

“La reforma que va a emprenderse supone una oportunidad excelente para intentar recomponer alguno de los equilibrios constitucionales básicos que se han visto alterados por la integración europea. Y concretamente dos: el equilibrio Parlamento-Gobierno; y el equilibrio territorial, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.”

3 | FORO

LA ESTRUCTURA
TERRITORIAL DEL ESTADO

ENOCH ALBERTÍ ROVIRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona.*

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Castilla-La Mancha.*

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Extremadura.*



9 788425 913037

10,00 €

3 | FORO

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA



| CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES |

3 | FORO

LA ESTRUCTURA
TERRITORIAL DEL ESTADO

LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS EN
LA UNIÓN EUROPEA

ENOCH ALBERTÍ ROVIRA
LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
EN LA
UNIÓN EUROPEA

Enoch Albertí Rovira
Luis Ortega Álvarez
José Antonio Montilla Martos

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
EN LA
UNIÓN EUROPEA

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2005

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

NIPO: 005-05-005-7

ISBN: 84-259-1303-9

Depósito legal: M. 26.119-2005

Diseño de cubierta: Área Gráfica Roberto Turégano

Fotocomposición e impresión: TARAVILLA

Mesón de Paños, 6 - 28013 Madrid

taravilla@telefonica.net

ÍNDICE

Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea:
las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional
y la participación interna

por ENOCH ALBERTÍ ROVIRA	11
1. El punto de partida: el doble efecto centralizador de la UE sobre las Comunidades Autónomas y su compensación .	11
2. La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la UE hasta ahora	15
3. Las nuevas perspectivas de participación autonómica a partir del Tratado Constitucional (TCUE)	21
3.1. <i>El debate sobre las regiones en el proceso convencional</i>	21
3.2. <i>Las regiones en el proyecto de Tratado Constitucional</i>	24
A) Un reconocimiento indirecto y de bajo nivel	25
B) La remisión básica de la participación regional a la decisión interna de los Estados	29
C) La continuidad del Comité de las Regiones como cauce fundamental de la participación regional institucionalizada en la vida de la Unión	36
4. El reflejo constitucional de la participación de las Comunidades Autónomas en la UE: <i>¿qué cláusula europea en la Constitución?</i>	38
5. El reflejo estatutario de la participación autonómica en la UE: <i>¿puede reflejarse y cómo la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la UE en sus respectivos estatutos de autonomía?</i>	40

La participación autonómica en la Unión Europea

por LUIS ORTEGA ÁLVAREZ	43
1. Introducción	43
2. Los efectos del ingreso de España en la Unión Europea en el modelo de Estado de las Autonomías como una dimensión del proceso de integración	45

3.	La participación autonómica en la Unión Europea desde la perspectiva del Derecho comunitario	48
A)	<i>La participación de las CC.AA. en el seno del Comité de las Regiones</i>	48
B)	<i>Las relaciones de la Comisión Europea con las regiones a través del concepto de Gobernanza europea</i>	55
C)	<i>El reconocimiento directo de la dimensión regional en la Constitución Europea</i>	59
4.	La participación autonómica en la Unión Europea desde la perspectiva del Derecho español	62
A)	<i>Aspectos generales</i>	62
B)	<i>Las regulaciones necesarias desde la perspectiva del Derecho nacional</i>	63
C)	<i>Las regulaciones necesarias desde la perspectiva del Derecho autonómico</i>	66

Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible

	por JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS	69
1.	Planteamiento: una perspectiva más <i>optimista</i>	69
2.	El incipiente reconocimiento de la «dimensión regional» en el Tratado Constitucional	74
a)	<i>La dimensión regional del principio de subsidiariedad</i>	77
b)	<i>El indiciario reconocimiento de las regiones con competencia legislativa</i>	83
3.	Los acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 9 de diciembre de 2004: un avance en la participación externa	85
4.	La participación autonómica en los asuntos europeos en la reforma constitucional	90
5.	La participación autonómica en los asuntos europeos en la reforma de los Estatutos	96
6.	Una idea como conclusión: la multilateralidad flexible	99

Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna*

Enoch Albertí Rovira

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona*

1. EL PUNTO DE PARTIDA: EL DOBLE EFECTO CENTRALIZADOR DE LA UE SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU COMPENSACIÓN

En el punto de partida de cualquier análisis de lo que podríamos denominar la «cuestión regional» en la Unión Europea hay que situar el doble efecto centralizador que provoca el proceso de integración europea para las regiones, y especialmente para aquellas que disponen de poderes legislativos garantizados por sus respectivas Constituciones. De un lado, en efecto, se produce un trasvase de competencias desde las mismas hacia la Comunidad Europea, de igual manera que se produce también una transferencia hacia *Bruselas* de poderes que internamente corresponden al Estado o

* Este texto recoge la intervención que realicé el día 28 de enero de 2005 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en el marco del Foro sobre la reforma de la estructura territorial del Estado, que fue seguida de un vivo debate del que sin duda me he beneficiado y que me ha permitido precisar y modular algunas de las ideas expuestas. Deseo así expresar mi agradecimiento a todos los que participaron en la discusión, a la vez que, naturalmente, quiero también dejar constancia de que soy el único responsable de las opiniones manifestadas en esta ponencia y, especialmente, de los errores que se puedan contener.

instancia central del poder. Ello es inevitable, pues es parte esencial e inseparable del mismo proceso de integración europea que se puso en marcha con la creación de las Comunidades en la década de los 50, por el cual se atribuye a éstas determinados poderes de los Estados miembros para que sean ejercidos de *modo comunitario*. El grado mayor o menor de afectación a las instancias regionales dependerá de la distribución interna de las competencias y, por tanto, de su pertenencia original a éstas o al poder central. Pero por otro lado se produce también un segundo efecto centralizador, en la medida que el principal órgano decisorio de la Comunidad encargado de ejercer las competencias que le han sido atribuidas es el Consejo, que está formado por los Gobiernos de los Estados miembros¹. Por esta vía, los Gobiernos centrales de los Estados miembros de la Unión con estructura interna compuesta o políticamente descentralizada acrecientan sus poderes de intervención y su capacidad de influencia, alcanzando ámbitos que les estarían vedados si no se hubiera producido la transferencia de la competencia a la Comunidad. El hecho de que esta intervención de los Gobiernos centrales sea indirecta, mediata y *mancomunada* no es obstáculo para constatar que, al haber sido atribuida a la Comunidad una competencia que en origen pertenecía a las regiones, aquéllos disponen ahora de una capacidad de influencia y de intervención donde antes no la tenían.

Frente a esta situación, la posición tradicional de la Comunidad Europea ha sido que no tiene nada que decir ni hacer. El principio de autonomía institucional que ha sostenido tradicionalmente el TJCE², con el amplio respaldo y seguimiento del resto de las instituciones comunitarias, ha implicado una ceguera de la Comunidad frente a la estructura interna de los Estados miembros, incluida la

¹ Gobiernos centrales, en general, habría que añadir, con las precisiones que después se harán sobre la posible participación de miembros de los Gobiernos regionales, reconocida expresamente, como se sabe, por el artículo 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

² Reconocido expresamente por el Tribunal de Justicia, desde la Sentencia *International Fruit Company*, de 15 de diciembre de 1971.

existencia de regiones con poderes legislativos y con autonomía política garantizada por sus respectivas constituciones, de tal modo que siempre han sido consideradas como algo interno, puramente doméstico.

Esta *ceguera* tiene sin embargo consecuencia distintas según se aplique a la llamada fase descendente del derecho comunitario (su aplicación y ejecución por los Estados) o bien a la fase ascendente del mismo (el proceso de su elaboración). En la primera, el principio de autonomía institucional ha permitido salvaguardar las competencias de ejecución de las regiones, pues la Comunidad no tiene nada que decir acerca de qué instancia interna de los Estados debe ejecutar su derecho. Y ante este silencio comunitario resulta claro que quien debe hacerlo es quien tiene asignada la competencia según las reglas constitucionales internas. Así lo ha reconocido, como principio general, el Tribunal Constitucional, desde el primer momento que tuvo ocasión de enfrentarse con esta cuestión³. Pero cuando se trata de la fase ascendente, el efecto es el contrario, y entonces resulta profundamente alterado el equilibrio constitucional interno de distribución de competencias: son los Gobiernos centrales quienes, en su calidad de miembros del Consejo, ganan capacidad de intervención en ámbitos que hasta el momento se situaban bajo la responsabilidad de las regiones, sin que el derecho comunitario se interese por corregir esta situación, al menos en principio.

La corrección de estos efectos centralizadores se ha intentado, en todos los Estados miembros de estructura compuesta de la Unión, por vía de compensación mediante el establecimiento de mecanismos internos de participación, que posibilitan la interven-

³ De manera explícita en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, a la que le siguen muchas otras (SSTC 64/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993, 141/1993, 102/1995, 67/1996, 45/2001 y 95/2001, entre otras). Este principio general de no alteración del orden interno de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se encuentra sin embargo exento de algunas modulaciones, especialmente en el ámbito de las subvenciones (por todas, STC 79/1992).

ción (que puede tener intensidades variables, normalmente en proporción con sus competencias) de las instancias regionales en la formación de las posiciones del Estado respectivo, que después serán trasladadas a Bruselas y negociadas en el seno del Consejo. Así ha ocurrido en Alemania, Austria, Bélgica e Italia, que han anclado además el principio de participación, y a veces incluso los mecanismos básicos a través de los cuales se canaliza, en sus propias Constituciones⁴.

En España, el otro Estado miembro de la Unión de estructura compuesta, este principio no se encuentra formulado de modo explícito en la Constitución de 1978, pero a mi juicio es indudable que se desprende implícitamente de la misma. Naturalmente, no se trata ahora de justificar los fundamentos constitucionales de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, ni de debatir sobre si se trata de un verdadero, y autónomo, principio constitucional implícito o bien sólo de un contenido más del principio general de colaboración entre todas las instancias de gobierno, que se exprese más bien en términos políticos que jurídi-

⁴ En Alemania se reformó la Ley Fundamental en 1992 para disponer expresamente la participación de los *Länder* en los asuntos europeos a través del *Bundesrat* (art. 23); en Austria se modificó igualmente su Constitución en 1994, con anterioridad a su propio ingreso en la Unión, para prever los mecanismos de participación de los *Länder* (nuevos arts. 23c, 23d y 23e); en Bélgica el anclaje constitucional de la participación regional en los asuntos europeos y la configuración del mecanismo que se pone a su disposición, a pesar de no estar previsto de forma expresa en la Constitución, viene dado por el paralelismo que se establece entre competencias internas y competencias internacionales (art. 167); y, en fin, incluso en Italia, mediante la reforma constitucional de 18 de octubre de 2001, se ha introducido en el texto de su Constitución el principio de participación regional en los asuntos europeos (art. 117). Sobre estas experiencias vid. el amplio tratamiento realizado en P. Pérez Tremps (coord.), M. A. Cabellos Espiérrez, E. Roig Moles, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons-Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1998, págs. 33-175. Con un enfoque distinto, que examina la experiencia comparada en las distintas fases de participación, vid. E. Roig Moles, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch-Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, Valencia, 2002.

co-constitucionales⁵; y ni tan siquiera de examinar los fundamentos comunitarios, y no sólo internos, del principio de participación de las instancias territoriales de gobierno en los asuntos comunitarios europeos⁶. Se trata ahora simplemente de poner de manifiesto que, a pesar del silencio constitucional al respecto (pues no cabe olvidar que la entera participación española en la Unión Europea tiene como único asidero constitucional el artículo 93 CE, que está obligado así a tener una densidad que en absoluto le corresponde, como más adelante se dirá), en España se ha seguido básicamente también la senda de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las posiciones estatales, como medio de compensación de la pérdida de poder de las Comunidades en los asuntos europeos. Sin embargo, la participación de las Comunidades en España presenta algunas características especiales y algunos problemas que han disminuido hasta ahora en gran medida su significación. Pasemos a examinarlos muy brevemente.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS DE LA UE HASTA AHORA

La participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos se ha sustentado principalmente hasta ahora, y sigue haciéndolo a día de hoy, en el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 1994, que adopta un modelo de participación que se basa, fundamentalmente, en las Conferencias sectoriales, como órganos de encuentro y de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los diversos sectores en los que confluyen

⁵ Sobre la participación como principio constitucional, y no como mera expresión de la deseable cooperación entre las partes, vid. especialmente E. Roig Moles, *op. cit.* (2002), esp. págs. 78 y ss., y págs. 86 y ss.; y A. López Castillo, *Constitución e integración*, CEC, Madrid, 1996.

⁶ Sobre esta cuestión me remito a mi trabajo «Las regiones en la nueva Unión Europea. El largo camino hacia una presencia directa de las regiones en la Unión Europea», *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 29, 2003, págs. 179 y ss.

competencias e intereses de ambas partes⁷, a las que se añade una Conferencia específica para asuntos europeos, con funciones que debieran ser de impulso y coordinación general en este ámbito entre el Gobierno del Estado y los de las Comunidades Autónomas⁸.

Sin embargo, el modelo instaurado en el Acuerdo de 1994 presenta problemas para conseguir una participación efectiva de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos. Algunos se refieren a su propio contenido⁹, pero los de mayor calado son los relativos a su desarrollo y aplicación, porque en la realidad fallan los dos pilares sobre los que se asienta el modelo: las Conferencias sectoriales y la concertación entre Comunidades Autónomas. En relación a lo primero, el Acuerdo prevé, en efecto, un procedimiento marco de participación, que debe ser desarrollado por las Conferencias sectoriales, en los distintos campos de la actividad pública. Sin embargo, pocas Conferencias han cumplido este compromiso¹⁰. A

⁷ Sobre el proceso, largo y complejo, que condujo a la adopción del Acuerdo, vid. especialmente E. Roig, *op. cit.* (2002), págs. 135 y ss. Esta obra analiza igualmente con detenimiento las modalidades de participación que se derivan del Acuerdo. Sobre el mismo, con análisis diversos del modelo que instaura, la bibliografía es ya bastante extensa. Entre las obras más recientes, vid. especialmente también P. Pérez Tremps (coord.), M. A. Cabellos Espiérrez, E. Roig Moles, *op. cit.*, esp. págs. 283 y ss.; AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid, 1995; A. Pérez Calvo (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997 M.^a Antonia Arias Martínez, *Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario europeo*, IVAP, Oñati, 1998.

⁸ Conferencia para Asuntos Europeos, institucionalizada mediante la Ley 2/1997, de 13 de marzo. Sobre la actividad de esta Conferencia resulta de particular interés el seguimiento realizado por E. Roig Molés, en *Informe Comunidades Autónomas*, anual, IDP, Marcial Pons, Barcelona.

⁹ Especialmente, en cuanto al grado de vinculación estatal a las posiciones adoptadas por las Comunidades Autónomas en las distintas materias, según su régimen competencial.

¹⁰ Hasta 2004, sólo tres Conferencias, de las 25 existentes, habían desarrollado el procedimiento marco (las de Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca Marítima y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud).

ello hay que añadir que el funcionamiento de las Conferencias es heterogéneo e irregular, presentando a lo largo del tiempo grandes diferencias entre sí, y aún históricamente cada una de ellas; que carecen de una estructura organizativa que permita realizar con eficiencia las funciones de participación; y, además, que interpretan de forma muy diversa su propio papel en este ámbito, concibiéndose algunas de ellas a sí mismas como meros órganos de colaboración en este terreno. Hay que resaltar que éste no es un diagnóstico externo y meramente doctrinal, que acentúe el enfoque crítico que cabe esperar de un análisis académico, sino que estos tres grandes males, que invalidan de hecho la participación autonómica en la formación de las posiciones europeas españolas, o al menos, le restan gran parte de su efectividad, han sido reconocidos expresamente desde las propias instancias oficiales estatales¹¹.

Y en relación con la concertación autonómica, que es condición indispensable para la participación multilateral, en asuntos que conciernen a todas las Comunidades Autónomas, toda vez que la posición a presentar ante las instituciones comunitarias debe ser unitaria, cabe señalar que prácticamente no existen mecanismos de cooperación horizontal, entre las propias Comunidades, o, al menos, no existen con el grado de formalización e institucionalización que sería necesario para conseguir que las Comunidades lleguen a posiciones comunes, que después deban ser, según los casos, aceptadas o negociadas con el Estado.

Esta participación interna se ha complementado con una muy tímida participación autonómica directa en la propia Unión Europea, mediante la designación de representantes de las Comunidades Autónomas en algunos comités consultivos de la Comisión¹², en una

¹¹ *Informe del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el cumplimiento del Acuerdo de participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través de las Conferencias sectoriales (VI Legislatura, 1996-2000)*, de 1 de marzo de 2000.

¹² Inicialmente, en 55 comités, sobre los más de 200 existentes, que se acordó (y se produjo) en 1997, en el marco de los acuerdos de investidura del

experiencia que, aunque limitada, unánimemente ha sido calificada como positiva¹³.

Los recientes Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, adoptados en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas¹⁴ han dado por fin cumplimiento a lo acordado ya en 1994 sobre participación de las Comunidades en el Consejo y han supuesto sin duda un paso adelante significativo en la presencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, aunque en gran parte su valor, en términos de participación efectiva de las Comunidades, sea sobre todo simbólico, al haberse abierto una puerta que había permanecido cerrada durante mucho tiempo. Los nuevos Acuerdos de 2004, en efecto, prevén, en primer lugar, la participación de las Comunidades en el Consejo, en cuatro de sus formaciones¹⁵, mediante la designación por parte de las correspondientes conferencias sectoriales de un representante autonómico, perteneciente a un Gobierno de las Comunidades, que se integra en la delegación española, más un responsable técnico encargado de coordinar a las Comunidades Autónomas y concertar, en su caso,

Sr. Aznar como presidente del Gobierno con Convergència i Unió y Coalición Canaria. En 2002, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea depuró esta lista de comités, excluyendo los que habían dejado de funcionar y refundiendo los que habían sido fusionados, y amplió la participación autonómica a 47 comités más, con lo cual las Comunidades Autónomas están presentes, en el período 2002-2006, en 95 comités de la Comisión, en el marco de la comitología.

¹³ Sobre la experiencia de participación de las Comunidades Autónomas en los comités de la Comisión, vid el seguimiento anual realizado por E. Roig, en *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, y especialmente el del año 2001, págs. 529 y ss.

¹⁴ Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, y Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea, ambos de 9 de diciembre de 2004.

¹⁵ Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura, que se corresponden con las Conferencias sectoriales que se citan en el propio Acuerdo.

su posición con el Estado. Hay que notar que este representante autonómico ostenta la representación del conjunto de las Comunidades Autónomas y tiene como misión principal asesorar al jefe de la delegación española, en la que se integra como miembro de pleno derecho. Puede intervenir en el Consejo, según prevé el Acuerdo, si se tratan asuntos de competencia autonómica y sobre los mismos existe una posición común de las Comunidades Autónomas. En tal supuesto, «el jefe de la delegación le cederá el uso de la palabra siempre que lo estime oportuno para la mejor defensa de los intereses españoles». Como se puede apreciar, se trata de una posibilidad de participación limitada, cuyo principal significado sea posiblemente el de «estar ahí» y tener oportunidad de asistir a la negociación en directo, en estrecho contacto con el jefe de la delegación española y la representación permanente.

Este es, en efecto, el segundo de los contenidos del Acuerdo de diciembre de 2004: la participación autonómica en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, a través de la remozada Consejería para Asuntos Autonómicos de la misma, en la que se integran los funcionarios propuestos por las Comunidades, de común acuerdo, a través de la CARCE, por períodos de 3 años, renovables anualmente. La Consejería, formada por un Consejero Coordinador y los demás Consejeros autonómicos designados, tiene por misión fundamental servir de enlace entre las Comunidades, la Representación Permanente y las instituciones de la Unión, asegurando especialmente que la información circule adecuadamente entre todas las instancias.

Y, en tercer lugar, los Acuerdos de diciembre de 2004 contemplan asimismo la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo, especialmente en aquellos que constituyen instancias preparatorias de los Consejos en los que pueden participar representantes de los Gobiernos autonómicos. En estos casos, los representantes de las Comunidades, bien sean los consejeros autonómicos de la REPER o bien los técnicos que haya designado específicamente la Conferencia sectorial correspondiente, se integran en la delegación española y pueden intervenir en las

mismas condiciones que se establecen para los representantes autonómicos en el Consejo de Ministros.

Como características generales del modelo establecido de participación autonómica complementaria, creo que pueden destacarse tres extremos: primero, los representantes autonómicos que participan en los diversos órganos lo hacen asumiendo la representación del conjunto de las Comunidades; por ello, en segundo lugar, su designación se produce mediante acuerdo de todas ellas; y, en tercer lugar, los representantes autonómicos designados se integran en las correspondientes delegaciones españolas, con una capacidad de intervención directa que cuenta con dos límites básicos: debe servir para expresar una posición común de las Comunidades, y debe ser autorizada por el jefe de la delegación estatal. Estas características, aunque puedan flexibilizarse en la práctica, indican con claridad que se trata de una participación de carácter mancomunado y de baja intensidad, que sigue exigiendo una previa y amplia concertación autonómica. Dado que su efectividad, a la vista de estas circunstancias, es probable que sea más bien escasa, su verdadero sentido, además del simbólico, reside en el hecho de permitir estrechar la relación entre todas las partes y hacer que la información, incluida la relativa a los intereses respectivos, fluya más fácilmente entre todas ellas. Por ello, quizá la pieza del nuevo mecanismo que tenga una mayor fuerza potencial sea la presencia de las Comunidades en la Consejería de la Representación Permanente. Y por todo ello, sin duda, la nueva vía de participación directa no puede sustituir al mecanismo de participación interna, que va a tener que conseguir canalizar el grueso de la participación autonómica en los asuntos europeos.

