aquest context, poden resultar de major interès per a la Generalitat, col·laborant així en un debat que permeti participar adequadament en la preparació de la futura Conferència.

El director de l'IEA

Sumari

- 1. Introducció: la Declaració final núm. 23 del Tractat de Niça**
- 2. La discussió competencial com a element d'encesa del debat post-Niça**
 - 2.1. Els elements expansius de les competències comunitàries**
 - 2.2. La crisi dels mecanismes de garantia del sistema competencial**
- 3. El debat competencial entorn del Tractat de Niça**
 - 3.1. L'origen del procés post-Niça**
 - 3.2. La demanda d'un catàleg competencial**
 - 3.3. La transformació procedimental de la subsidiarietat: la garantia del repartiment**
 - 3.4. La presència regional a les institucions**
- 4. L'ampliació del debat a l'estructura de la Unió**
 - 4.1. La proposta alemanya: "federalisme" i "renacionalització"?**
 - 4.2. Les propostes "continuistes" i les adaptacions del mètode comunitari: "intergovernamentalisme" i increment de la integració?**
- 5. El desenvolupament futur del debat post-Niça**
Referències documentals i bibliogràfiques

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics
Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)
08002 Barcelona
tel. 933429800 - fax 933429801
iea@governacio-ri.gencat.es
www.gencat.es/iea

Edició: octubre 2001

Dipòsit legal: B. 29062-2000
Impressió: Sprint Copy



El Clip nº 13

EL PROCÉS POST-NIÇA I LA CONFERÈNCIA INTERGOVERNAMENTAL DEL 2004

Treball realitzat per Eduard Roig Molés, professor de dret constitucional de la Universitat de Barcelona



1. Introducció: La Declaració final núm. 23 del Tractat de Niça

La Conferència Intergovernamental de l'any 2000 es plantejava com una cita necessària per preparar la Unió Europea per a la futura ampliació; la seva funció, definida des del Tractat d'Amsterdam, era la de tancar les qüestions d'estructura institucional, i sobretot de repartiment de poder entre els estats, que havien quedat obertes l'any 1996. D'aquesta manera el Tractat de Niça es presentava com el tancament del debat constitucional desenvolupat des de l'any 1992 amb el TUE, com la norma que havia de solucionar els "serrells" (fonamentals, però "serrells") que, especialment de cara a la propera ampliació de la Unió, no van poder ésser consensuats l'any 1996 a Amsterdam. La Declaració final núm. 23 annexa al Tractat de Niça, relativa al futur de la Unió, en canvi, rellança amb data 2004 un debat encara més fonamental, caracteritzat precisament per la seva amplitud i indefinició, el qual manté la Unió en un procés de canvi constitucional pràcticament ininterromput des de l'any 1986, amb l'Acta Única Europea.

La Declaració final citada preveu la convocatòria d'una nova Conferència Intergovernamental l'any 2004, l'objecte de la qual haurà de precisar-se aquest mateix any 2001 en el Consell Europeu de Laeken, sota presidència belga. En qualsevol cas, afirma la Declaració, "aquest procés haurà d'abordar, en particular, les següents qüestions:

- 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
- L'Estatut de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, proclamada a Niça
- La simplificació dels Tractats sense canviar-ne el significat
- La funció dels parlaments nacionals en l'arquitectura europea"

La nova cita del 2004 presenta una sèrie de característiques diferencials respecte de les desenvolupades fins avui. En primer lloc és una conferència completament "institucional", o estructural: no es debatrà un objectiu de fons i els mecanismes d'assolir-lo, sinó que l'àmbit de discussió sembla centrar-se en l'estructura de govern de la Unió. En aquest sentit, podríem pensar que la futura Conferència del 2004 s'emmarca en la mateixa línia de la Conferència de Niça, absolutament diferent de les anteriors, caracteritzades pel consens entre els països entorn d'alguns objectius "materials" que havien d'assolir-se a través de mitjans i calendaris a concretar en les corresponents cimeres. Només Niça s'ha apartat fins avui d'aquesta línia en posar sobre la taula una discussió purament centrada en els mitjans, és a dir, en el repartiment de poder dins de la UE. A Niça, però, podríem dir encara que l'objectiu comú de l'ampliació es presentava com la finalitat a la qual fer front a través del mecanisme de la reestructuració de la ponderació de vot al Consell i la composició de la Comissió, de manera que existia realment un objectiu de consens (per bé que molt abstracte) en funció del qual negociar les reformes institucionals. En qualsevol cas, el desenvolupament i el resultat de la CIG 2000 palesen la dificultat d'assolir acords en aquests casos quan la discussió manca d'un consens fonamental sobre les finalitats de fons i se centra en el disseny instrumental de les Comunitats. Addicionalment, Niça venia delimitada per un àmbit de discussió clarament definit pel Tractat d'Amsterdam i volgudament limitat pels estats. Cap d'aquestes característiques (vinculació immediata a l'ampliació i caràcter clarament delimitat) poden aplicar-se a la futura CIG del 2004.

Efectivament, la propera Conferència neix com l'única en la història de la Unió, i de les Comunitats, centrada en la pròpia finalitat i funció de la integració europea i el seu model institucional; un model que fins avui no s'havia posat en qüestió. I a més neix amb un programa absolutament obert en què coexisteixen la clara voluntat de manteniment del model actual en alguns països amb les propostes de reformes fonamentals per part d'altres; reformes, d'altra banda, no sempre orientades cap a un mateix objectiu. Per totes aquestes raons, i per la mateixa indeterminació del mètode de treball de la CIG 2004, la propera conferència es presenta com una incògnita que gradualment haurà de ser precisada, essencialment per les voluntats dels estats membres, essent el Consell de Laeken el primer pas en aquest sentit.

L'objecte del present document és oferir al lector interessat una primera aproximació a les qüestions que ara ja s'han plantejat com a nucli central de la propera CIG, sens perjudici d'assumir que finalment aquesta pot referir-se també a altres aspectes aquí igno-

rats. Des d'aquest pressupòsit, l'àmbit nuclear d'atenció serà el repartiment competencial entre les institucions comunitàries i els estats membres, el qual apareix com l'element d'encesa d'un debat després generalitzat a altres àmbits, i molt especialment a la mateixa estructura de la Unió. D'altra banda, l'aspecte competencial ha estat pràcticament absent de l'escassa discussió que s'ha produït a Espanya respecte de la CIG 2000 i, actualment, respecte de la CIG 2004. En especial pot sorprendre aquest silenci en un àmbit que s'ha convertit en el nucli de les demandes de les entitats regionals d'altres països, i assenyaladament dels *Länder* alemanys. Les comunitats autònomes espanyoles, mancades sens dubte d'alguns dels mecanismes d'actuació dels *Länder* alemanys, tenen però alguna cosa a dir al respecte, i no només amb referència a la seva forma de participar en les decisions europees, debat prou conegut a Espanya, sinó també respecte de l'àmbit concret que volen veure regulat des d'Europa i de la intensitat d'aquesta regulació.

2. La discussió competencial com a element d'encesa del debat post-Niça

El sistema competencial de les Comunitats Europees ha estat tradicionalment objecte de polèmica i ha marcat indubtablement l'evolució del sistema d'integració europea. Aquesta afirmació, tan vàlida als inicis de la CEE com durant els anys vuitanta o avui mateix, no ha d'amagar la important transformació patida en aquest àmbit des de mitjan dels anys vuitanta, arran sobretot de l'Acta única europea i del Tractat de Maastricht. Mantenint el principi fonamental de la competència d'atribució individual a favor de les Comunitats, s'ha produït una ampliació progressiva dels títols competencials comunitaris expressos, la qual ha tret protagonisme als mecanismes més polèmics dels anys setanta i vuitanta: la clàusula oberta de l'actual art. 308 TCE (antic art. 235 TCEE) o la doctrina dels poders implícits i, fins i tot, la interpretació expansiva del Tribunal de Justícia. Des del Tractat de la Unió, com a mínim, les competències expressament atribuïdes a les Comunitats Europees depassen clarament l'àmbit econòmic i ofereixen suficients punts de recolzament per a les actuacions comunitàries sense necessitat de recórrer a les clàusules dels poders implícits i similars.

