

SÍNTESI DEL PROJECTE DE RECERCA

OBJECTIUS I RESULTATS

D'acord amb la proposta inicial de treball d'aquest projecte de recerca, el seu objectiu principal és analitzar el nou conjunt de relacions que s'estableixen entre ordenaments a partir de la distinció de dos grans blocs de relacions: les relacions de participació en el procés d'integració europea i les relacions amb el sistema competencial de la Unió Europea.

L'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, així com el procés de reformes estatutàries que ha tingut lloc darrerament, ha configurat un nou entorn polític, en què les Comunitats Autònomes adquireixen un nou paper. La recerca es planteja tot focalitzant-la en l'estudi respecte a la participació que les entitats subestats poden tenir en la composició de les Institucions Europees (Consell, Comitès governamentals, Comitè de les Regions); l'articulació del principi de subsidiarietat, inclòs i formalitzat per primera vegada al Tractat de Maastricht, així com la formalització explícita del reconeixement de l'autonomia regional i local.

Amb aquesta finalitat, s'han traçat diferents línies temàtiques:

La primera, dedicada a examinar les modificacions institucionals que s'han incorporat al Tractat de Lisboa, amb la finalitat de determinar si la revisió operada afecta i incideix d'alguna manera en l'autogovern de Catalunya.

La segona, amb l'objectiu d'analitzar el funcionament del protocol de subsidiarietat i determinar les conseqüències que pot suposar la seva aplicació per a l'administració pública catalana. Així com també d'identificar els problemes i les dificultats, pràctiques i d'indole jurídica, que pot presentar l'aplicació del protocol de subsidiarietat.

La tercera, en darrer terme, es consagra a estudiar si la formalització del principi de l'autonomia regional i local en la part dispositiva del Tractat de la Unió Europea té alguna conseqüència sobre les relacions entre la Unió Europea, els seus Estats i les entitats subestats; a determinar si s'està produint un canvi del contingut del principi de l'autonomia institucional dels Estats que pugui obrir noves perspectives per a les

administracions autonòmiques; així com a l'estudi sistemàtic de la jurisprudència del TJUE a l'efecte de determinar, si escau, l'evolució d'aquests principis.

Tenint en compte les àrees d'interès que consten al projecte de recerca, s'han assignat als participants en el treball de recerca uns temes que han estat desenvolupats pels investigadors.

0. En primer terme, s'ha realitzat l'enquadrament de l'objecte de la recerca en el nou Tractat de Lisboa, que ha estat l'instrument que ha permès incloure bona part dels avenços del Tractat Constitucional del 2004. Aquesta contribució ha estat realitzada pel professor Andreu Olesti, que ha abordat els següents aspectes. En primer lloc, s'examinen les referències expresses contingudes en el Tractat de Lisboa al fenomen regional. A continuació, es procedeix a valorar la previsió de la participació de les Comunitats Autònomes davant els òrgans i institucions que exerceixen el poder normatiu a la Unió Europea. En tercer lloc, es fa referència al nou catàleg de competències instaurat en el Tractat de Lisboa que clarifica i sistematitza el repartiment entre els Estats membres i la Unió Europea.

La principal consideració que sorgeix de l'examen del Tractat de Lisboa és que la seva entrada en vigor no comporta un canvi rellevant en la posició que tenen les Comunitats Autònomes en el procés d'integració europeu. L'estatut de les entitats subestatal, i de les regions en particular, en el si de la Unió Europea, gairebé no varia i continuaran sense tenir un espai propi entre els Estats membres i les institucions europees. Això, no obstant, l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa ha comportat que es produeixin modificacions al dret originari que comporten la possibilitat d'una major incidència de les Comunitats Autònomes en la Unió Europea.