Precisamente por tratarse se una participación mancomunada, que no prevé que las Comunidades puedan expresar su posición individual, y de baja intensidad, es probable que la cuestión de la participación autonómica ante las instituciones europeas a través del Estado (lo que impropriamente se denomina a veces como participación directa) sea un asunto que no pueda darse por cerrado y sobre el cual tengan que volver Estado y Comunidades Autónomas. En realidad, la

revisión del sistema ya está prevista en el propio Acuerdo de diciembre de 2004, en el que se señala que la CARCE va a examinar la experiencia en la aplicación de este sistema de participación durante 2005 para proponer en su caso su modificación.

3. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA A PARTIR DEL TRATADO CONSTITUCIONAL (TCUE)

3.1. EL DEBATE SOBRE LAS REGIONES EN EL PROCESO CONVENCIONAL

La cuestión regional, a pesar de no figurar de forma explícita en la Declaración de Niza y de no contar con ningún grupo de trabajo específico en la Convención, fue ampliamente debatida a lo largo del proceso convencional¹⁶. En este debate se enfrentaron fundamentalmente dos posiciones: por una parte, las regiones con poderes legislativos, bien de forma individual o agrupadas en las asociaciones y organismos que las reúnen (Conferencia de Presidentes, CALRE, Comité de las Regiones), han abogado por obtener un lugar propio en la Unión, anclando su participación en los asuntos europeos en el propio *derecho constitucional* de la Unión. Este lugar propio en la Unión, que se uniría a la participación interna que cada región obtiene en el interior de su Estado respectivo, puede expresarse sintéticamente en los términos que propuso la versión inicial del Informe Lamassoure¹⁷: el establecimiento de un estatuto de región asociada a la Unión, que se aplicaría a las colectividades territoriales que designara cada Estado, y que comportaría ciertos derechos de participación en las políticas comunitarias, y especialmente los de ser consultadas por la Comisión, estar representadas

¹⁶ Para mayores detalles sobre este debate, me remito a mi trabajo «Las regiones en el nuevo proyecto de Constitución Europea», en E. Alberti (dir.) y E. Roig (coord.), *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Fundació Pi-Sunyer e Institut d'Estudis Autònòmics, Valencia, 2004, págs. 449 y ss.

¹⁷ Informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024(INI), ponente Alain Lamassoure, de 6 de febrero de 2002), especialmente Consideración I y apartado 22.

específicamente en el Comité de las Regiones y tener acceso al TJCE para plantear conflictos de competencia frente a actos de la Unión.

En la otra parte, en la que han militado en general los Gobiernos¹⁸ y que ha encontrado múltiples expresiones en la Convención y en el Parlamento Europeo, se aboga por confinar la cuestión regional en el ámbito interno de cada Estado, partiendo de la idea de que la Unión debe ser indiferente a la estructura constitucional interna de sus miembros, que, además, se aduce como argumento complementario, es muy diversa. Esta idea, llevada al extremo, es expresada con total nitidez en la opinión minoritaria del diputado europeo G. Berthu al Informe Napolitano¹⁹: «únicamente los Estados son miembros de la Unión y establecen libremente su organización interna, en particular, la manera de asociar a sus colectividades locales a la toma de decisiones».

Pues bien, no cabe duda de que, al menos en los trabajos de la Convención, ha triunfado la segunda de las posiciones indicadas. Los matices que pueden introducirse a esta afirmación, que se verán seguidamente, no empañan a mi juicio esta valoración global. Lo sucedido en el proceso de aprobación del Informe Lamassoure es significativo de ello: el proyecto de informe proponía inicialmente otorgar un lugar específico a las regiones en el sistema comunitario, de carácter ciertamente limitado, como se ha dicho ya, partiendo de la idea de que *«los textos fundadores de la Unión no pueden seguir ignorando estos interlocutores particulares (las regio-*

¹⁸ Posición expresada en múltiples y variadas declaraciones, en el caso del Gobierno español del momento. Pero esta posición es también compartida por otros Gobiernos centrales. Resulta en este sentido altamente significativa la intervención del embajador alemán en España, Sr. Bitterlich, en el Foro *Europa Futura* de Barcelona (*La delimitación de las competencias de la Unión*, Fundación Pi-Sunyer e Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2003).

¹⁹ Informe del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Informe Napolitano, proyecto de 31 de octubre de 2002, O2241 (INI), e Informe final de 4 de diciembre de 2002, A5-0427/2002 (FINAL), con Resolución final aprobada por el Pleno el día 14 de enero de 2003).

nes dotadas con poderes legislativos)»²⁰. El texto finalmente aprobado, después de numerosas enmiendas en este apartado, «considera que la organización territorial interna y el reparto de competencias dentro de cada Estado miembro pertenecen exclusivamente al ámbito de decisión nacional»²¹. El principio del que se parte es, simple y llanamente, el contrario.

Sin embargo, a partir de ahí, se flexibiliza la rotundidad de esta afirmación de principio. El propio Informe Lamassoure continua diciendo que se «constata, al mismo tiempo, el papel creciente que la regiones y, a veces, otras colectividades territoriales desempeñan en la aplicación de las políticas de la Unión, en particular allí donde existen regiones con competencias legislativas». Y ello, en consecuencia, conduce al Parlamento Europeo a manifestar «el deseo de que la Unión se muestre abierta a las propuestas de los Estados miembros tendentes a conseguir una mejor asociación de sus respectivas colectividades territoriales en la preparación y, en su caso, la transposición de las normas europeas, dentro del respeto de las distintas Constituciones nacionales»²².

Esta es la vía por la que han discurrido asimismo las propuestas realizadas por el Informe Napolitano, ya citado²³, y por donde han

²⁰ Considerando I del Informe, versión inicial, cit.

²¹ Apartado 38 del Informe, versión final, de 24 de abril de 2002 [A5-0133/2002, (FINAL)].

²² Apartados 38 y 39, respectivamente, del Informe, versión final, cit.

²³ El Informe formula algunas propuestas generales en torno a la participación regional, si bien condiciona en gran parte las modalidades y los mecanismos de tal participación a la decisión interna de cada Estado, al considerar que ésta es básicamente una cuestión doméstica de los mismos. En general, el Informe propone fundamentalmente : (i) introducir formalmente en el Tratado Constitucional la obligación de respeto a la autonomía de las regiones y los municipios, como parte de la obligación de respeto a las estructuras constitucionales internas de los Estados; (ii) establecer nuevos métodos de participación de las regiones en el proceso de preparación de las decisiones comunitarias y en la aplicación de las políticas de la Unión; (iii) reforzar los mecanismos internos de los Estados miembros para posibilitar la participación de sus regiones en los asuntos de su interés; (iv) asociar las regiones a la Comisión en la elaboración de los actos legislativos y de las políticas comunitarias, cuando

transitado las posiciones mayoritarias en la Convención, expresadas en la sesión plenaria que se dedicó a la cuestión²⁴. Y, en definitiva, es la manera en que finalmente se ha plasmado la cuestión regional en el proyecto de Tratado Constitucional aprobado por la Convención y asumido en esta materia sin cambios por la Conferencia Intergubernamental. La fórmula consiste en afirmar de principio el carácter interno de la participación regional en los asuntos europeos, para a continuación otorgarle una cierta flexibilidad, a partir de la constatación del papel real que juegan las regiones en la aplicación de las políticas comunitarias, flexibilidad que juega en un doble sentido: para prever ciertas modalidades de relación directa con la Unión, por un lado, y, por otro, para prever un marco de posibilidades de participación directa de las regiones en la escala comunitaria, cuya concreta puesta en marcha se remite, sin embargo, a la decisión interna de cada Estado.

3.2. LAS REGIONES EN EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL

Partiendo de esta concepción básica, las menciones a las regiones que realiza el proyecto de Tratado Constitucional²⁵ pueden ordenar-

éstas deban aplicarlas, y en especial, impulsar la vía de los contratos tripartitos; (v) intensificar la cooperación entre los parlamentos regionales y el PE, en especial en el marco de su Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo; (vi) permitir el acceso de las regiones al TJCE cuando la vulneración de principio de subsidiariedad haya infringido sus competencias, aunque bajo la autoridad del Estado al que pertenezcan y de acuerdo con sus previsiones constitucionales y legales; (vii) fomentar la cooperación transfronteriza y elaborar un estatuto específico que la facilite; (viii) y, sobre todo, aunque de manera un tanto implícita, reforzar el papel del Comité de las Regiones, que se califica de «esencial» como interlocutor institucional de las colectividades locales y regionales en el marco de la Unión.

²⁴ Sesión plenaria de los días 6 y 7 de febrero de 2003 (Informe resumido de la sesión plenaria, CONV 548/03, de 13 de febrero).

²⁵ El proyecto de TCUE hace referencia a las regiones en cuanto : (a) objeto de reconocimiento y respeto de su identidad (art. I-5 y Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales; también art. II-82, en términos de respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística); (b) objeto de toma en consideración en la

se a mi juicio en tres direcciones básicas: (A) el reconocimiento del hecho regional; (B) la participación individual de las regiones en la vida comunitaria; (C) el Comité de las regiones como instancia de participación regional colectiva en la Unión. Sobre estos tres ejes puede realizarse una primera valoración sobre el modo en que ha concluido, por el momento, el debate sobre la presencia de las regiones en el nuevo sistema de la Unión.

A) *Un reconocimiento indirecto y de bajo nivel*

Las regiones no han obtenido en el proyecto de Tratado Constitucional un reconocimiento explícito y directo, al que pudiera anudarse alguna consecuencia jurídica para la Unión, que la obligara, de manera autónoma y directa, a tomarlas en consideración y a respetarlas.

Ciertamente, en el proyecto de Tratado hay, por primera vez, algunas menciones generales a las regiones, pero las mismas dan

aplicación del principio de subsidiariedad por parte de la Comisión (art. I-11.3 TCUE); (c) instituciones que pueden ser consultadas por la Comisión a efectos de valoración de sus iniciativas desde el principio de subsidiariedad (ap. 2 Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad); (d) instituciones que pueden participar, de un modo limitado y, en general, indirecto, en el procedimiento de aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (ap. 5 Protocolo); (e) objeto de toma en consideración en el diseño y/o la aplicación de ciertas políticas (cohesión económica, social y territorial —art. III-220-224—; redes transeuropeas —art. III-246—; cultura —art. III-280—; protección civil —art. III 284); (f) fundamento y objeto del establecimiento de regímenes especiales o excepcionales (Länder alemanes en materia de ayudas públicas —art. III-167—y transportes —art. III-243—; y regiones ultraperiféricas —art. III-424—); (g) parte de las entidades públicas, junto a las autoridades nacionales y locales, y otras entidades y empresas públicas, que se ven sometidas a ciertas limitaciones y prohibiciones (prohibición de autorización de descubiertos por parte de BCE —art. III-181—; prohibición de acceso privilegiado al crédito —art. III-182—; indicación de que la Unión o los otros Estados miembros no responderán de los compromisos financieros de las autoridades regionales —art. III-183—); (h) entidades que están representadas y forman parte del Comité de las Regiones, como organismo consultivo de la Unión (art. I-32; art. III-386-388).

lugar a un reconocimiento de carácter indirecto y, además, de baja intensidad. Destaca, en primer lugar, el reconocimiento regional de alcance general que realiza el art. I-5.1, pero tal reconocimiento tiene un carácter indirecto y mediato, que se incluye como parte de la obligación de respetar las estructuras constitucionales internas de los Estados miembros: «*La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional*», lo cual refuerza precisamente la idea de que las regiones son una cuestión interna de los Estados, en relación con la cual la Unión nada tiene que decir de forma autónoma. Se produce de este modo un efecto que, al menos al principio, puede resultar paradójico: las regiones son mencionadas por primera vez de forma directa y con alcance general en los Tratados fundacionales, pero esta mención sirve para fundamentar la exclusión de su presencia autónoma en la Unión. Y además, este reconocimiento, que aunque indirecto constituye sin duda una novedad con un potencial por explorar, viene compensado inmediatamente en el propio artículo I-5.1²⁶ por una declaración bastante incomprensible en términos jurídicos y que, en caso de interpretarse como cláusula de garantía de la integridad territorial de los Estados miembros en sus límites actuales, como se pretende desde algunas posiciones, entraría en flagrante contradicción con el principio sobre el que se basa precisamente la pretensión de que las entidades regionales constituyen un asunto meramente interno de los Estados.

El recelo hacia los nacionalismos que transmiten aquellas posiciones que identifican regiones con nacionalismo, nacionalismo con separatismo y separatismo con desastre, parece haber estado presente también, aunque no de forma exclusiva, en la sustitución en el art. I-1 de los «pueblos» por los «ciudadanos» como fuentes reconocidas de legitimidad, de donde emana la voluntad de constituir

²⁶ La Unión «respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior».

la Unión Europea²⁷. En todo caso, la mención a los *pueblos* europeos se mantiene, de una forma completamente insulsa a mi entender, en el anodino y tan criticable Preámbulo del proyecto de Tratado aprobado por la Convención y, con mayor sentido, en el Preámbulo de la Parte Segunda del proyecto de Tratado, que contiene la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

Algo más operativo puede resultar el reconocimiento de las regiones que se produce en el ámbito de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Además de una eventual participación regional en el procedimiento de aplicación de los mismos, como se verá después, el art. I-11.3 del proyecto de TCUE y después el Protocolo (apartado 4) obligan a tomar en consideración el nivel regional de gobierno (y también el local) para valorar las iniciativas que pretenda adoptar la Unión desde el punto de vista de la subsidiariedad²⁸ y los efectos que puedan tener, cuando se trate de leyes marco, en la normativa que deban desarrollar los Estados miembros²⁹.

²⁷ Hay que decir *parece* porque el método del consenso interpretado por el Presidente que se siguió en la elaboración del proyecto por parte de la Convención, que excluyó un debate político abierto entre opciones diversas, con votaciones y explicaciones de voto, impide muchas veces reconocer con claridad las posiciones políticas en liza. En este extremo hay también otra línea argumental, al menos, para justificar la sustitución, que tiene que ver con la voluntad de constituir un *demos* propio europeo (de modo que la Unión ya no tendría como base una unión de pueblos, sino *un pueblo*) y de identificar la soberanía, de la que nacen todos los poderes, más con los ciudadanos (individualmente considerados y, sobre todo, sin atención a su nacionalidad) que con los pueblos. Sobre la cuestión, vid las enmiendas al art. I-1 del proyecto presentado por el Praesidium el día 6 de febrero de 2003 (CONV 528/03), en el documento CONV 574/03, de 21 de febrero, y la sesión plenaria de 27 y 28 de febrero de 2003 (resumen en el documento CONV 601/03, de 11 de marzo, y transcripción en <http://european-convention.eu.int>).

²⁸ «(...) la Unión intervendrá sólo en el caso de que, y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central ni a nivel regional y local, ...» (art. I-11.3 proyecto TCUE).

²⁹ La *ficha de subsidiariedad* que debe adjuntar la Comisión a todas sus propuestas legislativas debe valorar, cuando se trate de leyes marco, «sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando

Por lo demás, el proyecto de Tratado, en su decisiva Parte Tercera, contiene algunos reconocimientos singulares a favor de ciertas regiones, que fundamentan tratamientos específicos y derogaciones particulares del régimen comunitario general de ciertas políticas. Este es el caso, muy llamativo, de los *Länder* alemanes, respecto de los cuales se establece un régimen especial en materia de ayudas públicas³⁰ y de transportes³¹, y también el de las llamadas regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias), cuyas especiales circunstancias se traducen en una habilitación para adoptar «reglamentos y decisiones europeos orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación

proceda, la legislación regional» (ap. 4 Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad).

³⁰ El art. III-167 pTCUE declara compatibles con el mercado interior (exceptuándolas de la prohibición general) «*las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división*». La recepción de esta disposición en el proyecto de TCUE (que proviene del Tratado de Roma original y estuvo pensada inicialmente para compensar las desventajas económicas derivadas de la división de Alemania en 1948, con la situación de aislamiento que tal división provocó en algunas zonas, especialmente Berlín) hace pensar que pueda tener (o quiera al menos dársele) una virtualidad más amplia de la que justificó su inclusión en el Tratado de Roma, aunque el Tribunal de Justicia ha descartado la interpretación por la cual esta disposición, después de la reunificación, podría justificar ayudas a los *Länder* de la antigua RDA para que éstos alcancen el nivel económico de la RFA (Sentencia TPI de 15 de diciembre de 1999, *Freistaat Sachsen v. Comisión*, citada, esp. 129-135, 137).

³¹ El art. III-243 recoge el contenido del antiguo art. 78 TCE, que en su numeración original (art. 82) ya figuraba en el Tratado de Roma de 1957, por el cual las disposiciones del Tratado en materia de política de transportes «*no obstarán a las medidas adoptadas en la República Federal de Alemania, siempre que fueren necesarias para compensar las desventajas económicas que la división de Alemania ocasiona a la economía de determinadas regiones de la República Federal, afectadas por esta división*». El hecho de que el proyecto de TCUE lo asuma parece indicar que quizá quiera otorgársele una virtualidad mayor de la que lo justificó en su origen, en el mismo sentido indicado en la nota anterior.

de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes»³², esto es, para establecer regímenes especiales que atiendan sus peculiares características.

B) *La remisión básica de la participación regional a la decisión interna de los Estados*

La pugna que se ha producido a lo largo del debate sobre la reforma de la Unión entre la posición que sostiene que las regiones constituyen una cuestión meramente interna de los Estados, por una parte, y aquella otra que entiende que las regiones existentes deben ocupar un lugar propio en la Unión, se ha resuelto por el momento, como se ha indicado ya, a favor de la primera, al menos en sus términos fundamentales. Se mantiene así, por tanto, el principio tradicional de autonomía institucional también en la fase de formación del derecho y la voluntad comunitaria. Pero con algunas contradicciones e inconsistencias, y también con algunas pequeñas rupturas.

Resulta, en efecto, inconsistente con este principio el hecho de que se prevea, por parte del propio derecho de la Unión, una participación en los procesos de decisión y actuación comunitarios de determinados órganos internos de los Estados miembros, como ocurre con los Parlamentos nacionales³³. Si la estructura constitucional

³² Art. III-424 proyecto TCUE, que recoge básicamente la redacción dada por el Tratado de Ámsterdam al art. 299 TCE, cuyo antecedente era la Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, adoptada por la Conferencia Intergubernamental de 1992. La adopción de estas normas especiales se encomienda al Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

³³ Intervención de los Parlamentos nacionales que se produce en una doble dirección: primero, en el procedimiento de aplicación y control *ex ante* del principio de subsidiariedad, prevista en el art. I-11.3 del proyecto TCUE y en los apartados 5 y 6 del proyecto de Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Y segundo, con carácter más general, aunque con una intensidad en principio menor, centrada en la información a los Parlamentos nacionales y la cooperación entre éstos y el Parlamento Europeo,

interna de los Estados es una cuestión enteramente doméstica, que solo a ellos les compete, resulta cuando menos una excepción que se dé juego (y, además, por igual) en la arena comunitaria a una de estas instituciones constitucionales internas, reflejando así en el ámbito comunitario esta misma estructura constitucional interna frente a la cual la Unión se pretende ciega. Si ello es una excepción, que puede sin duda explicarse por motivos sólidos que tienen que ver con un mayor aporte de legitimidad democrática a la Unión, debería justificarse también sólidamente el criterio por el cual tal excepción debe circunscribirse a los parlamentos nacionales y no puede extenderse a otros elementos igualmente esenciales de la estructura constitucional interna de los Estados. Y hasta el momento, al menos con la información disponible, nada se ha dicho ni debatido ni justificado al respecto.

Pero lo que ya constituye una excepción bastante más difícil de justificar, que entra en clara contradicción con el principio de autonomía institucional y la filosofía que aparentemente lo sustenta, es la toma en consideración de la estructura bicameral de algunos Parlamentos nacionales, a efectos de establecer una participación propia y diferenciada de cada una de las dos cámaras en ciertos procesos comunitarios³⁴. Aquí ni siquiera podría utilizarse el débil argumento de la homogeneidad de la institución en los Estados miembros con el que quizá algunos pretendan justificar la previsión de participación de los Parlamentos nacionales, en los términos que

prevista en el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, que reformula el Protocolo sobre la misma cuestión anejo al Tratado de Ámsterdam, que a su vez traía causa de la Declaración que con el mismo título adoptó la Conferencia Intergubernamental de 1992.

³⁴ En el procedimiento de control del principio de subsidiariedad cada cámara de los parlamentos bicamerales cuenta con una posición propia y un voto (los parlamentos unicamerales, con dos votos), según los apartados 5 y 6 del proyecto de Protocolo. Los procedimientos de información previstos en el proyecto de Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea se aplican, igualmente, a las dos cámaras en caso de parlamentos bicamerales (ap. 8), en lo que constituye una novedad respecto del Protocolo sobre la misma cuestión anejo al Tratado de Ámsterdam.

se acaban de ver, pues en este caso no todos los Parlamentos disponen de una estructura bicameral, y no todos los Parlamentos bicamerales responden al mismo modelo. Además, otorgar la misma posición y el mismo peso a las dos cámaras en los procesos en los que pueden intervenir los Parlamentos nacionales supone sin duda, al menos en algunos casos, entre los que se encuentra el español, interferir (y alterar profundamente) en la relación que mantienen ambas cámaras en el sistema constitucional interno e incluso llegar al absurdo de transmitir información a una cámara sobre asuntos que no son de su competencia o en los que su actuación se encuentra claramente subordinada a la otra³⁵.