2.1 Els elements expansius de les competències comunitàries

Aquestes transformacions han afectat també el debat sobre l'adequació del sistema de distribució competencial. Si l'objecte d'atenció i crítica durant els anys vuitanta estava essencialment en l'actuació comunitària sense títol competencial i en àmbits aliens a l'econòmic, a l'actualitat el problema deixa de ser la inexistència de base per a l'actuació comunitària i es trasllada a l'abast dels títols competencials existents i a la possible necessitat de reduir-los. No es tracta de criticar la inexistència d'un llistat competencial que, sens dubte, es troba dispers pels Tractats amb precisió i completesa com a mínim no gaire inferior a la dels sistemes federals nacionals. La sensació d'omnipotència competencial de la Comunitat deriva actualment d'altres elements, entre els quals podem destacar els següents:

- a) En primer lloc, el manteniment d'un *caràcter fortament finalista de les clàusules competencials*, a diferència del que acostuma a succeir a l'interior dels estats que coneixen sistemes de distribució territorial del poder. Aquesta estructura dels diversos títols determina inevitablement una força expansiva de cadascun d'ells que fa molt difícil la prèvia delimitació de l'àmbit material atribuït a les Comunitats i que deixa en mans dels òrgans normatius comunitaris, i en última instància del TJCE, l'abast concret de la competència comunitària. A més, aquesta estructura situa inevitablement la finalitat que es pretén assolir en el centre del procés interpretatiu, de manera que dificulta l'aplicació de criteris de subsidiarietat o de proporcionalitat de l'actuació per referència a altres finalitats les quals, encara que només implícitament, se subordinen a la finalitat "constitucionalitzada" als Tractats. L'art. 95 TCE (antic art. 100A), el qual atribueix a la Comunitat la competència per adoptar mesures tendents a l'assoliment i funcionament del mercat interior, és probablement l'exemple paradigmàtic d'aquesta situació, i ha substituït l'antic art. 235 TCE (actual art. 308) com a títol competencial de caràcter més polèmic del Tractat.
- b) En segon lloc, i coherentment amb aquesta determinació finalista de les clàusules competencials, *el caràcter pragmàtic de l'actuació de l'òrgan de què depèn en primera instància la interpretació dels títols competencials: el Consell*. En efecte, independent-

ment de la interpretació més o menys laxa del TJCE, el Consell com a òrgan normatiu fonamental de les Comunitats té encara en les seves mans la primera i fonamental decisió sobre l'existència i la intensitat de la competència comunitària, la qual condicionarà fortament la posterior actuació jurisdiccional. L'actuació del Consell fins avui mostra però que les consideracions juridicocompetencials no tenen un autèntic paper en les decisions dels estats, sinó que serveixen, de vegades, com a argument per defensar els corresponents interessos de fons en cadascuna de les matèries en discussió. El Consell ha renunciat a una eventual funció de custodi de les competències estatals, i els governs se senten, probablement, més còmodes en el nivell comunitari que a l'interior dels seus estats. En conseqüència, els límits competencials poden fàcilment veure's distorsionats per assolir un acord de fons sobre la regulació d'una matèria o, fins i tot, per fugir dels constreyniments dels procediments normatius interns dels estats respectius.

- c) Finalment, i com a corol·lari de les circumstàncies assenyalades, la tendència a l'exclusivitat (normativa) *de facto* de les actuacions comunitàries a través del *detallisme en la regulació dels diferents àmbits materials*. El caràcter finalista dels títols difumina la distinció, present en altres sistemes, entre els principis fonamentals de regulació d'una matèria i el seu desenvolupament detallat; qüestió que la coneguda evolució de les característiques de les directives il·lustra clarament (en l'àmbit de l'assoliment del mercat interior de nou, per exemple), i que només en alguns àmbits i recentment ha rebut alguna resposta a través de les últimes reformes dels Tractats constitutius; respostes a què caldrà referir-se més endavant. Les característiques molt particulars del sistema institucional i de fons comunitari vénen a agreujar aquesta situació.

A partir d'aquests elements fonamentals podem comprendre alguns dels factors que disparen la preocupació de determinats actors nacionals des del Tractat d'Amsterdam, en la mesura en què presenten alguns desenvolupaments competencials nous que s'afegeixen a les característiques diferencials exposades del sistema de distribució de competències:

- a) *L'ampliació material de les competències comunitàries* ha estat molt considerable des de finals dels vuitanta. Els títols expressos d'actuació de les Comunitats s'han multiplicat, tant per donar cobertura a desenvolupaments pràctics que havien tingut lloc amb antelació com per permetre actuacions en nous àmbits que s'han considerat d'interès comunitari; àmbits, a més, que, com dèiem abans, depassen ja definitivament qualsevol vinculació econòmica.
- b) Addicionalment, l'orientació política comunitària des de finals dels vuitanta s'ha fixat clarament entorn de *l'objectiu de la liberalització econòmica i la superació dels obstacles a la competència*. Aquesta finalitat fonamental ve a substituir algunes orientacions anteriors de caràcter més intervencionista que requerien un acord i interpretació comuna de les finalitats fonamentals de l'actuació pública que resultaven dignes de protecció. La nova orientació provoca molt considerables problemes derivats de la discrepància sobre la permissibilitat d'actuacions públiques que persegueixen interessos i objectius definits per les autoritats internes a través de mecanismes que incideixen sobre el lliure mercat. Les diferències de valoració quant al pes d'aquestes finalitats o quant a la proporcionalitat de l'afectació de les llibertats econòmiques en aquest respecte fan que els problemes competencials trobin un ressò molt considerable, per exemple, en relació amb la intervenció pública en la prestació de serveis als ciutadans.
- c) De manera estretament vinculada amb el que s'acaba de dir, els *poders de control de la Comissió en alguns àmbits especialment sensibles* s'han intensificat considerablement amb el pas dels anys. En especial, les tasques de control que es desenvolupen en l'àmbit de la defensa de la competència permeten la intervenció europea en sectors materials considerats propis dels estats i, a més a més, amb una intensitat que depassa el camp normatiu i se situa plenament en l'àmbit de les actuacions executives. Addicionalment, l'actuació correspon en aquests casos a la Comissió, de manera que les possibilitats d'intervenció dels estats són molt més reduïdes, i encara més les de les seves administracions territorials, sobre les actuacions públiques de les quals es projecten freqüentment les actuacions de control de la Comissió.
- d) D'altra banda, la Cimera de Lisboa va plantejar sota el nom de la "*coordinació oberta*" una nova forma d'actuació de les institucions de la Unió, però no de les Comunitats, i especialment del Consell Europeu. La "*coordinació oberta*" es planteja

com la fixació d'objectius consensuats per la Comissió i els estats membres, en la mesura del possible quantitativament determinats, que es desenvolupen paral·lelament a les competències comunitàries o, fins i tot, en àmbits aliens a aquestes, i que manquen dels efectes propis del dret comunitari i, fins i tot, de qualsevol efecte jurídic. Malgrat això la seva virtualitat és molt real i el compromís polític efectiu, de manera que les conseqüències dels acords a nivell intern són prou considerables com per inquietar els titulars interns de les competències, els quals es troben amb unes orientacions, fins i tot quantificades, que disminueixen de fet el seu àmbit de lliure decisió. Els primers apunts en aquesta línia són els desenvolupats en l'àmbit de la lluita contra l'atur, però existeixen ja projectes que amplien aquesta òptica a sectors com ara la immigració, la política social, l'educació, etc., com assenyala recentment el *Llibre blanc de la Comissió per a la governança* (COM [2001] 428).

2.2 La crisi dels mecanismes de garantia del sistema competencial

És a partir d'aquests nous elements que els mecanismes tradicionals de control del sistema de distribució competencial entren en crisi definitiva, i perden fins i tot la reduïda virtualitat que haurien pogut presentar fins aleshores.

El *Tribunal de Justícia de les Comunitats* ha estat tradicionalment criticat per una jurisprudència considerada expansiva quant a la interpretació de l'abast dels títols competencials comunitàris. Certament, durant molts anys el Tribunal s'ha erigit en l'autèntic motor de la integració, tant per la interpretació àmplia dels títols competencials expressos com per l'ús generós de les clàusules implícites i, sobretot, pel desenvolupament dels principis fonamentals de relació entre el dret comunitari i els drets nacionals. Però des de la dècada dels noranta podem afirmar que la jurisprudència i la mateixa autoconcepció del TJCE s'han transformat de manera molt intensa. Després de les reformes dels Tractats de 1986 i 1992 el motor de l'ampliació competencial comunitària es trasllada als Tractats constitutius i al reforçat Consell Europeu, la tasca de determinar les relacions amb el dret nacional esdevé molt més pacífica i, per tant, la funció del Tribunal resulta molt més "conservadora" que no pas creadora. Si a aquests desenvolupaments s'afegeix la pressió institucional que ha convergit sobre el TJCE de bona part d'institucions nacionals (encapçalades per alguns tribunals constitucionals), s'entén que alguns autors hagin vist en les recents sentències del Tribunal de Justícia fins i tot un retrocés en l'àmbit del dret comunitari i una especial sensibilitat per les qüestions competencials i de garantia dels interessos nacionals.

En qualsevol cas, però, cal tenir en compte que els elements d'expansió competencial que consignàvem més amunt difícilment poden trobar una resposta institucionalment adequada en les actuacions del TJCE. Aquest pot renunciar a interpretacions especialment proactives quant al procés d'integració, però, per la seva mateixa configuració institucional, difícilment pot convertir-se en un fre eficaç del procés desenvolupat per les altres institucions comunitàries quan els Tractats ofereixen títols competencials plausibles. Especialment quan els elements competencials citats són d'una naturalesa que en fa difícil el control jurisdiccional, les clàusules de caràcter finalista resulten de molt complexa delimitació i el marge que un Tribunal Constitucional reconeix en aquests aspectes al legislador per a qüestions competencials és, en tots els països federals, molt considerable. A més, en el cas comunitari, cal tenir en compte que tan sols els governs estatals estan en la pràctica legitimats per iniciar una actuació per extralimitació competencial de la Comunitat davant del Tribunal, i aquesta eventualitat es veu en molts casos contrapesada pel que abans s'anomenava ús pragmàtic de l'actuació comunitària. Finalment, les noves fórmules d'actuació que resulten més agressives des del punt de vista competencial (la "coordinació oberta" i altres mecanismes cooperatius similars) acostumen a quedar, per la seva mateixa configuració, fora de l'àmbit d'actuació del Tribunal. Finalment, pel que fa a l'actuació controladora de la Comissió abans citada, el Tribunal s'ha de moure en un àmbit normatiu en el qual la posició acordada a les llibertats econòmiques és especialment reforçada i, en canvi, les finalitats que persegueixen els estats en les seves actuacions controlades per la Comissió troben una acollida de molt menor intensitat als Tractats constitutius, de manera que li resulta difícil desenvolupar plenament un test de proporcionalitat similar als utilitzats a les jurisdiccions nacionals.