En efecte, sembla que es poden detectar elements que poden afavorir indirectament la participació de les Comunitats Autònomes en les institucions de la Unió Europea. Es tractaria de dos aspectes incidentals que es refereixen a les competències del Comitè de les Regions i a la legitimació activa dels particulars per a interposar un recurs d'anul·lació davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Així, el Comitè de les Regions, encara que manté la seva naturalesa consultiva i, pràcticament no s'augmenta la seva capacitat d'incidir en el procediment d'adopció de normes comunitari, veu enfortida la seva posició en l'estructura institucional en ser-li concedida

la legitimació activa, subjecta a condicions, per a interposar recursos d'anul·lació davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

En segon lloc, s'han de ressaltar les possibilitats previstes en el Protocol núm. 2 sobre subsidiarietat i proporcionalitat que preveu la participació de les regions, i també de les entitats locals, en diferents etapes del procediment legislatiu i amb diferent intensitat de participació. Així, es contempla expressament en el protocol que la Comissió, en proposar un acte legislatiu, realitzi consultes, el més àmplies possibles, que haurien de tenir en compte, quan fos procedent, les dimensions regional i local de les accions que es prevegi adoptar. La resta de les referències a la participació regional són realitzades en la mesura que siguin contemplades a nivell intern pels Estats. Així, es contempla la intervenció dels parlaments regionals quan el parlament nacional l'estimi oportuna a l'efecte d'emetre un dictamen contrari a un projecte d'acte legislatiu que vulneri el principi de subsidiarietat; o que puguin incitar el parlament nacional perquè l'Estat interposi un recurs d'anul·lació d'un acte legislatiu que infringeixi el principi de subsidiarietat. En conseqüència, en aquest àmbit, les respostes de les Comunitats Autònomes també estan mediatitzades per l'acció estatal, sense que s'articuli la possibilitat d'una acció més directa davant les instàncies comunitàries.

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

Finalment, s'ha de tenir present que, en cada revisió dels Tractats fundacionals, s'han augmentat les competències l'exercici de les quals es transfereix a la Unió Europea. Aquesta ampliació competencial incideix directament en l'acció de les Comunitats Autònomes, ja que la transferència es pot referir a àmbits d'acció la competència dels quals tingui atribuïda internament. El Tractat de Lisboa no ha estat una excepció, i ha comportat l'augment de la capacitat i la intensitat de les competències comunitàries. A més, s'ha dotat la Unió d'un catàleg que les clarifica i

sistematitza. L'aspecte més significatiu que ens interessa destacar és la comunitarització de determinats matèries que, prèviament, requeien en l'esfera de la cooperació intergovernamental. En efecte, mitjançant el Tractat de Lisboa, desapareix la diferenciació entre els pilars intergovernamentals, s'unifica l'acció de la Unió Europea i desapareix la Comunitat Europea. Tota l'activitat és desenvolupada en el marc de la Unió Europea (amb l'excepció de l'activitat de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica). En aquest sentit, és especialment significatiu la total comunitarització de la cooperació policial i judicial en matèria penal, i l'establiment dels fonaments jurídics que puguin desenvolupar una política d'immigració europea. De totes formes, seria possible plantejar-se si, per raó de la competència sobre la matèria, algunes Comunitats Autònomes podrien participar directament en determinades agències comunitàries vinculades als nous títols competencials de la Unió Europea; aquest podria ser el cas, per exemple, de l'Oficina Europea de Policia (Europol); i formular la possible participació autonòmica en el Consell d'Administració d'Europol. Per motius semblants es pot suggerir també la possibilitat que algunes Comunitats Autònomes, que tenen transferides competències en la matèria, poguessin intervenir en noves formacions del Consell, com podria ser la que reuneix als responsables ministerials de seguretat, llibertat i justícia.

I. En segon terme, després del plantejament inicial, i dins de les modificacions institucionals incorporades al Tractat de Lisboa. Dues qüestions són tractades en aquest apartat.

A) La primera és la relativa a la participació de les Comunitats Autònomes en els assumptes de la Unió Europea; a partir del respecte que el Tractat de Lisboa concedeix a l'autonomia regional. Aquest plantejament és desenvolupat per la professora Susana Beltran i la professora Sílvia Morgades. La primera ha esbrinat si, sota el paraigües de l'autonomia regional, és possible deduir un dret de les Comunitats Autònomes, i especialment a Catalunya, un dret a participar en la Unió Europea, i on es podrien trobar els límits d'aquesta participació.