La justificación debe buscarse en otros ámbitos, y quizá tenga mucho que ver con la voluntad de los *Länder* alemanes de asegurarse un lugar propio en ciertos procesos comunitarios, y especialmente en el de aplicación y control *ex ante* del principio de subsidiariedad, sin depender del *Bundestag* o cámara baja³⁶. No se olvide que los miembros del *Bundesrat* son los Gobiernos de los *Länder*, que de este modo lograrían estar presentes, de forma colectiva, en la Unión, sin la intermediación ni del Gobierno ni del Parlamento federales. Y no hay que olvidar tampoco que sin la aprobación del *Bundesrat* no puede ratificarse en Alemania la revisión de los Tratados.

Además, puede considerarse también que es inconsistente y contradictoria con el principio de autonomía institucional la previ-

³⁵ Casos de materias excluidas de la competencia de las segundas cámaras en Bélgica y en Austria, p.e.; o casos en los que la segunda cámara no puede tomar una posición autónoma, sino que se halla subordinada y depende de la que fije en primer lugar la cámara baja, como ocurre en general en España en el procedimiento legislativo.

³⁶ Vid al respecto la contribución de E. Teufel, miembro de la Convención en representación del *Bundesrat*, con una propuesta en este sentido (CONV 530/03, de 4 de febrero de 2003), para introducirla en el proyecto de Protocolo de aplicación del principio de subsidiariedad, en el que en sus versiones iniciales se remitía a cada parlamento nacional la forma de organizar las consultas y emitir el dictamen en caso de que tuviera una estructura bicameral.

sión contenida en el art. I-5.1 del proyecto de TCUE³⁷, especialmente si se entiende, como algunos propugnan, como una suerte de garantía de la integridad territorial de los Estados y del mantenimiento de sus límites territoriales actuales.

Una vez roto el principio de autonomía institucional en estos tres supuestos, la cuestión reside en justificar por qué no se aplica al menos igual flexibilidad para contemplar la realidad regional de algunos Estados, tomarla en consideración y disponer un lugar propio en la Unión para las regiones con poderes legislativos, que son piezas fundamentales no solo de la estructura constitucional interna de algunos Estados, sino también de la aplicación de las políticas de la Unión.

Pero por otro lado, como se ha dicho ya, el principio de autonomía institucional, que ha servido para negar un lugar propio a las regiones con poderes legislativos en la Unión, además de las inconsistencias a las que se ha hecho alusión, ha sufrido una cierta flexibilización. A pesar de no disponer de este espacio propio, directo y autónomo, las regiones cuentan en el proyecto de Tratado con una posibilidad de presencia directa en la Unión, aunque tal posibilidad se encuentre limitada y sometida casi completamente a lo que disponga cada Estado en su interior.

El proyecto de Tratado ofrece, en efecto, un marco de posibilidades a la intervención directa e individual de las regiones en la Unión, en cuatro ámbitos o direcciones diversas:

(i) la participación en el Consejo de Ministros, en prácticamente los mismos términos que se introdujeron en el Tratado de Maastrich, aunque ahora se manifiesta una cierta tendencia restrictiva, al establecerse de forma más claramente expresa la unidad de representación y de voto, como medida preventiva frente a eventuales demandas de *split vote*. Con la fórmula empleada, las regiones pueden formar parte de la delegación estatal ante el Consejo de

³⁷ «La Unión (...) Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior».

Ministros, y pueden incluso asumir su dirección, a condición que se nombre un solo representante, éste disponga de rango ministerial y se encuentre facultado, en exclusiva, para comprometer al Estado que representa y ejercer su derecho de voto en el Consejo (art. I-23.2);

(ii) la intervención de los parlamentos regionales³⁸ en la emisión, por parte del Parlamento nacional respectivo, del dictamen previsto en el procedimiento de alerta rápida diseñado en el proyecto de Protocolo de aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. El texto finalmente aprobado del proyecto permite, en efecto, que los Parlamentos nacionales puedan consultar a los Parlamentos regionales antes de emitir su dictamen (ap. 5, último inciso). Interpretada en estos términos, esta previsión resulta completamente gratuita, pues los Parlamentos nacionales pueden, sin duda, establecer los contactos y evacuar las consultas internas que crean convenientes para emitir su dictamen. Esta previsión carece pues por completo de valor habilitante, y su sentido sólo puede ser el de recomendar y aún obligar a los Parlamentos nacionales a contar con la opinión de las regiones cuando la Unión se dispone a ejercer competencias que en su origen les pertenecían o que van a afectarlas; lo cual, obviamente, constituye una ruptura más del tan socorrido principio de autonomía institucional, ruptura que es pues general en el nuevo mecanismo de control de la subsidiariedad;

(iii) la eventual interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia, siempre a través del Estado correspondiente, especialmente en el marco del control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad de las actuaciones comunitarias. Esta posibilidad cabe deducirla analógicamente de la previsión contenida en el ap. 7 del proyecto de Protocolo sobre subsidiariedad respecto de los Parlamentos nacionales, y habida cuenta de que éstos han podido previamente consultar con las regiones respectivas. Nada se opone pues a que

³⁸ Esta es sin duda otra inconsistencia del principio de autonomía institucional, pues la consulta regional de los Parlamentos nacionales debería poder dirigirse a cualquier órgano regional, y no solo a su Parlamento.

los Parlamentos nacionales asuman y canalicen una impugnación proveniente de las regiones y la tramiten según las condiciones generales previstas en el Tratado. Ello no solo resulta perfectamente posible, sino que encaja bien en la lógica expresada en el Protocolo sobre las consultas regionales de los Parlamentos nacionales.

Hay que notar que, en estos tres casos, la decisión sobre la participación y la presencia directa de las regiones se toma en el interior de cada Estado. La Unión ofrece sólo posibilidades, un marco potencial de participación, que sólo puede actuarse mediante la decisión interna de cada Estado. En definitiva, la participación regional se remite a lo que disponga cada Estado, que actuará según sus propias reglas constitucionales y sus usos y prácticas políticas.

(iv) La cuarta dirección en la que se mueve la posible participación directa de las regiones tiene, en cambio, un carácter distinto, ya que se sustenta sobre la base del propio derecho comunitario, en la medida que es el propio Tratado quien la establece. Se trata, en efecto, del mandato que el proyecto de Tratado dirige a la Comisión para que realice «amplias consultas» sobre las iniciativas y las actuaciones que emprenda. Ello se prevé con carácter general, como manifestación del principio de democracia participativa que debe presidir la actuación de las instituciones de la Unión (art. I-47.3 proyecto TCUE), y también con carácter más específico, en relación con las propuestas legislativas de la Comisión (ap. 2 del proyecto de Protocolo sobre principios de subsidiariedad y de proporcionalidad). En ambos casos, las «amplias consultas» deben incluir a los actores regionales, bien porque quepa considerarlas como «partes interesadas» (en el caso del art. I-47.3), bien porque en las propuestas legislativas la Comisión debe tener en cuenta expresamente «la dimensión regional y local de las acciones consideradas». De este modo, las regiones, especialmente las que dispongan de poderes legislativos, pueden acabar teniendo un lugar propio en el proceso de formación de las decisiones comunitarias, por la vía de las consultas de la Comisión.

La conveniencia, y aún la necesidad, de estas consultas es congruente con la filosofía que inspira el Libro Blanco de la Gober-

nanza elaborado por la Comisión³⁹ y desarrollado en este aspecto por la Comunicación de la misma Comisión «Hacia una cultura reforzada de la consulta y el diálogo»⁴⁰, en la que se establecen los principios y normas mínimas, no vinculantes jurídicamente sin embargo, de las consultas de la Comisión. Con carácter complementario, en relación específicamente a las entidades regionales y locales, la Comisión aprobó otra Comunicación sobre «el diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea»⁴¹, que establece las finalidades de este diálogo y los medios y formas a través de los cuales debe tener lugar. Según la Comisión, este diálogo debe utilizarse para completar y profundizar los procesos de consulta con las entidades regionales y locales, haciéndolas más sistemáticas en las primeras fases del procedimiento decisorio. El diálogo se articularía mediante audiencias periódicas, con asociaciones de entidades regionales y locales, sobre el programa de trabajo anual de la Comisión, antes del inicio de los procesos formales de decisión y al más alto nivel de representación. Un diálogo así estructurado se caracteriza fundamentalmente por el hecho de que las consultas se canalizan a través de asociaciones, estatales y europeas, de entidades locales y regionales, sin que se establezca una relación directa e individualizada con las entidades afectadas. Sin duda, la previsión de este diálogo sistemático con las regiones (y entes locales) supone un avance respecto de la situación actual, pero la interlocución colectiva que se prevé no deja de presentar problemas, tanto para articular adecuadamente los intereses de las colectividades regionales y locales, como para que llegue hasta la Comisión la voz de las entidades afectadas directamente por las iniciativas que se emprendan.

³⁹ COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001.

⁴⁰ COM (2002) 704 final, de 11 de diciembre de 2002.

⁴¹ COM (2003) 811 final, de 19 de diciembre de 2003.

C) *La continuidad del Comité de las Regiones como cauce fundamental de la participación regional institucionalizada en la vida de la Unión*

El Comité de las Regiones, en su configuración básica establecida *ab initio* por el Tratado de Maastrich, sigue presentándose como el instrumento principal al que se confía la representación de las regiones (y de los entes locales) en la Unión. Sigue tratándose por tanto, en primer lugar, de una representación heterogénea, en la que las regiones con poderes legislativos, las regiones administrativas y las entidades locales se mezclan indistintamente en el mismo organismo, cuya composición, así, impide, o al menos dificulta gravemente, que pueda expresar con una cierta nitidez unos intereses homogéneos y coherentes. Y, en segundo lugar, sigue tratándose también de una representación regional y local que cuenta con un peso fundamentalmente consultivo, aunque el proyecto de Tratado ha ampliado sus facultades, especialmente otorgándole legitimación directa para acceder al Tribunal de Justicia, para impugnar aquellos actos legislativos respecto de los cuales el Tratado Constitucional requiere la consulta al Comité (ap. 7 del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad y art. III-365.3 pTCUE).

A pesar de esta ampliación de facultades, sin embargo, los problemas que presenta el Comité de las Regiones continúan siendo los mismos: representación mixta, heterogénea e indiferenciada de entidades de naturaleza distinta (regiones con potestades legislativas, regiones administrativas y entidades locales)⁴², por un lado, y presencia colectiva, por otro, de estos sujetos heterogéneos en la Unión, que acentúa aún más la incapacidad del Comité para asu-

⁴² En materia de composición, el único cambio significativo, aunque de mayor relevancia formal que sustantiva, pues en gran parte se venía aplicando ya, consiste en exigir que los miembros de Comité sean «representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral de un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida».

mir la representación de los intereses de las regiones legislativas. Por ello, no debe sorprender que estas regiones, que además han visto rechazadas, al menos por el momento, sus propuestas de reforma⁴³, se muestren bastante indiferentes hacia el Comité y manifiesten en cambio una tendencia a actuar y defender sus posiciones fuera del mismo.

A partir de estas perspectivas, los retos inmediatos consisten en poner en marcha las posibilidades de participación que ofrece el nuevo Tratado, a la vez que se revisa el sistema de participación interna de 1994 y el de participación en las instancias europeas de diciembre de 2004, según las propias previsiones de este último Acuerdo. Además, y dado que el debate sobre la participación de las regiones en la Unión Europea no se ha cerrado de forma satisfactoria para éstas, y especialmente para las que disponen de poderes legislativos garantizados por sus respectivas Constituciones, es de esperar que sigan produciéndose movimientos en la dirección de pedir el reconocimiento de un papel propio de las regiones en el escenario europeo, al estilo de lo que se proponía en el Informe Lamassoure, ya visto.

Pero en las actuales circunstancias se presentan además en España dos retos adicionales de especial trascendencia: decidir si y cómo se refleja la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos en la Constitución y en los Estatutos, normas fundamentales que se encuentran en sendos procesos de reforma. Para terminar, pues, cabe una pequeña reflexión sobre este posible reflejo constitucional y estatutario de la participación autonómica en la Unión Europea.

⁴³ En el sentido de otorgar una representación específica a las regiones con poderes legislativos, estableciendo una especie de cámara o sección en el Comité; o establecer, aun sin diferenciación orgánica en su seno, que todas las regiones con poderes legislativos (75 en la actualidad, todas en los miembros de la Unión antes de la ampliación de 2004) estuvieran presentes en el Comité.

4. EL REFLEJO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UE: ¿QUÉ CLÁUSULA EUROPEA EN LA CONSTITUCIÓN?

No cabe duda de que la actual previsión del artículo 93 CE resulta de todo punto insuficiente para sustentar y dar cobertura al proceso de integración europea y para ofrecer una respuesta interna adecuada a los numerosos y profundos cambios en el sistema estatal que tal proceso conlleva. Esta disposición, única hasta ahora para ofrecer legitimidad interna a la integración europea de España, se ve obligada a tener tal densidad normativa que se encuentra cerca del colapso. Es sin duda muy poco artículo para tanta norma necesaria, cuyo indicio y fundamento hay que buscarlo en su tan reducido espacio. Pero esta disposición sólo contiene claramente una habilitación general y una vía procedimental para tomar ciertas decisiones, y no resulta legítimo, a mi juicio, hacer ejercicios de prestidigitación constitucional mediante los cuales se intente sacar del sombrero del artículo 93 conejos que nunca han estado en él. Se impone por tanto abordar desde la Constitución el fenómeno de la integración europea y su impacto en el sistema político interno, contando para ello con la experiencia de estos veinte años y teniendo presente la de los otros estados miembros que han acometido reformas constitucionales al respecto. Ahora sin embargo no se trata de analizar este problema en profundidad, sino simplemente hacer algunas consideraciones generales, al hilo de la cuestión que nos ocupa.

La *cláusula europea* que se incluya en la reforma constitucional que está anunciada no puede limitarse, a mi juicio, a mejorar simplemente el fundamento interno habilitante de la integración europea de España o, en otros términos, a contemplar de modo más amplio que ahora la apertura europea de la Constitución y del Estado, aunque sea añadiendo límites expresos y condiciones más rigurosas. Además de ello, que es necesario, creo que la reforma que va a emprenderse supone una oportunidad excelente para intentar recomponer alguno de los equilibrios constitucionales básicos que se han visto alterados por la integración europea. Y concretamente dos,

que me parecen fundamentales: el equilibrio Parlamento-Gobierno, que es presionado constantemente por la dinámica comunitaria en perjuicio del Parlamento; y el equilibrio territorial, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que se ve sometido igualmente a una fuerte presión que lo altera a favor del Estado, como se ha visto ya. En el primer caso, se trataría de asegurar el papel del Parlamento en el proceso decisorio comunitario, para garantizar su capacidad de seguimiento, de impulso y, cuando proceda, de decisión, máxime cuando desde el Tratado Constitucional se asignan funciones europeas específicas a los Parlamentos nacionales⁴⁴.

En el segundo caso, que es el que específicamente interesa aquí, se trataría de recomponer el equilibrio territorial roto por la doble presión centralizadora que ejerce el proceso de integración europea en general y el concreto funcionamiento de las instituciones comunitarias. Tal recomposición puede hacerse, como se ha venido sosteniendo a lo largo de este trabajo y muestran las experiencias comparadas, mediante el reconocimiento de facultades de participación a las Comunidades Autónomas en los procesos internos de formación de las posiciones españolas a defender en Bruselas y en los propios procesos comunitarios europeos, facilitando el acceso directo de las Comunidades a las instituciones de la Unión, bien para obtener información, trasladar y defender sus intereses, incluso por vía jurisdiccional, para ser consultadas en aquellas decisiones que las afecten y, en su caso, para participar en la toma de decisiones. ¿Qué puede hacer la Constitución al respecto? La Constitución no

⁴⁴ Así, no sólo en los Protocolos sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, sino también en diversos preceptos del Tratado, como el art. I-42, III-273 y III-276 (evaluación y control de Europol y Eurojust, en el ámbito del espacio de libertad, justicia y seguridad), art. III-260 y III-261 (información a los Parlamentos nacionales en el ámbito del espacio de libertad, justicia y seguridad), además, naturalmente, de su intervención en los procedimientos de revisión del Tratado (art. IV-443, que establece el procedimiento ordinario de revisión, y art. IV-444, que prevé un procedimiento de revisión simplificado que concede a los Parlamentos nacionales una facultad de veto).

puede, naturalmente, fijar los concretos mecanismos y procedimientos a través de los cuales debe articularse esta participación, pero sí puede en cambio, y debe en mi opinión, establecer firmemente el principio de participación, anclándolo al más alto nivel normativo, y señalar alguna de las vías por donde puede transcurrir y desarrollarse (la participación directa, la presencia en las delegaciones españolas ante las instituciones y órganos de la Unión Europea, la participación interna a través de la CARCE u órgano intergubernamental semejante, la posible intervención del Senado en la materia, entre otras). Además, naturalmente, la Constitución puede establecer el principio, ya reconocido sólidamente en la jurisprudencia constitucional⁴⁵, por el cual se reconoce la competencia de desarrollo, aplicación y ejecución del derecho comunitario a la instancia que ostente internamente la competencia, lo cual de entrada no suscita excesivos problemas, que en todo caso muchas veces son de interpretación⁴⁶ y no pueden resolverse mediante reglas generales rígidas.

5. EL REFLEJO ESTATUTARIO DE LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA UE: ¿PUEDE REFLEJARSE Y CÓMO LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS DE LA UE EN SUS RESPECTIVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA?

¿Pueden también los Estatutos de Autonomía incluir previsiones acerca de la participación de las respectivas Comunidades Autónomas en los asuntos europeos? Plantear esta cuestión es pertinente, dado el actual proceso de reforma de los Estatutos que han emprendido algunas Comunidades.

⁴⁵ Vid por todas la STC 252/1988, de 20 de diciembre, que encabeza la larga lista de SSTC sobre ejecución del derecho comunitario por parte de las Comunidades Autónomas.(64/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993, 141/1993,102/1995, 67/1996, 45/2001 y 95/2001, entre otras),

⁴⁶ Como la concurrencia de varios títulos competenciales sobre una misma materia, que habilite una intervención del Estado en ámbitos que corresponden en principio a la competencia autonómica, o bien el carácter extra o supraterritorial de algunas actuaciones, que requieran a su vez una intervención del Estado, al menos en su opinión.

Por lo que respecta a la aplicación del derecho comunitario, la llamada a veces fase descendente, creo que la cuestión no plantea problemas excesivos. Se trataría simplemente de recoger la doctrina general que al respecto ha establecido el Tribunal Constitucional a lo largo de su jurisprudencia, ya indicada, en el sentido de reconocer la competencia de desarrollo, aplicación y ejecución del derecho comunitario a la instancia que internamente detente la competencia sobre la materia en cuestión. Así, los Estatutos podrían establecer una regla general que les reconozca la competencia para desarrollar, aplicar y ejecutar el derecho comunitario europeo en los ámbitos competenciales propios, o si se quiere, que incluya dentro de sus competencias internas, como un contenido natural de las mismas, las facultades de desarrollo y ejecución, según corresponda, de las normas comunitarias europeas. Y los problemas de concurrencia de títulos materiales y de actuaciones supra o extraterritoriales, que son los más frecuentes y de solución más difícil en estos casos, continuarán siendo objeto de debate entre las partes y, finalmente, de decisión del Tribunal Constitucional, aunque los Estatutos pueden intentar precisar algo más las cosas en estos terrenos siempre litigiosos.

La llamada fase ascendente sin embargo resulta más problemática. El establecimiento de los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, en sus diversas dimensiones, parece claro que es fundamentalmente una decisión de carácter general, que debe tomarse de común acuerdo entre el Estado y las Comunidades si se desea que tal participación resulte efectiva. Pero este necesario carácter no excluye a mi juicio ni que los Estatutos puedan prever una relación bilateral con el Estado para tratar aquellas cuestiones que son específicas de la Comunidad o para dar cauce a un interés específico de participación en aquellos asuntos europeos que la afecten de forma especial, ni tampoco que los Estatutos puedan afirmar la facultad de participación que asiste a la Comunidad, y que hallará su cauce a través de los mecanismos que se acuerden, que, naturalmente, pueden ser de carácter multilateral y general.

Esta previsión estatutaria de una facultad de participación de la Comunidad en los asuntos europeos que la conciernan, que no prejuzga sobre el carácter bilateral o multilateral del mecanismo a través del cual se canalice, constituye a mi entender un fundamento sólido del principio de participación, que se uniría al que se ancle en la Constitución, y ofrecería además garantías de que tal participación se estableciera de común acuerdo entre las dos partes y tuviera más posibilidades de resultar efectiva.