Aquest últim aspecte permet apuntar algunes línies d'actuació en aquest àmbit que dotin al TJCE amb mitjans adequats per limitar les actuacions de la Comissió en aquests casos. En aquesta línia es troben les creixents reserves competencials expresses als Tractats en favor dels estats, o també la "constitucionalització" a nivell comunitari d'altres finalitats de l'actuació pública que poden justificar l'abstenció comunitària en benefici de marges

d'actuació estatal. La Declaració de drets proclamada a Niça té un paper indubtable referent a això.

La dificultat del Tribunal de Justícia per donar resposta a les necessitats de reforçar el control competencial de les actuacions comunitàries pot veure's exemplificada a través del que ha succeït amb el principi de subsidiarietat, introduït amb caràcter general l'any 1992 en el Tractat de la Unió. Independentment de l'opció concreta que pugui sostenir-se, la inadequació d'un paràmetre d'aquest tipus per a la tasca jurisdiccional es trasllueix en el debat sobre la justiciabilitat del principi de subsidiarietat, així com, d'altra banda, la complexitat de sotmetre l'actual sistema de distribució competencial a altres paràmetres de més fàcil control per part d'un tribunal. Si les clàusules competencials actuals són obertes, finalistes, sotmeses a valoracions polítiques, etc., el principi de subsidiarietat comparteix pràcticament totes aquestes característiques, de manera que difícilment pot servir de remei per a la imprevisibilitat del repartiment competencial; ben al contrari, potencia encara més aquesta característica i no opera com a contrapès de la dinàmica expansiva de les clàusules competencials malgrat els esforços de precisar els diversos elements que el componen (tests d'eficàcia, necessitat, supranacionalitat i proporcionalitat, entre altres). Precisament per això, al marge ara de qualsevol discussió sobre la vinculació formal del TJCE al principi, la subsidiarietat no ha tingut cap paper rellevant en la jurisprudència dels darrers anys.

Però tampoc sembla que la subsidiarietat hagi transformat la dinàmica d'actuació de la resta d'institucions comunitàries, essencialment d'aquelles que haurien de veure's en una posició adequada per respondre a les qüestions de valoració que planteja el principi: Comissió, Consell i Parlament. Les revisions del dret comunitari vigent i de les propostes de la Comissió a partir del principi de subsidiarietat no semblen haver portat més enllà d'una certa racionalització del teixit normatiu comunitari. Tampoc la densitat de les normes comunitàries sembla haver disminuït, o, si ho ha fet en algun cas, la causa d'aquesta disminució es troba més probablement en la dificultat d'assumir estàndards comuns entre els estats en algunes matèries i, per tant, en el recurs a mecanismes de reconeixement automàtic de les actuacions de qualsevol estat d'acord amb el seu dret intern, per naturalesa menys agressius des del punt de vista competencial. Deixant de banda alguna opció particular d'algun dels estats membres en el procediment intern de preparació de la posició nacional, la subsidiarietat no ha estat seriosament assumida com a element de contenció de l'exercici de les competències comunitàries.

El resultat final d'aquesta suma d'elements és una sensació de manca de límits a l'actuació comunitària, l'extensió i intensitat de la qual resulta a més difícilment previsible. Aquesta sensació és especialment forta en aquells subjectes que no compten amb mecanismes de participació directa en el procés normatiu que els compensin per les pèrdues de capacitat i llibertat decisòria interna, i que, a més, no disposen de cap instrument d'oposició efectiva *a posteriori* a les decisions comunitàries que consideren excessives des del punt de vista competencial. En aquest sentit els *Länder* alemanys han pres la iniciativa i han reclamat en els darrers anys importants transformacions en el sistema competencial comunitari; són aquestes demandes les que trobem en l'origen de la Declaració núm. 23 del Tractat de Niça.

3. El debat competencial entorn del Tractat de Niça

3.1 L'origen del procés post-Niça

El debat sobre la qüestió competencial era ja present a la discussió molt abans de la Conferència de Niça. Les seves primeres expressions formalitzades poden buscar-se en les reformes constitucionals que tenen lloc per a la ratificació del Tractat de Maastricht a diversos països i que inicien la línia d'intentar sotmetre el procés d'integració a alguns principis constitucionals bàsics, entre els quals acostuma a trobar-se el de subsidiarietat. Aquesta línia es reforça amb les diverses sentències dels tribunals constitucionals d'alguns països europeus amb ocasió també de Maastricht i, fins i tot, amb la jurisprudència del TJCE. Malgrat això, el debat se situa durant aquests anys, almenys en el pla normatiu i jurisprudencial, com una qüestió d'adequada aplicació i respecte del sistema competencial existent i de millora de les seves garanties, sense que les successives reformes dels Tractats acordades a Amsterdam i a Niça canviïn en primera instància aquesta perspectiva.

Les discussions prèvies a la Cimera de Niça, però, veuen un canvi qualitatiu rellevant en les posicions d'alguns participants: la qüestió competencial és absent del marc formal de

la Conferència com no havia succeït en cap reforma anterior, ja que el programa de la CIG, acuradament delimitat, se centrava en les reformes institucionals necessàries per a l'ampliació, però, en canvi, les demandes de revisió competencial n'incrementen la intensitat fins al punt de demanar obertament la renacionalització d'algunes polítiques. L'encara recent crisi de la Comissió sembla haver reforçat l'euroescepticisme que en els darrers anys es va estenent pels diversos països i la consciència un xic difusa d'una necessària reforma general de la Unió que la centri en les seves tasques i li permeti una major eficàcia, i encara més en un marc financer progressivament restringit. L'element decisiu de canvi és que aquestes demandes competencials troben finalment entrada a les discussions de la Conferència a través de les posicions governamentals d'alguns països, i molt especialment de la posició alemanya.

Al pes tradicional d'Alemanya en el procés d'integració s'afegeix en aquest cas la posició de força en què es troba aquest país durant la Conferència i en finalitzar aquesta, la qual li permet obtenir el compromís de celebració d'una nova ronda de reformes dels Tractats l'any 2004, l'objecte fonamental de la qual és precisament la reivindicació competencial, central en la posició alemanya, la qual no havia pogut ser atesa durant la Conferència de Niça en trobar-se exclosa dels aspectes que delimitaven el seu objecte i per la complexitat de dur a terme simultàniament una reconsideració global del sistema competencial comunitari de manera simultània a la discussió de les regles fonamentals de composició i distribució dels vots en el Consell. La representació alemanya introdueix la qüestió competencial per motius molt diversos: des de l'Acta única europea, i sobretot des del Tractat de Maastricht, les reserves de la doctrina jurídica i econòmica germànica sobre el procés d'integració han crescut progressivament juntament amb les discussions sobre l'eventual renúncia a l'estatalitat alemanya i el caràcter i la naturalesa de la Unió. Les advertències del Tribunal Constitucional Federal també semblen haver acabat influenciant considerablement la posició alemanya, i el canvi de Govern de l'any 1998 i l'evolució de les relacions amb França en el marc de la construcció europea no són tampoc alienes a aquest canvi de posició; com tampoc ho és, probablement, la situació financera posterior a la reunificació alemanya i les creixents reclamacions de revisió de l'aportació alemanya al pressupost comunitari, bé en termes relatius, bé en termes absoluts.

Però un element central deriva de les demandes i la posició constitucional de les autoritats regionals (i en menor grau, locals) en el sistema alemany. Els *Länder* s'han convertit des de mitjan dels vuitanta en un dels observadors més crítics amb l'evolució competencial europea, la qual ha estat vista en múltiples ocasions com un procés de pèrdua de capacitats de decisió i de sotmetiment a decisions europees allunyades de la realitat i amb una base de legitimació inferior a la dels mateixos *Länder*. A aquests elements s'afegeix la qüestió financera, la qual cobra una especial rellevància després de la reunificació alemanya i en el context de les discussions sobre el mateix sistema de finançament dels *Länder*: si no es posa en qüestió l'existència del procés d'integració europea sí que es discuteix obertament sobre la seva intensitat i les seves característiques, reclamant un retorn de competències al nivell nacional, tant a través d'un major marge de desenvolupament de les decisions fonamentals comunitàries com mitjançant una renacionalització completa d'alguns àmbits competencials o amb una disminució de la intensitat de control derivada de les actuacions de la Comissió en l'àmbit de les ajudes d'Estat i, en general, de la defensa de la competència. Els *Länder* han canviat la perspectiva: després de molts anys de reclamar, i aconseguir en part, una millora de la seva participació en el procés decisor comunitari, han passat a prioritzar clarament la contenció d'aquest procés en límits competencials clars.

