

LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN EL PROCESO DE FORMACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO EUROPEO. EL CASO ESPAÑOL

FRANCISCO JAVIER FLÓREZ TURRADO*

RESUMEN

En el contexto de integración europea, cobra un interés especial Comunidades Autónomas españolas, tanto en la fase de formación de la voluntad del Estado (fase ascendente), conformando primero una posición común autonómica, y acompañando después al Estado en las reuniones de la Comisión y del Consejo Europeo, como en la fase de aplicación de la normativa comunitaria (fase descendente), ejecutando el derecho europeo en la parte que le corresponda a las Comunidades Autónomas, de acuerdo a su competencia material. En correspondencia con esta realidad, los nuevos Estatutos de Autonomía promulgados desde 2006 contienen una visión europea de la que antes carecían, y formulan novedosas previsiones de participación en su proceso normativo.

Palabras clave: Gobernanza europea, Comunidades Autónomas, Subsidiariedad, Tribunal Constitucional.

ABSTRACT

Considering the background of the European integration process, the participation of the Autonomous Communities takes a special interest in Spain, both (i) in the formation of the State's will (ascendant phase), first, shaping a common autonomic position and second, accompanying the State in the meetings of the European Commission and the European Council, as (ii) in the implementation of the European rules (descendant phase of communitarian law) in the part which corresponds to the Autonomous Communities according to their material powers. In accordance with this situation, since 2006 some of the autonomous communities have approved new Statutes of Autonomy that contain a European vision that they lacked before and provide for new forms of participation in their regulatory processes.

Key words: European governance, Autonomous Communities, Principle of Subsidiarity, Constitutional Court.

Recibido: 22 de noviembre de 2012.

Aceptado: 4 de marzo de 2013.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Deusto (Bilbao, España), área de Derecho Constitucional. Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto. Máster en Comunidades Europeas y Derechos Humanos por la Universidad Pontificia de Salamanca (España).

I. INTRODUCCIÓN¹

“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”. Quedan lejos las palabras pronunciadas por Schuman² y sin embargo suenan muy cercanas. Hablaba también en su discurso de una federación europea, que, sesenta y dos años después, aún está pendiente, pero que ha dejado de ser solo un sueño.

La Europa comunitaria se construyó por los Estados y sobre los Estados como únicos sujetos, y a partir de ellos sigue pivotando la mayor parte de su acción política, la actividad legislativa y la práctica judicial. Sin embargo, los Estados ya no hablan con una única voz, han acometido en no pocos casos procesos internos de descentralización administrativa y política, y esto ha tenido consecuencias respecto a la formación de su posición europea y a su presencia en las instituciones comunitarias. Por tanto, cuando hablamos de Estado miembro ya no nos referimos forzosamente al Gobierno central respectivo, ni debemos dar por sentado que el poder de representación y la misma voluntad del Estado está formada exclusivamente por dicha instancia³. Del mismo modo, la Unión Europea (UE) ha ido tomando conciencia de la necesidad de acercarse al ciudadano para hacer más visible el proyecto europeo, de la fuerza que supone para la implantación europea contar con los niveles subestatales que disponen de la competencia sobre las materias atribuidas. El principio de subsidiariedad⁴, que asomara en Maastricht en el ya lejano 1992, se asienta con mayor

¹ Un desarrollo más amplio de este tema se puede ver en FLÓREZ TURRADO, Francisco Javier, *¿Hacia un Estado Autonomico desconstitucionalizado? El futuro del modelo territorial español en el marco de la integración europea*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), 2012.

² Declaración de 9 de mayo de 1950 realizada por el ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, en París, “*Declaración Schuman*”, que se reconoce como el primer paso para la creación de una organización europea supraestatal (la futura CECA). El 9 de mayo, Día de Europa, se ha convertido en uno de los símbolos europeos.

³ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, “Las regiones en el debate sobre la nueva arquitectura institucional de la Unión Europea”, en: *Investigaciones Regionales*, Nº 2 (2004), p. 176.

⁴ Un principio, por cierto, que se asienta en la doctrina social de la Iglesia Católica, que propugna la ayuda (“*subsidium*”) del Estado en favor del bien común únicamente cuando los particulares u organismos primarios no realizan adecuadamente su labor, protegiendo de esta manera la libertad y la iniciativa de las personas frente a los posibles abusos de instancias superiores.

impulso y con nuevos actores desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009. Esta nueva seña de identidad la encontramos ya en el artículo 1, segundo párrafo, del nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE), con una referencia directa a los “pueblos” de Europa, así como al mandato de mayor proximidad al ciudadano: “El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”.

Estas nuevas premisas que hablan de un mayor protagonismo regional europeo en consonancia con el mayor desarrollo subestatal experimentado, de la responsabilidad en la ejecución del derecho comunitario por parte del nivel estatal a quien corresponde la competencia, de la presencia regional efectiva en la formación y dirección de la posición estatal ante la Comisión y el Consejo Europeo, y del papel imprescindible de los Parlamentos regionales para la puesta en práctica del principio de subsidiariedad. También, del difícil papel que tiene el Comité de las Regiones (CdR) como interlocutor subestatal y como órgano privilegiado de consulta, que ha visto nuevamente reforzado su poder por el Tratado de Lisboa (Arts. 300 y 305-307 TFUE), sin llegar aún a la consideración de Institución comunitaria. Si bien en el CdR se agrupan regiones y también entes locales con capacidades distintas y esto no deja de ser un problema en cuanto a funcionamiento y objetivos, en nuestra reflexión nos dirigimos principalmente a las Regiones con capacidad legislativa, por representar esta la realidad del Estado Autonómico español, y constituir una cualidad diferencial esencial para la defensa de sus posiciones constitucionales y su mayor protagonismo europeo, además de agrupar buena parte de la población comunitaria actual.

Trasladamos al nivel europeo la realidad española, con las virtudes y las carencias de un modelo territorial sin carta de naturaleza constitucional, pero con la fuerza que otorga su construcción desde la base. La ausencia de Europa en la Carta Magna se ha visto compensada por el desarrollo estatutario. Los nuevos Estatutos de Autonomía son un reflejo del nuevo rol con el que afrontan las Comunidades Autónomas (CCAA) su presencia europea. En este sentido, Cruz Villalón⁵

⁵ CRUZ VILLALÓN, Pedro, “Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa”, en: *Informe CCAA 2003*, Barcelona, IDP, (2004), pp. 801-815.

encuentra algún paralelismo entre la realidad constitucional española y la europea en lo que se refiere a los modelos posibles de incorporación de las autonomías regionales en el derecho originario europeo. En una aportación al ilusionante y a la postre fallido proceso de elaboración del Tratado Constitucional europeo, habla de tres modelos, el primero de los cuales supondría la constitucionalización de las autonomías regionales europeas, difícil de llevar a la práctica por la disparidad estatal existente, el segundo sería el de la desconstitucionalización, remitiendo el reconocimiento regional a las constituciones de los Estados miembros (modelo seguido hasta ahora por la UE), y un tercer modelo que denomina de constitucionalización indirecta, similar al previsto en la Constitución española de 1978, aunque más limitado. Se trataría de reconocer la posibilidad futura de la descentralización de los Estados miembros.

Las previsiones estatutarias cierran nuestra reflexión, sin olvidar algunos interrogantes, cuyo mantenimiento futuro mediatizará, sin duda, el alcance posible del desarrollo regional europeo. Nos referimos a la responsabilidad última de los Estados, presente igualmente en el Tratado de Lisboa, y sus derivadas, como la circunscripción electoral única para el Parlamento Europeo⁶. O también, la representatividad de las instituciones comunitarias y el nivel de legitimidad con el que acuerdan las políticas de la UE. Un debate, nos tememos, que excede el objetivo de este artículo.

⁶ El proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña de 2006 contenía una disposición, que fue rechazada en la discusión en el Congreso, para que la Ley Orgánica electoral posibilitara que el territorio de Cataluña, bien solo, bien junto al de otras CCAA vecinas pudiera ser una circunscripción para las elecciones al Parlamento Europeo. Recordemos que el Tribunal Constitucional ya se había manifestado por la constitucionalidad de configurar el territorio nacional como circunscripción única, como una opción tan lícita como pudieran serlo las del territorio de las diferentes CCAA, sin que esta última opción deba ser adoptada por exigencias de la estructura autonómica del Estado (STC 28/1991). Para MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES ("Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma". *Real Instituto Elcano*, DT Nº 55-2004 - 25.10.2004. Disponible en su página web <http://www.realinstitutoelcano.org>. Última consulta realizada el 29/12/2012), sin embargo, las alternativas a la circunscripción nacional no serían fáciles de articular. Al número decreciente de escaños habría que añadir la inviabilidad de la provincia como circunscripción, por razones obvias de número. En cuanto a la circunscripción autonómica, resalta la gran diferencia de población existente entre ellas.

I. Gobernanza europea y participación subestatal

Aceptemos que al acercarnos a la Europa comunitaria como organización y a su proceso de integración, debemos apartarnos de las concepciones asumidas a nivel nacional sobre democracia y federalismo, al menos hasta ahora⁷. La división de poderes, la representatividad, el proceso legislativo, la ausencia de verdaderos partidos políticos de ámbito europeo, el juego de pesos, poderes internos, etc. confieren un escenario propio y distinto. Un escenario que tiene zonas oscuras para sus ciudadanos, que dan lugar al cuestionamiento del nivel de participación y de la legitimidad en la toma de decisiones. Es en este escenario donde se debe abrir camino una organización más audaz en cuanto a su composición y representatividad, que obvie la sacrosanta autonomía institucional y responsabilidad estatal y se acerque más a los ciudadanos europeos, auténticos depositarios de la soberanía nacional compartida, a través del reconocimiento de sus instituciones y órganos constitucionales regionales y locales, allí donde estas dispongan de la autonomía política y la competencia necesaria. Porque el acceso regional a las instituciones europeas y su mayor presencia, no tiene por qué ser simétrico y uniforme, como no lo es la estructura territorial de los Estados miembros. La diversidad regional es una riqueza europea, además de una realidad, que habla del desarrollo y de la historia de sus pueblos, y no un peligro que sea preciso conjurar, con la complicidad de los Estados. Son las instituciones europeas las que deben acoger con la flexibilidad necesaria la realidad constitucional de cada Estado miembro y no a la inversa⁸.

⁷ KEATING, Michael, va más allá en su interesante planteamiento ("La integración europea y la cuestión de las nacionalidades", en: *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 16, (2007), pp. 9-10), afirmando que la integración europea es parte de un proceso de transformación del Estado. Así, debilita las competencias de los Estados; Europa pone en duda la doctrina de la soberanía única y exclusiva del Estado; la integración europea ha desmentido la vieja afirmación de que la democracia solo puede funcionar en territorios nacionalmente homogéneos; Europa, con la Convención Europea de Derechos Humanos, separa a estos tanto de nacionalidad como de ciudadanía, privando al Estado de ser su único garante; la UE ha proporcionado a los movimientos nacionalistas nuevas oportunidades más allá del Estado, a menudo en alianza con las regiones.

⁸ ALEX WARLEIGH habla de déficit democrático y cuestiona que el gobierno central de la UE esté realmente preparado para jugar la carta de las regiones en el juego de la democratización o desde luego para permitir un futuro tan flexible para Europa,

El “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea”⁹ traslada al ciudadano a la primera fila de su discurso, y reflexiona sobre la manera con la que Europa ejerce los poderes cedidos por ellos, y también sobre la manera de atraer a un mayor número de participantes en la elaboración y aplicación de sus políticas. Una llamada por tanto a los Estados miembros para una mayor implicación en Europa. Hablar en 2001, como lo hace la Comisión, de alejamiento de los ciudadanos de la labor de la UE, de incertidumbre sobre la identidad de la Unión y sobre sus objetivos políticos ciertamente no invitan al optimismo sobre su futuro. Ante este planteamiento de partida, la reforma de la gobernanza europea, entendida en el propio Libro Blanco como las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes, y asentada sobre los cinco principios que la constituyen: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, se presenta como esencial para recuperar la confianza. Una reforma que busca reforzar los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, la elección del mejor nivel para actuar y con los instrumentos adecuados en relación al objetivo perseguido.