En aquest sentit, el sistema de presa de decisions a la Unió europea pot comportar que una regió que posseeixi competències materials en àmbits molt concrets es vegi impedida per a desenvolupar-les, bé perquè les institucions de la Unió europea

que participen en el procés decideixen, per raons d'eficàcia, comptar amb una única oficina per Estat, com va ocórrer en el cas exposat *supra*, o bé perquè és l'Estat que no disposa d'un sistema que garanteixi l'exercici d'aquestes competències en relació a la Unió europea. En el cas espanyol, els acords de la Conferència per a Assumptes relacionats amb la Unió europea de 2004, que regulen la participació de les Comunitats Autònomes en el Consell i en les seves instàncies preparatòries, no acaben de satisfer les necessitats del conjunt del panorama autonòmic.

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

D'altra banda, la professora Sílvia Morgades, examina la diferent aproximació, i interpretació, que realitzen els Estats respecte a la necessitat que la integració europea respecti la identitat nacional dels Estats. Mentre que uns, com Alemanya, entenen que aquesta inclou les seves estructures fonamentals polítiques i constitucionals, entre les quals es troba l'autonomia regional i local. En d'altres casos, com a França, les preocupacions davant de la trajectòria de la Unió europea es van centrar més en la idea del respecte de les condicions essencials d'exercici de la sobirania. Aquestes dues preocupacions apareixen incloses en el Tractat de Lisboa. Així, el Tribunal Constitucional Alemany i el Consell d'Estat francès han construït la seva jurisprudència relativa a assumptes europeus després del Tractat de Maastricht (en el cas d'Alemanya, principalment, en les sentències d'octubre del 1993 i de juny del 2009, i en el cas de França en totes les decisions sobre les reformes dels tractats constitutius) en la necessària preservació de l'estat, de la seva sobirania o de les *condicions essencials del seu exercici*, la qual cosa s'ha traduït en el Tractat de Lisboa en una major atenció als límits de la integració basats en el respecte de les identitats (nacionals, constitucionals) dels Estats, i de l'exercici de les seves funcions essencials.

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

En el Tractat de Lisboa, el reforç de la posició dels parlaments nacionals, inclosos els autonòmics, en el control del respecte del principi de subsidiarietat (tant el control previ, com el que condueix a compel·lir el govern a la presentació d'un recurs d'anul·lació davant el TJUE) es pot considerar una compensació per la seva pèrdua de capacitat d'incidir en les decisions normatives de la UE, en veure's reduït el nombre d'àmbits materials en els quals l'adopció de decisions en el Consell s'ha de fer per unanimitat, i en ser augmentat el volum de competències que s'hauran d'exercir pel procediment legislatiu ordinari (que comporta també l'adopció de decisions en el Consell per majoria qualificada). I això encara és més evident, en el cas de les regions, com més fort és el paper d'aquestes en la configuració de la voluntat de l'Estat en el si del Consell. Així passa en països com Alemanya, en què la participació dels Länder és respectuosa amb el repartiment de competències intern respecte de la Federació i està, fins i tot, prevista a la Llei fonamental. És menys clar en el cas de França, en què el paper dels municipis i les regions és menys intens. Tot i així, el compromís del respecte de l'autonomia regional i local per part de la Unió en les disposicions comunes del Tractat de la Unió Europea constitueix un fet important les conseqüències del qual encara són incertes. L'autonomia regional i local, d'acord amb el TUE, forma part integrant de la identitat nacional i de les estructures fonamentals polítiques i

constitucionals dels Estats, per la qual cosa la preservació d'aquests és també la preservació d'un lloc per a les regions en els assumptes de la Unió Europea.