Aquestes demandes, primer limitades a alguns *Länder* aïllats, es generalitzen progressivament i amb matisos durant els anys noranta, i els documents dels *Länder* previs a la Cimera de Niça les situen en el lloc central de la llista d'interessos regionals, fins al punt de condicionar expressament la posició global dels *Länder* respecte dels resultats de la Conferència a la recepció concreta de les demandes competencials en els nous Tractats reformats. Aquest condicionament exprés obté una enorme rellevància a partir de la posició constitucional extraordinàriament forta que la Constitució federal reconeix als *Länder*, no només pel pes jurídic de les seves posicions en el procés decisor comunitari, sinó sobretot perquè la ratificació dels Tractats comunitaris se sotmet a l'obtenció del vot positiu del Bundesrat. Les expressives amenaces de negar-se a la ratificació per part d'un nombre considerable de *Länder* (també els socialdemòcrates) si no s'obtenia alguna resposta a les seves reivindicacions competencials fan que el Govern alemany assumeixi efectivament la posició defensada pels seus *Länder* i exigeixi a Niça algun compromís que pugui permetre-li obtenir la ratificació del Bundesrat. Aquest compromís és la Declaració final núm. 23, la qual dóna finalment entrada a les reivindicacions competencials, encara que ajornant-les a l'any 2004 en el marc d'una nova Conferència Intergovernamental.

3.2 La demanda d'un catàleg competencial

Els documents dels *Länder* alemanys coincideixen en la proposta de determinar un catàleg competencial de manera expressa sobre el model de les llistes existents en els diversos models federals. Pel que fa a això cal destacar que la noció de catàleg de títols competencials no només no és novedosa en l'àmbit comunitari, sinó que constitueix el nucli de l'actual sistema de distribució competencial entre les Comunitats Europees i els estats membres. Les Comunitats poden actuar únicament en virtut d'una atribució competencial assumida en algun dels Tractats constitutius, i només en la mesura prevista pel títol corresponent, per bé que aquests estiguin repartits al llarg dels diversos Tractats constitutius. La virtualitat pràctica d'aquest principi, però, com hem vist, resulta molt reduïda, fins al punt que alguns autors han considerat que el principi és una construcció merament teòrica que amaga una autèntica llibertat competencial per part de les institucions comunitàries. En la mateixa línia apunten les recents declaracions del president de la Comissió, Sr. Prodi, davant del Parlament Europeu (les quals encapçalen alguns dels treballs preparatoris del *Llibre blanc de la governança*), segons les quals, "jo crec que hem de deixar de pensar en termes de poders jerarquizats, separats pel principi de subsidiarietat, i començar a imaginar més aviat un sistema en xarxa en el qual els diversos nivells de govern treballen conjuntament en l'elaboració, la proposició, la posada en funcionament i el seguiment de les polítiques". Fins i tot posades en el seu context de declaració política no deixen de donar arguments als que acusen les Comunitats d'operar al marge del sistema d'atribució de competències.

La reivindicació d'un catàleg competencial no s'esgota, però, en reclamar la seva real vigència o en la simple sistematització dels títols actuals dispersos en els Tractats: la noció del catàleg competencial s'ha convertit en l'expressió resumida d'una autèntica transformació del tipus de títols competencials que es troben actualment als Tractats; transformació que passaria pels aspectes següents:

- a) En primer lloc, la possible previsió d'un doble llistat competencial, de manera que *també les competències dels estats es trobessin consignades en els Tractats*. L'oportunitat d'aquesta previsió expressa ha estat polèmica entre la doctrina i els mateixos *Länder*. En un principi pot semblar un pas més en el procés d'intensificació comunitària que els Tractats constitutius assumeixin expressament la tasca d'adjudicar competències als estats. Però la pràctica desenvolupada, tant en l'àmbit comunitari com als ordenaments federals, demostra que l'existència d'atribucions expressives de competència resulta molt més efectiva que les clàusules residuals o generals de competència en cas de disputa competencial. Aquesta línia és la que de fet han començat a seguir les més recents reformes dels Tractats comunitaris en incloure de manera cada cop més habitual reserves expressives a la competència estatal sobre determinades matèries o aspectes concrets d'una matèria, de manera que el Tribunal de Justícia pot més fàcilment trobar arguments clars (que no necessiten una complexa interpretació valorativa) que justifiquin una declaració d'excés competencial per part de la Comunitat (la reforma de l'art. 95, antic 100A al Tractat d'Amsterdam, n'és un bon exemple). Des d'aquest punt de vista, un element fonamental de la reforma estaria en llistar els poders que han de quedar en mans dels estats o, com a mínim, en preveure expressament la prohibició que les actuacions de la Comunitat envaeixin determinats àmbits materials considerats essencials o especialment necessitats de protecció. L'èmfasi en la garantia de les identitats nacionals de l'art. 6.3 del TUE introduït pel Tractat d'Amsterdam (present també en la Declaració de les regions constitucionals de 28 de maig de 2001) troba aquí una clara línia d'expressió.
- b) Una aplicació específica d'aquesta línia es troba en la constant referència en els textos del Bundesrat i dels diversos *Länder* alemanys a la necessària *limitació de les capacitats d'intervenció de la Comissió en l'àmbit de la prestació dels serveis públics per part de les entitats territorials dels estats membres*. Els problemes deriven de les exigències comunitàries de liberalització de serveis públics prestats fins ara en règims de monopoli o fortament intervinguts, i dels controls comunitaris sobre les ajudes públiques a les entitats (privades o públiques) prestadores de serveis públics. Aquestes mesures i aquests controls dificulten cada cop més les actuacions tradicionals dels *Länder* de les entitats locals alemanyes en àmbits també cada cop més allunyats de l'activitat econòmica i que tradicionalment constitueixen el cor de les actuacions locals. Així els *Länder* veuen amenaçats de manera cada cop més directa molt diversos sectors, com ara el de les infraestructures (especialment les de caràcter educatiu i cultural), els serveis de correus, seguretat pública o, fins i tot, educació i sanitat, els serveis d'abastiment d'aigua, energia o comunicacions, els mecanismes de recollida de

residus, etc. Se sosté que les mesures liberalitzadores gairebé impossibiliten les actuacions i prestacions que pretenen garantir l'accés igualitari dels ciutadans i la continuïtat de determinats serveis de caràcter essencial, així com el control públic sobre el seu règim de prestació. Aquests aspectes justifiquen l'exigència d'una clàusula específica de protecció en els Tractats comunitaris que les excloués del control de la Comissió, excepte en casos d'abús manifest de la clàusula, impossibilitant fins i tot les actuacions de vigilància més incisives per part de les autoritats comunitàries. El caràcter lucratiu o no del servei es proposa com l'element que més clarament podria definir els àmbits d'aplicació d'aquesta clàusula, mentre que es refusa expressament l'actual diferenciació basada en l'afectació o no al funcionament del mercat, la qual resulta de molt més difícil precisió i que implica la intervenció de consideracions valoratives de caràcter indeterminat. D'altra banda, cal tenir en compte que les reivindicacions dels *Länder* refusen també de forma expressa que la garantia de les possibilitats d'intervenció públiques es faci a través de la fixació d'estàndards comuns a nivell europeu, definits per les autoritats comunitàries. L'oposició a aquesta possibilitat es fonamenta en el mateix principi de subsidiarietat i en les característiques i prioritats polítiques molt diverses als diferents països i regions europeus, però s'entreu també la voluntat d'evitar qualsevol mesura que pugui portar a l'establiment de mínims europeus que justifiquin noves transferències financeres per millorar els serveis públics dels països amb un menor nivell de prestació que vinguin per tant a carregar sobre les aportacions financeres alemanyes al pressupost comunitari.