De todos modos, la participación autonómica en los asuntos europeos, cuyo grueso debe seguir canalizándose mediante mecanismos internos, va a depender en gran parte de la previa concertación de posiciones comunes por parte de las Comunidades Autónomas. Ello plantea sin duda algunos problemas importantes, que van desde la propia delimitación del ámbito donde se exija inexcusablemente tal concertación previa, que no puede convertirse en un obstáculo insalvable que impida una participación efectiva, hasta el diseño de los mecanismos, orgánicos y procedimentales, adecuados para que las Comunidades se relacionen y puedan llegar a posiciones comunes en aquellos asuntos que les afecten. Sobre estas cuestiones, a mi juicio, sólo puede haber previsiones muy genéricas en los Estatutos, pues su concreción y puesta en marcha corresponde al conjunto de los actores políticos, que debieran establecer un gran acuerdo sobre las mismas.

La participación autonómica en la Unión Europea*

Luis Ortega Álvarez

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha*

1. INTRODUCCIÓN

Como punto de partida de este estudio, me interesa subrayar el carácter absolutamente peculiar que, tanto en el terreno de la tipología de organizaciones internacionales, como en el del reparto de poderes o en el de la integración del sistema de fuentes, tiene la Unión Europea¹.

* Este estudio se articula como una aportación al debate suscitado por el trabajo del profesor Enoch Albertí que encabeza las páginas de esta publicación y que es continuación del que tuvo lugar en el Centro del Estudios Políticos y Constitucionales, el seno del «Foro sobre la Reforma de la Estructura Territorial del Estado» el 28 de febrero de 2005. Aprovecho esta ocasión para felicitar a su Director el profesor Álvarez Junco y a los profesores Closa y Moreno Luzón por dicha iniciativa y por el formato de dicho Foro que realmente está permitiendo un importante intercambio de puntos de vista enriqueciendo las perspectivas del diálogo institucional entre todos sus participantes.

Al mismo tiempo, quiero señalar que el sentido de este trabajo es el de complementar, desde mi propia perspectiva, el tratamiento de un tema tan amplio y complejo como el que nos ocupa, teniendo siempre como referencia última, los asuntos introducidos por la excelente ponencia del profesor Albertí.

¹ Ver, en este sentido, Chiti, *Diritto Amministrativo Europeo*, 2.ª ed., Giuffrè, Milano, 2004. Traducción española de la 1.ª ed., *Derecho administrativo europeo*, Madrid, Civitas, 2002.

Sus mecanismos de funcionamiento combinan reglas típicas del Derecho internacional y del Derecho constitucional en un ensayo histórico que todavía no ha generado ningún ejemplo similar. Por ello, ha de tenerse una suma prudencia a la hora de establecer desde la reflexión teórica, determinados componentes dogmáticos que olviden que nos encontramos ante un proceso permanente de construcción política en el que su componente principal es el acuerdo entre los Estados miembros del que forman parte².

Estas reflexiones me sirven para decir desde el principio que en la lógica de los procesos históricos que han tenido lugar en la Unión Europea el problema de la participación de los entes subestatales en los procesos de toma de decisión comunitarios ha ocupado un lugar absolutamente marginal y en cualquier caso su relevancia ha tenido siempre una perspectiva absolutamente funcional como administración periférica de la Unión, es decir como administración ejecutiva de las decisiones adoptadas en el seno de las Instituciones comunitarias.

En realidad, el problema de esta participación sólo esta presente en muy pocos Estados miembros³, por lo que hay que entender que, desde la perspectiva de los demás Estados que carecen de una estructura interna de descentralización política, no se preste atención a esta dimensión de la política europea.

Es más, si tenemos en cuenta el ingreso de los últimos diez países de la Europa del Este, habremos de darnos cuenta que ninguno tiene estructura interna de descentralización política, que algunos de ellos provienen de una escisión previa, como Chequia y Eslovaquia y que muchos de ellos tienen una población que puede equipararse a la de la población de entidades subestatales de los principales países descentralizados. Ello hace que, desde el punto de vista de estos países, la dimensión regional de Europa sea vista

² Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, págs. 27 y ss.

³ En realidad Estados miembros con una plena descentralización en territorios que gozan de potestades legislativas solo son cinco: Alemania, Austria, Bélgica, España e Italia.

como una competidora política, cuya relevancia no forma parte del círculo de sus intereses nacionales.

Esto no significa que, precisamente para los países internamente descentralizados, la perspectiva comunitaria suponga un reto para su funcionamiento interno, tanto por razones de respeto al equilibrio constitucional interno, como a la mejor defensa de los intereses generales del Estado en sí. Pero no se debe confundir, la importancia que este asunto puede tener en un conjunto de Estados miembros, con la que se contempla desde la óptica comunitaria.

Por tanto, en mi opinión, el punto inicial del que debemos partir es, de una parte, que el problema de la participación autonómica en la Unión Europea tiene una distinta perspectiva desde el Derecho comunitario y desde el Derecho constitucional interno y, de otra, que, en todo caso, participar en la Unión Europea implica participar en un sistema complejo y peculiar de toma de decisiones que no tiene parangón en los modelos estatales e internacionales.

2. LOS EFECTOS DEL INGRESO DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL MODELO DE ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS COMO UNA DIMENSIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Desde la anterior perspectiva, no puedo compartir la tesis del profesor Albertí de que el ingreso de España en la unión Europea haya tenido unos efectos que se califiquen de doble centralización.

A mi juicio, el concepto de centralización es muy limitado y no refleja lo que es un proceso político de integración que contiene, entre otros aspectos, la dimensión de la ciudadanía europea y la ruptura de las fronteras políticas y comerciales y la creación de la moneda única. Es más ajustado contemplar el ingreso de España en Europa como un efecto de expansión y de coparticipación en un ámbito de decisiones que no hubiesen sido posibles desde la dimensión puramente estatal.

Por ejemplo, no se puede contemplar la política agrícola común, únicamente como un proceso de centralización de decisiones, sino

también de consolidación de intereses locales o regionales que de otra forma hubiesen sido imposibles de garantizar.

De este modo, no se tienen en cuenta tres perspectivas que con vendría poner sobre la mesa. El hecho de que se focalize, como un efecto centralizador en seno de las Instituciones Europeas, el que sea el Gobierno de España quien participe en el seno del Consejo Europeo y del Consejo, obedece a soslayar el dato de que estamos contemplando la parte más intergubernamental del sistema institucional europeo, donde se actúa de la forma más próxima al Derecho internacional. De esta forma, no es a mi juicio correcto plantear el ejercicio de estas competencias estatales como un efecto de centralización, como no lo es el caso en el que el Estado suscribe un Tratado Internacional o actúa en el seno de una Organización Internacional, como pueda ser la Organización Mundial de Comercio, con relación a competencias que internamente corresponden a las Comunidades Autónomas. No hay tal centralización en este caso, sino la natural inserción del ordenamiento estatal en su conjunto dentro de las reglas propias del Derecho internacional, en el que sólo son sujetos jurídicos los Estados.

Igualmente, otro aspecto de las peculiaridades que lleva consigo la dimensión de integración política que se produce en el seno de la Unión Europea tiene como resultado una ampliación de las competencias que internamente corresponden a las Comunidades Autónomas por la atenuación del concepto de relaciones internacionales que tienen lugar en su seno⁴. El hecho de que el concepto comunitario de «mercado interior» haya eliminado las fronteras comerciales y de control sanitario de mercancías, ha provocado, a su vez, que el Tribunal Constitucional considere que son suficientes las

⁴ En la STC 165/1994, en el FJ 4 se declara: «...cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo de proceso de integración Europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades europeas puede considerarse a ciertos efectos como 'interno'».

competencias autonómicas de comercio y de sanidad interior para que los productos españoles puedan circular por toda Europa, sin que el Estado pueda alegar sus competencias de sanidad y comercio exterior para interponer su actuación administrativa con relación a los productos que circulan más allá del territorio español⁵.

Además, debe recordarse que, en lo que se refiere a la ejecución del Derecho comunitario, el Tribunal Constitucional dejó sentada con absoluta claridad, desde su STC 252/1988, que deben aplicarse las reglas internas de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC.AA.)⁶.

Finalmente, cabe recordar que la anterior doctrina no ha sido alterada ni siquiera desde el punto de contemplar la responsabilidad ante las Instituciones comunitarias por vulneración del Derecho comunitario, donde aparece proclamado el principio de la imputa-

⁵ En este sentido es significativa la STC 236/1991, en cuyo FJ 9 puede leerse: «La consolidada doctrina constitucional, anteriormente referida, según la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias quedaría sin contenido si se aceptase la aplicación extensiva del título de comercio exterior que propugna el Abogado del Estado, pues tal aplicación acabaría por excluir siempre a las CC.AA. en cualquier materia relacionada con el derecho comunitario, ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior, si ésta se identifica, sin más matización, con comercio intracomunitario».

⁶ En la STC 236/1991, en su FJ 9, se reflejan con claridad los elementos de esta doctrina: «la traslación de la normativa comunitaria derivada al derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que, ...no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias... La consolidada doctrina constitucional anteriormente referida, según la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de derecho comunitario no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias... En suma, la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario...».

ción de la responsabilidad al Estado⁷. Es decir, pese a que pudiesen ser las CC.AA, quienes incumplan el Derecho comunitario y este ordenamiento recoja la regla derivada del Derecho internacional de la responsabilidad del Estado y que el artículo 93 atribuya a las Cortes o al Gobierno la garantía del cumplimiento de los Tratados, el Tribunal Constitucional ha entendido, que, incluso cuando la Comisión Europea denunciase un incumplimiento de una CC.AA., ello no atribuye al Estado ningún título de intervención.

En definitiva, en mi opinión el proceso de integración europea ha tenido una manifestación en el seno del ordenamiento español que debe calificarse de plural y compleja y que se encuentra insertado, de la mano del Tribunal Constitucional, en un marco interpretativo respetuoso del pluralismo político interno proclamado desde nuestra Constitución.

3. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO COMUNITARIO

A) LA PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA EN EL SENO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

El principal instrumento del denominado movimiento regional europeo de participación en el sistema de decisiones comunitario se ha producido a través del Comité de las Regiones.

Cabe señalar, sin embargo, que en este Comité existen dos «almas», la municipalista y la regionalista, que son producto, en todo caso, de la existencia de ambas realidades de gobierno territorial, con mayor presencia política de una u otra en función de los distintos países europeos.

Así, como ya se ha señalado, junto a países de fuerte tradición federalista, conviven otros, que son los más numerosos, en los que ni siquiera existe una estructura territorial de tipo regional y donde la única descentralización política se produce a nivel local, sea esta de carácter municipal o supramunicipal.

⁷ Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

De hecho, los antecedentes del movimiento europeísta subestatal corresponden a los entes municipales ya desde los años cincuenta, a través de la Conferencia Europea del Poderes Locales, en el seno del Consejo de Europa. Se les concebía como los agentes principales de la difusión de la idea de que Europa es Democracia y de que Democracia es Europa. Nos encontramos, así, ante la idea clave del municipalismo como lugar donde el ciudadano puede sentir de forma más inmediata su compromiso con la democracia.

Del mismo modo se quiso transmitir la conexión entre la idea de ciudad y de libertad, como instituciones genuinamente europeas. Recordaremos aquí nuestro aforismo del medioevo, según el cual «el aire de la ciudad nos hace libres». El libre comercio, la libertad de creación artística, la libertad de expresión, el concepto electivo de los cargos públicos, son ideas ligadas al concepto de ciudad libre que se genera en toda Europa en la transición del feudalismo al capitalismo y que actúan en el inconsciente colectivo de los europeos.

Sin embargo, en el ámbito de las Instituciones comunitarias los elementos regionales de las políticas europeas no cobrarán una verdadera dimensión hasta el proceso de ampliación competencial que se inicia con el Acta Única Europea de 1986. En efecto, si se recuerda, este proceso de ampliación competencial estaba ligado al concepto de cohesión económica y social, dentro del cual adquirieron relevancia los fondos de cohesión y los fondos estructurales, especialmente los conocidos fondos FEDER.

En este contexto, se hacía imprescindible contar con un foro de consulta a las regiones europeas para la elaboración de estas políticas, que tenían un gran reflejo en la lucha contra los desequilibrios territoriales entre las regiones más ricas y las más pobres y atrasadas.

De esta forma, en 1988 la Comisión Europea procedió a la creación del Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales como un ente instrumental propio. Posteriormente, será en el Tratado de Maastricht donde se contemple su institucionalización como órgano consultivo del Consejo y de la Comisión, sobre una serie limitada

de materias: cohesión económica y social; salud pública; redes transeuropeas del transporte, la energía y las telecomunicaciones; educación, juventud y cultura.

Estos tres rasgos que hemos señalado presentan las limitaciones políticas del propio Comité de las Regiones y, por ende, las de las regiones presentes en su seno: las regiones no son mayoría en el Comité; su origen es el de actuar como colaborador eficaz de las políticas comunitarias, no el de intervenir en su adopción; sus funciones son meramente consultivas; y no actúa sobre todas las materias que internamente corresponden a una Comunidad Autónoma.

Ello no quiere decir que desde el Comité no se haya intentado el aumento de su estatus institucional, al contrario, el Comité se convirtió, casi desde su creación, en el lugar en donde los grandes entes subestatales europeos actuaron como un lobby a favor del reconocimiento de su realidad como entidad política en una línea de actuación que ha tenido como principales manifestaciones las siguientes:

- la de ir solicitando mayor número de asuntos donde su dictamen fuese preceptivo,
- la de ampliar sus relaciones con el Parlamento Europeo, la de poder actuar ante el Tribunal de Justicia,
- la de destacar su voluntad de ser una suerte de segundo parlamento de naturaleza territorial complementario al propio Parlamento Europeo, y
- la de actuar en defensa del principio de subsidiariedad, siendo las dos primeras reivindicaciones satisfechas en el Tratado de Ámsterdam⁸.

Convocada el 28 de febrero de 2002 la Convención para el Futuro de Europa, el Comité, en su plenario de 3-4 de julio de ese

⁸ Así, de una parte se duplica el número de asuntos que son objeto de dictamen preceptivo, extendiéndose esta función a la política de empleo, política social, medio ambiente, formación profesional y transporte. De otra, se afirma la potestad del Parlamento para solicitar dictámenes consultivos del Comité.

mismo año, aprobó una resolución por la que se solicitaba a la Convención que incluyese en el proyecto de nuevo Tratado los siguientes puntos:

- El reconocimiento del Comité de las Regiones como una Institución.
- La legitimación para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus propias prerrogativas y del principio de subsidiariedad.
- El derecho a intervenir en el diálogo entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo en el marco del proceso de codecisión.
- El fortalecimiento de su función consultiva mediante la exigencia a las Instituciones de motivación cuando éstas no siguiesen el parecer preceptivamente emitido por el Comité.
- La ampliación de los supuestos de dictamen preceptivo a todos los asuntos relacionados con las competencias de los entes regionales y locales, incluyendo agricultura, investigación y desarrollo tecnológico.
- El derecho del Comité a dirigir preguntas orales y escritas a la Comisión.
- Funciones de codecisión en relación a un número acotado de asuntos, incluyendo los programas de cooperación transfronteriza.

El resultado obtenido ha sido, sin embargo, más limitado. Además de ampliar el período de mandato de cuatro a cinco años (art. III-292), lo más significativo ha sido el reconocimiento de la legitimación solicitada para poder recurrir ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus propias prerrogativas (art. III-270,3) y del principio de subsidiariedad (punto 7 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) y el ser también destinatario del informe anual que la Comisión debe presentar sobre la aplicación del artículo I-9 de la Constitución Europea, referido a los principios fundamentales que deben presidir el

ejercicio de las competencias de la Unión y, en concreto, los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad.

Pese a ello, este proceso no hace sino reflejar las insuficiencias del Comité como instrumento de representación política de los intereses de las regiones europeas más poderosas.

En efecto, no sólo no se ha logrado constituir en una suerte de Cámara Territorial Europea con funciones de codecisión y con intervención en los procesos legislativos, sino que el doble origen de su representación local y regional supone un lastre estructural para los entes con mayor capacidad política. En primer lugar porque, dada su composición interna no es posible que llegue a alcanzar a representar los intereses regionales más avanzados. Pero, además, sucede que en muchos casos los intereses locales y regionales no siempre son coincidentes, especialmente desde el punto de vista del reparto de poder entre ambas instancias territoriales y de la aplicación interna de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, tal como se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en nuestro propio país en la aplicación del denominado «Pacto Local» para la descentralización autonómica de competencias a favor de los entes locales.

Ello nos llevaría a plantearnos la hipótesis de contar con dos comités diferentes, el regional y el local. Sin embargo, una vez más, debido a la diferente estructura territorial interna de cada Estado miembro, en el comité regional sólo estarían representados menos de la mitad de los actuales 25 países comunitarios, por lo que sus funciones nunca podrían ser representativas del conjunto de la Unión. Por la misma razón, no les podrían ser atribuidas las tareas políticas que son reclamadas por las regiones más avanzadas, ante el previsible rechazo de los Estados con estructuras locales ya que, obviamente, se vería más favorecida la posición de los Estados con estructura regional, al contar con una doble vía de intervención política.

Pero si nos centramos en lo que puede considerarse como la innovación más relevante que aporta en esta materia la Constitución Europea, la atribución al Comité de las Regiones del recurso en

defensa del principio de subsidiariedad, también encontramos algunas limitaciones importantes.

En primer lugar se debe señalar que el Comité debe competir en esta función de la salvaguarda de la subsidiariedad con los Parlamentos nacionales. Una competencia en la que procedimentalmente llevan ventaja estos últimos, ya que, a través de sus dictámenes emitidos dentro del proceso legislativo, pueden paralizar o hacer reformar la propuesta legislativa de la Comisión⁹. Si, además, se trata de Parlamentos que cuentan con una segunda Cámara de representación territorial, como en el caso de los Estados federales, puede que sea esta Cámara la que actúe con mayor eficacia en defensa de los intereses regionales en ella representados.

En segundo término, la acción sólo está prevista en defensa del principio de subsidiariedad, no del de proporcionalidad, donde se suscitan en ocasiones también importantes problemas de abuso en el ejercicio competencial y de limitación injustificada del espacio de autonomía política de los entes territoriales.

En tercer lugar, porque, como ya se ha aludido, el recurso sólo es posible con relación a las materias relativas a los actos legislativos para cuya adopción la Constitución Europea requiera su consulta. Ello implica un importante límite para las regiones de mayores potestades políticas que ostenten internamente competencias sobre ámbitos materiales más amplios que los reconocidos al Comité en sus dictámenes preceptivos.

En primer lugar, porque la acción viene delimitada a los actos legislativos, lo que implica que no podría intervenir el Comité ante las violaciones de la subsidiariedad realizadas mediante reglamentos o decisiones de los órganos de la Unión. En segundo término, porque, el Comité no realiza una intervención universal sobre todos los asuntos que puedan afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas, así sucede con la organización común de mercados agrícolas, la protección de los intereses de los consumidores, investigación y desarrollo tecnológico, industria o protección civil.

⁹ Puntos 3, 5 y 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

No obstante, una de las claves de la extensión del ámbito de intervención del Comité en defensa de la subsidiariedad, estribará, sin lugar a dudas, en la interpretación de su propio título atributivo: «actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta».

En efecto, cabría, de una parte, una interpretación estricta, con arreglo a la cual el Comité sólo podría intervenir en relación a aquellas materias descritas en la Parte III de la Constitución, en las que expresamente se contiene una referencia a la intervención consultiva del Comité, como puede ser el caso del empleo, la política social, el fondo de cohesión, los fondos estructurales, etc.

Pero también cabría una intervención más amplia, en base al artículo III-294 en el cual se describen las funciones del Comité de las Regiones. En este precepto, junto a la intervención derivada de «los casos previstos en la Constitución», se contemplan otros tres supuestos de intervención consultiva del Comité:

- en cualquier asunto para el que su consulta sea requerida por el Parlamento, el Consejo de Ministros o la Comisión;
- en relación a los asuntos en que deba ser consultado el Comité Económico y Social, si el Comité de las Regiones estima que existen intereses regionales específicos en juego;
- en los asuntos en los que por propia iniciativa haya emitido un dictamen.

En estos tres casos, no existe un requerimiento directo por parte de la Constitución Europea, se trata de intervenciones que sólo se producen mediante una decisión, bien de Instituciones comunitarias, bien del propio Comité. Sin embargo, a mi juicio, debe entenderse que también en estos casos se produce, aún de forma indirecta, una previsión por parte de la Constitución según la cual, adoptadas estas decisiones, se requiere tener en cuenta el dictamen emitido por el Comité.

No me cabe duda de que el Comité tendrá en cuenta esta vía interpretativa, lo que posiblemente exija por su parte una concep-

ción más activa y una vinculación más estrecha al funcionamiento de la maquinaria comunitaria, para activar su presencia en aquellos asuntos en los que, sin ser expresamente requerida su intervención, pueda entender que existen aspectos de relevancia regional en los que puede verse comprometido el respeto del principio de subsidiariedad.

B) LAS RELACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA CON LAS REGIONES A TRAVÉS DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA EUROPEA

Como resultado de la crisis política que condujo a la dimisión de la Comisión Santer, derivada de irregularidades de gestión administrativa, especialmente motivadas por las externalizaciones en empresas privadas de tareas de gestión de políticas subvencionales, su sucesor, Romano Prodi planteó la necesidad de proceder a una revisión del funcionamiento interno de la Comisión, lo que dio lugar, entre otros documentos, a la aprobación el 25 de julio de 2001 del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea¹⁰.