B) La segona qüestió, desenvolupada pel professor Manuel Cienfuegos, és refereix a la legitimació activa de les Comunitats Autònomes en general, i de la Generalitat en particular, davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Més concretament, s'estudia en quina mesura la flexibilització de les condicions de legitimació establertes de conformitat amb l'article 263 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea pot afavorir l'accés de la Generalitat a la Justícia de la Unió Europea. En principi, les Comunitats Autònomes no poden defensar judicialment les seves competències davant d'una norma comunitària amb la mateixa facilitat amb què ho poden fer els poders centrals dels seus Estats, perquè la seva legitimació en el contenciós comunitari no és privilegiada, de manera que arrossegueu enormes dificultats per a impugnar els actes comunitaris dels quals no són destinatàries. De fet, els ens regionals només poden accedir-hi de manera limitada, com qualsevol particular, persona física o jurídica. La jurisprudència comunitària és taxativa en relació a aquest fet. Aquesta situació es veu agreujada perquè els tribunals comunitaris són excessivament restrictius en la seva apreciació de la legitimació activa dels ens regionals i, de manera particular, quan s'interposa un recurs d'anul·lació contra un reglament, de manera que xoquen frontalment amb el requisit de l'afectació individual. Des d'aquesta perspectiva, troba certa lògica que les nostres Comunitats Autònomes hagin exercitat accions davant el Tribunal de Justícia o el Tribunal de Primera Instància només en contades ocasions, i amb resultat desfavorable com a norma. El contenciós comunitari de les ajudes públiques atorgades per les nostres Comunitats Autònomes és un bon exponent d'aquesta realitat.

El Tractat de Lisboa no conté innovacions que, *a priori*, millorin substancialment el *ius standi* dels ens regionals individualment considerats. L'única excepció seria l'eliminació del requisit de l'afectació individual de les persones físiques i jurídiques per a interposar un recurs d'anul·lació contra els actes reglamentaris de les institucions comunitàries, que podran ser impugnats si no requereixen mesures d'execució (article 263, paràgraf 4, del TFUE). Encara que el significat exacte de l'expressió actes reglamentaris és controvertit, ja que no queda clar si inclou també els reglaments de naturalesa legislativa, si el nou criteri de l'afectació directa es maneja

amb flexibilitat quan es resolguin els primers recursos d'anul·lació que arribin davant el Tribunal General o, si escau, en cassació davant el Tribunal de Justícia, millorarà –al nostre entendre- la situació processal de les regions europees en el marc del recurs d'anul·lació contra els reglaments comunitaris.

II. En la segona àrea temàtica sobre el principi de subsidiarietat, la idea és analitzar el control del principi de subsidiarietat per part de les Corts Generals i per part dels parlaments autonòmics, tasca que està encomanada principalment a les professores Francina Esteve i Mariona Illamola.

Les línies principals del desenvolupament del seu treball consisteixen en esmentar els principals criteris que cal tenir en compte per donar compliment al respecte del principi de subsidiarietat, per tal d'emmarcar la tasca que correspon als parlaments nacionals en l'exercici de la respectiva funció de control. A continuació, s'analitza la nova Llei 2/2009 de modificació de la Comissió Mixta per a la Unió Europea per adaptar-la al Tractat de Lisboa que procedeix a incloure algunes modificacions en la composició de la Comissió Mixta i a ampliar les seves competències, assignant-li el control de l'aplicació del principi de subsidiarietat en relació a les iniciatives legislatives europees en aplicació de l'anomenat "Sistema de Alerta Temprana". Es finalitza amb les adaptacions que estan duent a terme els parlaments autonòmics, i especialment el Parlament català, per tal de determinar la seva participació en l'elaboració dels informes que fixin el seu parer sobre el compliment del respecte de la subsidiarietat i el paper que les diferents reformes estatutàries atribueixen als parlaments autonòmics en relació a l'aplicació del dret UE.