- c) Més complex resulta un tercer element implícit, i en ocasions explícit, en totes les demandes de llistats competencials: l'objectiu de tots aquests moviments és assolir una claredat i previsibilitat en l'atribució competencial que s'oposa essencialment a l'actual caràcter finalista de les normes d'atribució competencial. L'element clau és, doncs, la *transformació dels títols competencials finalistes en títols de caràcter material* sobre el model existent a la major part de països federals, d'una força expansiva molt menor. La qüestió és si resulta possible i acceptable per part de tots els estats una transformació d'aquest tipus quan l'*acquis* comunitari i la dinàmica d'actuació i decisió de les Comunitats durant tota la seva història ha estat tan caracteritzada i configurada per alguns títols finalistes, com ara la consecució de les llibertats fonamentals o del mercat únic, més recentment. A més, aquesta transformació pressuposa que el procés d'integració passa d'una fase essencialment activa a una altra de gestió i garantia d'objectius ja assolits. Una transformació com la ressenyada en cap cas és una operació merament tècnica, sinó que significa la reapertura de la discussió sobre cadascun dels actes comunitaris existents i les possibilitats futures d'actuació. La força de la inèrcia d'un sistema amb gairebé cinquanta anys d'història pot començar a ser excessiva per a una operació d'aquest tipus, sobretot quan els interessos de cada país continuen essent divergents en cadascun dels títols i actes comunitaris afectats. En qualsevol cas l'oposició a nous títols de caràcter expansiu s'exemplifica en l'oposició dels *Länder* alemanys a qualsevol efecte competencial de la Declaració de drets proclamada a Niça.
- d) El quart element que acostuma a vincular-se amb la demanda d'un llistat competencial és el seu *àmbit d'aplicació*. Es tracta en especial de no deixar fora de la virtualitat de la distribució competencial àmbits en què l'actuació europea (no necessàriament comunitària) no desplega els estrictes efectes normatius del dret comunitari: en especial, el desplegament de programes financers que es presenten en ocasions com de recolzament de les actuacions dels estats membres i els mecanismes de concertació del tipus de la coordinació oberta. En aquest segon cas la decisió adoptada en el marc europeu (en el Consell Europeu, habitualment) manca d'efectes normatius per als mateixos estats membres, i per tant pot prendre's sense més condicionants que qualsevol acord internacional (de fet, amb menys condicionants que aquests). Però cal tenir en compte que el procés d'integració europea fa que fins i tot a manca d'aquests efectes normatius i fora de l'àmbit institucional comunitari actuacions d'aquest tipus despleguin efectes polítics molt intensos a l'interior dels estats membres, els quals no resulten precisament irrelevants per a les administracions regionals. És des d'aquesta situació que cal entendre la demanda d'extensió de la distribució competencial a aquest tipus d'activitats, la qual, després de ser constantment present als documents dels *Länder* alemanys, es troba de nou a la Declaració de les regions constitucionals de maig del 2001, en resposta clara a les afirmacions abans reproduïdes del president Prodi sobre la necessària superació dels sistemes de clara atribució competencial a favor de mecanismes de interrelació i exercici conjunt de les actuacions per part de totes les administracions implicades. La situació és lleugerament diferent pel que fa a l'àmbit de les actuacions financeres, ja que aquí, juntament amb la finalitat de garantir la llibertat d'actuació de les institucions nacionals en els seus àmbits competencials, té un

paper important la clara opció financera dels *Länder* alemanys de reduir en la mesura del possible les seves aportacions a pressupostos aliens, i especialment als comunitaris, en la mesura que es converteixen de fet en fluxos de redistribució a favor de les regions menys desenvolupades, essencialment dels països del sud d'Europa.

- e) L'últim aspecte present en les demandes dels *Länder* alemanys, corol·lari lògic dels anteriors, és la necessitat de *renacionalitzar algunes decisions i, fins i tot, àmbits complets de les polítiques comunitàries*. Les demandes se centren en la política agrícola, però abasten també altres aspectes de la política regional i de cohesió, i la pràctica totalitat de les decisions sobre aspectes culturals, educatius o socio-sanitaris que poden prendre's actualment a les instàncies comunitàries, reconduint-les dràsticament, en el millor dels casos, a actuacions d'estricta suport de les decisions estatals. La repetidament citada Declaració de les regions constitucionals cita expressament com a àmbits claus que necessiten d'una millor delimitació (i per tant, no necessàriament una renacionalització completa) el "funcionament del mercat interior", la "política regional i de cohesió econòmica i social", la "política agrícola comuna", la "política mediambiental", la "investigació, tecnologia i societat de la informació" i l'"educació, mitjans de comunicació i cultura"; relació que mostra l'amplitud de l'operació de redelimitació competencial que es demana. Cal tenir en compte la dificultat de definir la matèria en què s'emmarca determinada actuació comunitària, i per tant els abasts molt diferents que pot assolir una reivindicació del tipus de l'expressada, fins i tot en àmbits en què existeix un major acord sobre la seva bondat, com ara els educatius i culturals.

Amb caràcter general, les propostes esmentades presenten possibilitats i valoracions molt diverses. Si l'opció de precisar l'actual llistat competencial i completar-lo amb reserves específiques als estats ha estat ja iniciada en els darrers anys i, per tant, compta amb possibilitats rellevants de ser continuada, les transformacions més intenses del sistema vigent, com ara el pas a un llistat essencialment material i no finalista o una forta renacionalització de les actuals competències comunitàries, semblen alternatives que actualment no compten amb un suport suficient entre els estats membres, si bé estan per primer cop sobre la taula de negociacions.

En qualsevol cas, resulta interessant cridar l'atenció sobre una aparent paradoxa: algunes de les propostes més restrictives per a la integració europea des del punt de vista competencial resulten en canvi extraordinàriament "integracionistes" des del punt de vista de l'exercici de les competències que finalment restarien en mans comunitàries: decisions majoritàries, aplicació de les regles comunitàries a tots els àmbits de cooperació entre els estats europeus, amplis poders de la Comissió, increment de la intervenció del Parlament Europeu o, fins i tot, clara acceptació del model federal amb una segona cambra formada pels estats i amb una Constitució europea són elements que es combinen amb la presència d'un clar llistat competencial més restrictiu que la situació actual. Des d'aquest punt de vista, la discussió esdevé massa complexa per reduir-la a un enfrontament entre integracionistes i estatalistes o nacionalistes, i posa de manifest una tradicional tensió en l'àmbit comunitari entre l'amplitud de l'àmbit material d'actuació i l'existència d'acords de fons sobre les mesures a adoptar i el caràcter supranacional o interestatal dels procediments d'adopció d'aquestes mesures i la seva intensitat. De vegades un avenç considerable en la "qualitat" de la integració a través de procediments creixentment supranacionals pot significar una important reducció del nombre de decisions efectivament adoptades i, per tant, de la "quantitat" de la integració. La qüestió és fins a quin punt un retrocés rellevant en la quantitat no significa també un estancament en la qualitat de la integració. En referir-nos breument als possibles escenaris de futur de la construcció comunitari caldrà reprendre aquestes consideracions.

3.3 La transformació procedimental de la subsidiarietat: la garantia del repartiment

La segona gran línia de les propostes competencials dels darrers mesos es troba en la potenciació del principi de subsidiarietat en l'exercici de les competències comunitàries, incidint així no tant en l'existència d'una competència com en la seva intensitat, i intentant traslladar a l'àmbit comunitari les distincions habituals en els sistemes federals (si bé amb un èxit pràctic molt discutible en gairebé tots els casos) entre normes bàsiques o fonamentals i normes de desenvolupament. En qualsevol cas, l'experiència desenvolupada fa que es consideri que la correcta comprensió de la subsidiarietat exigeix sobretot un enfocament procedimental. No es tracta, doncs, de donar un contingut concret a la subsidiarietat com a límit objectiu a decisions excessivament detallades o que poden ser pre-

ses de manera més adequada en nivells més propers al ciutadà, ja que aquestes apreciacions són molt subjectives i complexes. L'objectiu és el de formalitzar un moment específic de consideració del projecte d'actuació comunitària a la llum del principi de subsidiarietat, creant per tant una fase procedimental necessària i pública, prèvia a l'adopció de l'acte, en la qual calgui justificar-lo des del punt de vista de la subsidiarietat. Aquesta funció, doncs, no tant com un paràmetre de control jurisdiccional sinó com un element de necessària consideració en el procés normatiu. Es tracta de traslladar a cadascuna de les institucions comunitàries, i especialment al Consell, l'experiència del sistema intern alemany, el qual compta amb un moment procedimental i un test específic sobre el respecte del principi de subsidiarietat per part dels diversos projectes normatius comunitaris, plasmat en les actuacions del Bundesrat i en el Reglament comú dels ministeris federals.

Es tracta de portar el principi de subsidiarietat a la seu que li resulta més adequada, la qual no és la del control jurisdiccional, sinó la de la valoració política de l'oportunitat de la mesura (com d'altra banda semblen mostrar experiències sobre conceptes similarment ambigus o valoratius com el de les bases a Espanya o el de la legislació concurrent de l'art. 72.2 de la Constitució alemanya i la jurisprudència que ha recaigut sobre aquests). Es busca, per tant, una consideració seriosa de les exigències derivades del principi per part de les autoritats comunitàries (entenen per tals també els representants nacionals al Consell de Ministres), i amb aquesta finalitat dues línies d'actuació resulten necessàries: la introducció d'aquestes consideracions dins dels diversos procediments nacionals de preparació de les discussions comunitàries i el caràcter formal i públic de l'examen de la subsidiarietat durant el procediment decisor comunitari, reformant amb aquesta finalitat les regles actuals de decisió. A aquest respecte el procediment formalitzat als annexos 9 i 10 a l'art. 74 del Reglament comú dels ministeris federals d'Alemanya (GGO) resulta d'especial interès en precisar tant els casos i participants en el test de respecte de la subsidiarietat i la proporcionalitat en els projectes europeus com el contingut del mateix test.

En qualsevol cas, les demandes referides al principi de subsidiarietat amb aquesta comprensió s'assumeixen com a complementàries de les modificacions abans esmentades en referència als catàlegs competencials, ja que la concepció procedimental de la subsidiarietat no és suficient per si mateixa per garantir un respecte clar en àmbits considerats essencials pels *Länder*: segueix essent essencialment un principi sobre la intensitat de la intervenció comunitària, i no sobre la seva existència, i segueix essent un principi excessivament obert i ambigu. A diferència del debat d'inicis dels noranta, la subsidiarietat no es considera com l'element fonamental de garantia dels *Länder*, sinó com un element complementari d'un clar repartiment competencial.