En este Libro Blanco su apartado III está referido a las «Propuestas para el Cambio» y su Punto 3.1, trata el tema de la «Mejor Participación». Precisamente, uno de los argumentos centrales de esta mejor participación se refiere a la necesidad de llegar hasta los ciudadanos a través de la democracia local y regional

El documento parte de señalar que en los últimos quince años la expansión de las actividades de la Unión la han aproximado a las regiones, ciudades y poblaciones que son las responsables de aplicar políticas comunitarias, que van desde la agricultura y los fondos estructurales, hasta los estándares ambientales.

Del mismo modo, se considera que la mayor implicación de las regiones y los entes locales en las políticas de la Unión refleja una mayor implicación de los ciudadanos y de sus organizaciones de base.

Sin embargo, la Comisión es consciente de que el sistema de toma de decisiones en el seno de la Unión no permite con frecuen-

¹⁰ COM(2001) 428 final, de 25 de julio de 2001.

cia esta interacción entre los distintos niveles territoriales de gobierno y que los propios entes locales y regionales perciben que no está suficientemente explotado su papel de organizaciones políticamente representativas que podrían canalizar una mayor interacción entre los ciudadanos y las políticas comunitarias.

Además, en muchas ocasiones la legislación aprobada por las Instituciones comunitarias, bien entra en un grado de detalle que no consiente el ejercicio de los poderes reguladores de estas instancias territoriales, bien no está suficiente adaptada a las condiciones específicas de las diferentes regiones y la experiencia de gestión que han desarrollado.

La Comisión, no obstante, manifiesta que en gran parte corresponde a los Estados aumentar el grado de esta participación y, en este sentido, alienta a que los Estados implanten los mecanismos adecuados que posibiliten una mayor participación regional y local, especialmente en aquellas políticas que tengan una clara dimensión territorial.

En todo caso, en el Libro Blanco aparecía una idea de colaboración concreta entre la Comisión y los entes regionales y locales, mediante la técnica de la elaboración de determinados acuerdos tripartitos, entre la Comisión, el Estado miembro y una de sus autoridades regionales o locales, para actuar sobre alguno de los objetivos comunitarios.

La base de la propuesta deriva de la reflexión de que, de una lado, el respeto de las condiciones locales puede hacer difícil el establecimiento de reglas que se apliquen a toda la Unión, y, de otro, el reconocimiento de la necesidad de que deba existir más flexibilidad en los instrumentos aplicados en la ejecución de la legislación y los programas que tengan un impacto territorial¹¹.

En la idea de la Comisión, si bien el Gobierno central permanece en último término como responsable de la aplicación del acuerdo, el objeto del contrato tendría como cometido el conseguir que la

¹¹ En octubre de 2003 se iniciaron los trabajos preparatorios para la suscripción de tres contratos en materia ambiental con las ciudades de Birmingham, Lille y Pescara.

autoridad regional o local implicada realice acciones determinadas en orden a la consecución de objetivos particulares, definidos ya en una normativa comunitaria. Se considera que este tipo de contratos tiene su campo de aplicación más consistente en aquellas políticas en las cuales las autoridades territoriales son las responsables de su ejecución.

Si bien este tipo de contratos no ha sido objeto de generalización en la práctica¹², me interesa destacar, en primer lugar la funcionalidad de este instrumento para posibilitar una mayor eficacia administrativa y su aportación al sistema de relaciones interadministrativas¹³.

El sistema parte de la idea de que es posible que en el Derecho comunitario secundario (reglamentos y directivas) se puedan utilizar módulos contractuales dirigidos a una aplicación más descentralizada y flexible de las políticas comunitarias que, como es sabido, tienden a una aplicación homogénea en todo el territorio de la Unión. Los objetivos comunitarios y sus elementos esenciales vendrían definidos con claridad en directivas marco o reglamentos simplificados, mientras que los instrumentos que deban ser utilizados y las acciones concretas que deben ser realizadas, en orden a la ejecución de dichos objetivos, podrían venir regulados por una disposición que permitiese la celebración de un contrato entre la Comisión y las entidades públicas descentralizadas.

Una vez celebrado el contrato, y mientras dure la ejecución del mismo, las disposiciones normativas previstas para la aplicación de

¹² Sí, en cambio, esta perspectiva del Libro Blanco ha abierto un debate específico entre la Comisión y las asociaciones representativas de entes regionales y locales. Así el 10 de mayo de 2004 tuvo lugar una reunión presidida por Romano Prodi, con la participación de los Comisarios europeos Jacques Barrot y Peter Balazs y del Presidente del Comité de las Regiones Peter Straub y una representación mayoritaria de las asociaciones europeas y nacionales de autoridades regionales y locales.

¹³ Ver en este sentido la Comunicación de la Comisión titulada «El marco de los contratos y lo convenios tripartitos de objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales» (COM (2002) 709 final, de 11 de diciembre de 2002).

la directiva o el reglamento quedan en suspenso, constituyendo el propio contrato una regulación alternativa a la existente en la norma. Aquellas autoridades territoriales que no concluyesen dicho tipo de acuerdos estarían sujetas a lo dispuesto en la norma comunitaria.

Esta relación entre la Comisión y el ente regional, no se basa, en cambio en una aplicación de la idea de la subsidiariedad, sino de la de descentralización funcional, en base a la cual el ente beneficiado por la descentralización ejerce una política que no se ha renacionalizado, sino que corresponde al nivel comunitario. El principio que guía esta descentralización es la complementariedad funcional de los distintos actores públicos desde una visión cooperativa y con la finalidad última de generalización de las mejores prácticas de gestión que puedan haberse obtenido por la aplicación de dichos contratos.

Debe destacarse, así, algo que muchas veces se olvida. Cuando una eventual competencia autonómica es objeto de una regulación estatal, la Comunidad Autónoma conserva su plena autonomía política en su ejecución. Sin embargo, cuando la misma competencia pasa a ser regulada por la Unión Europea, la ejecución que de la misma haga una Comunidad Autónoma se contempla como la actuación de una administración periférica de la Comisión, pudiendo ejercer esta Institución comunitaria todos los poderes que se derivan de su posición de «guardián de los Tratados» para una aplicación homogénea de las políticas de la Unión.

En definitiva, desde el punto de vista de la Gobernanza, no cabe duda de que las regiones son concebidas como puros entes administrativos, de los cuales se pretende una mayor funcionalidad en la aplicación de las políticas comunitarias, entrando dentro de este concepto de mayor funcionalidad, que una política pueda tener una peculiar forma de aplicación en un determinado territorio debido a sus características específicas. Pero en este caso, no se está contemplando dicha especificidad y dicha intervención peculiar como un espacio de autonomía política, sino como un asunto de eficacia administrativa.

C) EL RECONOCIMIENTO DIRECTO DE LA DIMENSIÓN REGIONAL EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

En la Constitución Europea, aparece visualizada, por vez primera la existencia de las regiones como poderes políticos. Es cierto que, este reconocimiento se hace en ocasiones para afirmar su carácter de estructura política y constitucional de los Estados miembros (como es el caso del artículo 1-5 o del artículo 1-9 con relación a la referencia al principio de subsidiariedad), antes que de entidades que se insertan como una realidad autónoma con la que se relacionan las Instituciones comunitarias.

Sin embargo, en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad puede concebirse otra perspectiva. En efecto, en el apartado 2 de dicho Protocolo se especifica que antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas y que, en el curso de las mismas, de deberá tener en cuenta la dimensión regional y local de las acciones consideradas.

A su vez, en el apartado 4 se determina que la motivación que la Comisión debe realizar en relación con el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se instrumentará mediante la confección de una ficha en la que consten los pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de dichos principios. Dicha ficha debe incluir, cuando se trate de una ley marco europea, «sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda la legislación regional».

Finalmente, también en el mismo apartado 4, se prevé que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que se desprenda de las propuestas legislativas de la Comisión, debe ser, con relación a una serie de instituciones entre las que se mencionan las autoridades regionales, lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.

De estas reglas de funcionamiento de la Comisión, se deriva sin lugar a dudas la necesidad de una interlocución directa de las ins-

tituciones regionales con la Comisión, en el seno de las cuales se pueden debatir los aspectos ligados tanto a la subsidiariedad, como —no debe olvidarse— a la proporcionalidad, ya que en muchos casos aún sin poder discutir la pertinencia de una regulación comunitaria, sí se podrá discutir el alcance de dicha regulación o sus consecuencias financieras o administrativas, ya que, como es sabido, es un principio general del Derecho comunitario que los mayores costes derivados de la aplicación de las normas comunitarias corren a cargo de los Estados miembros.

Se produce, por tanto, en el Derecho comunitario, una novedad de primer orden al regularse por vez primera en éste una relación directa de carácter político entre una Institución comunitaria y un ente subestatal. Ello, a mi juicio, es producto del concepto de integración que va más allá del proceso de reparto competencial e implica también una distinta forma de conexión entre las instancias de representación política.

Sin embargo, esta relación directa entre la Comisión y los entes regionales en los trámites previos a la adopción de una propuesta legislativa, no se sigue en lo que se refiere a las posibilidades de intervención de éstos en el procedimiento de alerta de la subsidiariedad, una vez que la decisión ha sido adoptada. Así, en el apartado 5 del mencionado Protocolo, se contempla la posibilidad de que los Parlamentos nacionales envíen un dictamen motivado en el que expongan las razones por las que consideran que una propuesta legislativa de la Comisión no se ajusta al principio de subsidiariedad. Si la propuesta legislativa afectase al ámbito legislativo de los Parlamentos regionales, se deja a la responsabilidad de los Parlamentos nacionales el establecer consultas con los Parlamentos regionales para que sea a través de la intervención de los primeros cómo se active el sistema de alarma de la subsidiariedad.

Merece destacarse en este punto algunos aspectos. En primer lugar el hecho de que, pese a no contemplarse la intervención directa de los Parlamentos regionales en el sistema de alarma de la subsidiariedad, se produce, desde el Derecho comunitario, el reconocimiento de una realidad política concreta, como es la existencia

de Parlamentos regionales con competencias legislativas que pueden ser afectadas por el principio de subsidiariedad.

En segundo lugar, se produce una «intromisión» del Derecho comunitario, en los Derechos nacionales, en concreto, con relación a su sistema institucional interno, al estar provocando una relación constitucional interna entre dos instituciones, como los Parlamentos nacionales y los regionales, que deberá ser desarrollada por las oportunas normas que reglamentan su funcionamiento. Además, en el caso español, implica una relación novedosa y de colaboración no contemplada por nuestro ordenamiento constitucional.

Se contempla, además, que esta relación de colaboración se produzca bien con el Parlamento nacional, bien con cada una de las Cámaras de un Parlamento nacional, con lo que se produce una ampliación de esta «intromisión» al legitimar, desde el Derecho comunitario y, por tanto, desde su posición de primacía, no sólo la participación separada de ambas Cámaras en el procedimiento de alarma de la subsidiariedad, al margen de lo que pudiese estar regulado desde el propio Derecho interno, sino una relación también separada de los Parlamentos regionales con dichas Cámaras.

Por tanto, si una de estas Cámaras esta constitucionalmente concebida, como es el caso español con relación al Senado, como una Cámara de representación territorial, desde el Derecho comunitario se está proponiendo implícitamente una relación específica entre esta Cámara y los Parlamentos regionales.

Finalmente, no debe dejar de señalarse, que la participación indirecta de los Parlamentos regionales en el procedimiento de alarma de la subsidiariedad, y la previa participación de los Gobiernos regionales junto con la Comisión en la fase previa de elaboración de una disposición legislativa, implica una nueva relación institucional entre ambos órganos políticos regionales, que deber ser adecuadamente contemplada y eventualmente regulada.

Por tanto, si bien siempre se puede considerar que el Derecho comunitario hubiese debido ir más allá en el reconocimiento de las instancias subestatales de los Estados miembros¹⁴, no cabe duda de

¹⁴ Martín y Pérez de Nanclares, *Las Comunidades Autónomas en el proceso*

que, en el contenido del Protocolo que hemos analizado, se produce una innovación institucional de primer orden que no puede ser obviada y que, como veremos más adelante, ha puesto sobre la mesa una forma de funcionamiento interno de determinadas instituciones constitucionales que, incluso si finalmente no pudiese entrar en vigor la Constitución Europea, podrían ser puestas en aplicación.

4. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO ESPAÑOL

A) ASPECTOS GENERALES

El tema de la ordenación por el Derecho español de las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea ni es nuevo, ni se circunscribe a nuestro país. Tanto en Alemania, como en Austria, Bélgica y el Reino Unido se han articulado sistemas para permitir una participación de los entes políticos subestatales en la elaboración de las políticas comunitarias¹⁵.

La razón fundamental en todos los casos es la constatación de que sus Constituciones, al igual que hace la española, atribuyen a estos niveles de gobierno competencias, en su caso exclusivas, sobre materias o sectores de actividad que han sido asumidos por los Tratados comunitarios como competencias de la Unión Europea.

Desde un punto de vista político-institucional, la participación autonómica se justificaría por ser internamente las Comunidades Autónomas los sujetos constitucionales de dichas competencias e, igualmente, desde un punto de vista funcional, al ser ellas quienes aplican las políticas comunitarias en tales ámbitos, son las que mejor conocen los problemas del sector.

decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma, Real Instituto Elcano, 25-10-2004. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/imprimir/146imp.esp>.

¹⁵ Ver, por todos, Cantero Martínez, «Crónica sobre modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Europeo (REDE)*, núm. 3, julio-septiembre 2002, págs. 449 a 489.

Por ello, a la hora de determinar cual debe ser la posición que España, como Estado miembro, debe defender en el seno de las Instituciones europeas, se plantea la conveniencia de que el Gobierno de la Nación cuente con la opinión de las Comunidades Autónomas.

Ya hemos señalado anteriormente los problemas que plantea la denominada participación descendente, es decir, la participación en la aplicación del Derecho comunitario. Este tema ha sido esencialmente resuelto por nuestro Tribunal Constitucional desde la perspectiva de señalar que corresponde a las Comunidades Autónomas ejecutar, tanto normativa como administrativamente, todos los asuntos que internamente son objeto de su competencia, de acuerdo con el reparto constitucionalmente establecido, por lo que no nos vamos a detener en él.

Sí nos ocuparemos, en cambio, de la denominada participación ascendente y de las reformas que son necesarias para adecuar nuestro Derecho interno a las innovaciones que derivan —como ya hemos visto anteriormente— de la Constitución Europea.

B) LAS REGULACIONES NECESARIAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO NACIONAL

El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos ha sido suficientemente estudiado¹⁶, por lo que ahora nos limitaremos a comentar las novedades que se derivan de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 en el seno de la Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas y las que se derivan de la conexión de las Cortes Generales con las Asambleas Legislativas autonómicas en función de cuanto vimos en relación con el sistema de alerta de la subsidiariedad.

El Acuerdo sobre el Sistema de Representación Autonómica en las Formaciones del Consejo de la Unión Europea tiene como ele-

¹⁶ Entre otros por el autor de la ponencia, el profesor Albertí, «La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del Derecho Comunitario Europeo», en la obra colectiva, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

mento innovador principal el posibilitar la incorporación a la delegación española en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea de un miembro, con rango de Consejero o miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que represente a las Comunidades Autónomas en los asuntos que afecten a sus competencias.

Esta participación se ha concretado a cuatro formaciones de dicho Consejo:

- Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores (incluido Turismo).
- Agricultura y Pesca.
- Medio Ambiente.
- Educación, Juventud y Cultura.

La designación de la representación autonómica se realiza por el Pleno de la correspondiente Conferencia Sectorial, en el seno de las cuales, asimismo, se determinará, en función de las Comunidades Autónomas que manifiesten su interés, los asuntos a los que debe aplicarse el sistema de representación autonómica directa.

El representante autonómico en el seno de la delegación española podrá solicitar el uso de la palabra al jefe de la delegación si se están debatiendo cuestiones que afectan a competencias autonómicas y existe una posición común autonómica que expresar. En este supuesto, el jefe de delegación le cederá el uso de la palabra siempre que lo estime oportuno para la mejor defensa de los intereses españoles.

De este sistema, expuesto sintéticamente, nos interesa destacar el hecho de que no aparece previsto, en el presente Acuerdo, que el representante autonómico pueda presidir la delegación española, sino sólo intervenir en asuntos que afecten a competencias autonómicas y, de otra, que esta intervención se producirá si se cumple el requisito de que exista una posición común que expresar.

Nos encontramos, así, ante una participación en la que no queda claramente expresado y resuelto el supuesto de si, mediante su

intervención, expresando la posición común, el representante autonómico «compromete», en expresión del artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea, al Estado español o si el uso de la palabra del que dispone, en ningún caso implica un compromiso final en la negociación por parte de España, que sólo fija finalmente su posición por vía del jefe de delegación.

A nuestro juicio es la segunda interpretación la correcta ya que, para que el representante autonómico presidiese la delegación española o con su intervención en el seno de la misma pudiese, por sí mismo, vincular la posición del Estado español sería necesario reformar la Ley del Gobierno. Solo un miembro del Gobierno y, por expresa previsión del artículo 7.2 de dicha Ley, los Secretarios de Estado pueden comprometer al Estado español en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

A su vez, para hacer posible la participación de los Parlamentos autonómicos en el proceso de alerta sobre la subsidiariedad, es necesario la articulación con los mismos desde las Cortes Generales.

El Protocolo de la Constitución Europea sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, prevé en sus apartados 1 y 2 que la Comisión remita a dichos Parlamentos nacionales tanto los documentos de consulta (libros blancos y verdes y comunicaciones), como el programa legislativo anual y cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política y también la totalidad de las propuestas legislativas.

Como garantía para que sea posible la intervención de los Parlamentos nacionales en el sistema de alerta de la subsidiariedad se establece en el apartado 4 que entre el envío de las propuestas legislativas y su inclusión en el orden del día del Consejo de Ministros con miras a su adopción debe transcurrir un plazo de seis meses.

Sin embargo, la intervención parlamentaria, emitiendo un dictamen en el que denuncie la vulneración de la subsidiariedad, debe realizarse dentro de las seis semanas posteriores a la trasmisión de la propuesta legislativa por la Comisión.

Por consiguiente, se debe articular un sistema ágil, en base al cual dentro de ese plazo de seis semanas, las Cortes envíen a las Asambleas autonómicas las propuestas legislativas, éstas estudien su contenido, adopten eventualmente el acuerdo de denuncia de la subsidiariedad, lo envíen otra vez a las Cortes y éstas lo remitan al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a la Comisión.

Este proceso implica la regulación de un procedimiento, probablemente ante la Comisión mixta Congreso-Senado para Asuntos de la Unión Europea, en que se debe determinar, al menos, el plazo en que deben ser recibidas las observaciones de las Asambleas autonómicas y en qué medida tales observaciones vinculan a las Cortes o a cualquiera de sus Cámaras o la forma de proceder en caso de desacuerdo ante materias en las que el Estado y las Comunidades Autónomas ostenten ambas competencias legislativas compartidas.

C) LAS REGULACIONES NECESARIAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO AUTONÓMICO

Todo el conjunto de novedades derivado de las decisiones del Gobierno de España sobre la participación autonómica en la vía ascendente, así como las que aparecen promocionadas en función de la defensa del principio de subsidiariedad comunitario, que hemos analizado en su apartado correspondiente, pueden ser objeto de una regulación autonómica que, bien se limite a contemplarlas desde un rango normativo de carácter legislativo (incluyendo al reglamento de la Asamblea Legislativa) o bien se proponga introducirlas de una manera formalizada en los Estatutos de Autonomía.

Así, puede regularse como función del Gobierno regional la participación en la Conferencia de Presidentes y en las reuniones preparatorias de la toma de decisiones para la adopción de una posición común en el seno de la misma. Igualmente, puede ser regulado el eventual papel político del Parlamento autonómico en la fijación de la posición política que la Comunidad Autónoma debe defender en la Conferencia de Presidentes o en los órganos depen-

dientes de ésta, en los que se fije la posición común de las Comunidades Autónomas. Esta intervención podría regularse bien mediante comparecencias, bien mediante proposiciones no de ley de la propia Cámara.

También puede ser determinado por la normativa adecuada, el órgano político (Gobierno o Parlamento o una Comisión Mixta de ambos) con el que la Comisión Europea debe relacionarse a la hora de elaborar la ficha a través de la cual se motive que la Unión no vulnera el principio de subsidiariedad.

Asimismo, se puede concretar la forma en la que el Parlamento autonómico participa en el sistema de alerta de la subsidiariedad. En este sentido, se puede prever la existencia, en dicho Parlamento, de una Comisión específica, que pudiera contar con la presencia de miembros de la Administración autonómica y tuviese como misión el seguimiento de los proyectos normativos comunitarios y la elaboración de informes acerca del respeto del ámbito competencial correspondiente. Se debe regular, además, la manera en la que el Parlamento autonómico adopte formalmente la decisión de activar la alerta de vulneración de la subsidiariedad y el procedimiento de comunicación de tal decisión a las Cámaras de las Cortes Generales. A este respecto, en función de cómo resulte la reforma constitucional respecto de la composición del Senado, podría cobrar una mayor lógica que, en materia de subsidiariedad, los Parlamentos autonómicos se relacionasen con esta Cámara de representación territorial.