Asume la Comisión el sentir regional y local de no haber sabido aprovechar suficientemente su alta responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias y el grado de reconocimiento ciudadano que ostentan, pero apunta directamente a los Estados miembros como los principales culpables de esa falta de implicación regional y local. Para corregirlo, propone integrar las realidades y experiencias regionales y locales en la elaboración de las políticas comunitarias, hasta el punto de aventurar para su aplicación la novedosa e innova-

en su ponencia “La democracia y las regiones en la Unión Europea: subsidiariedad, ‘partenariado’ y el Comité de las Regiones”. *Jornadas sobre Parlamentos y déficit democrático en Europa: el papel de los Parlamentos Regionales*, 26 y 27 de mayo de 2005. Fundación Manuel Jiménez Abad. Zaragoza. SANTALÓ I BURRULL (en su ponencia sobre “Los Parlamentos regionales en la construcción europea como instancia legislativa más próxima a los ciudadanos”, pronunciada en las mismas citadas Jornadas), se refiere a una nueva forma política para identificar la estructura jurídico-política de las Comunidades Europeas, un “*tertium genus*” que va más allá de lo que es una organización internacional, pero sin llegar a ser un estado federal ni una confederación. Habla de déficit parlamentario, en lugar de déficit democrático, por manifestarse en el escaso protagonismo del Parlamento Europeo, a favor de los gobiernos de los Estados miembros.

⁹ COM (2001) 428 final. Bruselas, 25.7.2001.

dora fórmula de los contratos tripartitos “por objetivos”¹⁰, a celebrar entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales designados al efecto. Un instrumento, sin embargo, utilizado en una única ocasión (2004, Convenio de Lombardía), y finalmente malogrado por el escaso apoyo conseguido, aún dentro de la propia Comisión¹¹.

La Comisión se erige en portavoz del estado calamitoso en el que se encuentra la gobernanza de la Europa comunitaria, entonces de 15, y lanza sus propuestas como aspersores hacia un innumerable grupo de destinatarios: Estados miembros actuales y futuros, organismos regionales y locales, sociedad civil (que agrupa a organizaciones sindicales y patronales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, con especial contribución por parte de las iglesias y comunidades religiosas), instituciones y órganos propios, como el Defensor del Pueblo Europeo, el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social, el Parlamento Europeo y el mismo Consejo, como si se tratara de una refundación de la misma idea de Europa. Abarcan sus propuestas contenidos y temas muy variados y transversales, que no evitan sino añaden la sensación de un mal gobierno europeo, por los larguísimos procedimientos que emplea el llamado

¹⁰ Se puede consultar el documento 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) 709, final, de 11 de diciembre de 2002. Las matizaciones que introduce sobre la nueva herramienta son de tal calibre que en poco se parece esta a la idea original.

¹¹ Sobre los contratos tripartitos “por objetivos”, ver el trabajo de VARA ARRIBAS, Gracia, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las Regiones, con o sin una Constitución”, en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº29 (2006), pp. 309-332. Esta autora utiliza la metodología del caso para caracterizar el nuevo instrumento de participación europea, lamentando finalmente su fracaso y la ausencia de alternativas.

“método comunitario”¹², que se hace preciso renovar¹³, por el oscurantismo del debate público europeo, la falta de claridad de las consultas, la complejidad de la legislación, o la lentitud y las trabas sobre su aplicación a nivel nacional. Pasada ya más de una década desde el Libro Blanco sobre la gobernanza, con una Europa de 27 Estados miembros y con varios países candidatos a serlo, dudamos que se hayan alcanzado sus objetivos de mejora, ni de que aquella no se haya visto aún más comprometida.

El Comité de las Regiones, cuya influencia sin embargo resulta difícil de calibrar¹⁴, en su “Libro Blanco sobre la gobernanza

¹² El “método comunitario” lo describe la propia Comisión en su “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea” (p. 9), como la distribución de poderes entre las Instituciones de la Unión, bajo el prisma de garantizar la diversidad, equidad y eficacia de la Unión: La Comisión es a título exclusivo la encargada de formular propuestas legislativas y políticas, es independiente de los Estados miembros y esto le da capacidad para ser garante de los Tratados y representante de la Unión en las negociaciones internacionales; el Consejo, que sí representa a los Estados, adopta los actos legislativos y presupuestarios, junto al Parlamento (que representa a los ciudadanos); la ejecución de las políticas corresponde a la Comisión, junto a las autoridades nacionales. El Tribunal de Justicia, por su parte, garantiza el respeto del Estado de Derecho.

¹³ Con una Europa de 15 miembros, pero con una larga lista de nuevos candidatos, y a las puertas de una Convención para preparar la futura reforma de los Tratados, iniciativa que saldría del Consejo Europeo de Laeken, la Comisión preparó la Comunicación sobre el futuro de la Unión Europea, *Gobernanza Europea. Renovación del método comunitario*, Bruselas, 5/12/2001, documento COM (2001) 727 final. Utilizando sus mismas palabras, para la Comisión, el objetivo de las futuras reformas es sin duda renovar el «método comunitario». Reflejo de una unión de Estados y de pueblos, este método ofrece un marco supranacional a la vez que respetuoso con los Estados que la componen. Es un método que combina la negociación entre Estados, la expresión de la voluntad popular y el funcionamiento de instituciones fuertes y permanentes. Además de las medidas propuestas en el Libro Blanco sobre la Gobernanza, da un paso más al requerir incrementar la legitimidad democrática del método comunitario.

¹⁴ CASTELLÁ ANDREU, Josep María, “Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, en: *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, Nº6 (2008), p. 68. Para este autor, la labor del CdR se ve eclipsada por el propio Parlamento Europeo, que se apropia de sus conclusiones, al igual que la Comisión. Y esto a pesar de la creciente pujanza con la que actúa en la fase de preparación de la propuesta legislativa de la Comisión, así como del peso político de sus miembros.

multinivel¹⁵, de 2009, cifra el éxito de la integración europea únicamente si su gobernanza garantiza la cooperación entre los distintos niveles de poderes. Una gobernanza multinivel que se entiende como la acción coordinada de la UE, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la UE. Ocho años después del Libro Blanco sobre la Gobernanza europea, con el que la Comisión abrió un debate de hondo calado, el Comité de las Regiones, que no olvidemos se trata de un organismo consultivo, reconoce que quedan aún por realizar avances sustanciales, a nivel comunitario y en los Estados miembros, y que son necesarios verdaderos esfuerzos para eliminar culturas administrativas que obstaculizan el avance de los procesos de descentralización en curso. Los tiempos en la UE parecen no medirse con los mismos criterios de las legislaturas nacionales convencionales.

Para acortar estos esfuerzos, el Comité de las Regiones da un paso más y habla de considerar a los entes regionales y locales como “socios” en lugar de simples intermediarios, compartir la responsabilidad entre los diferentes niveles en base a su propia legitimidad democrática y su representatividad. Gobernanza multinivel y principio de subsidiariedad comparten proceso, de manera que la una no tendría sentido sin el otro. Mientras por la primera cada nivel ostenta sus competencias, por la aplicación del segundo se determina la mejor interacción entre los mismos, en favor del ciudadano. Se reconoce, no obstante, que son los Estados miembros los responsables de que las condiciones de la gobernanza multinivel se cumplan. Si bien es cierto que los movimientos de descentralización en el interior de los Estados miembros están a la orden del día en un buen número de ellos, las fases por las que deben pasar no son las mismas, ni el propio alcance de la descentralización es igual. Aunque ello no sería óbice, naturalmente, para no tener en cuenta a los entes territoriales descentralizados.

El respeto a la realidad constitucional de cada Estado miembro incluye, obviamente, tener presente la distribución política del poder operada en los procesos internos de descentralización. Lo que sí merece destacarse es la recomendación del Comité de las Regiones de do-

¹⁵ 2009/C 211/01. Dictamen del Comité de las Regiones, 80º Pleno, 17 y 18 de junio de 2009. Diario Oficial de la Unión Europea, 4.9.2009. Ponentes: Luc Van den Brande (BE/PPE), diputado del Parlamento flamenco y Presidente del CdR, y Michel Delebarre (FR/PSE), Alcalde de Dunkerque y Vicepresidente primero del CdR.

tar de un plan de acción territorial a las reformas estratégicas comunitarias importantes, tal y como ya establecía la Comisión en 2001. Un plan que permita evaluar mejor la aplicación de las políticas europeas sobre el terreno. En este mismo sentido cobra especial importancia la inclusión en el Tratado de Lisboa (art.158; nuevo artículo 174 TFUE) del adjetivo “territorial” aplicado a la cohesión, que antes lo era solo económica y social¹⁶. Es un objetivo comunitario fundamental, en opinión del Comité de las Regiones, que pasa a convertirse en competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, aunque Lluna Taberner resalte su ambigüedad e indefinición¹⁷.

La cooperación interparlamentaria es otro de los pilares esenciales para reforzar la legitimidad democrática del proceso de integración europea. A través del mecanismo de “alerta temprana”, los parlamentos regionales con capacidad legislativa tienen la posibilidad de participar activamente en el seguimiento de la aplicación del principio de subsidiariedad (no en el de proporcionalidad, lo que no dejará de ser fuente de conflictos)¹⁸. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa, determina (artículo 2) que antes de una propuesta legislativa, la Comisión debe efectuar “amplias consultas”, teniendo en cuenta también la dimensión regional y local (bien es cierto que en caso de urgencia excepcional, que deberá motivar, no son necesarias esas consultas). Los efectos sobre la legislación regional también habrán de evaluarse, dentro de una “ficha” que permita analizar asimismo el impacto financiero del acto legislativo. Se amplía el plazo desde las seis hasta las ocho semanas para que el Parlamento nacional respectivo pueda oponerse, en dictamen motivado, al proyecto por no ajustarse al principio de subsidiariedad. Plazo durante el cual el Parlamento nacional puede consultar a los Parlamentos regionales con competencias legislativas, cuando proceda (artículo 6).

Esta posibilidad, que se traslada por tanto al derecho interno, se ha entendido en sede doctrinal como obligatoriedad en los casos que

¹⁶ El actual artículo 3.3, segundo párrafo TUE proclama que “La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.”

¹⁷ LLUNA TABERNER, Damià, “Implicaciones del nuevo Tratado para las regiones de la Unión Europea”, en: *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Nº19 (2007), pp. 350 y 353-356.

¹⁸ CASTELLÁ, “Las Comunidades Autónomas...”, p. 52.

afecten a las competencias de los Parlamentos regionales, por ser el nivel más apropiado para calibrar la observancia del principio. En el caso de España, debemos mencionar que la Ley 8/1994, reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes, en su modificación por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, para su adaptación al Tratado de Lisboa, ha ido más allá, dando por hecho su remisión, sin detenerse a valorar su competencia. Establece en su artículo 6.1 que “El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia”. En el apartado segundo fija en cuatro semanas el plazo de que dispone el Parlamento autonómico para aprobar, en su caso, el dictamen motivado y ser recibido por el Congreso o el Senado¹⁹.