La real consideració del principi de subsidiarietat en el si de les institucions comunitàries (i el mateix podem afirmar dels procediments nacionals de preparació de les posicions dels estats) reclama, però, que existeixi algun subjecte institucionalment interessant en el respecte del principi en el procés decisor: ni els governs nacionals ni la Comissió ni el Parlament Europeu resulten adequats referent a això. Per aquest motiu, la consideració procedimental del principi de subsidiarietat va indissolublement lligada a un increment de la presència regional al procés comunitari la qual, en algunes demandes, es complementa amb la necessària "constitucionalització" en els Tractats constitutius del principi d'autonomia regional i d'autonomia local.

3.4 La presència regional a les institucions

Recordàvem abans que un dels elements que són a l'arrel de les insatisfaccions amb l'actual sistema de distribució de competències entre Comunitat i estats membres és la manca de representació dels subjectes autènticament afectats per la pèrdua de les capacitats de decisió interna sense compensació de cap tipus. Si l'objecte comú a totes les propostes en l'àmbit competencial és garantir el manteniment d'un major àmbit de decisió (i, per tant, de diferenciació) a l'interior de cada estat, l'interessat en garantir el compliment dels mecanismes que s'introdueixin amb aquesta finalitat seran els subjectes que a l'interior dels estats gaudeixen d'aquesta llibertat. Aquests, però, no participen actualment en el procés decisor comunitari: la visió de l'estat membre com una unitat representada pel seu govern en el Consell provoca que sigui el govern de l'estat qui assumeixi en l'àmbit comunitari aquesta tasca de garantia: però el govern de l'estat (i la seva Administració) acostumen a trobar-se més còmodes en el procés de decisió comunitari que no pas en els processos interns dels seus estats, i per tant difícilment satisfà realment

aquesta funció de garantia.

Les propostes que estem considerant trenquen necessàriament amb aquest caràcter monolític de l'estat (d'altra banda ja esquerdat en la pràctica diària de les Comunitats) i parteixen de la necessitat que el mateix dret comunitari prevegi l'existència de subjectes diversos dins de cada estat. Aquesta exigència hauria d'adreçar-se en primer lloc als parlaments nacionals (grans perdedors de capacitat de decisió en el procés d'integració), però la situació actual del parlamentarisme caracteritzada pel domini del govern a través del partit majoritari fa que en la majoria dels casos els parlaments no aportin res de nou al procés, almenys en matèria de garantia competencial (diferent pot ser el cas en matèria de garantia de la pluralitat i publicitat del procediment). Els subjectes essencials referents a això són els poders regionals, i en la seva participació se centren les demandes dels *Länder*, els quals, referent a això, combinen la represa de qüestions tradicionals amb d'altres relativament novedoses i referides específicament al respecte dels límits competencials.

Pel que fa a les primeres, la recent Declaració de les regions constitucionals de 28 de maig de 2001 les resumeix tant pel que fa a la participació en el Parlament Europeu a través de la determinació de circumscripcions d'elecció d'àmbit regional allà on aquestes no existeixen, com a la participació en el Consell (per imperatiu del dret comunitari) i a la participació en el Tribunal de Justícia a través de l'ampliació de la legitimació a les regions amb competències legislatives. Igualment coneguda és la demanda de millora dels procediments interns de participació regional prèvia a la definició de les diverses posicions nacionals en assumptes comunitaris. En qualsevol cas, aquesta opció es troba amb els inconvenients de la impossibilitat de generalització a tots els estats i de desenvolupament fonamentalment intern de la participació, cosa que resulta molt més difícil de canalitzar durant les discussions dels òrgans comunitaris. D'altra banda, cal tenir en compte que una major participació regional en les diverses posicions nacionals sens dubte contribuiria a una millor defensa de les competències que recauen normalment en les regions, però resulta molt més permeable a la presència d'interessos nacionals de fons que facin acceptable una renúncia competencial a canvi de determinades contraprestacions quant al contingut de l'acte que es negocia. Aquesta possibilitat resulta més complexa en una participació regional conjunta a nivell comunitari, i és aquest l'àmbit en què les reivindicacions recents han aportat alguna novetat.

L'element més novedós en les demandes dels *Länder* i de les regions constitucionals en el recent document és la superació de la reivindicació de transformació i creixement de protagonisme del Comitè de les Regions. Sense renunciar expressament a les tradicionals demandes en aquesta línia i a un reforçament de la posició del Comitè enfront de la resta d'institucions, i especialment de la Comissió, la prioritat passa a ésser l'assoliment d'algun mecanisme de presència específica de les regions amb competències legislatives, dins o fora del Comitè de les Regions, amb unes funcions especialment orientades a la garantia dels interessos, però sobretot de les competències, de les regions. Aquest òrgan, que estaria constituït exclusivament per les regions amb competències legislatives, ja que en l'afectació a aquesta potestat hi ha el fonament de la participació en la decisió comunitària, plasmaria el que abans es presentava com el moment procedimental de control del respecte al repartiment competencial i al principi de subsidiarietat, i ho faria independentment del pes jurídic de les seves decisions, ja que s'assumeix que en l'actual marc comunitari resulta difícil introduir un nou òrgan amb capacitats vinculants en el procés decisor. Però es preveuen altres mecanismes que elevarien l'eficàcia d'un òrgan d'aquest tipus, i que van des de l'obligació expressa de Consell i Comissió de justificar la seva posició quan s'apartin de la posició regional fins a la necessitat d'obtenir majories més qualificades per superar un eventual "vet" regional.

Una segona línia de reivindicació d'especial rellevància es troba en l'àmbit jurisdiccional. La reclamació tradicional de legitimació activa davant el Tribunal de Justícia per a les regions amb competències legislatives, assimilant-les als estats, es manté. Però sorgeix ara, i no només des dels *Länder* alemanys, la reivindicació d'instrumentar algun tipus de garantia addicional al repartiment competencial. Aquesta garantia es concretaria en un nou òrgan jurisdiccional de composició diferent (essencialment donant entrada als tribunals constitucionals nacionals o a altres institucions estatals que n'escollissin membres) encarregat exclusivament de dirimir les controvèrsies competencials entre estats i institucions comunitàries (si bé la definició concreta d'aquest àmbit pot resultar extraordinàriament difícil), i que traduís una sensibilitat i una dinàmica nacional que actualment, s'afirma, és absent en el TJCE. Si bé és difícil avaluar les possibilitats d'èxit d'una proposta d'aquest tipus (la qual transformaria absolutament la posició del Tribunal actual), els seus efectes de pressió sobre el Tribunal de Justícia poden no ser negligibles,

així com els efectes que pot desplegar en els procediments polítics interns de proposta de membres de l'actual Tribunal de Justícia.

En conclusió, doncs, les recents demandes es mouen en les línies d'enfortir el sistema de distribució competencial tant a través de modificacions en la seva estructura (l'listats, reserves expressades dels estats, caràcter material enfront de l'actual finalisme) com de canvis procedimentals que dotin el repartiment competencial i el principi de subsidiarietat d'efectives garanties, procedimentals i jurisdiccionals.

4. L'ampliació del debat a l'estructura de la Unió

Si bé el debat competencial és en l'origen de la Declaració final que ha obert el procés post-Niça, la mateixa Declaració final apuntava ja altres elements que havien de trobar ressò en la propera Conferència del 2004: el valor de la Carta de drets fonamentals proclamada solemnement a Niça però encara no incorporada als Tractats, la simplificació d'aquests últims i la millora de la participació dels parlaments nacionals en la construcció comunitària. Aquests elements concrets, d'àmplia potencialitat expansiva, s'han vist ràpidament depassats i el debat se centra des de l'endemà mateix de la Cimera de Niça (i fins i tot des d'abans) en la concepció i estructura mateixes del procés d'integració.

De fet, en les qüestions previstes a la Declaració final s'entreveu ja una preocupació per un element que progressivament se situa sobre la taula: la legitimitat del procés d'integració i de les decisions preses per les institucions comunitàries. El tradicional debat sobre el dèficit democràtic de les institucions europees es planteja ara de manera molt més incisiva tant per l'increment de les responsabilitats assumides a nivell comunitari com per l'ampliació dels participants, i es planteja, a més, en un context marcat per una crisi en la tradicional acceptació del procés d'integració per part de les poblacions dels diversos estats. La incorporació de la Carta de drets i la participació dels parlaments nacionals pretenen en primer lloc enfortir la vinculació del ciutadà al procés d'integració, mentre que la simplificació dels Tractats és un pas en la mateixa direcció a través de l'increment en la transparència, la qual s'ha convertit en els darrers anys en la noció que es considera clau per incrementar la legitimitat democràtica de la Unió i les Comunitats.