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

De tota manera, l'adequada organització de l'accés a la informació i el procediment de selecció dels temes més rellevants des d'una perspectiva jurídica i

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

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

La participació en la fase prelegislativa o el disposar d'informació prèvia pot ajudar els parlaments regionals a ser més efectius en el curt termini de què disposen per emetre un informe si ho consideren oportú. Resulta particularment interessant la creació del Sistema d'Intercanvi d'Informació Interparlamentària de la UE (IPEX) que facilita el seguiment de les propostes legislatives susceptibles d'un control de la subsidiarietat. Suposem que la Comissió Mixta per a la UE utilitzarà aquest sistema per fer ús de les noves competències assignades a la Llei 24/2009 i que la faculden per mantenir relacions de recíproca informació i col·laboració amb les comissions dels altres parlaments nacionals. Si bé a l'IPEX només s'hi poden adherir els Parlaments nacionals, seria interessant que els parlaments regionals també hi poguessin tenir accés ja que ells també participen en el procediment del control de la subsidiarietat, la qual cosa seria una mostra real que es vol respectar la identitat nacional en relació a l'autonomia regional. També es considera interessant la iniciativa italiana de creació d'un IPEX dels parlaments regionals. Seguint el model de l'IPEX dels parlaments nacionals, s'hauria d'articular un sistema de xarxes que permetés als parlaments autonòmics d'un mateix Estat conèixer les diferents postures que tenen envers les propostes legislatives europees respecte de les quals han estat consultats i també configurar un enllaç amb les cambres regionals d'altres Estats membres.

També es podria pensar en algun mecanisme que articulés el flux d'informació entre les representacions que les Comunitats Autònomes tenen a Brussel·les, com ara la Secretaria per a la UE i els respectius parlaments regionals, o la mateixa REPER i les

Corts Generals/parlaments autonòmics. El fet que el govern sigui democràticament responsable davant el seu parlament hauria de facilitar que aquest constrenyís l'administració de l'Estat perquè li comunicés les negociacions es curs. Alguns Länders alemanys, entre ells Baden-Württemberg, han dut a terme una iniciativa per millorar la comunicació que consisteix en tenir a Brussel·les una funcionària del seu parlament que representa exclusivament els seus interessos i que té per única funció informar el Parlament del seu Länd.

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

Un dels elements que hauran de ser analitzats és en quina mesura la Comissió Mixta prendrà en consideració els dictàmens adoptats pels parlaments autonòmics. El fet que aquesta adopti el seu dictamen i que es limiti a incorporar els diferents dictàmens autonòmics sense prendre'ls en consideració ni sense que influeixin en el seu propi dictamen pot generar cert desànim en la tasca dels parlaments autonòmics i seria contrari al principi fonamental de la cooperació lleial. Caldrà veure què passa en el supòsit que la Comissió Mixta no aprovi cap dictamen i algunes Comunitats Autònomes aprovin un dictamen negatiu, entenem que caldrà buscar les vies per tal que aquests dictàmens arribin igualment a les institucions europees. En tot cas, un cop aprovat un dictamen motivat, és important establir els corresponents mecanismes de seguiment de tot el procediment legislatiu a nivell europeu i això encara no està prou consolidat en la nostra legislació i pràctica parlamentària.

Més enllà de la lletra dels procediments creats, un canvi d'actitud de les institucions europees envers els parlaments nacionals i dels propis parlaments nacionals en relació als parlaments autonòmics seria desitjable per tal de considerar totes les aportacions dignes de ser valorades (amb independència que es pugui estar en desacord). Cal assumir que aquest tipus de control no resol certs problemes de fons i d'incomprensió que apareixen en relació a certes iniciatives però, en tot cas, la major transparència hauria de jugar finalment a favor dels principis i dels bons arguments per sobre del tacticisme.

III. Respecte a la tercera àrea temàtica, s'analitza la interpretació del principi d'autonomia institucional pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea: incidència per les relacions de Catalunya amb la Unió Europea, tasca que li correspon principalment a la professora Laura Huici. La idea central és examinar la lectura del principi institucional que fa el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que comporta un tractament, en gran mesura, contradictori per a les regions legislatives dels Estats membres com és el cas de Catalunya. D'una banda, s'afirma el respecte absolut a la competència exclusiva de l'Estat per a definir la seva organització territorial. En aquest sentit, correspon a l'ordenament jurídic intern de cada Estat identificar quin és el nivell competent per aplicar el dret comunitari. D'altra banda però, si es produeix un incompliment, el Tribunal només admet la responsabilitat de l'Estat com a tal i declara específicament que és indiferent quin sigui el repartiment intern de competències.