Del mismo modo, en la medida en que el Comité de las Regiones interviene, como hemos visto, en vía consultiva en el procedimiento de adopción de las normas comunitarias, puede contemplarse que sea el mismo órgano antes descrito, u otro de tipo exclusivamente gubernativo, el que se ocupe de adoptar una decisión que se haga llegar a dicho Comité, tanto para su intervención en el proceso legislativo comunitario, como para solicitar que ejerza ante el Tribunal de Justicia de la Unión la acción en defensa del eventual espacio competencial vulnerado.

Dado que, como también vimos en su momento, el ámbito de

intervención del Comité de las Regiones no es universal, sino limitado, sin incluir todas las materias que nuestra Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen como competencias de las Comunidades Autónomas, podría también regularse la posibilidad de que el Parlamento autonómico o su Gobierno, se dirijan al Gobierno de España para solicitar de éste que interponga un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión por vulneración del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad.

Como se decía anteriormente, a mi juicio, no necesariamente estas reformas normativas deben ser reguladas en el seno de los Estatutos de Autonomía. Bastarían meras modificaciones legales y del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

En coherencia con la doctrina del Tribunal Constitucional, que no ha entendido necesaria la modificación previa de la Constitución para proceder a la ratificación de la Constitución Europea, ninguna «cláusula europea» exige, para la plena aplicación de las nuevas funciones autonómicas en el seno de las políticas comunitarias, una previa modificación estatutaria.

La práctica operada por la presencia de nuestras Comunidades Autónomas en el Comité de las Regiones, la presencia de las delegaciones oficiales de las Comunidades Autónomas en Bruselas, la presencia de funcionarios autonómicos en los Comités comunitarios de preparación de la normativa europea o la reciente presencia de Consejeros autonómicos en la delegación española ante el Consejo de Ministros, ponen de manifiesto que han sido posibles en el actual marco estatutario.

Queda, pues, a juicio de los responsables políticos autonómicos y estatales considerar la conveniencia de dar un mayor rango institucional a este juego de relaciones políticas y administrativas mediante su inclusión en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible

José Antonio Montilla Martos

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Extremadura*

1. PLANTEAMIENTO: UNA PERSPECTIVA MÁS OPTIMISTA

La dirección del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ha tenido la excelente iniciativa de convocar un foro de debate sobre la estructura territorial del Estado en el que, en estos tiempos de reformas, profesores de diversas áreas de conocimiento, procedencia geográfica e, incluso, concepción del futuro del Estado autonómico dialogan sobre el modelo de Estado. A esta loable iniciativa se ha añadido otra, no menos interesante, cual es la de publicar las ponencias presentadas, acompañadas de otras intervenciones a partir del debate que se desarrolló en la reunión del foro. Se me ha invitado a comentar la ponencia de Enoch Albertí sobre «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», lo que supone un honor para mí dada la calidad del trabajo que fue expuesto en el Centro y ahora se publica. Debo anotar, sin embargo, que no he pretendido elaborar una *contraponencia* a la del profesor Albertí pues comparto los rasgos directrices de un trabajo en el que se exponen con solvencia los distintos aspectos de la posición de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en la Unión Europea. Mi intención es otra. A partir del utillaje utilizado y, por tanto, sin necesidad de reiterarlo, pretendo avanzar en una perspectiva algo distinta. A mi juicio, en el texto del profesor Albertí late una cierta decepción por el «recono-

cimiento indirecto y de bajo nivel» (expresión reiterada en diversos lugares) de la participación autonómica en los asuntos europeos que resulta tanto de los Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 9 de diciembre de 2004, esto es, del poder político interno, como del Tratado por el que se establece una Constitución para Europea (Tratado Constitucional), esto es, del poder político europeo. Además, una hipotética reforma constitucional sólo alcanzará a «establecer firmemente el principio de participación» y las reformas estatutarias sólo pueden contener «previsiones muy genéricas». Pretendo en estas páginas ofrecer una visión más *optimista* de las posibilidades de evolución de esta participación autonómica, sin que ello suponga, entiéndase bien, negar las deficiencias advertidas en la ponencia. Para ello, por un lado, haré hincapié en los cambios producidos, en curso o simplemente posibles que pueden incidir en nuestro objeto y, por otro, propondré líneas de interpretación e incluso modificaciones normativas que, a mi juicio, serían necesarias, para configurar en España un modelo de participación de las CC.AA. en los asuntos europeos que supere ese «reconocimiento indirecto y de bajo nivel» para configurar un «modelo federal» de participación. Destaco, en fin, los rasgos en los que podría sustentarse una evolución que, a partir de constatar las deficiencias de la situación actual, considero posible.

Desde la perspectiva anunciada, abordaré las cuestiones que se tratan en la ponencia: las aportaciones del Tratado Constitucional, en el entendimiento de que sus contenidos entrarán en vigor en los próximos años, pese a los resultados de los *referenda*, a través de una u otra fórmula; los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, especialmente el Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, que ha abierto a representantes autonómicos la delegación española en cuatro Consejos de Ministros¹ (apartado 3); la propuesta de incluir

¹ El otro es el Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre participación de las CCAA en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea.

una *cláusula europea* en la Constitución mediante la modificación del art. 93 CE, en el proceso de reforma iniciada con la petición de informe al Consejo de Estado por el Gobierno (apartado 4) y, finalmente, las posibles menciones a esta participación autonómica en las reformas estatutarias en curso (apartado 5). Soslayo un aspecto que no se menciona en la ponencia cual es la importancia que en esta participación puede adquirir un Senado convertido en cámara de representación territorial, aunque alguna mención tangencial deberá hacer al hilo de alguno de los puntos previamente citados.

Las premisas desde las que planteo el análisis son las siguientes:

a) También pienso, como el profesor Albertí, que el proceso de integración europea ha supuesto una pérdida de facultades competenciales para las CC.AA., pese a la reiterada apelación jurisprudencial a que no podía conllevar una alteración del reparto competencial (SSTC 236/1991/9; 79/1992/1, 80/1993/3; 146/1996/2, entre otras). En la práctica, el Estado ha ampliado sus poderes de actuación política y normativa en virtud de este proceso. En ámbitos competenciales asumidos por las CC.AA. en sus Estatutos, el Estado participa en el proceso de toma de decisiones pese a carecer de competencias en la materia de acuerdo al reparto competencial interno, por haber sido atribuida a la Unión Europea, y, en el proceso de incorporación interna, derivado de la propia naturaleza de las fuentes europeas, adopta decisiones normativas que no resultarían posibles conforme a las reglas internas de reparto competencial, alterando incluso la naturaleza de algunas competencias autonómicas, de normativas a administrativas².

b) Desde una perspectiva política, la participación autonómica en los asuntos europeos *compensa* esa pérdida efectiva de poder. El Estado *recupera* funcionalmente facultades atribuidas a la Unión al

² Las consecuencias de este proceso en la incorporación del Derecho de la Unión han sido diversas. En unos casos, la inacción autonómica, en otros la reiteración de preceptos o, finalmente, el conflicto competencial. Sobre esta cuestión remito a mi libro de inminente publicación por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*.

participar en el proceso de creación y aplicación del Derecho europeo, pero si las CC.AA. no participan en el ejercicio de la facultad atribuida, cuando era de su competencia, se produce una alteración en el equilibrio interno de poderes que beneficia a las tendencias centrípetas en el proceso de integración³ y, en el ámbito interno, altera el reparto competencial, situación expresamente rechazada por el Tribunal Constitucional, como se ha mencionado. El problema es que, pese a constatarse esta situación, en España no se ha configurado un auténtico modelo de participación autonómica, que haya funcionado como tal. Esta participación se ha regido formalmente por un Acuerdo político adoptado en el seno de la CARCE, el Acuerdo de Participación Interna de 1994⁴, y principios genera-

³ Ha sido en Alemania donde con más preocupación se ha advertido este fenómeno por su tradicional estructura federal. Cfr. por todos, M. Schröder, «Bundesstaatliche Erosionen im Prozess der Europäischen Integración», *JöR*, 1986, 35, págs. 137-143. En España, una advertencia temprana puede consultarse en S. Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 28.

⁴ Recordamos, brevemente, las líneas básicas de ese modelo de participación recogido en el Acuerdo de Participación Interna de 1994. La participación autonómica se hará efectiva a través de las Conferencias Sectoriales, en razón de la materia afectada por la acción comunitaria, y dependiendo del reparto competencial interno. Así, en la fase ascendente, esto es, en la formación de la voluntad del Estado, cuando la competencia es exclusiva de las CCAA, la «posición común» que éstas adopten será «determinante» de la posición inicial del Estado en el inicio de las negociaciones en las instituciones europeas. Si la competencia es compartida esa «posición común» será tenida en cuenta y si es competencia exclusiva del Estado, éste simplemente informará a las CCAA. Como se advierte, la participación autonómica es previa al proceso de toma de decisiones. Respecto a la fase descendente se indican dos principios básicos: a) la autonomía institucional para el cumplimiento de las obligaciones europeas y b) la observancia del régimen de distribución de competencias resultante del bloque de la constitucionalidad. A partir de estos principios se distinguen tres supuestos diferenciados según que la aplicación consista en la aprobación de normas, la ejecución de actuaciones administrativas o el desarrollo de programas europeos. Respecto al primero, el compromiso consiste en que «las administraciones que proyecten la aprobación de una norma, bien para desarrollar o completar un reglamento o una decisión euro-

les establecidos por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, a partir de la STC 252/1988⁵. Pero, sobre todo, debe resaltarse que incluso ese esquemático *modelo* de participación ha permanecido inédito. En la fase ascendente, las CC.AA. no han intervenido en la práctica en el proceso de toma de decisiones cuando la materia era de su competencia exclusiva según el reparto competencial interno pues no se ha alcanzado la preceptiva «concertación autonómica», que pudiera vincular al Gobierno. Por otro lado, en el proceso de incorporación interna no se han seguido las pautas marcadas por el Tribunal Constitucional ni la metodología establecida en el Acuerdo de Participación Interna de 1994 sino que en virtud de la utilización de diversos títulos horizontales, especialmente el art. 149.1.13 CE (ordenación general de la actividad económica),

pea, bien para efectuar la transposición de una directiva europea, pondrán en conocimiento de la Conferencia Sectorial competente en virtud de la materia el texto del Proyecto». También debe mencionarse que la Ley 2/1997, que institucionaliza la CARCE contiene algunas referencias someras a esta cuestión sin introducir ningún elemento novedoso. Finalmente apuntaré, sin poder determinar en ello, que otros Acuerdos de la CARCE han tenido también incidencia, siquiera indirecta, en este modelo de participación.

⁵ Sistematizando la jurisprudencia de los años noventa del pasado siglo, la doctrina del Tribunal Constitucional se asienta sobre los siguientes pilares: a) Los criterios constitucionales y estatutarios de reparto competencial entre el Estado y las CCAA no resultan alterados por el ingreso de España en la Unión Europea, ni por la consecuente elaboración y aplicación interna de las fuentes europeas. En el desarrollo normativo y la ejecución administrativa del Derecho de la Unión rige el principio de no alteración del reparto competencial; b) En consecuencia, esa aplicación corresponde a quien «materialmente» o «naturalmente» (son los dos adverbios manejados por el Tribunal Constitucional, aunque el primero es más preciso) ostenta la competencia según las reglas previstas en el ordenamiento interno, puesto que no existe un título competencial específico que habilite expresamente para proceder a la aplicación. Es una función asumida *ratione materiae*; c) Por ello, compete a las CCAA la ejecución de las fuentes europeas en cuanto titular de competencias en el grado de intervención, esto es, con la naturaleza y alcance que fijen los respectivos Estatutos para esas materias competenciales: desarrollo normativo y/o ejecución administrativa. Cfr. SSTC 252/1988; 76/1991; 236/1991; 79/1992; 80/1993; 165/1994; 146/1996.

el Estado ha intermediado siempre en este proceso aplicativo, estableciendo las bases, aunque la materia fuera de competencia exclusiva de las CC.AA.

c) El proceso de cambios al que asistimos en la actualidad, en el ámbito interno y en el europeo, puede reforzar la participación autonómica en los asuntos europeos, en su forma y en su contenido. En su forma, pues parece abrirse la vía a su reconocimiento legislativo y constitucional. En su contenido, en cuanto en el ámbito interno parece vislumbrarse una predisposición política a hacer efectiva esa participación regional y en el europeo, aunque la evolución es más lenta y las incertidumbres más numerosas, parece superada la *ceguera federal comunitaria*⁶ e incluso matizado el principio de autonomía institucional. Estos presupuestos permiten abrir el horizonte para configurar en España un modelo de participación autonómica que permita una adecuada articulación política y ordinamental. Intentaré desarrollar en las páginas siguientes estas ideas, enunciadas hasta aquí de manera asertiva.

2. EL INCIPIENTE RECONOCIMIENTO DE LA «DIMENSIÓN REGIONAL» EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

La participación regional en los asuntos europeos ya no es una cuestión estrictamente interna, pese a la reiterada apelación al principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados sino que la Unión empieza a pronunciarse, siquiera con un carácter principialista (principio estructural naciente)⁷ sobre la «di-

⁶ La expresión, punto de referencia necesario en esta materia, fue utilizada por Ipsen para referirse a la situación de un Estado con estructura federal (Alemania) en los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, cfr. H. P. Ipsen, «Als Bundesstaat in der Gemeinschaft», en *Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Halstein*, Frankfurt, 1966, pág. 256. Sobre su paulatina superación remito a mi libro citado en nota 2, especialmente Capítulo I.

⁷ P. Häberle, «El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima de la política del Derecho europeo», en P. Häberle, *Retos actuales del Derecho constitucional*, IVAP, Oñate, 1996, págs. 66-70.

«dimensión regional» de la Unión Europea. El *Libro Blanco de la Gobernanza europea*, elaborado por la Comisión en 2001, destacaba como una de sus ideas fuerza que Europa, especialmente tras la ampliación, debía ser gestionada no sólo por las instituciones europeas y nacionales, sino también por las regionales. Las regiones son consideradas elementos necesarios en el engranaje europeo en cuanto nivel de gobierno más cercano al ciudadano, instrumento de legitimación de la Unión y factor para mejorar la eficacia de la acción política europea. Las concreciones de esta idea son diversas. Por un lado, se incluye a las regiones en las consultas previas de la Comisión al elaborar sus iniciativas, como manifestación del reforzamiento de la cultura de la consulta y el diálogo, luego reconocida en el Tratado Constitucional. Por otro lado, se prevén los denominados «contratos y convenios tripartitos por objetivos» a celebrar entre la Comisión, el Estado miembro y el ente subestatal para garantizar desde el ordenamiento europeo que la ejecución de las políticas europeas tendrá presente la diversidad territorial en el caso de medidas con ese impacto. Son mecanismos que, a mi juicio, podrían jugar algún papel para garantizar la participación regional en los asuntos europeos, pero que apenas han tenido aplicación, al menos hasta el momento⁸.

En la Convención para la reforma de Europa la defensa del reconocimiento de la dimensión regional de la Unión fue efectuada por el Parlamento Europeo, a través de los Informes Lamassoure y Napolitano⁹, algunos planteamientos efectuados en el Grupo de

⁸ En la Comunicación de la Comisión «Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales» (COM/2002/0709 final) se concretan las características de éstos. No obstante, parecen instrumentos con escaso desarrollo futuro. El Tratado Constitucional siquiera los menciona; los partidarios de un mayor reconocimiento del papel de las regiones en la Unión los rechazan por su vinculación funcional a la eficacia, no a la autonomía política, y los que se oponen a ese reconocimiento temen que estos contratos se conviertan en un instrumento para la incorporación del Derecho de la Unión, incidiendo en la autonomía de los Estados miembros.

⁹ En el primero se suprime finalmente la creación de un estatuto especial

Trabajo de la Subsidiariedad y por el Comité de las Regiones, en ejercicio de su función de observador¹⁰. Sin embargo, resulta evidente que el resultado final plasmado en el Tratado Constitucional no ha cumplido las expectativas generadas en las regiones, especialmente en las que poseen competencias legislativas, entre las que se incluyen, como se sabe, todas las españolas con la excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

No obstante, no podemos soslayar que, pese a las limitaciones, la participación regional resulta reforzada en el Tratado Constitucional a través, por lo menos, de tres vías, al margen de otras menciones específicas. En primer lugar, por el reconocimiento expreso de las «amplias consultas» de la Comisión, que alcanzan a las regiones. En el supuesto del art. 47.3 del Tratado Constitucional tienen el objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, en el marco de la democracia participativa, y se realizan con las «partes interesadas», lo que permite incluir, obviamente, a las regiones. Además, el art. 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad menciona expresamente que las consultas «deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas». Respecto a las consultas nada que tengo que añadir a lo que se indica en la ponencia sino resaltar la importancia que pueden adquirir (que están adquiriendo de hecho) en el funcionamiento de la Unión e incluso plantear, como el profesor Albertí ha hecho en otro trabajo, la necesidad de establecer un «protocolo de consulta adecuado, en el que se identificaran las regiones que deben ser consultadas y cómo y cuando deben serlo»¹¹. Sin embargo, más allá de

de región asociada. Ambos se sustentan, finalmente, en el principio de autonomía institucional, si bien destacando la importancia del reconocimiento de la dimensión regional en la Unión Europea.

¹⁰ Cfr. más extensamente sobre esta cuestión, además, de la propia ponencia, E. Albertí, «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea», en E. Albertí (dir.), E. Roig (coord.), *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 459.

¹¹ Cfr. E. Albertí Rovira, «Las regiones...», cit., pág. 475.

las consultas, creo que pueden tener incidencia futura en la garantía de la participación autonómica en los asuntos europeos, el reconocimiento expreso de la dimensión regional del principio de subsidiariedad y la referencia literal, por primera vez, a las regiones con competencias legislativas como un grupo específico de regiones europeas, a las que se atribuye una posición específica en determinados procedimientos comunitarios. Me detengo, por tanto, en estas dos cuestiones.

a) LA DIMENSIÓN REGIONAL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

En relación a la subsidiariedad nos interesan dos aspectos que deben distinguirse, por su diversa naturaleza: por un lado, el posible alcance, siquiera teleológico, de la mención expresa a la dimensión regional de la subsidiariedad en el art. I-11.3 del Tratado Constitucional; por otro, las referencias concretas a la participación regional contenidas en el Protocolo sobre este principio.

Ciertamente, como señala el profesor Albertí, el Tratado Constitucional ha utilizado la fórmula de «afirmar de principio el carácter interno de la participación regional en los asuntos europeos para, a continuación, otorgarle una cierta flexibilidad, a partir de la constatación del papel que juegan las regiones en la aplicación de las políticas». Esto significa que el principio clásico de autonomía institucional y procedimental continúa manteniendo su alcance tradicional. De hecho, este principio pretoriano¹² se ha *constitucionalizado* en el art. I-5 del Tratado Constitucional cuando se indica que la Unión respetará las «estructuras fundamentales políticas y constitucionales» de los Estados. El principio de autonomía ins-

¹² Deducido inicialmente de la responsabilidad por incumplimiento en la STJCE *Comisión contra Italia*, de 18 de noviembre de 1970 (Asunto 8/70) y vinculado posteriormente al principio de cooperación leal y, especialmente, al respeto a la identidad nacional de los Estados miembros. Vid. STJCE *International Fruit*, de 15 de diciembre de 1971 (Asuntos 51 a 54/71). Sobre la autonomía procedimental, STJCE *Fleischkontor*, de 11 de febrero de 1971 (Asunto 39/70).

titucional responde al modelo clásico de organización internacional, respetuosa con la soberanía de los Estados como sujetos y actores principales de la integración. Justifica, por tanto, el silencio del ordenamiento europeo respecto a la participación regional. No la impide, pero tampoco la facilitaba. No obstante, en el accidentado proceso de *constitucionalización*, un principio que responde a la lógica propia de las relaciones internacionales pierde su carácter absoluto. Las estructuras constitucionales internas deben ser respetadas por la Unión, pero ello no significa que sean consideradas elementos ajenos al ordenamiento europeo. El Tratado Constitucional incorpora numerosas menciones expresas a esa estructura interna, no sólo en relación a los entes subestatales regionales o locales sino fundamentalmente a la participación de los parlamentos nacionales en procedimientos comunitarios, como muestra el procedimiento de alerta temprana o el propio Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En este sentido, en un *constitucionalismo a diversos niveles*, cuando la Unión Europea pretende sostenerse no sólo en la voluntad de los Estados sino también en la de los ciudadanos, el principio de autonomía institucional y procedimental, como principio exclusivo en una Unión de Estados¹³, empieza a perder su carácter absoluto. Presu-

¹³ Como se habrá advertido, utilizamos las conocidas expresiones de Pernice (*Verfassungsverbund* y *multilevel constitutionalism*) (I. Pernice, «Artikel 23», en H. Dreier (ed.), *Grundgesetz Kommentar, Band II*, Mohr Siebek, 1998, pág. 341), enfrentada a la de Kirchoff (*Staatenverbund*), que tuvo su reflejo más conocido en la sentencia Maastricht del Tribunal Constitucional federal de 12 de octubre de 1993, de la que fue ponente. Sobre esta cuestión, cfr. P. Cruz Villalón, *La Constitución inédita*, Trotta, Madrid, 2004, págs. 32-33, 88-89, 147-148, aunque el profesor Cruz se inclina por la idea de «constitucionalismo dual» de Von Bogdandy (*ibidem*, pág. 148). También sobre el debate, Pernice-Kirchoff, J. Alguacil González-Aurioles, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, CEPC, Madrid, 2004, págs. 233-254. En un sentido también expresivo de la situación expuesta en el texto, F. Balaguer se ha referido a la pluralidad de espacios constitucionales, F. Balaguer Callejón, «Fuentes del Derecho, espacios constitucionales y ordenamientos jurídicos», *REDC*, 69, 2003, págs. 185-191.

pone la autonomía de los Estados para determinar quien elabora y aplica el Derecho de la Unión, pero ello no impide la existencia de preceptos o principios que apelan a la participación regional, siempre que sean respetuosos con la estructura constitucional interna. Ese es el sentido que, a mi juicio, puede desempeñar, de una forma aun incipiente y sometida a los avatares del proceso de integración, la dimensión regional del principio de subsidiariedad.