4.1 La proposta alemanya: "federalisme" i "renacionalització"?

El discurs del ministre d'Afers Alemanys, Sr. Fischer, de maig de 2000 ha estat el tret de sortida d'aquesta discussió, definitivament oberta un cop s'ha assumit l'existència d'una nova Conferència l'any 2004. El ministre Fischer parteix també d'aquestes preocupacions sobre legitimitat de la construcció europea, però considera que la fase actual de la integració és ja massa intensa per poder trobar una resposta adequada en canvis concrets dins del mateix marc de desenvolupament seguit fins ara, i proposa, per tant, un debat que es projecti sobre la mateixa estructura de govern de les Comunitats i que doni el pas definitiu per acostar la seva configuració institucional a la d'un Estat federal. La proposta del ministre Fischer, després assumida de manera molt similar pel canceller Schröder i pel Partit Socialdemòcrata Alemany, es caracteritza per la *transformació del sistema institucional comunitari en la línia dels sistemes parlamentaris federals clàssics*, amb la creació d'una segona cambra de representació dels estats (escollida directament per les corresponents poblacions o pels parlaments nacionals), enfront d'una primera cambra d'elecció directa (reforçant així l'actual pes demogràfic d'Alemanya), de la qual sorgeix un govern responsable políticament davant d'ella. Tant en aquest model com en l'alternatiu d'elecció directa del Govern europeu, l'emancipació del nivell polític comunitari respecte del nacional és molt rellevant (ja que fins i tot la Cambra estatal és escollida directament, o en qualsevol cas és de composició partidista plural per a cada estat), trencant així amb el mètode comunitari fins avui seguit d'integració a partir dels governs nacionals.

El contingut de la proposta alemanya, però, no pot separar-se de les consideracions competencials abans efectuades: la proposta es vincula indissolublement amb una rellevant reducció competencial de les institucions comunitàries i amb una estricta vinculació de tota actuació al repartiment competencial, de manera que l'assoliment d'un marc institucional molt més integrat es combina amb un àmbit d'actuació menor i amb la renacionalització de diverses polítiques. Aquesta aparent paradoxa resulta però coherent amb la dinàmica general de la integració europea, la qual ha assumit un ampli àmbit i uns efectes especialment intensos del dret comunitari a partir de la participació decisiva

dels estats en el procés decisor: la reducció, o fins i tot eliminació, d'aquesta participació només és imaginable a partir d'una dràstica reconducció competencial com l'assenyalada abans.

La proposta alemanya en la seva versió original del ministre Fischer, incorpora un segon element clau en la futura discussió: l'assoliment de l'objectiu a mig termini requereix un procés d'intensificació progressiva de la integració entre els estats que decideixin participar en aquesta integració més intensa, de manera que s'assumeix implícitament el *desenvolupament de la cooperació reforçada entre un grup de països capdavanters*, els quals constitueixen un "centre de gravetat", donant així un contingut de la màxima rellevància a les possibilitats obertes pel títol VII que el Tractat d'Amsterdam va incorporar al TUE, reformat pel Tractat de Niça, el qual ve a facilitar la seva posada en pràctica. En la perspectiva de la propera ampliació, però també davant de les molt diverses posicions nacionals sobre el desenvolupament comunitari, la possibilitat d'una Unió Europea de geometria variable o a diferents velocitats cobra una virtualitat impossible de reconèixer i es presenta formalment en la proposta alemanya com la resposta al dilema entre ampliació i intensificació de la integració.

En qualsevol cas, no cal perdre de vista que una proposta com la breument presentada significa un canvi profund en la dinàmica de construcció europea. El canvi s'expressa en una disminució radical de la presència estatal al nivell comunitari, però aquesta situació obté molt diverses lectures depenent no només de la concepció filosòfica del procés d'integració, sinó també del pes demogràfic dels diversos estats (magnitud que es converteix en absolutament rellevant en un sistema parlamentari clàssic), de la garantia de la supervivència de les possibilitats de participació dels més petits (i, per tant, de la protecció dels seus interessos), o de la disposició de renunciar a qualsevol defensa d'interès territorial en els àmbits integrats. Si en l'estructura actual ha estat difícil posar en comú l'exercici de facultats rellevants en àmbits com ara la política exterior i de seguretat o la justícia, cal pensar que la disposició per comunitaritzar aquests aspectes serà encara molt menor sota un règim en el qual les garanties dels interessos i les prioritats nacionals es veuen molt més diluïdes. Sembla difícil assumir que les resistències fins avui existents (i fins i tot intensificades en els darrers anys) quant a la comunitarització d'àmbits de decisió desapareguin precisament per la posada en funcionament d'un mecanisme encara més integrat de decisió. Per això la proposta pot acabar en un procés de dilució competencial paral·lel a la intensificació del mètode decisor.

Naturalment la proposta del ministre Fischer ha d'enfrontar-se també amb les objeccions ja conegudes sobre la possibilitat d'avançar de forma tan pronunciada cap a un model de legitimitat predominantment europea i no estatal. Fins avui el procés de construcció europea s'ha basat en la legitimitat aportada pels estats, la qual només progressivament s'ha vist completada amb una segona legitimitat, de caràcter europeu. La inversió d'aquestes dues legitimitats, que és el que deriva de la proposta alemanya, ha de disposar d'una base legitimadora d'àmbit europeu que, si escau, completi l'estatal. Si la situació actual de la integració permet constatar l'existència d'aquesta base, d'una comunitat política europea que dialogui sobre la base dels interessos contraposats dels seus grups socials, econòmics o polítics transversals a les nacionalitats és una qüestió polèmica. Ben al contrari alguns afirmen que les discussions a nivell europeu continuen donant-se en base fonamentalment nacional, i per tant que el procés decisor comunitari continua exigint una prèvia integració nacional dels interessos i una posterior negociació entre les diferents representacions estatals; negociació naturalment molt matisada respecte de les organitzacions internacionals clàssiques, però encara negociació interestatal.

Totes aquestes consideracions fan que la proposta alemanya no hagi despertat una massiva adhesió per part d'altres estats, sinó que més aviat ha estat interpretada com un repte a respondre des d'altres paràmetres i amb altres propostes alternatives sobre el futur estructural de la construcció europea.

4.2 Les propostes "continuistes" i les adaptacions del mètode comunitari: "intergovernamentalisme" i increment de la integració?

Efectivament, arran de la declaració del ministre Fischer, altres posicions s'han avançat en una línia més continuista, la qual reivindica la *vigència del mètode comunitari i de l'estructura institucional vigent*, amb més o menys adaptacions, per respondre als reptes del desenvolupament del procés d'integració. Així, en especial les declaracions franceses del primer ministre Jospin i del seu ministre d'Afers Estrangers, el *Llibre blanc de la Comissió*, i en menor grau les posicions del PSOE a Espanya o del primer ministre

britànic Blair, reivindiquen la vigència de l'estructura comunitària caracteritzada per la concurrència de les legitimitats europea i nacionals i per la posició central dels governs dels estats membres, assumint la necessitat de millorar el funcionament d'aquestes institucions i intensificar el procés d'integració, essencialment a través de l'ampliació de l'àmbit de les decisions majoritàries en el Consell i de la millora dels mecanismes d'actuació de la Comissió i la introducció de nous procediments que enforteixin la participació dels parlaments nacionals en el procés d'integració. En aquests casos el repte de la legitimitat, del qual s'és també conscient, s'aborda essencialment com un problema d'imatge errònia de la construcció europea, solucionable a través de millores en la seva eficàcia (sobretot en els àmbits menys integrats i en aspectes financers), d'una millor aplicació del principi de transparència i de l'impuls del concepte de ciutadania, en part a través de la integració de la Carta de drets fonamentals en els Tractats comunitaris, els quals s'acostarien d'aquesta manera al model d'una Constitució, i de millor funcionament dels mecanismes ja existents de participació nacional i de la societat civil en les decisions comunitàries.

En aquest sentit, les propostes podem resumir-les entorn de la idea de potenciació de les característiques supranacionals del model actual, però mantenint la orientació fonamentalment "interestatal" d'aquest, en la mesura en què els estats (i els seus responsables interns) segueixen mantenint-se en el centre del poder de decisió. Aquest manteniment és el que possibilita que el plantejament de les qüestions competencials abans esmentades trobi ara solucions pràcticament oposades: l'objecte no és limitar clarament els àmbits de decisió estatals i comunitaris, sinó garantir que en les decisions comunitàries existeixi una participació (i per tant, una legitimitació) suficient, essencialment a través dels estats (però també, en el *Llibre blanc de la Comissió* sobretot, a través directament dels actors socials). La legitimitació deriva d'aquesta participació (recordeu el que afirmava el president Prodi en les paraules abans reproduïdes sobre la substitució de la dinàmica competencial per la cooperativa o associativa), i de l'eficàcia en la presa de decisions que resultin rellevants per als ciutadans i responguin als seus problemes. La resposta a la crisi d'acceptació de la UE és per tant *dotar-la de noves capacitats que li permetin respondre als reptes més clarament percebuts pels ciutadans*, i això significa tant incrementar les competències com facilitar la presa de decisions en àmbits com ara el govern de l'economia (el vessant econòmic de la Unió Monetària), la política exterior, la política social o els programes econòmics de cohesió i solidaritat, sens perjudici que l'avanç en aquests àmbits es realitzi també a través de mecanismes de cooperació reforçada, especialment en la perspectiva de la futura ampliació.

A les propostes de renacionalització es respon amb demandes fins i tot d'increment competencial que es "compensa" amb el manteniment del control estatal sobre les decisions europees. Un exemple paradigmàtic és de nou el del funcionament dels serveis públics: enfront de les crítiques a un excessiu constreïment de les autoritats locals i regionals per part de la política liberalitzadora comunitària, les propostes dels *Länder* alemanys es decantaven per la minimització de la intervenció comunitària. La proposta francesa, en canvi, opta per regular des del dret comunitari el quadre jurídic dels serveis públics, assumint comunitàriament les finalitats i l'abast de les intervencions públiques legítimes en l'àmbit dels serveis públics estatals, regionals o locals. Tan sols en l'àmbit de les tasques de control de l'aplicació del dret comunitari s'opta per una clara descentralització a favor de les institucions estatals i regionals (sempre, però, sota supervisió i orientació comunitàries).