Per tant, si d'una banda la jurisprudència del Tribunal fa una lectura descentralitzadora de l'aplicació del dret de la Unió Europea, d'altra banda, sotmet el principi d'autonomia institucional al principi d'aplicació uniforme del dret de la Unió europea. De fet, el que sembla que es confirma en la recerca realitzada és que la jurisprudència del Tribunal de la Unió Europea defineix el contingut del principi d'autonomia institucional en relació a la pròpia naturalesa jurídica de la Unió. Com a Organització internacional, els membres de la Unió Europea són els Estats, que són els interlocutors principals i la consideració de les regions legislatives queda limitada per la intermediació de l'Estat. Certament però, la Unió Europea és una Organització internacional amb unes característiques específiques. En aquest context és on cal plantejar-se possibles alternatives en el contingut del principi d'autonomia institucional, particularment arrel del reconeixement explícit del principi d'autonomia regional al Tractat de Lisboa.

El Tribunal ha deixat la porta oberta a una interpretació del principi d'autonomia institucional que no limiti l'autonomia regional i local. Aquesta limitació es produirà, en tot cas, pels propis Estats membres. A més, cal advertir una certa evolució en la interpretació que realitza el TJUE del principi d'autonomia institucional, són varies les sentències que identifiquen 'autonomia institucional' amb 'autonomia regional i local', dotant aquests termes d'un contingut específic. Ara bé, és també evident que la jurisprudència del Tribunal afebleix la posició dels d'ens regionals i locals davant d'un

Estat que s'identifica com a principal responsable i garant de les obligacions davant la Unió, els particulars i la resta d'Estats membres. Aquesta debilitat contrasta, d'altra banda, amb el progressiu reconeixement que els ens regionals i locals han adquirit en el si de la Unió i, més encara, amb el paper que, des d'un principi, s'ha reconegut que els correspon en l'aplicació del Dret de la Unió. En aquest sentit, l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa i, per tant, dels nous Tractats de la Unió Europea i Tractat de Funcionament de la Unió Europea permet plantejar si és possible una nova lectura del principi d'autonomia institucional que el configuri com a garant de l'autonomia regional i local.

Dos serien els factors que incideixen en aquesta possibilitat: L'autonomia regional i local no poden trencar la jurisprudència del Tribunal davant l'aplicació uniforme i efectiva del Dret de la Unió; i el reconeixement de l'autonomia regional i local es troben directament relacionats amb la naturalesa de la Unió Europea com a Organització internacional.

En relació al primer factor, el paper principal de l'Estat en relació al compliment del Dret de la Unió sembla servir a l'objectiu de garantir una aplicació uniforme i el més efectiva possible d'aquest. No obstant això, com ja s'ha posat de manifest, el propi Tribunal ha reconegut explícitament que aquests objectius no impliquen forçosament que l'aplicació o responsabilitat corresponguin únicament a l'Administració central de l'Estat. Allò vertaderament important és que siguin anàlegs als seguits per a les normes internes i que es garanteixin els drets dels particulars reconeguts pel dret de la Unió, i resulta indiferent que l'autoritat competent sigui l'Administració central, regional o local. En aquest sentit, la limitació del principi d'autonomia institucional pel respecte d'altres principis generals del Dret de la Unió no impedeix *per se* una lectura de l'autonomia institucional que arribi a l'autonomia regional i local.