En el Tratado Constitucional el principio de subsidiariedad se configura como uno de los principios basilares del ordenamiento europeo, junto al de atribución y al de primacía. En concreto, rige, con el de proporcionalidad, el ejercicio de las competencias de la Unión. Además, se ha mencionado de forma expresa su dimensión regional, objeto tradicional de debate al ser defendida por los Estados federales de la Unión, específicamente Alemania, Austria y Bélgica¹⁴. Obviamente, el principio de subsidiariedad es simplemente un principio que determina la actuación de la Unión en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva. No obstante, su alcance puede ir más allá de permitir la intervención estatal cuando se considere que desde ese *nivel* se pueden alcanzar mejor los objetivos. En un sentido constitucional, la dimensión regional del principio de subsidiariedad, que rige el ejercicio competencial, podría aprehenderse como una garantía europea de intervención de las regiones en los procesos de creación y aplicación del Derecho de la Unión, cuando se considere adecuada su intervención y resulte conforme a las estructuras constitucionales internas¹⁵.

¹⁴ Estos tres países suscribieron una Declaración aneja al Protocolo regulador de la subsidiariedad que se incorporó al Tratado de Ámsterdam en la que se indica: «Para los gobiernos alemán, austriaco y belga es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a las entidades en la medida en que dispongan de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional».

¹⁵ Desde la concepción actual del principio, también puede considerarse la situación contraria, esto es, que la Unión pretendiera impedir una excesiva diversificación regional mediante la regulación centralizadora. Sin embargo, a medida que se asume su concepción de garantía constitucional de la partici-

Pero ¿cuál es el alcance efectivo de ese hipotético mandato principal europeo de participación regional en el ejercicio de las competencias de la Unión? En este momento no puede ser jurídico, más por la ausencia de un cauce procedimental para hacerlo efectivo que por su incidencia en la autonomía de los Estados miembros. Estaríamos, por tanto, ante una recomendación política de intervención regional en el ejercicio competencial. Para que tuviera un efectivo alcance se precisan dos cambios de diversa *dificultad* e incluso *probabilidad*. El primero es su conversión en garantía jurisdiccional mediante el reconocimiento de legitimación subjetiva ante el Tribunal de Justicia de la Unión a las regiones europeas; el segundo, aún no vislumbrado, es la posibilidad de que la subsidiariedad en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión con carácter compartido no sea un límite sólo para ésta sino también para los Estados, al menos en el proceso de incorporación interna.

La legitimación subjetiva de las regiones para intervenir en el control de la subsidiariedad ante el Tribunal de Justicia fue un asunto recurrente en los debates de la Convención al ser defendida por algunos miembros del Grupo de trabajo de la subsidiariedad¹⁶. Finalmente no se ha recogido, pero parece posible que en el futuro se pueda atender esta reivindicación de las regiones, al menos para las que tienen competencias legislativas. En la actualidad, el acceso de las CC.AA. al Tribunal de Justicia de la Unión puede hacerse a través de dos vías indirectas, sin mencionar el art. III-365.4 del Tratado, que merecería un análisis más detenido¹⁷. Por un lado, a

pación regional, esta interpretación, característica de la subsidiariedad tal y como ha funcionado hasta la actualidad, debería quedar vedada.

¹⁶ Cfr. el relato que hace el que fuera máximo responsable de ese grupo de trabajo en I. Méndez de Vigo, *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, págs. 187-219.

¹⁷ Según éste, «Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones contempladas en los apartados 1 y 2, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución». La cuestión es si las CCAA pueden considerarse personas jurí-

través del Comité de las Regiones, al que el Tratado Constitucional ha reconocido legitimación directa con el fin de salvaguardar sus prerrogativas (art. III-365.3) y en el control de la subsidiariedad respecto a los actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta (art. 8 Protocolo Subsidiariedad y Proporcionalidad). Por otro lado, a través del Estado en virtud del Acuerdo de la CARCE de 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las CC.AA. en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que establece un procedimiento para que aquéllas puedan instar al Estado la iniciación de un procedimiento, en diversas formas, ante el Tribunal de Justicia. Debe recordarse que casi todas las solicitudes han sido tramitadas, por lo que estamos ante un mecanismo, ciertamente indirecto, pero efectivamente abierto a las CC.AA. para la defensa de sus intereses¹⁸.

Más especulativo es el otro planteamiento que se hacía antes: la posibilidad de que el alcance de este principio europeo trascienda a las relaciones entre el Estado y las CC.AA., evidentemente no en el reparto de competencias constitucionales sino en el ejercicio de competencias compartidas de la Unión. El objetivo último es convertir a la subsidiariedad en un principio europeo aplicable en el proceso de elaboración y, específicamente, en el proceso de incorporación de forma que pueda ser alegado por una CA cuando considere que el Estado no respeta este principio. Es una concepción que exige un entendimiento de la subsidiariedad distinto al tradicional. La posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia cuenta, más allá de los límites de legitimación activa, con expresos límites pro-

dicas a éstos efectos. Así parece deducirse de la STJCE de 15 de junio de 1999, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia contra Comisión*.

¹⁸ Incluso, a mi juicio, el ordenamiento interno podría prever ese acceso automático de las CCAA al Tribunal de Justicia a través del Estado, aunque con algunos condicionantes. Así, a) debería preverse para todo el Estado y, por tanto, no podría hacerse en un Estatuto de Autonomía para un determinado territorio; b) el Estado debería mantener alguna capacidad para oponerse a la elevación alegando la afectación de los intereses de otras CCAA o los intereses generales.

cedimentales referidos al objeto. En cuanto al Tribunal Constitucional, sabemos que ha aceptado, ya de forma expresa, la eficacia interpretativa de las normas europeas en los conflictos surgidos en el proceso de incorporación¹⁹. Sin embargo, pese a la evolución de su jurisprudencia hacia el reconocimiento del *hecho europeo*, ese alcance interpretativo no habilita a las CC.AA. para acudir al Tribunal alegando que el Estado ha vulnerado el principio europeo de subsidiariedad al ejercer competencias compartidas. En todo caso, pese a las limitaciones actuales, no deberíamos descartar desarrollos futuros de este principio que garanticen su dimensión regional.

Pero, más allá del alcance que pueda otorgársele a la mención expresa de la dimensión regional de la subsidiariedad en el I-11.3 del Tratado Constitucional, precisamente en el Protocolo de aplicación de ese principio se incluyen diversas referencias expresas a la participación regional que, de forma tangible, permiten afirmar que se ha producido un avance en el reconocimiento de ésta.

Con incidencia en la fase descendente, esto es, en el proceso de incorporación, según el art. 5 del Protocolo la ficha sobre la sub-

¹⁹ El Tribunal Constitucional ha mantenido tradicionalmente el planteamiento de que «en los procesos constitucionales no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos y disposiciones que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias» (STC 45/2001/7 y antes muchas otras: SSTC 132/1989/12; 28/1991/4; 372/1993/7; 197/1996/8). Sin embargo, en la práctica se han utilizado las normas europeas como elemento interpretativo en la resolución de conflictos competenciales en el proceso de incorporación interna de las normas europeas. En los últimos años se ha reconocido de forma expresa esta circunstancia. En la STC 13/1998 indica el Tribunal que «prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la directiva comunitaria puede ser no sólo útil sino obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno». Mucho más recientemente, la STC 33/2005, siguiendo la doctrina de la STC 13/1998, indica que «sin perjuicio de que el orden de distribución de competencias obedezca exclusivamente a las pautas del Derecho interno, la normativa comunitaria puede ser utilizada como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión».

sidiariedad que deberá realizar la Comisión en relación a cada propuesta legislativa mencionará «cuando se trate de una ley marco europea, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional», esto es, según el propio Tratado Constitucional, cuando exista un poder regional con capacidad legislativa no puede quedar marginado del proceso de aplicación en el Estado miembro del Derecho de la Unión. La expresión «cuando proceda» debe ser interpretada, a mi juicio, como «cuando tenga competencias». Además, en relación a la fase ascendente, al proceso de elaboración, el artículo 6 del Protocolo, al regular el procedimiento de alerta temprana, señala que «incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas». El alcance de esta previsión dependerá, lógicamente, de la comprensión de las expresiones «incumbirá» y «cuando proceda». La segunda ha sido interpretada antes y ahora no cambia su significado: «cuando sea competente en razón de la materia». Más difícil es la interpretación de «incumbirá». Deberá discernirse si se refiere sencillamente al órgano que debe efectuar la consulta, pero entendiendo que está obligado a trasladarla, o si, en estricto respeto al principio de autonomía, ofrece libertad al órgano estatal para efectuar o no dicha consulta. Si se interpreta en el primer sentido, estamos ante un cauce que refuerza la participación regional en el proceso de elaboración de normas europeas, desde el propio ordenamiento europeo.

b) EL INDICIARIO RECONOCIMIENTO DE LAS REGIONES CON COMPETENCIA LEGISLATIVA

Por otro lado, vinculada también a la subsidiariedad, debemos recordar la mención específica a las regiones con competencia legislativa que se hace, por primera vez, en el Tratado Constitucional, aunque, efectivamente, como se recuerda en la ponencia, la redacción final no es tan nítida como pretendía el Informe Lamassoure.

El reconocimiento europeo de las regiones ha encontrado distintos óbices en el proceso de integración. Sin duda el más importan-

te ha sido la asimetría de la estructura territorial de los Estados miembros, acrecentada con la ampliación a veinticinco. A mi juicio, la respuesta a la heterogeneidad no debe ser la configuración de una definición única de Región europea a partir de un mínimo común denominador en el que todas tengan cabida, sino la distinción nítida entre, por un lado, las regiones con competencias legislativas y, por otro, aquellas que sólo poseen competencias administrativas y los entes locales.

Cuando la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas reclamaba un estatuto subjetivo especial para las regiones con competencia legislativa anudaba a ese estatuto diversas facultades entre las que destacan el derecho a ser consultadas por la Comisión cuando un asunto afecte a materias de su competencia, la participación en los procedimientos previstos para garantizar la intervención de los parlamentos nacionales en los procesos europeos y la legitimación subjetiva ante el Tribunal de Justicia en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En realidad, las dos primeras facultades forman parte de ese hipotético estatuto jurídico: la primera extendida a todas las regiones y entes locales y la segunda restringida a las regiones con competencias legislativas, como hemos visto antes al relatar el contenido del artículo 6 del Protocolo. Por tanto, las regiones con competencia legislativa tienen un incipiente estatuto especial al que falta, no obstante, la legitimación subjetiva ante el Tribunal de Justicia en el control de la subsidiariedad y la proporcionalidad, y en el que debería profundizarse en el futuro.

Sin duda esta diferenciación de las regiones con competencia legislativa favorece el reconocimiento de la posición de las CC.AA. españolas en la Unión Europea. En este sentido, el Comité de las Regiones, en el que concurren regiones con competencias legislativas, administrativas y entes locales, tiene un incierto futuro desde la perspectiva del reconocimiento regional, pese a su carácter de instrumento fundamental de participación de las regiones en la vida de la Unión. En verdad, su importancia deriva actualmente de su condición de cauce para acudir al Tribunal de Justicia de la

Unión Europea, pero a efectos de reforzar la participación regional más que potenciar el Comité de las Regiones, escasamente útil por su heterogeneidad, debería procurarse potenciar el reconocimiento formal de un estatuto jurídico especial de las regiones con competencias legislativas.

3. LOS ACUERDOS DE LA CONFERENCIA DE ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS (CARCE) DE 9 DE DICIEMBRE DE 2004: UN AVANCE EN LA PARTICIPACIÓN EXTERNA

Más allá de este reconocimiento europeo de la participación regional, ciertamente débil y *zarandeado* en algunos de sus rasgos por las incertidumbres que se ciernen sobre el proceso de ratificación del Tratado Constitucional, los cambios más notables en la participación regional se han producido en el ámbito interno, especialmente, a partir de los Acuerdos suscritos en el seno de la CARCE el 9 de diciembre de 2004 sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea y sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y la participación de las CC.AA. en los grupos de trabajo del Consejo.

La importancia de estos Acuerdos no deriva sólo de su contenido, trascendente *per se*, sino fundamentalmente de las nuevas expectativas que abren para configurar en España un modelo de participación en los asuntos europeos adecuado al funcionamiento federal de nuestro Estado autonómico.

En opinión del profesor Albertí su valor es, sobre todo simbólico. Se trata de una participación limitada en cuanto, por un lado, es indirecta, al ostentar el representante del Estado la jefatura de la delegación²⁰ y, por otro, se sigue exigiendo una previa y amplia

²⁰ Debe recordarse que en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado en el Consejo Europeo de Roma el 18 de julio de 2003 se indicaba que la representación de cada Estado miembro correrá a cargo de uno o dos representantes más de rango ministerial, lo que abría la posibilidad de que un miembro de un gobierno regional acompañara siempre al del Estado. Sin embargo, en el texto finalmente firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 se indica

concertación autonómica, pues continúa refiriéndose a la necesidad de una «posición común autonómica», que ha provocado numerosas dificultades, como se sabe, en el procedimiento vigente de participación interna, hasta impedir su aplicación. En ese sentido, considera la ponencia que su efectividad se ciñe a permitir que la información fluya más fácilmente y la pieza con mayor fuerza potencial acaso sea la «presencia de las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente».

De nuevo en este punto quiero plantear una visión más *optimista* que no contradice el razonamiento anterior sino que pretende avanzar algunas líneas de evolución para superar las limitaciones apuntadas. Sin duda, la presencia de dos consejeros propuestas por las CC.AA. en la Representación Permanente es una experiencia que puede resultar sumamente provechosa (ya lo está siendo) no sólo para el acceso al flujo de información sino, en general, para la integración de las CC.AA. en la formación de la voluntad del Estado en los asuntos europeos. No obstante, no podemos minusvalorar la importancia de la presencia directa de un representante autonómico en la delegación española en diversos Consejos de Ministros, una reivindicación ya mencionada en el Acuerdo de Participación Interna de 1994, recogida en una proposición no de ley del Congreso de 1998 y, en fin, largo tiempo anhelada tanto desde instancias políticas como académicas.

La importancia que concedo a este Acuerdo se sustenta en varias razones.

En primer lugar, muestra que existe voluntad política de configurar un modelo de participación autonómica en los asuntos europeos, del que en la actualidad carecemos, como se ha indicado más atrás. Basta comprobar la celeridad con la que se ha alcanzado el acuerdo sobre un asunto discutido doctrinalmente²¹ y que incluso,

que un solo representante estatal ejercerá el derecho de voto y la intervención en el Consejo.

²¹ Especialmente en Italia se ha extendido la tesis de que representantes regionales «a nivel ministerial» sólo existían en Estados federales y no en países como Italia o España. Cfr. en este sentido, A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo*

según la Administración General del Estado, en la legislatura anterior, exigía la reforma de la Ley 50/1997, del Gobierno, y de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado²². Debe recordarse que el propio Acuerdo plantea dos actuaciones esenciales para configurar ese auténtico modelo de participación regional: la revisión del Acuerdo de Participación Interna de 1994 y el examen del funcionamiento de este Acuerdo de 2004 a finales de 2005, para proponer las mejoras necesarias. Por tanto, la citada voluntad política deberá mantenerse en los próximos años.

En segundo lugar, el alcance del Acuerdo que reconoce la participación autonómica en diversos Consejos de Ministros va más allá del «estar ahí», al que se refiere el profesor Albertí. A partir de 2005, las CC.AA. no sólo determinan, a lo sumo, la posición inicial del Estado en el proceso de toma de decisiones, posición que puede ser modificada en el curso de las negociaciones, sino que las CC.AA., a través de su representante, se integran en el propio proceso decisonal, lo que producirá, lógicamente, un cambio en la dinámica participativa, en cuanto puede visualizarse directamente la participación. Puesto que la capacidad de intervención no se ciñe a trasladar al Gobierno una posición para que éste actúe en consecuencia, las CC.AA. participarán con más interés en este proceso, especialmente cuando el asunto les afecte.

En tercer lugar, también importa destacar que la concertación autonómica, el gran *agujero negro* del modelo de participación, resulta flexibilizada. La imposibilidad fáctica de lograr una «posición común» de todas las CC.AA. en el seno de la Conferencia Sectorial es una premisa asumida en la práctica por todos los actores impli-

la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto, Giappichelli, Torino, 2002, págs. 166-167.

²² En ese sentido se expresaba el Documento aportado por la Administración General del Estado en la Reunión del Grupo de trabajo sobre el Proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica «Cuestiones técnicas que plantea la participación de las CCAA en las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros de la Unión Europea».

cados en el proceso y que, de alguna forma, legitimaba al Gobierno para no *contar* con las CC.AA. en los asuntos europeos. Sin embargo, en el Acuerdo de diciembre de 2004, aunque se mantiene la exigencia de concertación autonómica se utilizan expresiones más laxas como CC.AA. que «manifiesten su interés» o «concernidas por el asunto». Se pretende, por tanto, *desformalizar* el proceso interno y permitir que la voluntad participativa de determinadas CC.AA. afectadas por la acción europea no resulte limitada por la actitud de otras. A mi juicio, la «posición común» no se refiere ahora a su necesaria formalización en la correspondiente Conferencia Sectorial que ha *esclerotizado* el procedimiento, sino al acuerdo de las CC.AA. que manifiesten de forma expresa su interés en el asunto concreto, lo que, obviamente, es un procedimiento distinto y de más fácil aplicación.

Finalmente, debe destacarse nuevamente que este Acuerdo es un punto de partida, que será revisado dentro de un año, para introducir las modificaciones pertinentes. En este sentido, resultará posible ampliar, por ejemplo, los Consejos de Ministros abiertos a la participación autonómica. Además, prevé también la modificación del Acuerdo de Participación Interna de 1994, lo que deberá hacerse, a mi juicio, no sólo en la fase ascendente, sino también en la descendente.

Estas son las razones que me hacen ser prudentemente optimista sobre el futuro de la participación autonómica en los asuntos europeos. No obstante, más allá de estos motivos, deben tenerse en cuenta dos cuestiones, una de *lege ferenda* y otra sobre el funcionamiento efectivo del Acuerdo.

En el primer sentido, no creo que sea suficiente una renovación del Acuerdo de Participación Interna de 1994 sino que los distintos aspectos del modelo de participación deben recogerse, a mi juicio, en una Ley, sin perjuicio del reconocimiento constitucional de sus principios, al que me refiero después. Esta Ley debería incluir:

a) Una regulación de los aspectos básicos de la composición, organización y funcionamiento de las Conferencias Sectoriales. La

opción por el sistema sectorializado de participación que se recoge en el Acuerdo de Participación Interna de 1994 exigía un cambio en la dinámica de las Conferencias que en la práctica no se ha producido. El Acuerdo de 2004 apunta a las «necesarias adaptaciones de los reglamentos de las Conferencias concernidas», pero no basta con esto, pues son muchas las deficiencias. Así, la imprevisión de reuniones periódicas, quedando la convocatoria, al igual que la fijación del orden del día, al albur del ministro respectivo, la dificultad de su convocatoria a instancias de la CA o incluso la inexistencia de un segundo nivel técnico. Por ello, resulta conveniente la incorporación a un texto legal de los aspectos básicos que configuran un marco estable de funcionamiento de las conferencias sectoriales, aún con un carácter flexible: convocatoria, orden del día, composición, quórum, adopción de acuerdos, etc. Las insuficiencias observadas en la práctica, pero también los elementos positivos en el funcionamiento de algunas conferencias, señaladamente la de agricultura, pueden servir de referencia para la institucionalización legislativa que impulse este modelo de colaboración

b) Resulta necesaria la actualización del procedimiento de participación autonómica tanto en la fase ascendente como en la descendente. Debe producirse en dos sentidos. Por un lado, con la propia formalización legislativa que garantiza su valor como concreción de un mandato constitucional de participación autonómica en los asuntos europeos; por otro, deberá abordarse también la mejora de su contenido, con más detalle, sobre todo en la fase descendente, e incluso introduciendo algunas modificaciones advertidas como necesarias en la práctica.

La conversión del Senado en cámara de representación territorial tendría incidencia, sin duda, en lo anterior. Si se configura un órgano representativo de producción normativa con efectiva presencia de las CC.AA. se abren múltiples opciones de intervención en el proceso de participación autonómica en los asuntos europeos. Así, en la fase ascendente, el traslado de la decisión política de las Conferencias Sectoriales al Senado, manteniendo aquéllas una función técnica, facilitaría la búsqueda de la «posición común», con-

vertida entonces en un acuerdo de la cámara parlamentaria con las condiciones que se acordaran. En la fase descendente, un hipotético acuerdo sobre la forma de incorporar la norma europea al ordenamiento interno podría ser definitivamente aprobado en la Cámara de representación territorial, sin perjuicio de su estudio previo en la conferencia sectorial correspondiente, lo que le aportaría carácter normativo.