Aquestes opcions es complementen, essencialment en el *Llibre blanc de la Comissió*, amb mecanismes de millora de la gestió comunitària, principalment a través de l'opció clara per un enfocament més global i coherent dels diversos àmbits d'actuació. La garantia d'aquesta coherència exigeix canvis en el funcionament de la Comissió (reforçament de la Presidència, etc.), però també en el funcionament del Consell de Ministres (i d'aquí les propostes d'existència d'un autèntic Consell General format per ministres d'Assumptes Europeus i de sessió quasi permanent) i molt especialment del Consell Europeu, el qual es converteix en l'autèntic orientador de la integració, per a la qual cosa hauria de poder concentrar-se més en les grans decisions marc i menys en la solució de conflictes concrets que no han pogut trobar resposta a nivell dels diversos consells de ministres sectorials.

Les diferències a l'interior d'aquestes postures, més enllà dels concrets debats sobre àmbits competencials o sobre procediments de decisió en cada cas, les trobem sobretot en la *configuració de la Comissió*, per a la qual es propugnen des de l'elecció directa pels ciutadans del seu president, la conversió en un autèntic òrgan d'extracció parlamentària o el manteniment de l'estat actual, sempre en un intent de retornar a la Comissió la seva consideració de motor de la integració, la qual sembla haver perdut en els dar-

ers anys. En qualsevol cas, algunes propostes dels *Länder* alemanys sobre això desplegarien, si escau, importants efectes sobre el model en alterar la facultat decisiva de la Comissió: el seu dret exclusiu d'iniciativa. Aquesta facultat resulta especialment rellevant perquè a partir d'ella resulta impossible modificar la proposta de la Comissió si no és per unanimitat del Consell. D'aquesta manera la Comissió es converteix en la institució clau en el debat de les propostes, i el seu comportament serveix tant per a la garantia de l'interès comunitari i del desenvolupament del procés d'integració com també com a garantia de les minories significants enfront de les majories en el Consell. La Comissió, doncs, té també un paper rellevant en la dialèctica interestatal en el Consell, i per tant qualsevol alteració en aquest àmbit desplega conseqüències molt profundes per al model comunitari. De nou les propostes no poden llegir-se només en una aparent dinàmica intergovernamental / supranacional o de repartiment de poder entre Consell, Comissió i Parlament, sinó que la garantia de les minories estatals està íntimament lligada amb aquestes qüestions.

5. El desenvolupament futur del debat post-Niça

El debat està doncs plantejat. El que s'ha intentat mostrar és que no es tracta simplement d'un debat entre més integració sobre el model federal i menys integració sobre el model intergovernamental, sinó d'un debat amb implicacions profundes sobre el model seguit fins ara i que conté molt diversos efectes també sobre l'àmbit material de la integració, les seves opcions polítiques o molt diversos interessos nacionals, més o menys amagats darrera de façanes federals o intergovernamentals.

El debat obert per la Declaració del Tractat de Niça sobre el futur de la Unió és en qualsevol cas l'expressió de la necessitat de reflexionar sobre el model d'integració europea que es vol i que resulta possible en el moment actual. En aquest sentit pot ser un debat molt positiu per a la legitimitat de la mateixa construcció europea, independentment de quin sigui el resultat final, sempre que s'assoleixi un autèntic debat públic i que efectivament les qüestions que es plantegin siguin les que realment determinen el futur de la Unió, fugint en la mesura del possible de nominalismes buits. El procés que ha de culminar en la Conferència Intergovernamental del 2004 pretén estimular aquest debat, fent compatible el manteniment del protagonisme dels estats en la fase final (la Conferència pròpiament dita) amb una apertura molt més general de la discussió, sobre el model de la Convenció utilitzada per a l'elaboració de la Carta de drets fonamentals.

El Consell Europeu de Laeken haurà de precisar en primer lloc quin és l'àmbit del debat, si bé és probable que els termes que s'utilitzin per definir-lo segueixin essent prou amplis per permetre un debat prou global sobre totes les qüestions esmentades, el qual només després del debat públic de l'any 2002 i dels resultats de la Convenció podrà concretar-se en els últims mesos del 2003. És doncs el moment de desenvolupar debats i plantejar propostes, i en això l'experiència espanyola de les darreres conferències no resulta gaire positiva. Les demandes de transparència i discussió que es projecten sobre el procés decisor comunitari no s'han aplicat al procés intern de formació de la posició espanyola en aquests àmbits. Encara avui és difícil trobar un debat a Espanya sobre la distribució competencial comunitària, i no és possible saber quina és la posició no només del Govern espanyol, sinó tampoc de les comunitats autònomes o dels ens locals referent a això. El mateix podem dir d'altres qüestions més genèriques del procés de construcció, i el contrast amb la situació en altres països resulta especialment eloqüent. Observar les resolucions del Bundesrat alemany o de la Conferència de Ministres dels *Länder* per a Assumptes Europeus significa conèixer la posició dels *Länder* sobre totes les qüestions de la integració europea i no simplement sobre la seva posició institucional en el procés d'integració.

Les demandes de participació regional es legitimen, en primer lloc, a partir de la iniciativa per aportar opcions pròpies i per aportar legitimitat a la construcció europea. Els primers moviments interregionals amb ocasió del procés post-Niça semblen indicar que no es vol perdre aquesta oportunitat per dur a terme el debat que no va existir en anteriors ocasions. És d'esperar que altres subjectes, i molt especialment els parlaments autonòmics i estatal, assumeixin també aquest repte.

REFERÈNCIES DOCUMENTALS I BIBLIOGRÀFIQUES

La major part de documents i declaracions sobre el futur de la Unió Europea a què es fa referència en les pàgines precedents podem trobar-los a la pàgina web que la UE manté: <http://europa.eu.int/futurum>. En particular, les conferències i declaracions del ministre Fischer, el canceller Schröder, el primer ministre Jospin o el PSOE, o la Declaració de les regions constitucionals de maig del 2001, entre altres, es troben recollides en aquestes pàgines.

També la mateixa UE, la Comissió en aquest cas, ofereix a les seves pàgines web (http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm) el text i els treballs preparatoris del *Llibre blanc de la Comissió per a la governança*. D'entre els treballs dels grups preparatoris cal destacar especialment per als temes presentats en el text els desenvolupats pels grups 3b (descentralització, millor implicació dels actors nacionals, regionals i locals) i 4c (govern a diversos nivells: articulació i posada en xarxa dels diversos nivells territorials).

Pel que fa a les demandes dels *Länder*, en les que es contenen bona part dels plantejaments ressenyats, la Conferència de Ministres d'Assumptes Europeus dels *Länder* (EMK) manté una pàgina web amb les conclusions de les seves reunions (<http://www.europaminister.de> <<http://www.europaminister.de/>>), les quals inclouen també referències als documents del Bundesrat que són accessibles a través de la pàgina d'aquesta institució (<http://www.bundesrat.de> <<http://www.bundesrat.de/aaa.htm>>).

El Reglament comú dels ministeris federals (GGO) a què es fa referència amb relació al test sobre la subsidiarietat és accessible a <http://www.staat-modern.de> <<http://www.staat-modern.de/>> .

Quant al sistema d'atribució competencial de les Comunitats existeix un molt complet estudi en castellà de J. Martín y Pérez de Nanclares, *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, a més dels estudis sobre el sistema competencial als manuals de Ricardo Alonso García (CEURA, Madrid, 1994) i d'Araceli Mangas i D.J. Liñán (McGraw-Hill, Madrid, 1999). D'especial interès per comprendre la dinàmica de les atribucions finalistes de competència i el seu molt diferent significat en un procés d'integració o en un model ja integrat com els estatals és el capítol dedicat a l'àmbit comunitari a E. Albertí, *Autonomía política y unidad económica*, Civitas-IEA, Madrid, 1994. Un estudi que considera l'àmbit competencial comunitari des de la perspectiva dels drets fonamentals i recull els desenvolupaments més recents és el de M. A. Cabellos, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001. Quant al principi de subsidiarietat, a més dels treballs citats, resulta d'especial interès el detallat seguiment de la jurisprudència que es troba a l'article de B. Schima "Die Beurteilung des Subsidiaritätsprinzips durch den Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften", *ÖJZ*, 20, 1997.

Quant a les dinàmiques institucionals comunitàries, la referència s'ha de cenyir a citar algunes de les obres de capçalera que fonamenten les consideracions prèvies sobre el procés decisor comunitari i la naturalesa de les Comunitats. Sobre això els textos clàssics continuen essent els de J. Weiler (podem veure la recopilació dels textos més rellevants en castellà a Europa, fin de siglo, CEC, Madrid, 1994) i els de S. Hoffmann i R. Keohane a *The new European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulden, S. Francisco, Oxford, 1991. El llibre citat de M. A. Cabellos conté un molt interessant estudi i recapitulació d'aquestes qüestions en el seu últim capítol, amb exhaustiva bibliografia.