És la interpretació del principi en relació a la naturalesa de la Unió Europea com a Organització internacional la que limita realment els seus efectes sobre l'autonomia regional i local. El principi d'autonomia institucional troba el seu fonament en el principi d'atribució de competències i s'articula com a principi de relació entre l'Estat i la Unió Europea. No obstant, l'específica naturalesa de la Unió com a Organització internacional d'integració és la que duu a la necessitat de plantejar una lectura de l'autonomia institucional que vagi més enllà, constituint-la en garantia no només de les

competències dels Estats, sinó també dels ens regionals i locals. En cas contrari, una lectura del principi que segueixi uns paràmetres 'clàssics' no fa sinó redundar, en molts casos, en una centralització que no és *per se* un objectiu del procés d'integració. Aquesta és la porta que obren algunes sentències del Tribunal en el sentit de reconèixer directament la rellevància que existeixin autoritats territorials distintes de l'Administració central de l'Estat, dotades d'autonomia suficient per a decidir de manera que es puguin diferenciar d'aquesta. No es tracta sinó de defensar una interpretació del concepte 'd'Estat' que, en funció de l'especificitat del procés d'integració europeu, reconeix que aquest no s'identifica forçosament amb l'Administració central, sinó que inclou també tots els ens territorials o funcionals que, dotats d'autonomia, el conformen.

IV. Finalment es realitzen dos estudis de cas, que volen il·lustrar la incidència que té l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa sobre el sistema institucional i la distribució de competències internes i així completar la visió sobre els aspectes generals de participació de les Comunitats Autònomes en òrgans amb poders normatius a la Unió Europea, el funcionament del principi de subsidiarietat i quina de les interpretacions estan assumint a la pràctica les institucions.

A) El primer cas és el relatiu a l'energia i és desenvolupat per la professora Milagros Álvarez. Es tracta del següent: el Tractat de Lisboa ha incorporat l'energia com a un nou àmbit de competències compartides de la UE i ha previst per al seu desenvolupament l'aplicació del procediment legislatiu ordinari, prèvia consulta al CES i al CdR. Paral·lelament, l'energia és un àmbit material en el qual les CCAA compten amb una activitat normativa i política important, raó per la qual la novetat competencial que introdueix el Tractat de Lisboa obre un nou espai d'interès per a les relacions entre la UE i les entitats subestatales. Especialment en el cas de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, el seu article 133 qualifica l'energia com una competència compartida de la Generalitat. La comparança entre les disposicions del TFUE i de l'Estatut permet plantejar l'anàlisi de la possible incidència del reconeixement explícit d'aquest àmbit competencial de la UE en l'abast i exercici de les competències reconegudes a la Generalitat de Catalunya i, en aplicació del principi de subsidiarietat, l'eventual identificació d'aspectes la regulació dels quals hagués de correspondre en tot cas a aquesta. Un exemple concret que visualitza l'interès en l'anàlisi de la relació UE/CCAA

en matèria energètica fa referència a la qüestió de l'emmagatzematge de residus nuclears, objecte de debat social i polític actualment a Catalunya: la Comissió Europea va obrir a finals de març del present any un període de consultes sobre una possible proposta normativa de la UE relativa a la gestió dels residus nuclears. En aquest context, també es podria valorar la idoneïtat dels instruments que el dret de la UE posa en mans de les CCAA per a incidir en el procés de presa de decisions de la Unió: dictamen previ del Comitè de les Regions i possibles consultes posteriors; intervenció dels Parlaments nacionals per al control del principi de subsidiarietat (i abast de la participació de les cambres autonòmiques), i recurs al Tribunal de Justícia (interposat bé pel Comitè de les Regions, o bé per una CCAA).

La configuració de la política europea d'energia, després de la reforma operada pel Tractat de Lisboa, és tributària del model de presa de decisions en matèria de competències compartides desenvolupat per la UE des de principis dels anys noranta. Model que, sense alterar la naturalesa jurídica bàsica de la UE, ha permès formalitzar l'expressió dels possibles interessos regionals en joc, a través del dictamen preceptiu però no vinculant del CdR. En aquest context, es revela necessari el desenvolupament per part de les CA d'estratègies que combinin, simultàniament, una doble línia d'actuació: la primera, de caràcter individualitzat, traslladant a la Comissió Europea els seus punts de vista durant els processos de consulta que aquesta pugui obrir abans de formular les seves propostes. La segona, de caràcter col·lectiu, promovent en el si del CdR la generació de consensos afins o, si més no, no contradictoris amb els seus interessos concrets. Les limitacions que pesen sobre les entitats subestatals per a reaccionar contra un acte de la UE, una vegada que aquest ha estat adoptat, aportarien arguments addicionals en suport d'aquesta estratègia.