La nueva modificación de la ley 8/1994 citada, por la ley 38/2010, de 20 de diciembre²⁰, refuerza las funciones de la Comisión Mixta, en concreto le faculta para decidir las comparencias de los miembros

¹⁹ El Parlamento Vasco aprobó el 9 de diciembre de 2009, apenas ocho días después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el procedimiento a seguir para la tramitación de la “alerta rápida” para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas normativas de la UE (Resolución de la Mesa del Parlamento Vasco de 9 de diciembre de 2009, Boletín Oficial del Parlamento Vasco, nº 39, de 14 de diciembre de 2009), que se completa con el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 20 de abril de 2010, en relación con las propuestas normativas europeas que se remiten a la Cámara y la conveniencia de que la Comisión Sectorial correspondiente lleve a cabo una resolución. Se advierte, como atina FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín, “La participación y el control del proceso decisorio europeo por las Comunidades Autónomas tras la Ley 38/2010 y la Declaración de Trento de 2010”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 89 (2011), p. 75, en los Parlamentos autonómicos más activos, como son los de Cantabria, Canarias, País Vasco, Cataluña y Aragón, un principio de voluntariedad, cuando no se cuestiona, el respeto del principio de subsidiariedad por la iniciativa legislativa europea. Quizás sea aún temprano para realizar valoraciones de alcance sobre la efectividad del procedimiento o la calidad de los dictámenes, dada la premura de plazos con los que se cuenta, y, lo que es más importante, sobre la asunción de la aplicación del principio de subsidiariedad en el nivel legislativo más cercano al ciudadano.

²⁰ Boletín Oficial del Estado (BOE), Nº 309 (2010), sec. I, pp. 104943-104944.

del Gobierno, antes de las reuniones semestrales del Consejo de la UE, para que puedan manifestar su posición respecto a los asuntos del orden del día de la misma (Capítulo Tercero nuevo, artículo 8º), y a la finalización de cada presidencia semestral, para que el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o bien el Secretario de Estado para la UE puedan dar cuenta de los progresos realizados durante ese tiempo (nuevo artículo 9º).

Además, esta ley 38/2010 amplía las posibilidades de participación de las CCAA. Así, introduce un Capítulo Cuarto (nuevo), para regular la participación y comparecencia de los Gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta para la UE. Estas comparecencias las podrán solicitar los miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, para informar sobre el impacto de la normativa europea, siempre que sobre dichas materias ostenten alguna competencia, y se acordarán por la Mesa de la Comisión Mixta o bien a petición de dos grupos parlamentarios (artículo 10º, nuevo). Su Exposición de Motivos parece acercar la labor de la Comisión Mixta a una verdadera gesta defensiva, “el nuevo escenario del proceso normogenético diseñado por los Tratados plantea retos y desafíos a las Cortes Generales que es preciso afrontar con instrumentos adecuados”.

No cabe duda que esta nueva situación facilita la intervención de las asambleas autonómicas en el control del principio de subsidiariedad, como así habían predicho los estatutos reformados. Finalmente, el Protocolo da acceso al Comité de las Regiones al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), ante quien podrá interponer recursos contra los proyectos legislativos para los que el Tratado requiera su consulta. Lluna Taberner, en el trabajo ya citado, habla de un nuevo sistema de control de la subsidiariedad y la proporcionalidad en el nuevo Tratado, que resume en tres fases: una primera prelegislativa, donde la Comisión deberá motivar sus propuestas legislativas y consultar a las regiones y entes locales; una fase legislativa, a través del sistema de alerta temprana, y una fase jurisdiccional, de control de los principios por parte del Tribunal de Justicia, al que pueden recurrir los Parlamentos nacionales, a través de sus Estados, y también, como novedad, el Comité de las Regiones, bajo ciertas condiciones.

Son mejoras en la aplicación del principio de subsidiariedad, aunque aún cortas y no determinantes. Obsérvense las cortapisas que puede encontrar un dictamen negativo para hacer retirar o modificar el proyecto, o la inconcreción de la participación de los Parlamen-

tos regionales, de carácter indirecto y a expensas de los Parlamentos nacionales. El propio Comité de las Regiones reconoce las carencias, cuando se compromete a desarrollar con los Parlamentos nacionales y regionales un *modus operandi* que haga valer la posición de estos últimos en la fase *ex ante* y en el marco general del sistema de “alerta temprana”. O la falta de anulaciones judiciales de actos legislativos basadas en la violación del principio de subsidiariedad, que dice muy poco sobre la labor del recurso al TJUE por parte de los Estados y también del Comité de las Regiones, en su recién estrenada legitimación activa. Compartimos con Morata Tierra²¹ la idea de que la subsidiariedad debería estar integrada en la perspectiva de la gobernanza multinivel de la UE, y no referirse exclusivamente a la distribución de los poderes formales entre las entidades gubernamentales.

El Grupo de Reflexión (el llamado “Comité de Sabios”) en su Informe final sobre el futuro de la UE en 2030²² otorga al “buen gobierno” las cualidades de una suerte de “bálsamo de Fierabrás”, que disolverá las dudas de los ciudadanos sobre la actuación de la UE, y les implicará de nuevo en el proyecto europeo. Un buen gobierno, en el que se incluye al principio de subsidiariedad, por el que las decisiones deben tomarse en el nivel más eficaz y lo más próximo posible al ciudadano. Algo tan fácil de entender, como difícil de llevar a término, tal parecen trasladar las reflexiones del Grupo, no exentas de escepticismo. Porque ciertamente una Europa no suficientemente integrada, tendrá dificultades para competir en un mundo globalizado, y no podrá hacer llegar su voz con la resonancia y el liderazgo deseado. Es esperable un nivel de participación mayor por parte de los entes regionales con capacidades legislativas –tema ausente, por cierto, en la reflexión del Grupo– como lo son las CCAA españolas, al menos con respecto a las competencias exclusivas y compartidas, porque, ¿cómo trasladar a sus ciudadanos que el escenario comunitario europeo supone una marcha atrás con respecto a su realidad cons-

²¹ MORATA TIERRA, Francesc, “El futuro de las regiones en una Europa multi-nivel”, en: *El Tratado de Lisboa y las Regiones*, IX Jornadas Internacionales celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 30 de junio y 1 de julio de 2008, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, (2009), p. 170.

²² *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030. El texto completo se puede consultar en la dirección electrónica: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Reflection_ES_web.pdf. Última consulta realizada el 30/12/2012.

titucional nacional? Si, de acuerdo con la doctrina²³, las regiones son competentes para ejecutar o trasponer cerca de un setenta por ciento de las normas comunitarias resultaría sorprendente no pensar que su nivel de participación en el entramado comunitario debe crecer de manera considerable.

Compartimos el planteamiento realista y por momentos crítico de Morata Tierra²⁴ y de Vara Arribas²⁵ respecto a la UE, a la que sitúan como un sistema que, disponiendo de la autoridad necesaria, carece sin embargo de un gobierno en sentido estricto. La influencia del Consejo Europeo y de los Consejos de Ministros de los Estados Miembros se ve mermada por un conjunto muy numeroso de grupos de interés, de *lobbys*, que están implicados en las decisiones. Morata Tierra acuña con acierto la expresión de “gobernanza de redes” aplicada a la UE, que se basa en la estrecha relación entre las autoridades públicas que operan a diversos niveles, las asociaciones y los ciudadanos²⁶. Ante este panorama, las herramientas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno son esenciales. La Comisión, en su prerrogativa de iniciativa legislativa, se valdría también de los niveles subestatales para defender sus posiciones frente a los gobiernos centrales, luego es una defensa de doble filo. En este escenario, la opinión regional sería útil como ariete para vencer la resistencia de los Estados, pero esto no garantiza ni la mejor defensa de sus planteamientos ni el mejor resultado. Además debemos tener presente la diferente composición territorial de los Estados miembros. En este difícil equilibrio de intereses y de poderes públicos diversos, que no menoscaban finalmente la posición jerárquica de los Estados, el nivel

²³ ANTÓN ZARRAGOITIA, Mikel, “La participación de las entidades subestatales en el proceso de reforma” en: *Europa: el Estado de la Unión*, coord., Aranzadi, por DEL RÍO VILLAR, S., (2006), pp. 217-243. Citado por GUILLEM CARRAU, Javier, en: “Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias”, en: *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº20 (2009), p. 132. También, FERNÁNDEZ, “La participación...”, p. 62, haciéndose eco de un dato que figura asimismo en la Declaración de Trento de 2010, de la CALRE (Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas).

²⁴ MORATA TIERRA, Francesc, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa (2002), pp. 8-11.

²⁵ VARA, “Gobernanza multinivel...”, p. 310.

²⁶ MORATA, “El futuro...”, p. 156.

regional europeo no puede aspirar a convertirse en un actor directo y determinante de la gobernanza comunitaria. El Tratado de Lisboa es un avance, aún tímido, en la consideración de la dimensión regional europea, particularmente de aquellas regiones con competencias legislativas, que no obstante seguirán dependiendo de la voluntad de los Estados miembros para mejorar su presencia en el proceso de integración europea^{27 28}.

II. Un papel más activo para los Parlamentos regionales

Para ganar en peso democrático y en estructura federal, si esa fuera una de las claves del proceso de integración y cohesión europea, compartimos con Santaló i Burrull que sería preciso reforzar el papel representativo del Parlamento Europeo hasta situarlo en la posición de monopolio del poder legislativo, control efectivo del ejecutivo e impulso político. No parece que este sea el interés principal, si bien el Tratado de Lisboa apuntala un mayor peso al Parlamento Europeo (nuevo artículo 9A TUE²⁹), concediéndole funciones de control

²⁷ Como acertadamente concluye CORTÉS MARTÍN, José Manuel, “El Tratado de Lisboa y las regiones”, en: *Revista de Estudios Regionales*, N°86 (2009), p. 273) “(...) la capacidad regional para influenciar el proceso europeo de adopción de decisiones continuará dependiendo de su habilidad para influenciar las preferencias de sus respectivos gobiernos centrales más que de su actividad directa como actores individuales a nivel supranacional”

²⁸ Para UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio, “La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo europeo”, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública IVAP, (2011), pp. 169-171, la reforma de Lisboa relativa a la actuación del Consejo en el procedimiento legislativo, que conlleva una cierta reducción en beneficio del Parlamento Europeo, genera dudas respecto a las expectativas de mayor intervención regional en dicho procedimiento. Dudas que se presentan también respecto del debilitamiento de las posiciones de la Comisión en el ámbito de la iniciativa normativa legislativa. Para este autor sería paradójico que la mayor integración europea que propicia el Tratado de Lisboa pudiera redundar en una menor o peor capacidad de participación de las Comunidades Autónomas en la UE.

²⁹ «Artículo 9 A. 1. El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión. 2. El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado

político y consultivas, manteniendo la elección del Presidente de la Comisión³⁰.

Sin embargo, la participación de los Parlamentos nacionales en la UE sí ha sido un elemento de preocupación de las instituciones, por la falta de contraprestaciones a su merma de poder con respecto a las competencias cedidas, así como por la necesidad europea de contar con su colaboración para la trasposición del derecho comunitario. Varias han sido las menciones a la necesidad de contar con los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea³¹, reforzadas en el Tratado de Lisboa, que hereda la práctica totalidad de las previsiones previstas sobre este apartado en el fenecido proyecto constitucional europeo, con el Protocolo I, anejo al mismo, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, que consagra la transmisión a los mismos de los documentos de consulta, los proyectos de actos legislativos, su participación en el control de subsidiariedad, de acuerdo con el procedimiento ya mencionado que se establece en el Protocolo *ad hoc*, la transmisión de los órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo, la información de la iniciativa a tomar por el Consejo Europeo sobre la revisión de los Tratados, o

miembro más de noventa y seis escaños. El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero. 3. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años. 4. El Parlamento Europeo elegirá a su Presidente y a la Mesa de entre sus diputados.»