Pero, sin duda, para que este Acuerdo funcione, y en general el modelo de participación autonómica, el elemento fundamental es que se considere por los actores políticos intervinientes, Estado y CC.AA., que las Comunidades Autónomas son Estado y, por tanto, tienen que participar en los asuntos europeos, en el ámbito de sus competencias. Esto obliga al Gobierno a facilitar la participación autonómica y brindarle toda la información disponible y a las CC.AA. a elevarse por encima de sus intereses particulares, cuando actúan en representación de todas. No podemos soslayar que la ausencia de una cultura de colaboración, tanto vertical como especialmente horizontal, es una *laguna* de nuestro Estado autonómico y este Acuerdo exige, a un tiempo, ambas formas de colaboración.

4. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En cuanto a la incidencia del actual proceso de reforma constitucional en la participación autonómica en los asuntos europeos, coincido con la ponencia en que la reforma no puede limitarse a mencionar el fundamento de la integración, que, además, tras la DTC 1/2004 es una cuestión resuelta, aunque acaso de manera esquemática e incluso deficiente²³. Nuestra «cláusula europea» (*Europaartikel*) debe establecer los principios de esta relación del

²³ Valoraciones muy críticas de esta Declaración, en las que ahora no puedo, obviamente, detenerme pueden consultarse en el libro que inicia esta Colección Foro del Centro de Estudios Políticos y Constitucional. Con el título *Constitución española y Constitución europea* incluye comentarios a la DTC 1/2004 de Antonio López Castillo, Alejandro Saiz Arnaiz y Víctor Ferreres Comella.

ordenamiento interno, con sus dos subordenamientos, y el ordenamiento europeo. Por ello, debería recoger, a mi juicio, el derecho de participación de las CC.AA. en los asuntos europeos y los principios que la rigen tanto en la fase ascendente como en la descendente.

Se ha señalado ya que en la actualidad el modelo de participación regional está sustentado en dos pilares: la jurisprudencia constitucional que ha establecido algunos principios sobre esa participación y los acuerdos políticos en el seno de la CARCE, que diseñan un bosquejo de modelo. Sin embargo, siquiera sea para garantizar su efectivo cumplimiento puede resultar adecuada su *constitucionalización*, sobre todo cuando advertimos que, especialmente en la fase descendente, la práctica del proceso de incorporación se ha separado de lo indicado en la jurisprudencia y en los acuerdos políticos. Además, un aspecto fundamental cual es la garantía del cumplimiento de las obligaciones europeas no ha sido resuelto de modo satisfactorio. El silencio constitucional sobre las técnicas de interrelación del ordenamiento interno y el europeo, en un sistema en el que la Constitución interna continúa manteniendo la condición de centro de gravedad (DTC 1/2004), ha provocado una separación entre norma y realidad constitucional que aconseja esta reforma constitucional²⁴.

Además, también debe destacarse la función de garantía que cumple el reconocimiento constitucional en relación a propuestas de reformas estatutarias que pretendan imponer una relación bilateral con el Estado o con la propia Unión Europea, soslayando el

²⁴ Sobre la importancia de la reforma para garantizar la normatividad constitucional y la negativa conversión de la doctrina constitucional en «doctrina constituyente», cfr. C. de Cabo Martín, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Madrid, Trotta, 2003. F. Balaguer ha hecho hincapié en la necesidad de *constitucionalizar* las relaciones internas entre los distintos ordenamientos: europeo, estatal y autonómicos. Cfr. F. Balaguer Callejón, «La constitucionalización de la Unión Europea y la articulación de los ordenamientos europeo y estatal», en M. A. García Herrera, *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997; F. Balaguer Callejón, «La constitucionalización del Estado autonómico», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 9, 1997.

modelo común, multilateral, de participación autonómica. Un mero acuerdo político es escasa protección frente a una propuesta de reforma de la norma institucional básica de la CA. El reconocimiento constitucional, por el contrario, facilita una relación armónica entre las distintas piezas del ordenamiento, evita conflictos indeseados o, al menos, ayuda a su resolución.

En consecuencia, se debe ofrecer desde la Constitución una respuesta principal a las cuestiones básicas sobre la incidencia del proceso de integración europea en el equilibrio de los poderes territoriales internos, los elementos que conforman el modelo de interrelación del ordenamiento estatal con el europeo y con los autonómicos en la aplicación del Derecho de la Unión²⁵. En relación a la fase ascendente, debería recogerse una referencia a la participación autonómica en las distintas instancias europeas, desde los comités de la Comisión al Consejo, en los términos apuntados en los respectivos acuerdos y las líneas fundamentales del proceso de concertación interna previo a esa expresión externa. En relación a la fase descendente podrían concretarse los principios consagrados en la jurisprudencia constitucional según la cual, como sabemos, corresponde el desarrollo normativo y la ejecución administrativa a la administración competente en razón de la materia, y apuntarse sus excepciones.

Ciertamente, la *constitucionalización* no garantiza el adecuado funcionamiento de la participación regional en los asuntos europeos, pero la inclusión en la Constitución de los principios que la

²⁵ El hecho de que el art. 93 CE pueda ser utilizado para otra forma de cesión de competencias constitucionales a través de un tratado internacional, al margen de la Unión Europea, como ha sucedido con la LO 6/2000, de ratificación del Tratado por el que se establece el Tribunal Penal Internacional, no empece el carácter de fundamento de la integración ni es un límite para la reforma propuesta. Parece posible diferenciar una cláusula general aplicable también a otros procesos de cesión de competencias constitucionales y otra más específica referida a la interrelación del ordenamiento europeo con el ordenamiento interno, de la misma forma que sucede en la Constitución alemana.

inspiran y los objetivos que se persiguen coadyuva a ello en los dos sentidos antes apuntados.

Además, en este repaso a la posible reforma del art. 93 CE quiero mencionar, aunque no se cite en la ponencia, la conveniencia de *remozar* la referencia a la garantía del cumplimiento de las obligaciones europeas y la posición de las CC.AA. en este proceso. El art. 93 *in fine* asigna a órganos estatales la función de garantía del cumplimiento del Derecho de la Unión. Conlleva la distinción de los sujetos responsables de la aplicación interna (que pueden ser las CC.AA.) y los constitucionalmente encargados de garantizar su cumplimiento (Cortes Generales y Gobierno, esto es, órganos estatales). El Tribunal Constitucional ha sostenido que esta atribución de la garantía del cumplimiento exclusivamente a órganos estatales no implica la asunción de facultades específicas en el proceso de incorporación interna ante un hipotético incumplimiento autonómico. La STC 80/1993 había resuelto esta cuestión al indicar que la garantía del cumplimiento no puede alterar el reparto competencial. La consecuencia de esta distinción entre aplicación normativa y garantía de su cumplimiento, sin que la segunda pueda incidir en la primera, es que sabemos cuales son los órganos de garantía pero no qué instrumentos tienen a su disposición para realizar su función sin alterar el reparto competencial. Además, esta separación no puede ser excepcionada en virtud de conceptos jurídicos indeterminados (supremo interés nacional), razones funcionales (eficacia) o motivaciones políticas (conveniencia) (STC 45/2001).

Por tanto, no pueden consignarse mecanismos adicionales derivados de esta previsión constitucional, no atributiva de facultades competenciales, que permitan la supervisión o, en su caso, sustitución de la actuación autonómica pues ello supone alterar, siquiera de forma provisional, el reparto competencial, sino que deberán rastrearse esos mecanismos en la propia Constitución. En ese sentido, no conforman un sistema sino un elenco de posibilidades de actuación diseminadas por el texto constitucional y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Los dos criterios para identificar los mecanismos de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho de la

Unión son su fundamentación constitucional y su adecuación al fin que se pretende.

Sin poder detenernos con detalle en esta cuestión, indicamos de la garantía del cumplimiento autonómico no resulta bien articulada en nuestro ordenamiento²⁶ pues los instrumentos o mecanismos aplicables han sido creados con otro objeto.

De las *garantías internas*, esto es, de los instrumentos a los que la Constitución reconoce alguna capacidad de inmisión en el ámbito autonómico, por lo que su uso no altera el reparto competencial al haber sido constitucionalmente previsto, sólo serían formalmente aplicables la coerción estatal del art. 155 CE y las leyes de armonización del art. 150.3 CE. Sin embargo, el art. 155 CE tiene una naturaleza excepcional y de «cierre del sistema» (STC 49/1988) para situaciones de grave crisis política que impide su aplicación funcional a este supuesto de incumplimiento, no habitual pero tampoco absolutamente excepcional. En cuanto a las leyes de armonización, más allá del debate sobre su aplicación previa o posterior, encuentran un límite estructural pues son leyes de principios, inadecuadas, por tanto, para cubrir un hipotético incumplimiento. Pero, sin duda, el mecanismo constitucional de garantía más mencionado es la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE, pues el propio Tribunal Constitucional se ha referido a ella en la STC 79/1992. Sin embargo, encuentra el límite en su carácter de regla preventiva, no sustitutiva, de aplicación jurídica, más que de delimitación de competencias²⁷ y, especialmente, a partir de las SSTC 118/1996 y 61/1997, en la imposibilidad de renovar el Derecho estatal en el ámbito competencial autonómico²⁸. Con estas condi-

²⁶ Efectúo un tratamiento más detenido de las cuestiones que se exponen a continuación en el mencionado libro *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, concretamente en su capítulo IV.

²⁷ Sobre el carácter de regla de aplicación de normas y no de delimitación de competencias, cfr. F. Balaguer Callejón, «Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de la supletoriedad», *RDP*, 44, 1998.

²⁸ En relación a la «petrificación» que ello supone, J. F. Sánchez Barrilao,

ciones difícilmente podrá cubrirse un hipotético incumplimiento autonómico con normas estatales elaboradas cuando el Estado tenía facultades competenciales en la materia que, además, no puede modificar, más allá de supuestos excepcionales.

Tampoco las garantías jurisdiccionales solventan las deficiencias pues muestran y sancionan el incumplimiento, incluso con la posibilidad de revertir la sanción económica o multa coercitiva a la CA (SSTC 148/1998, 96/2002), si efectivamente se considera la única responsable del incumplimiento, lo que tampoco resulta fácil de discernir²⁹, pero no aseguran que la obligación europea sea efectivamente cumplida.

En estas circunstancias, surge la propuesta de introducir en el art. 93 CE una excepcional potestad sustitutiva del Estado como garantía del cumplimiento. La potestad sustitutiva se diferencia de la aplicación supletoria por el carácter *a posteriori* de la primera y preventivo de la segunda. La sustitución es un mecanismo específico de suplantación de los órganos autonómicos de producción normativa. Altera el reparto competencial y, por ello, debe estar constitucionalmente prevista. Las condiciones para su ejercicio, que podrían incluirse en la Constitución son, en el sentido previsto por el art. 23 d) quinto de la Constitución austriaca: a) la existencia de una obligación para las CC.AA. de aplicar el Derecho de la Unión en esa materia concreta; b) la constatación del incumplimiento autonómico por un órgano jurisdiccional; c) la transferencia en ese supuesto de la potestad normativa al Estado para garantizar el cumplimiento; d) el carácter transitorio de la actuación normativa del Estado hasta que actúe la CA en ejercicio de sus facultades competenciales³⁰.

«La regla de la supletoriedad a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo: continuidad y renovación del derecho estatal», *REP*, 99, enero-marzo de 1998.

²⁹ Los obstáculos fundamentales, en los que no me puedo detener, derivan de la no participación de la CA en el procedimiento por incumplimiento y en la posibilidad de acotar también la responsabilidad del Estado en virtud de la culpa *in vigilando*.

³⁰ Según el art. 23 d) quinto de la Constitución austriaca «los Länder están

5. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS

Finalmente, debo ocuparme del proceso actual de reforma de los Estatutos. Ciertamente, como relata el profesor Albertí, en relación a la fase descendente bastaría una referencia genérica a la participación autonómica en el proceso aplicativo y en la ascendente debería añadirse la posibilidad de una relación bilateral con el Estado «para tratar aquellas cuestiones que son específicas de la Comunidad o para dar cauce a un interés específico». Además, entiendo que pueden recogerse en el Estatuto los elementos de proyección externa reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como las oficinas de la CA en el extranjero (STC 165/1994) e incluso las referencias a las regiones que resultan del Derecho originario de la Unión, como las consultas, incluyendo, por ejemplo, un procedimiento interno; las referencias a la subsidiariedad, en relación, por ejemplo, a la intervención en el procedimiento de aler-

obligados a adoptar las medidas que, en su ámbito de competencia, resulten necesarias para la ejecución de actos en el marco de la integración europea. Si un Land no da cumplimiento oportuno a estas obligaciones y ello resulta constatado frente a Austria por un Tribunal en el marco de la Unión Europea, la competencia para la adopción de dichas medidas se considerará transferida a la Federación, en especial en referencia a la adopción de las leyes necesarias. Una medida adoptada de este modo por la Federación pierde su vigencia tan pronto como el Land afectado adopte las medidas necesarias». En Italia, la reforma constitucional de 2001 ha regulado la potestad sustitutiva que ya había consagrado el Tribunal Constitucional y la legislación ordinaria, en concreto la Ley n. 86/1989 (Ley La Pergola). No obstante, la regulación constitucional no resulta demasiado clara, sobre todo si existe únicamente una potestad sustitutiva en el ámbito administrativo, como deriva del art. 120.2 CI o si del art. 117.5 puede deducirse también un poder de sustitución normativa, de aplicación en caso de incumplimiento. Además, la Ley n. 131 de 2003 ha previsto medidas sustitutorias de naturaleza normativa, sustentándose en el art. 120.2 CI, extendiendo su dicción literal. Un acercamiento a este debate interpretativo, aún abierto, por todos en, R. Dickmann, «Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazioni», *GC*, 1, 2003, págs. 511 ss.).

ta temprana, o la forma de participación en el Comité de las Regiones, a partir de su marco regulador. Mas problemas plantea el reconocimiento estatutario de los Acuerdos sobre participación regional, como los mencionados Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 o el Acuerdo de 1997 sobre la posibilidad de solicitar al Estado que acuda al Tribunal de Justicia, por mencionar ejemplos señeros. El problema en este supuesto es que la modificación de estos acuerdos no provocará la inconstitucionalidad sobrevenida de la previsión estatutaria y, en ese sentido, el reconocimiento estatutario puede suponer un límite a las propuestas de modificación del modelo de participación, siquiera mínimas, pues entraría en conflicto con todos los Estatutos en los que se hubiera incluido la previsión anterior.

En consecuencia, el Estatuto de Autonomía puede contener los rasgos básicos del modelo de participación pero a partir de una premisa insoslayable: ese modelo debe ser común en toda España y de carácter esencialmente multilateral, con el uso de la bilateralidad como excepción, en el sentido previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 2/1997³¹. Son diversas las razones que justifican la multilateralidad: funcionales, pues un sistema con diecisiete modelos de participación regional en los asuntos europeos es, obviamente, inmanejable; políticos, en cuanto desde esa perspectiva difícilmente se aceptará un trato distinto entre los diversos territorios; y constitucionales, pues tras los pactos autonómicos de 1992, las reformas estatutarias de 1994 y las producidas en el periodo 1996-1999, todas las CC.AA. tienen similar organización institucional y nivel competencial, con el techo común del art. 149.1 CE, más allá de lo que se han denominado los «hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos»³², en relación a los

³¹ «Aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de colaboración de carácter bilateral».

³² Sobre los hechos diferenciales inferidos de la Constitución, cfr. J. F.

cuales adquieren sentido las relaciones bilaterales. El problema surge cuando se plantea en las propuestas de reforma estatutaria un modelo de participación distinto al común para una determinada CA. Así resulta de algunos preceptos de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en la primera lectura presentada por la ponencia parlamentaria. Se pretende un modelo de participación basado en la relación bilateral con el Estado, salvo que, de forma unilateral, la CA decidiese participar en los procedimientos multilaterales³³. Esta propuesta estatutaria resulta rechazable, a mi juicio, en dos sentidos imbricados. Por un lado, supone quebrar el carácter general y multilateral del modelo de participa-

López Aguilar, *Hechos diferenciales y Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 1998, págs. 41-43.

³³ En relación a la fase ascendente, a la participación en la formación de las posiciones del Estado, señala la propuesta en su artículo 3.2 que «la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan directamente se produce de manera autónoma y específica y, en el caso que así lo decidiese, en el marco de los procedimientos generales de participación que se establezcan». Esto significa que la regla general es la relación bilateral, mientras que la participación en los procedimientos generales de participación sólo se producirá cuando así lo considere expresamente la Generalidad, esto es, justo el modelo contrario al previsto para todo el Estado. El segundo párrafo de ese apartado dificulta aún más la interpretación del mecanismo cuando indica que «la participación autónoma y específica se produce respecto de las cuestiones que afectan exclusivamente a Cataluña o bien a falta de una participación mediante los procedimientos generales». No obstante, este párrafo puede ser interpretado en sentido contrario al anterior. También, en relación a la fase descendente señala el art. 4.3 que «en caso de que la Unión Europea establezca una legislación sobre materias respecto de las cuales el Estado disponga en Cataluña de competencias para dictar las bases, la Generalidad puede adoptar directamente la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas». El Estatuto pretende regular el procedimiento de incorporación normativa, eliminando las bases estatales. Si atendiendo al reparto competencial interno el Estado tiene competencia para establecer las bases, la legislación de desarrollo autonómico deberá respetar esas bases. El principio de no alteración del reparto competencial en el proceso de incorporación normativa es aplicable tanto a la actuación del Estado como a la de las CCAA.

ción. Según este texto, para Cataluña lo excepcional no sería la bilateralidad pues la regla general es la participación «de manera autónoma y específica», sino la multilateralidad, utilizable sólo «en el caso que así lo decidiese» la propia Generalidad. Además, por otro lado, en una crítica que puede extenderse a otros aspectos de esta propuesta de reforma estatutaria (por ejemplo, a la definición del alcance de los distintos tipos de competencias), el modelo español de participación autonómica en los asuntos europeos se estaría definiendo desde un Estatuto y, por tanto, desde una determinada CA en cuanto las excepciones previstas afectan inexorablemente a otras CC.AA. y al marco general. Reiteramos que ese marco multilateral de participación autonómica debe ser común en todo el Estado, con las excepciones de bilateralidad previstas con carácter general. Por ello, los Estatutos de Autonomía no pueden introducir criterios diferenciadores sino profundizar en la aplicación concreta del modelo de participación.

6. UNA IDEA COMO CONCLUSIÓN: LA MULTILATERALIDAD FLEXIBLE

Se han expuesto en estas páginas los rasgos de una evolución posible de la participación autonómica en los asuntos europeos. El horizonte se ha abierto con las referencias a las regiones en el Tratado Constitucional en relación al principio de subsidiariedad, sin quebrar la autonomía de los Estados; el reconocimiento convencional de la participación externa y las posibilidades que abren las reformas estatutarias y constitucionales. Resultan necesarios algunos cambios legislativos, pero sobre todo una actitud federal de colaboración. La premisa del modelo de participación regional debe ser la consideración mutua de que las CC.AA. son Estado. Por ello, deben participar en el proceso de toma de decisiones y en la aplicación y ejecución del Derecho de la Unión en el marco de sus competencias. El Estado debe poner a su disposición toda la información de que disponga, a través de canales ágiles de comunicación, para el adecuado ejercicio de sus competencias. Además, esa participación integrada es un derecho que debe ser ejercido sin afectar

a la unidad de acción estatal en el marco de la Unión Europea. Por ello, las CC.AA. no pueden actuar atendiendo exclusivamente a sus intereses particulares, sino a los intereses generales del Estado autonómico. Con la asunción de esta idea, y la práctica en consecuencia por parte de ambos actores, los límites políticos y jurídicos a una adecuada participación autonómica podrían aminorarse.

En ese sentido, el modelo de participación autonómica en los asuntos europeos debe superar la interpretación rígida de la multilateralidad, que ha dificultado en la práctica esa participación, y también la tendencia a establecer la bilateralidad como regla general que se advierte en algunos territorios, consecuencia, en parte, de las deficiencias del modelo multilateral de participación. Por ello, a mi juicio, esa multilateralidad del modelo común debe ser flexible, de forma que la actitud reticente, omisiva o desinteresada de algunas CC.AA. en torno a la participación en asuntos europeos, por razones múltiples, que van desde las consideraciones políticas a las limitaciones estructurales de la administración autonómica o, lógicamente, la escasa incidencia de la materia afectada, no limiten la voluntad de participación en los asuntos europeos de otras CC.AA. En ese sentido, la tendencia evolutiva del modelo de participación autonómica que me parece adecuada ha sido apuntada en los Acuerdos de diciembre de 2004, con la referencia a las CC.AA. que «muestren su interés» o «concernidas por el asunto». Esto significa trasladar a las CC.AA. la responsabilidad sobre el ejercicio de su derecho de participación en un marco común y multilateral a disposición de todos los territorios, pero que no debe ser ejercido siempre por todas las CC.AA. a un tiempo, hasta alcanzar la «posición común», sino del que podrán disponer las que «muestren interés». Esto no es bilateralidad en un autonomismo de yuxtaposición sino ejercicio flexible de la multilateralidad.