Des de la perspectiva interna, el model vigent per a la configuració de la posició espanyola en el procés de presa de decisions de la UE en matèria energètica revela deficiències significatives. En efecte, mentre que la titularitat de les competències internes correspon a les institucions centrals i autonòmiques, els òrgans encarregats d'expressar en el marc de la UE la posició de l'Estat només compten amb representació de les primeres. En aquest sentit, i al marge de possibles reformes legislatives i constitucionals, entenem que la coherència amb el sistema constitucional vigent exigiria 'normalitzar' la presència de representants autonòmics en el si de la representació

espanyola davant la UE, generalitzant l'existència d'aquesta figura, com a part de la delegació espanyola, en totes i cadascuna de les formacions del Consell de la UE que tractin matèries objecte de competència autonòmica, ja siguin de caràcter exclusiu o compartit, i no només, com ara, circumscrit a un nombre determinat de formacions del Consell. El cas concret de l'energia evidencia, al nostre judici, l'oportunitat d'aquesta participació.

B) El segon cas d'estudi és en l'àmbit de la recerca i és desenvolupat pel professor David Moya en els termes següents. El Tractat de Lisboa reconeix expressament una autèntica competència compartida de caràcter concurrent, que d'acord amb l'art. 2 TFUE significa que allí on la Unió no exerciti la seva competència poden fer-ho els Estats però, tan aviat com la Unió estableixi orientacions polítiques o disposicions normatives, les seves disposicions desplacen la normativa estatal. Aquest reconeixement que no fa més que reflectir una realitat comunitària que superava el simple foment. Igualment, Lisboa adapta la resta de disposicions sobre R+D+I al nou marc institucional i normatiu, tot incorporant algunes de les novetats aparegudes en els prop de deu anys entre un i altre Tractats. Així, per exemple, s'eleva al Tractat la creació de l'*Espai Europeu de Recerca* (conegut en anglès com a ERA), on investigadors, coneixements científics i tecnologies circulin lliurement (art. 178.1 TFUE) com a mitjà per a l'enfortiment de les bases científiques i tecnològiques de la indústria de la Unió.

En aquest sentit, seria important acotar els supòsits excepcionals en els quals l'Estat reivindica la gestió directa de les subvencions, tot i no disposar de competències executives, en particular quan aquesta es justifica per l'origen dels ajuts procedents de fons comunitaris (STC 79/1992, STC 70/1997), els mecanismes de compliment per les CA de les obligacions derivades de la recepció d'aquests fons, i de l'aplicació de la normativa comunitària que poden complir perfectament les CA quan gestionin ajuts en matèries de la seva competència finançats amb fons propis autonòmics i fons estatals, o les vies alternatives a la gestió centralitzada de les sol·licituds.

D'altra banda, és evident que, si la participació autonòmica a nivell estatal presenta encara algunes mancances, la participació autonòmica en la conformació de les polítiques comunitàries de recerca encara està encara lluny de ser la desitjable. A banda que els aspectes generals de participació es puguin plantejar a la CARCE, el cert és que

l'espai de participació en la fase ascendent de les polítiques comunitàries que hauria de ser la Conferència Sectorial ha estat fins ara insuficient per a un seguiment sistemàtic de les iniciatives comunitàries i que, en el cas de la Conferència de Recerca, ho és en particular. Això explica el recurs a vies indirectes d'incidència en aquest àmbit per part de les CA, com les Oficines Regionals de Representació o la intervenció indirecta a través de parlamentaris europeus o, si s'escau, a través de les audiències públiques de la Comissió, o fins i tot molt indirectament a través dels processos d'avaluació d'aquestes polítiques.