³⁰ Ciertamente, el Parlamento Europeo ya aprobaba con anterioridad la elección del Presidente de la Comisión (de hecho aparece así en el artículo 214 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, dado en Maastricht el 7/2/1992, y modificado su párrafo segundo por el Tratado de Niza, firmado el 26/2/2001), si bien con un menor margen de actuación de la que se establece en Lisboa (art. 17.7 TUE).

³¹ Documento del Parlamento Europeo PE 35.807, de junio de 1973, sobre “La pérdida de competencias de los Parlamentos de los Estados miembros como consecuencia de la integración”; el “Informe *Diligent*”, 65036/déf, de 27 de mayo de 1981, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, y posterior resolución del Parlamento Europeo de 9 de julio de 1981, DOCE C234, de 14 de septiembre de 1981; el “Informe *Cravinho*”, de 24 de septiembre de 1991, PE 150.961/BUR/def., sobre el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos de los Estados miembros; Declaraciones 13 y 14 del Tratado de Maastricht, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; y el Protocolo 9 del Tratado de Ámsterdam, en vigor desde el 1 de mayo de 1999.

la recepción del Informe anual del Tribunal de Cuentas. Además de estos nuevos cometidos, la participación parlamentaria resulta muy importante para la aprobación y entrada en vigor de actos legislativos europeos (arts. 25, 223 TFUE, o la posibilidad de veto en la llamadas “cláusulas pasarela”, generales o específicas –ver arts. 48.7 TUE y 81.3 TFUE– que son las que sirven para pasar, respecto de la adopción de un acto legislativo, de un procedimiento legislativo especial al procedimiento ordinario)³².

Pero nos interesa comprobar la situación, no tanto de los Parlamentos nacionales, como de las asambleas o parlamentos regionales, verdaderas puntas de lanza de la participación regional en el proceso de integración europea. El citado Protocolo I que acompaña al Tratado de Lisboa establece la cooperación interparlamentaria entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales (art. 9), a través de la Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos comunitarios, COSAC (art. 10), donde los parlamentos regionales pueden ser observadores. Se erige por tanto de nuevo el derecho estatal como valedor de las relaciones entre las asambleas regionales y los Parlamentos nacionales. No en vano, como veremos más adelante, alguna de las últimas reformas estatutarias realizadas reclama una relación directa del parlamento autonómico con el Parlamento Europeo.

Es cierto que, voluntad política aparte, la falta de definición conceptual de Región, a los efectos de la participación europea, por la heterogeneidad de las instancias regionales existentes, es un lastre a la hora de demandar una presencia mayor de las mismas, y dificulta la fijación de una estructura europea de participantes. Creemos también, con Guillem Carrau³³, que la escasa participación regional en general y de los parlamentos regionales con competencias legislativas en particular, en el proceso de integración comunitario, es producto en buena medida del desconocimiento existente sobre el hecho re-

³² En su documentado trabajo, UGARTEMENDÍA, “La participación...”, p. 121, señala que la intervención europea de los parlamentos nacionales pasa de ser una intervención “externa” (decisiones que afectan a la configuración de la Unión y como parte de la intervención estatal) a una intervención “interna”, que se produce en el interior mismo del proceso decisorio.

³³ GUILLEM, “Nuevos roles...”, p. 120, se refiere este autor a la “ceguera federal comunitaria”, fruto de la complejidad del ordenamiento comunitario y de la vigencia del principio de autonomía institucional, que ha considerado a la UE como un proyecto de Estados, ignorando otras realidades políticas.

gional en gran parte de los Estados miembros. La creación del “mal llamado”, en expresión de Santaló i Burrull, Comité de las Regiones, como órgano aglutinador de entes e instituciones que nada tienen que ver entre sí, dificulta más que aproxima la idea misma de una mayor participación regional. Esta política de no querer ver lo que pasa en el interior de los Estados miembros, respetando la autonomía estatal, hasta el punto de hacer responsables a estos de incumplimientos achacables finalmente a los entes regionales competentes en la materia, es la que lamentablemente ha prevalecido hasta ahora en el seno de la UE.

Un paso necesario y posible sería el reconocimiento a nivel europeo de la distribución del poder político existente en Estados miembros de carácter compuesto, que, como España, mantiene un modelo territorial donde buena parte de las áreas de soberanía cedidas a la UE se encuentran entre las competencias materiales exclusivas o compartidas de las CCAA. Bien es cierto que tampoco contribuye al reforzamiento del papel de los parlamentos autonómicos el haber elegido como método para abordar de manera multilateral la participación de las CCAA el más gubernamental de las Conferencias Sectoriales, en lugar de uno parlamentario, como tiene Alemania. Este déficit de participación de los parlamentos autonómicos contrasta con su importante dedicación a los asuntos europeos, a través de la actividad legislativa propia o la participación en la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE)³⁴, en la Asamblea de

³⁴ La XIV Conferencia de la CALRE, a la que asistieron 34 Asambleas Legislativas regionales (de un total de 74 regiones en 8 países, que representan a más de 200 millones de habitantes), celebrada en Trento, Italia, del 3 al 5 de octubre de 2010, adoptó una Declaración con el sugestivo nombre de “Cómo convertirse en agentes subsidiarios”, en la que, con ciertas dosis de autocritica, abogan por la mejora de su eficiencia, para ser un punto de referencia en la fase ascendente europea, reconociendo implícitamente la dispersión de su mensaje por la existencia de otras asociaciones con un interés similar, así como la falta de suficiente reconocimiento de su papel. Apelan a la Comisión Europea, para que examine las declaraciones publicadas dentro del sistema de alerta temprana, y para que intensifique el diálogo con los parlamentos nacionales y regionales. Reconocen que queda un largo camino para desarrollar el mejor marco de gobernanza para la UE, y que su propio papel puede mejorarse. El documento de la Declaración se puede consultar en la web de la CALRE, http://www.calre.net.eu/upload/Declaration_of_Trento_ES.pdf (última consulta realizada el 2/1/2013).

las Regiones de Europa (ARE), y en la Conferencia de Presidentes de Regiones Legislativas de la Unión Europea (REGLEG).

El “Informe *Lamassoure*”³⁵ resaltó, en 2002, la gravedad de silenciar el papel de las regiones con competencias legislativas, por la distorsión que supone sobre la realidad constitucional de cada país, solicitando inicialmente para ellas el llamativo “estatuto de región asociada a la Unión Europea”, a definir e identificar por los Estados miembros, que conllevaba el derecho a ser consultadas en caso de propuestas de normas que les afectaran directamente, una representación directa en el CdR, y acceder al TJUE. Como se ve, un planteamiento nada descabellado. Pone además de manifiesto la incongruencia de que, tras la ampliación a 25 Estados, pasarían a ser miembros del la UE Estados con menor extensión y población que alguna de las regiones existentes en los Estados miembros de entonces³⁶. Sin embargo, y hemos de lamentarlo de nuevo, la resolución a que dio lugar dicho informe por parte del Parlamento Europeo, con suponer un avance en el reconocimiento del papel de las regiones con competencias legislativas, eliminaba la propuesta de estatuto de región asociada, dejando en poder de los Estados la promoción de la “adecuada” participación de las regiones en los procesos de toma de decisión y representación en los asuntos europeos de cada país.

Igualmente, el “Informe *Napolitano*”³⁷, sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea, también de 2002, se muestra ambicioso y solícito con una nueva consideración

³⁵ Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros. A5-0133/2002 final. Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002, (2001/2024 (INI)). Se puede consultar en la dirección <http://european-convention.eu.int/docs/relateddoc/515.pdf>(última consulta realizada el 2/1/2013).

³⁶ ALBERTÍ, pone de relieve, “Las regiones...”, p. 180, con datos recogidos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Eurostat (2001 y 2002), y Statistisches Bundesamt Deutschland (2002), algunos de estos resultados sorprendentes: solo tres de los entonces diez Estados candidatos (Hungría, Rep. Checa y Polonia), superaban en población a las CCAA más pobladas (Andalucía y Cataluña); en términos económicos, nueve de los diez países candidatos tenían un PIB inferior a las cuatro CCAA de mayor tamaño económico (Cataluña, Madrid, Andalucía y Com. Valenciana); en términos de PIB, diez CCAA estaban por delante de siete de los países candidatos; la comparación respecto a los *Länder* alemanes aún es más espectacular.

³⁷ A5-0427/2002 Final, de 4 de diciembre de 2002. El documento se puede consultar en la dirección de internet del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu>. Última consulta realizada el 2/1/2013.

del poder regional de los Estados miembros, al hilo de sus procesos de descentralización. Apoya una mayor participación regional en el proceso de decisión comunitario, particularmente en aquellas entidades regionales con capacidad legislativa, propone colaboraciones directas entre las asambleas regionales y el Parlamento Europeo, también que se conceda a las corporaciones regionales dotadas de competencias legislativas el derecho de recurso ante el TJUE, y pide fomentar la cooperación transfronteriza, en primer lugar entre regiones limítrofes. Lamentablemente, ambos Informes, que se enmarcan en el proceso de aprobación del Tratado constitucional, languidecieron en sus propuestas finales, seguramente presos de las mismas incertidumbres que finalmente dieron al traste con el gran proyecto constitucional europeo.

Para Santaló i Burrull, en una relación que compartimos, los parlamentos regionales ostentan la legitimidad necesaria para participar en la UE, por su intervención *ex post*, necesaria para transponer, desarrollar o ejecutar la norma comunitaria sobre materias en las que es competente la región; por la afectación al interés general del ente regional que pueda suponer la actuación comunitaria, ya sea directa o transversal; por la mayor eficacia de las acciones y políticas comunitarias si se tiene en cuenta la participación regional en el procedimiento legislativo (“legislar mejor”, en terminología utilizada en el Libro Blanco sobre la Gobernanza); por la mayor cercanía con los ciudadanos, así como una más directa comunicación entre la realidad social y la instancia europea decisoria; y una mayor transparencia entre los diferentes niveles e intereses intervinientes, a favor de una actuación más armónica y uniforme. Parece difícil que el CdR, en su actual configuración, se pudiera convertir en una cámara territorial, una especie de segunda cámara donde estuvieran representadas las colectividades regionales con competencias legislativas, y sirviera de foro para la aplicación del derecho europeo. Una idea atrayente, sin duda, sobre la que se podrá trabajar a futuro, en la consideración de la doble legitimidad europea, la de los Estados y la de los pueblos, de la que hablaba Napolitano.

Antes que los Informes mencionados, otras declaraciones ya se habían hecho eco, sin mucho éxito, de la necesidad de contar con la intervención de los parlamentos regionales en el proceso legislativo europeo. Así, un año antes, el 28 de mayo de 2001, la Declaración de las regiones de Baviera, Catalunya, Escocia, Renania del Norte-Westfalia, Salburg, Valonia y Flandes, y un poco más tarde, en noviembre del mismo año, la segunda Conferencia de Presidentes de Regiones

con poder legislativo, haciendo suya la Declaración anterior. La tercera Conferencia del mismo foro, celebrada un año después, propone además para estas regiones con capacidad legislativa un estatus especial dentro de la UE.

III. Presencia regional insuficiente en las instituciones y órganos de la Unión Europea

Para los Estados descentralizados, como es el caso de España, no existe, en el seno de la UE, un modelo tipo sobre el que asentar la participación subestatal en la fase ascendente de la formación de la voluntad estatal. Es el Estado el que, en principio, detenta todo el poder, aún el que afecte directamente a materias de competencia regional. Es por ello que cada Estado articula a su manera los mecanismos de participación de las regiones. Sin embargo, la participación regional en el proceso de integración europea se debe plantear como un principio constitucional, porque de ahí deriva su fuerza, y no como una concesión más o menos generosa del Estado por la pérdida de competencias a favor de la UE. Visto de esa manera, a esa participación le alcanzarían las mismas garantías que al resto de poderes atribuidos constitucionalmente, sin que cupieran trabas estatales al despliegue competencial regional, tanto en lo que afecta a la formación y expresión de la voluntad, como en la ejecución de las normas comunitarias. La pérdida de poder de las regiones como consecuencia de la integración en la UE, se saldaría con su mayor participación en el proceso, cuando menos respecto de los ámbitos materiales y competenciales cedidos.

Así ha ocurrido en Alemania, donde el tema está constitucionalizado desde 1992, mediante una fórmula muy completa. El artículo 23, párrafo 5, de la Ley Fundamental, referido a la Unión Europea, establece que “En tanto los intereses de los Länder sean afectados en una materia de competencia exclusiva de la Federación o en la medida en que la Federación tenga, por lo demás, el derecho de legislar, el Gobierno Federal tendrá en cuenta la toma de posición del Bundesrat. Cuando en su esencia sean afectadas las competencias legislativas de los Länder, la organización administrativa o sus procedimientos administrativos, el punto de vista del Bundesrat en eso habrá de ser tenido en cuenta de forma determinante en la formación de la voluntad de la Federación; la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto deberá ser mantenida. La aprobación del Gobierno Federal

será necesaria para toda cuestión susceptible de implicar un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos de la Federación”. Si bien la posición del *Bundesrat* no será vinculante para la Federación, en materias de competencia exclusiva de esta, el interés de los *Länder* quedará más garantizado con su inclusión en la Ley Fundamental, y deberá ser tenido en cuenta “de forma determinante” por la Federación si lo que está en cuestión son sus competencias legislativas, su organización o sus procedimientos administrativos. Un plus de atención que se asemeja a un mandato directo al Estado, del que los *Länder* podrán sin duda valerse.

Austria modificó igualmente su Constitución en 1994, con anterioridad a su ingreso en la UE, para incorporar de manera detallada los mecanismos de participación de los *Länder* (nuevos artículos 23c, 23d y 23e), si bien con una notable presencia estatal en todo el proceso. En Bélgica, ausente el tema en el texto constitucional de una manera expresa, tiene encaje a través de la distinción que realiza entre las competencias internas y las internacionales (art. 167). También Italia ha constitucionalizado las relaciones entre el Estado y las Regiones, mediante la ley constitucional 3/2001, recogiendo en su artículo 117 la distribución material del poder legislativo entre ambos. Posteriormente, la Ley 131/2003 (*Ley La Loggia*), regula la participación directa entre las regiones y los organismos europeos, el Consejo y el COREPER, así como el acceso al TJUE, y la Ley 11/2005 (*Ley Buttiglione*), que contiene las normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la UE y los procesos de ejecución del derecho comunitario.

En España, ausente de la Constitución toda referencia a la participación autonómica en los asuntos europeos, ya que la denominada “cláusula europea” del artículo 93 CE no alcanza a articularla, el vehículo utilizado han sido las Conferencias Sectoriales³⁸, y entre ellas la específica sobre los asuntos relacionados con la UE (CARCE, ahora CARUE, desde 1992, que si bien comenzó siendo una conferencia sectorial más, acabó configurándose como un marco general), con destacados acuerdos, además de los que veremos más adelante, sobre la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión, y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia (TJUE) que afecten a

³⁸ Resolución de 10 de marzo de 1995, BOE de 22/3/1995.

sus competencias³⁹; ampliación del ámbito temático de la CARCE⁴⁰; o la cooperación transfronteriza de las CCAA⁴¹.

El “modelo CARCE” ha recibido críticas por parte de la doctrina⁴², por su complejidad en cuanto a su operatividad y funcionamiento, así como respecto a la propia indefinición sobre los objetivos a alcanzar. Esto hace que se visualice como un instrumento esencialmente vertical y dependiente de la posición del Estado, comprometiendo con ello la autonomía de la propia posición común autonómica. Las reformas de 2004 no han eliminado sus carencias, apostando de nuevo por una participación limitada e indirecta de las Comunidades Autónomas, bajo el peso excesivo del Estado, tanto en lo que respecta a su convocatoria, como al necesario flujo de información.

Además, la participación de España en el Comité de las Regiones está fijada en 21 miembros (de un total de 344, más otros tantos suplentes), 17 de los cuales lo son en representación de las CCAA (cada Comunidad propone un miembro, por lo general su presidente), y 4 en representación de las entidades locales (propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP). Curiosamente, los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados eluden toda referencia al

³⁹ Resolución de 7/9/1992, BOE de 8/9/1992 y corrección de errores en el BOE del 23/9/1992.

⁴⁰ Resolución de 24/10/1994, BOE de 27/10/1994.

⁴¹ Resolución de 14/11/1997, BOE de 12/12/1997. Respecto a la cooperación transfronteriza conviene recordar que ni los propios Estatutos de Autonomía, en sus últimas reformas, se ponen de acuerdo sobre el lugar en el que la deben situar, si en el capítulo relativo a las relaciones con la UE, caso de la Comunidad Valenciana (art. 61.4), Andalucía (art. 239), y Castilla y León (art. 66), o bien en la acción exterior, como lo hace Cataluña (art. 197), Baleares (art. 103), y Aragón (art. 98).

⁴² JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, en: *Revista Catalana de Dret Públic*, Nº31 (2005), pp. 156-161. Para ALBERTÍ, “Las regiones...”, p. 184, fallan los dos pilares en los que se asienta el modelo: Las Conferencias sectoriales y la concertación entre las CCAA. ROIG MOLÉS, Eduard, “La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004”, en: *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, (2005). Disponible en <http://idpbarcelona.ub.edu/esp/informe-comunidades-autonomas/informe-2004.php>. Última consulta 2/1/2013) resalta la rapidez en la reapertura de las negociaciones y en la conclusión de los Acuerdos de 2004, reveladores del peso del Gobierno del Estado en un órgano que es conjunto del Estado y las CCAA, pues no había ocurrido ningún cambio en la Conferencia, salvo el derivado del nuevo Gobierno salido de las elecciones de marzo de 2004.

Comité de las Regiones, con excepción del valenciano (art. 61.3 c), y del castellano leonés (art. 63.2), que realizan unas indicaciones sobre el mismo de orden menor. Ni el Estatuto catalán, ni el andaluz, se refieren a dicho órgano, muestra palpable de la rebaja en el interés con el que se le percibe.

Por otra parte, no debemos olvidar el papel que juega en la relación de las Comunidades Autónomas con las Instituciones de la UE la oficina regional que mantiene cada una de ellas en Bruselas⁴³, y que se remontan a la oficina vasca abierta en 1988⁴⁴ (en la denominación adoptada por los nuevos Estatutos de Cataluña, Baleares, y Aragón, se trata de Delegaciones de la Comunidad Autónoma ante la Unión Europea, o incluso Delegaciones Permanentes, como fijan los Estatutos andaluz y castellano leonés, que les otorga un plus de institucionalidad), que se suma a la participación autonómica en la Representación Permanente de España ante la UE, a través de la Consejería de Asuntos Autonómicos, la participación de las CCAA en la llamada Comitología, como se conocen a los Comités de ejecución de la legislación de la Comisión (art. 202 TCE), a través de las reglas fijadas de manera periódica, además de la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la UE⁴⁵.

La presencia autonómica en los comités adscritos a la Comisión, la denominada Comitología, se remonta a 1997, y fueron los primeros en los que participaron representantes de las CCAA. Con un sistema rotatorio, acordado en la CARUE, los representantes autonómicos actúan en nombre de todas las CCAA, con criterio sectorial y duración determinada (cuatro años, por lo general, en periodos divididos entre dos CCAA). El modo de actuar aquí del Estado central consistió en ceder uno de los dos puestos que habitualmente ocupan en los numerosos comités que actúan ante la Comisión, al representante de las CCAA. Tras el primer decenio de funcionamiento, Castellá Andreu

⁴³ Sobre las oficinas de las CCAA en Bruselas, su composición y funcionamiento, es muy ilustrativa la investigación llevada a cabo por el profesor CASTELLÁ, ya citada "Las Comunidades Autónoma...", pp. 75-83, con información obtenida de manera directa de las propias oficinas.

⁴⁴ Que fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional y resuelto en la STC 165/1994, de 26 de mayo. En la misma se valida el interés de las CCAA en el desarrollo de la dimensión comunitaria, además de considerar el orden jurídico comunitario para el conjunto de los Estados miembros, a ciertos efectos como "interno".

⁴⁵ Acuerdos de la CARUE del 9/12/2004 (BOE de 16/3/2005).

criticaba el resultado de esta participación, por su dispersión y poca efectividad, proponiendo una mejor selección de los comités, a la vez que ha servido para evidenciar la necesidad de una mejor preparación técnica⁴⁶. Quizás no sea ajeno a este resultado el mayor interés mostrado por las CCAA en su participación en el Consejo.

En la voluntad de participación de las CCAA en el Consejo han estado presentes el elemento simbólico de la Institución, máximo exponente del poder decisorio de la UE, y la mayor visibilidad de su presencia. Una participación aún más reciente que en la Comisión, pues no fue hasta los acuerdos de la CARUE de 9 de diciembre de 2004 cuando esta se produjo. Como resume el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la participación autonómica aquí consiste en la integración de un Consejero de una determinada Comunidad Autónoma, en representación de las 17 CCAA, como miembro de la delegación española en cada una de las reuniones del Consejo de Ministros de la UE. Bien es cierto que únicamente afecta a las reuniones sobre asuntos donde las CCAA tienen una clara competencia, y limitada a algunos grupos de trabajo. En estos momentos, Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo; Educación, Juventud y Cultura; Consumo, de la formación de Competitividad; y Ordenación del juego y apuestas, del Grupo de Trabajo afectado de la formación de Competitividad. Esta participación ha mostrado también su dosis de problemas, de orden fundamentalmente interno pero con una incidencia directa en los resultados a nivel estatal⁴⁷. Es de destacar la primera participación,

⁴⁶ CASTELLÁ, "Las Comunidades Autónomas...", p. 58, cita el dato esclarecedor de que en el cuatrienio 2003-2006, la participación de las CCAA en los comités ha oscilado entre los 18 de Cataluña y la no participación de Navarra; Galicia con 16, el País Vasco con 14, Andalucía con 13, la Comunidad Valenciana y Madrid con 10 cada una, Castilla y León con 8, Extremadura y La Rioja con 7 cada una, Canarias y Murcia con 6, Asturias, 5, y Aragón, Baleares, Cantabria y Castilla-La Mancha con cuatro participaciones cada una.

⁴⁷ Ya se ha comentado el problema de la diferente capacidad o interés de las CCAA por los temas europeos en la Comitología, que también afecta a las reuniones del Consejo. Ver en este sentido el trabajo de MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", en: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Nº22 (2005), p. 768. Por su parte, CASTELLÁ, "Las Comunidades Autónomas...", p. 64, resalta el hecho de que el automatismo en los criterios de selección del representante autonómico ha llevado

en abril de 2011, de las instituciones forales vascas, dentro de la delegación española, en las reuniones técnicas del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) sobre asuntos que afectan al Concierto Económico vasco, si bien como fruto de un acuerdo partidario, sin otro respaldo normativo.

Las Comunidades Autónomas son responsables de la aplicación de la normativa europea respecto a las competencias propias que resulten de sus Estatutos de Autonomía, una vez asentado por el Tribunal Constitucional⁴⁸ el criterio de la no alteración del reparto competencial y la correspondencia del desarrollo normativo y de la ejecución del nuevo Derecho por quien ostente la competencia sobre la materia. El Estado interviene respecto de sus propias competencias, y conserva una responsabilidad general sobre la garantía del cumplimiento de los Tratados en virtud de lo dispuesto en la Constitución (art. 93 CE). Es de lamentar que, a pesar de que buena parte de los intereses de las CCAA se acaben dilucidando en la esfera judicial, el acceso directo de estas al Tribunal de Justicia continúa vedado, debiendo articularse el mismo a través del Gobierno central⁴⁹. No obstante esta situación, alguna Comunidad Autónoma ha decidido acudir directamente ante los Tribunales comunitarios, con dudosos resultados⁵⁰.

a que CCAA sin ningún interés en una materia deban representar a las restantes. Para limitar este efecto, han surgido soluciones que denomina este autor como “imaginativas”, como la delegación de una Comunidad en otra, si bien piensa que aportaría flexibilidad el que una concreta Comunidad Autónoma manifestara su interés por representar al resto.

⁴⁸ “Son, en consecuencia, las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales, por esta misma razón, tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional”, (STC 252/1988, FJ 2).

⁴⁹ Acuerdo de la CARUE de 11 de diciembre de 1997, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (BOE 2/4/1998).

⁵⁰ Recurso de Cantabria contra el Consejo (Reglamento sobre ayudas a determinados astilleros), inadmitido. TPICE, auto de 16/6/1998, Comunidad Autónoma de Cantabria/Consejo (T-238/97, Rec. P.II-2271, ap.42). En el caso de las llamadas “vacaciones fiscales” en el País Vasco, la admisión de la demanda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, produce un extraño efecto, al enfrentar a dos CCAA y al Estado (TPICE, sentencia de 6/3/2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión

Los últimos Estatutos de Autonomía aprobados renuevan su apuesta por la legitimación ante el TJUE, en los términos que establece la normativa europea (el Estatuto catalán es el más incisivo, seguido del andaluz, con posiciones más suavizadas: arts. 191.1 Estatuto de Cataluña (EC), y 238.1 Estatuto de Andalucía (EA)), y sobre la que el Estado central deberá pronunciarse de manera motivada en caso de no ejercer las acciones solicitadas (art. 191.3 EC). Por un lado, se reconoce la potestad de los Tratados de la UE para dotar de legitimación a las CCAA, sirviendo su llamada de simple recordatorio, en tanto que por otro, se asume el procedimiento interno de tener que instar al Gobierno del Estado las acciones ante el TJUE.

IV. Integración del derecho de la Unión Europea y su aplicación por las Comunidades Autónomas

De acuerdo al modelo de Estado descentralizado altamente desarrollado que existe en España, era inexcusable la implicación de las CCAA en la aplicación del derecho comunitario⁵¹. Este camino, sin embargo, hubo de abrirse no sin dificultades, con la ayuda de la jurisprudencia europea⁵² y constitucional⁵³, esta última con algún titubeo, y gracias al empuje, de nuevo, de las CCAA más batalladoras también en este ámbito, como es justo reconocer a Cataluña y al País Vasco. Aunque algún autor pugnara por su reconsideración⁵⁴.

La inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español fue objeto de atención por el Consejo de Estado, que elaboró en 2008 un

(T92/00 y T-103/00, Rec. P. II-1385) y TJCE, sentencia 11/11/2004, Ramondín y otros/Comisión (C-186/02 P y C-188/02, Rec. P. I-10653).

⁵¹ ORDÓÑEZ SOLÍS, David, "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos", en: *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, Nº 4 (2007), p. 108.

⁵² TJCE, sentencias de 13/6/2002, Comisión/España (C-474/99, Rec. PI-5293, ap. 28); 15/5/2003, Comisión/España (C-419/01, Rec. I-4947); 23/2/2006, Comisión/España (C-205/04, Rec. P. I-, aps. 18 y 45).

⁵³ SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1; 102/1995, de 26 de junio; 33/2005, de 17 de febrero, FJ 4; 173/2005, de 23 de junio, FJ 9.

⁵⁴ En este sentido, el artículo de SOSA WAGNER, Francisco, "Europa y las Comunidades Autónomas", en: el diario *El Mundo*, de Madrid, el 21 de abril de 2009.

Informe⁵⁵ al efecto, a instancias del Gobierno. El análisis de la situación y las medidas que se proponen en el mismo parten de un enfoque central y único, sin detenerse a considerar el papel necesario de las Comunidades Autónomas, que, no se olvide, también son Estado. Debemos destacar, empero, alguna de sus conclusiones. En efecto, es difícil establecer un sistema fijo de participación en algo que está en proceso de permanente transformación como es la Unión Europea, una transformación, además, que no se sabe hacia dónde o hasta dónde puede llegar a ir. Ello no justifica, sin embargo, permanecer sin sistema alguno, o con uno que hace aguas constantemente. Este parece ser el caso de España, a la luz de las sugerencias de reforma que se plantean.

Compartimos con el Consejo de Estado el convencimiento de que las denominadas fases ascendente y descendente para referirse a los procesos de formación de la voluntad estatal y de aplicación de la norma europea no son sino fases de un único procedimiento de creación de normas, y como tales es preciso considerarlas. Desde la perspectiva de las CCAA esto es si cabe más patente, puesto que las debilidades en una de ellas pueden repercutir en el resultado final. Propone el Consejo reforzar la unidad de dirección y liderazgo en los asuntos europeos, dentro de la Administración del Estado, así como una mejor coordinación de todos los actores intervinientes, incluidas las CCAA. Da la impresión de que la actuación europea se ha focalizado en la actividad *ad extra*, dejando de lado el desarrollo *ad intra* de la misma, muy necesario en un Estado con el poder político distribuido entre todo su territorio.

Respecto a la inserción de la actuación autonómica en la acción del Estado, hasta ahora centrada en la CARUE y en las Conferencias Sectoriales, el Consejo apoya un mayor respaldo normativo, más necesario si cabe tras las nuevas reformas estatutarias, y una mayor efectividad, contemplando los distintos niveles competenciales y la diferente medida en la que los asuntos pueden afectar a cada Comunidad Autónoma. En claro desacuerdo con la situación actual, propone cambiar el sistema rotatorio de las CCAA fijado en la CARCE, por uno de “especialización”, basado en la voluntariedad, la solvencia

⁵⁵ Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español. Madrid, 14 de febrero de 2008. El documento está disponible en la web del Consejo de Estado: www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf. Última consulta realizada el 2/1/2013.

técnica y el grado de afectación. Y con periodos amplios de responsabilidad, contemplando incluso la posibilidad de especialización material de las CCAA en función de sus capacidades e intereses, bien en solitario, bien de varias CCAA, conjuntamente. Una propuesta valiente y todo un desafío que sin duda obligaría a posicionarse a las CCAA respecto a su "ser" en la UE.

Muestra el Consejo su preocupación por la falta de conocimientos y de capacidades para la participación eficaz de España en las Instituciones y órganos de la UE; pide incrementar la actividad en las tareas previas a la preparación de iniciativas normativas, con la participación de las CCAA, y reformar el procedimiento de participación de España en la elaboración de las normas europeas. Habla de la necesidad de una detección precoz de las iniciativas, y de estudios de impacto sobre las consecuencias jurídicas de la aprobación de cada acto. Es un lamento general sobre la falta de consistencia de la participación estatal, que tiene como derivada un deficiente tratamiento de la participación autonómica. Respecto a la fase descendente propiamente dicha, propone un cambio en el marco legal, para asegurar la incorporación de las directivas comunitarias en el plazo previsto. Critica la poca atención al tema europeo en las normas generales de procedimiento y organización (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley del Gobierno, Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado), y aboga por un programa anual de trasposiciones, como existe en Francia, general y por cada Ministerio (aunque el centralismo del país vecino no sea precisamente el mejor ejemplo a seguir). Para finalizar, realiza una propuesta, a nuestro juicio desmesurada, ya introducida en la reforma constitucional austriaca de 1994, consistente en establecer una suerte de poder sustitutivo del Estado, por el que una vez finalizado el plazo existente para la trasposición de la norma europea, la norma estatal entraría en vigor en las CCAA que no hubieran aprobado sus propias normas (fórmula similar a la *cedevolezza* italiana). Esta norma estatal sería aplicable y eficaz hasta la entrada en vigor de la norma autonómica aprobada con retraso. El Consejo de Estado sobrepasa en esta ocasión todas las cautelas propias de un Estado descentralizado, con dos niveles definidos de poder, amparados por la Constitución y el bloque de constitucionalidad. Respeta mejor los ámbitos señalados, en caso de incumplimiento autonómico, la posibilidad legal que plantea de repetir sobre la Comunidad Autónoma incumplidora, el pago de la multa coercitiva o la suma a tanto alzado

impuesta por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Le afea, sin embargo, la insistencia en tratar esta medida como complementaria a la aplicación subsidiaria de la norma estatal.

V. Enfoque estatutario de las relaciones con la Unión Europea

Al igual que con respecto al Estado, pero con un efecto mayor si cabe, la adhesión a la UE trajo como consecuencia una merma de la capacidad de las CCAA sobre determinadas áreas de actuación, de acuerdo a lo previsto en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Jáuregui Bereciartu habla de un doble efecto centralizador sobre las CCAA, por el vaciamiento directo del contenido de las competencias autonómicas asumidas por la UE, ya sea parcial o total, y por la pérdida de capacidad de decisión de las mismas ante el Estado central⁵⁶. A esta nueva situación respondieron desde el comienzo las CCAA con mayores deseos de participación en la esfera europea, no sin dificultades y con escasos resultados. Baste recordar la indefinición del propio Tribunal Constitucional entre lo interno y lo internacional al referirse a los asuntos comunitarios europeos⁵⁷.

Los Acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) de 9 de diciembre de 2004⁵⁸ representan un salto muy importante en la materialización de la participación autonómica en las instituciones europeas, particularmente en el Consejo, la considerada más trascendente. Por el primero de ellos se determina que la Consejería de la Representación Permanente pase a estar integrada por funcionarios propuestos por las CCAA, y que sea este el canal a través del cual participen en los Grupos de Trabajo del Consejo. El instrumento que coordine el nombramiento y la vigencia de estos consejeros

⁵⁶ JÁUREGUI, “La participación...”, p. 138.

⁵⁷ “(...) Por consiguiente, 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 del 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». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado el que participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que estas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria. (...)” (STC 165/1994, FJ 4).

⁵⁸ BOE de 16 de marzo de 2005.

autonómicos será la propia CARUE. La participación, en todo caso, está limitada a los cuatro Grupos de Trabajo ya vistos, y únicamente a los asuntos que afecten a las competencias autonómicas. El segundo acuerdo concreta el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE. Habla de la faceta externa de la participación autonómica y del alto valor simbólico de la misma, por lo que tiene de visualización de su presencia europea, y que de alguna manera entiende que culmina el sistema de participación autonómica en los asuntos de la UE.

Frente a la participación indirecta existente desde 1994, ahora se daba un paso más, mediante la plena incorporación a la delegación española de un miembro designado por las CCAA –no se contempla, empero, la posibilidad de que el representante autonómico actúe como jefe de la delegación española, como ocurre en algún otro país–, a través de las Conferencias Sectoriales (son diez las implicadas), y referidas a las cuatro formaciones ministeriales del Consejo ya indicadas. En cuanto a los asuntos en los que deba participar la representación autonómica, deberán tener relación con las competencias autonómicas, como elemento legitimador de su presencia. Este, sin duda, es un tema primordial para valorar el interés y la prioridad con los que cada Comunidad Autónoma percibe y asume su implicación europea. Recordemos, no obstante, que desde la reforma del Tratado de Maastricht, en 1992, respecto a la composición de los miembros del Consejo de Ministros, ya era indiferente el origen de los funcionarios y políticos nacionales, ya fuera estatal o regional (Art. 203 TCE), situación ratificada por el Tratado de Lisboa (Art. 16.2 TUE).

En la reunión de la CARUE del 12 de diciembre de 2006 se aprobó una “Guía de Buenas Prácticas”⁵⁹ para la aplicación efectiva del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE vistas anteriormente. Prevé un sistema de transmisión de la información a las CCAA, trata sobre el mecanismo de informaciones especializadas que corresponde a cada Conferencia Sectorial, se refiere también a los criterios para la designación del representante autonómico en el Consejo de Ministros de la UE, a la

⁵⁹ Documento disponible en la siguiente dirección electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <http://www.seap.minhap.gob.es>. Última consulta realizada el 2/1/2013. Igualmente, el Minhap publica en su página los Informes anuales de Participación Autonómica en el Consejo de Ministros UE.

coordinación entre las diferentes CCAA, y entre estas y la Administración general del Estado. El avance es prometedor, aunque subsistan ineficiencias en el sistema, difíciles de corregir con el esquema actual. La representación autonómica, aunque directa, es plural y rotatoria, dificultando la conjugación de intereses de la Comunidad Autónoma del representante y del resto, y sigue mediatizada por la posición estatal, a la que debe someterse, de acuerdo con los principios que rigen su actuación. Aún así, merece destacarse la concertación horizontal que supone para las CCAA la búsqueda de una “posición común”. Se trata realmente del primer supuesto práctico de concertación horizontal, como lo califica acertadamente Castellá Andreu, sin hacernos olvidar por ello los conflictos que la misma aplicación de los acuerdos han supuesto, y que recordamos: criterios heterogéneos para designar a los representantes autonómicos en cada Conferencia Sectorial, desajustes entre las reuniones de las Conferencias y las del Consejo, falta de sensibilidad europea y de experiencia por parte de algunos consejeros y técnicos de las CCAA, y la inadecuación de la distribución entre CCAA de las tareas por periodos semestrales, entre otros⁶⁰.

Las Comunidades de Cataluña y el País Vasco han vuelto a jugar aquí un papel tractor en los deseos de participación autonómica en el proceso decisorio europeo. Recordemos que fueron pioneras en dichas reivindicaciones ya en los Pactos Autonómicos de 1992. Como curiosidad, hemos de destacar que los momentos en los que se han celebrado acuerdos de participación de las CCAA en las Instituciones de la UE (1994, 1995-1997, 2004), han coincidido con periodos de debilidad parlamentaria del Gobierno central⁶¹, y consiguientes apoyos de los representantes nacionalistas de las citadas Comunidades. En este sentido, cabría plantearse si han sido movimientos a impulsos de la necesidad, o verdaderamente sentidos como expresión de la necesaria intervención autonómica en el proceso de integración europea.

El modelo territorial apenas apuntado en la Constitución ha ido evolucionando, principalmente a través de los Estatutos de Autonomía. Esta evolución debe afectar al modelo de participación europea

⁶⁰ CASTELLÁ, “Las Comunidades Autónomas...”, pp. 41 y 60, con respecto a los problemas, cita igualmente el primer informe de la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER, redactado para la reunión de la CARUE de 10 de junio de 2005, donde constan ya algunos de ellos.

⁶¹ ORDÓÑEZ, “Las relaciones entre...”, p. 90.

de las CCAA. Al Estado central le corresponde ir aquilatando su posición, haciéndose eco del nuevo protagonismo manifestado por aquellas. Los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006 contienen nuevas y más amplias referencias a la participación autonómica en la esfera comunitaria europea. Anticipamos que, también aquí, los nuevos Estatutos de Cataluña y de Andalucía, van más allá que el resto, con contenidos que posicionan su avance y mayor implicación en los asuntos europeos, y sugieren un mayor compromiso al Estado en cuanto a la participación autonómica en la UE. El resto de Estatutos les siguen, sin tanto detalle y con mayor salvaguarda para el Estado, pero con similar campo de acción.

La presencia europea comienza en el propio Preámbulo (Estatutos de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Aragón, y Baleares), y le sigue en el tratamiento de los nuevos derechos estatutarios (Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Baleares, y Castilla y León), apelando con ello, como resume Ordóñez Solís⁶², a la dimensión comunitaria europea en el ejercicio de sus poderes. Todos los nuevos Estatutos distinguen en sus textos las relaciones con la UE, de la acción exterior propiamente dicha, asumiendo su tratamiento diferenciado. Las nuevas cláusulas europeas de los Estatutos persiguen constatar la existencia de relaciones entre la Comunidad Autónoma y la UE, diferenciadas de las existentes entre los niveles de gobierno dentro de España, y con el matiz de incluirse en el ámbito de las “relaciones exteriores”. En segundo lugar, regulan con cierto detalle la participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la voluntad de las Instituciones y órganos de la UE, y la aplicación del Derecho y las políticas comunitarias. Finalmente, rodean el propio Estatuto de Autonomía de una dimensión europea, que se manifiesta claramente en los nuevos derechos estatutarios, y también en el caso de la cofinanciación y de la gestión de los fondos europeos⁶³. Sin llegar a hablar de bilateralidad con respecto a la UE, los nuevos textos estatutarios acomodan mejor su activismo participativo con la apelación a la dimensión europea, y rezuman legitimidad para llevarlo a cabo.

La coincidencia en el tiempo entre el dismantelamiento del Estado centralista y el consiguiente desarrollo de un Estado compuesto, y la integración en la UE, un ámbito supraestatal con características

⁶² ORDÓÑEZ, “Las relaciones entre...”, p. 74.

⁶³ ORDÓÑEZ, “Las relaciones entre...”, p. 75.

peculiares, genera una situación nueva y determinante en el proceso de aprendizaje hacia el nuevo Estado descentralizado. La existencia de los nuevos entes autonómicos, con capacidades políticas, complica el trasvase de poderes del Estado a las instituciones comunitarias. El tiempo no ha hecho sino reforzar la “visión” europea de las CCAA, una “concepción regional de la construcción europea”, en expresión feliz de Albertí Rovira, un contexto en el que se dirime buena parte de su razón de ser, y que actúa como palanca para una renovada reivindicación competencial autonómica.

Con respecto a la fase ascendente, los nuevos Estatutos recogen nuevas vías de participación, en cuanto a la formación de la voluntad del Estado, como la participación a través del Parlamento Europeo (art.187.4 Estatuto de Cataluña EC); en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (arts. 188 EC, 237 Estatuto de Andalucía EA, 61.3 Estatuto de la Comunidad Valenciana ECV, 112 Estatuto de Baleares EB, 62.2 Estatuto de Castilla y León ECast-L, 68.6 Amejoramiento del Fuero de Navarra AFN), con intensidades distintas en las formulaciones; su presencia en las reuniones de los grupos de trabajo y del propio Consejo, así como de la Comitología de la Comisión, como parte de la representación de España (arts. 187.1 EC, 234.1 EA, 111 EB, 94 Estatuto de Aragón EAr, 63.1 ECast-L, 68.5 AFN); o la legitimación ante el Tribunal de Justicia (arts. 191 EC, 238 EA, 113 EB, 95 EAr, 65 ECast-L, 68.7 AFN, 70 Estatuto de Extremadura EEx). La participación en la formación de la posición de Estado de manera bilateral en los asuntos que les afecten de manera exclusiva (arts. 186.2 EC, 231.2 EA) es síntoma de la relevancia de las actuaciones de las instituciones europeas en el ejercicio de las competencias de las CCAA, y del interés de estas en dichas actuaciones, como lo ha entendido acertadamente el Tribunal Constitucional, al fundamentar el rechazo al recurso sobre el precepto del Estatuto catalán (STC 31/2010, FJ 120). Recordemos que el País Vasco fue pionero en la defensa de la existencia de un instrumento de colaboración bilateral, junto a la cooperación multilateral, desde el comienzo mismo de la adhesión europea, condicionando su integración en el sistema de cooperación multilateral a dicho reconocimiento⁶⁴.

⁶⁴ El País Vasco fue la única Comunidad Autónoma que rechazó la firma del Acuerdo multilateral de la CARUE de 1992 y el posterior Acuerdo de modificación y ampliación temática de 1994. Solo la firma, el 30 de noviembre de 1995, del Acta Cons-

La fase descendente, la que desemboca en la aplicación del Derecho europeo, se aborda también en los Estatutos reformados, asumiendo dicha competencia en el ámbito material correspondiente, si bien algún Estatuto ha previsto además una posible actuación estatal, en asuntos que requieran medidas supraterritoriales. El artículo 189.1 del Estatuto catalán nos recuerda (y no es el único en hacerlo: arts. 93.2 EAr, 62.3 ECast-L, 68.4 AFN), que la Generalitat aplicará el derecho de la UE en el ámbito de sus competencias, ya que la regulación europea no modifica la distribución competencial existente a nivel interno. En cuanto a las medidas de alcance supraterritorial, en el párrafo segundo de dicho artículo, antes de la intervención estatal, explora la posibilidad de alcanzar acuerdos con las CCAA competentes, y si esto no fuera posible y debiese intervenir el Estado, la Generalitat de Cataluña debe participar o bien emitir su opinión en el órgano que deba adoptar la decisión. El Estatuto balear también recoge, en este último caso, la necesidad de ser consultado con carácter previo (art. 109 EB). El estatuto andaluz, por su parte, tras reconocer a la Junta de Andalucía como sujeto activo para el desarrollo y la ejecución del derecho de la UE, se remite a una ley del Parlamento de Andalucía (art. 235.1 EA). Las anteriores declaraciones estatutarias no empecen la dificultad de la misión autonómica en esta fase descendente, por la incidencia de la profusa legislación básica estatal sobre su potestad normativa, a la que, como hemos visto, intentan hacer frente las reformas estatutarias catalana (art. 189.3 EC) y andaluza (art. 235.2 EA), mediante una solución, ya bendecida constitucionalmente, que puede muy bien generalizarse al resto.

Toda la invocación estatutaria sobre la UE y la participación autonómica, aunque puedan pecar de cierto grado de retórica, como algún autor ha señalado⁶⁵, supone, en primer lugar, un reconocimiento a la labor desarrollada en los veintiseis años desde la integración de España, labor en muchos casos silenciosa cuando no llena de obstáculos. En segundo lugar, tienen la cualidad de servir como mecanismo

titutiva de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, abrió el camino para que el Gobierno Vasco suscribiera y se adhiriera a los mencionados Acuerdos del sistema multilateral. Resolución de 13/12/1995 (BOE nº 395, de 22/12/1995). En UGARTEMENDÍA, "La participación...", p. 117.

⁶⁵ ORDÓÑEZ, "Las relaciones entre la...", p. 76.

de defensa de la esfera competencial autonómica, que es tanto como recordar las cualidades del Estado ampliamente descentralizado en que se ha convertido España en este largo cuarto de siglo europeo, y lo que las CCAA se juegan en el envite europeo. En este periodo, como certeramente apunta Mangas Martín⁶⁶, se ha pasado de una presencia de las CCAA en Bruselas, a una participación en las instituciones comunitarias europeas.

VI. La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña en materia europea

Los recursos de inconstitucionalidad del Partido Popular y del Defensor del Pueblo (este último, con un alcance menor) contra el Estatuto catalán incluían también la impugnación sobre buena parte del Título V, Capítulo II, dedicado a las “Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea”, concretamente sobre los artículos 184, 185.1, 186, 187.1, 2 y 3, 188, 189.2 y 3, y 191 EC. Pues bien, ninguna de estas pretendidas tachas ha salido adelante en la STC 31/2010, y el Tribunal Constitucional ni siquiera advierte para estos preceptos una interpretación conforme distinta de su misma literalidad (ver los FFJJ 118 a 124 de la sentencia citada). En realidad, el Estatuto se limita a formalizar la práctica desarrollada por el Estado y La Generalitat, y que había sido declarada constitucional por decisiones anteriores del Alto Tribunal⁶⁷. Veamos.

El recurso sobre el artículo 184 del Estatuto catalán, que sirve de disposición general del capítulo, cuestiona la expresión “intereses de Cataluña”, que entiende desborda la Constitución por ser más extensiva que el de “competencias”. Ni explica dónde se produce el desbordamiento, ni señala el precepto constitucional pretendidamente vulnerado. La relación entre intereses y ámbito competencial de las CCAA ya había sido puesta de manifiesto en pronunciamientos anteriores del Tribunal Constitucional (SSTC 4/1981 FJ 3, 25/1981 FJ

⁶⁶ MANGAS MARTÍN, Araceli, “El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el proyecto de Tratado Constitucional”, en: *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 4 (2004). www.iustel.com

⁶⁷ OLESTI RAYO, Andreu, “Las relaciones de la Generalitat con con la Unión Europea”, en: *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia sobre el Estatuto*, Barcelona, (2010), p. 409. Disponible en http://www10.gencat.net/eapc_revistadret (Última consulta, 7/1/2013).

3). Recordemos que su tenor literal dice así: “La Generalitat participa, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña”. Encontramos preceptos similares en otros Estatutos recientes: Baleares (art. 106); Castilla y León (art. 61); Extremadura (art. 70). Ninguno de ellos ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional.

El artículo 185.1 EC establece un derecho de información de la Generalitat sobre las iniciativas de revisión de los Tratados de la UE y de los procesos para su suscripción y ratificación. Es el único de los nuevos Estatutos que lo contempla y esto habla a las claras de la implicación y de la apuesta decidida por el ámbito europeo que se realiza desde Cataluña. Los recurrentes discuten la imperatividad que desprende, así como la invasión de la competencia exclusiva del Estado en las relaciones internacionales (art. 149.1.3 y 93 CE). Nuevamente trasladan una concepción del Estado Autonómico y de las relaciones internacionales ya superada, doctrinal y jurisprudencialmente. Por el contrario, el Tribunal Constitucional enmarca este interés autonómico en el principio de cooperación con el Estado, en un asunto, como el europeo, que afecta directamente a las CCAA. Por otro lado, no ve lesión alguna sobre la competencia estatal para la celebración y formalización de Tratados, al entrar dentro de las facultades limitadas reconocidas a las CCAA sobre su participación en la elaboración de los Tratados (FJ 119).

Es paradigmático en este sentido el artículo 186.3 EC, objeto de no pocas discusiones sobre su naturaleza invasiva del “núcleo duro” de las relaciones internacionales, aquel reservado en exclusiva al Estado. Recordemos que el citado precepto se refiere a la participación en la formación de las posiciones del Estado (fase ascendente, por tanto). Pues bien, el apartado tercero establece que la posición de la Generalitat “es determinante” para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. En la disposición adicional segunda se aclara, no obstante, que si la posición catalana no es acogida por el Gobierno debe motivarlo ante la Comisión Bilateral, luego ya deja entrever que la determinación de la que habla no equivale a carácter vinculante, ni obliga al Estado a variar su posición. La redacción, aunque se asemeje, no tiene el sentido del artículo 23 de la Ley Fundamental alemana, ya visto. La novedad, que no es menor, estriba

en el deber estatal de hacer pública su disconformidad y motivar la falta de acogida de la posición catalana.

La crítica doctrinal se ha fijado también en otros preceptos, de los que inferían que Cataluña no respetaba la competencia en materia de legislación básica del Estado, al afirmar la posibilidad de legislar directamente, a partir de las normas europeas (art. 189.3 EC), por cierto, lo mismo que establece el Estatuto andaluz, no impugnado (art. 235.2 EA); el reconocimiento del *status* diplomático para el personal del Patronat Catalá Pro Europa (arts. 187.1 y 2 EC), deducido un tanto absurdamente de la pretensión de ejercer la representación y la presidencia de la delegación española “de acuerdo con la normativa aplicable”, cuando se refiera a competencias exclusivas de la Generalitat⁶⁸; la bilateralidad respecto a las competencias exclusivas (art. 186.2 EC), solo entendible si dichas competencias le afectaran exclusivamente; o el sorprendente rechazo de los recurrentes al artículo 191.1 EC, que prevé el acceso de la Generalitat al TJUE en los términos que fije la propia normativa europea, como lo encontramos también en el Estatuto de Aragón (art. 95.1), en el Amejoramiento navarro (Art. 68.7), y, en parecidos términos, en el Estatuto andaluz (art. 238.1) y en el balear (art. 113.1).

El Tribunal Constitucional se ha encargado de desvanecer estas prevenciones, que no hacían sino trasladar al plano europeo una cierta visión preautonómica, aplicada en el plano estatal. Afortunadamente en este ámbito, el Alto Tribunal ha entendido la predisposición autonómica como un acicate al Estado y una defensa de su propio *status*, realizado dentro de los márgenes constitucionales y en una norma pertinente para ello, como es el Estatuto. Aunque no pueda evitar cerrar cualquier eventual nueva ventana competencial, pues así interpretamos el recordatorio sobre la continuidad de la emanación de la legislación básica estatal (FJ 123).

⁶⁸ Como oportunamente recuerda CASTELLÁ, “Las Comunidades Autónomas...”, p. 45, aunque nada se dice en los Acuerdos de la CARUE de 2004, al respecto de poder ejercer la presidencia, en este aspecto parece querer asemejarse el Estatuto catalán, y también el andaluz (art. 234), a la experiencia belga, que ha posibilitado que un ministro de una Comunidad o Región pueda ostentar la presidencia de una formación del Consejo.

CONCLUSIONES

La cercanía a los ciudadanos como principio de actuación de la Unión Europea, en paralelo con la creciente descentralización en buena parte de los Estados miembros, requiere el concurso efectivo de las regiones, máxime de aquellas con capacidad legislativa, a quienes corresponde la aplicación de un alto porcentaje de la normativa comunitaria. No contribuye a ello suficientemente la composición del Comité de las Regiones, donde se agrupan regiones y también entes locales con capacidades distintas y esto no deja de ser un problema en cuanto a funcionamiento y objetivos.

El proceso para una integración efectiva de las Regiones en la UE está inacabado, al igual que el modelo autonómico español, tanto en los Tratados como en la realidad, y dispone aún de amplio recorrido hasta su legitimación como interlocutor directo ante las Instituciones europeas.

Existe un déficit de participación de los parlamentos regionales, también los autonómicos españoles, que ostentan competencias legislativas, en el proceso de integración europea. El derecho estatal continúa siendo el valedor necesario de las relaciones entre las asambleas regionales y los parlamentos nacionales. El procedimiento de “alerta rápida”, sometido a esos condicionantes ya descritos, no ha demostrado aún su efectividad para el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Contar con los niveles de gobierno competentes en cada materia parece una exigencia necesaria en un sistema europeo de Derecho, no escamoteable tras la responsabilidad estatal. La UE no recupera para el Estado escenarios que la Constitución nacional ya había modificado, referidos especialmente a la nueva distribución del poder, y el Estado no debe verse tentado a hacerlo. La lealtad constitucional, que se reclama como uno de los principios del Estado Autonómico y que se recuerda repetidamente respecto de las CCAA con ocasión de sus reformas estatutarias, debe reputarse también respecto del Estado, con ocasión de habernos situado en un nuevo espacio, el europeo.

Las acciones del Estado contra la Comunidad Autónoma incumplidora de la normativa europea deben presuponer cuando menos una participación autonómica *ex ante*, durante el proceso decisorio. Los avances respecto a su presencia en las fases ascendente del proceso decisorio o de formación de la voluntad estatal, y descendente o de aplicación y de trasposición de la normativa europea, así como en el

papel de actor directo de los Parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad, apuntalan la relación con las Regiones, pero no garantizan la eliminación de las barreras estatales a su participación. La falta de legitimación para el acceso directo ante el TJUE, tanto de los gobiernos autonómicos como de los Parlamentos respectivos, es otro lastre difícilmente explicable, y que debiera aligerarse en el proceso de integración europea.

La consideración supranacional, que no internacional, de la Unión Europea, junto a su doble legitimación, estatal y de los pueblos que la forman, son bases interesantes para explorar nuevas vías de participación regional en la organización europea.

Al igual que con respecto al Estado, pero con un efecto mayor si cabe, la adhesión a la UE trajo como consecuencia una merma de la capacidad de las CCAA sobre determinadas áreas de actuación, de acuerdo a lo previsto en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006, particularmente el Estatuto de Cataluña, contienen nuevas y más amplias referencias a la participación autonómica en la esfera comunitaria europea. Estas nuevas cláusulas europeas persiguen constatar la existencia de relaciones entre la Comunidad Autónoma y la UE, diferenciadas de las existentes entre los niveles de gobierno dentro de España. Sin llegar a hablar de bilateralidad con respecto a la UE, los nuevos textos estatutarios acomodan mejor su activismo participativo con la apelación a la dimensión europea, y rezuman legitimidad para llevarlo a cabo.

Los recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto catalán incluían también la impugnación sobre buena parte del título dedicado a las relaciones con la Unión Europea. Pues bien, ninguna de ellas ha salido adelante en la STC 31/2010, y de ello debemos congratularnos. Afortunadamente en este ámbito, el Tribunal Constitucional ha entendido la predisposición autonómica como un acicate al Estado y una defensa de su propio *status*, realizado dentro de los márgenes constitucionales y en una norma pertinente para ello, como es el Estatuto de Autonomía.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, "Las regiones en el debate sobre la nueva arquitectura institucional de la Unión Europea", en: *Investigaciones Regionales*, Nº 2 (2004), pp. 175-196.

- ANTÓN ZARRAGOITIA, Mikel. “La participación de las entidades subestatales en el proceso de reforma”, en: *Europa: el Estado de la Unión*, coord. Por DEL RÍO VILLAR, S., Aranzadi, (2006), pp. 217-243.
- CASTELLÁ ANDREU, Josep M^a, “Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, Nº6 (2008), pp. 37-91.
- CORTÉS MARTÍN, José Manuel, “El Tratado de Lisboa y las regiones”, en: *Revista de Estudios Regionales*, Nº 86 (2009), pp. 261-279.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, “Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/ Constitución para Europa”, en: *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, (2004), pp. 801-815.
- FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín, “La participación y el control del proceso decisorio europeo por las Comunidades Autónomas tras la Ley 38/2010 y la Declaración de Trento de 2010”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº89 (2011), pp. 55-92.
- FLÓREZ TURRADO, Francisco Javier, “¿Hacia un Estado Autonómico desconstitucionalizado? El futuro del modelo territorial español en el marco de la integración europea”, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), (2012).
- GUILLEM CARRAU, Javier, “Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias”, en: *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº 20 (2009), pp. 119-156.
- JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz, “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, en: *Revista Catalana de Dret Públic*, Nº 31 (2005), pp. 137-172.
- KEATING, Michael, “La integración europea y la cuestión de las nacionalidades”, *Revista Española de Ciencia Política*, Nº16 (2007), pp. 9-35.
- LLUNA TABERNER, Damià, “Implicaciones del nuevo Tratado para las Regiones de la Unión Europea”, en: *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Nº 19 (2007), pp. 343-360.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el proyecto de Tratado Constitucional”, en: *Revista General de Derecho Europeo*, Nº4 (2004), www.iustel.com.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma”, en: *Real Instituto Elcano*, DT Nº 55-2004 - 25.10.2004. Disponible en www.realinstitutoelcano.org
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas

- en el proceso decisorio comunitario”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Nº22 (2005), pp. 759-805.
- MORATA TIERRA, Francesc. “El futuro de las Regiones en una Europa multi-nivel”, en el libro *El Tratado de Lisboa y las Regiones*, IX Jornadas Internacionales celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 30 de junio y 1 de julio de 2008. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz, (2009), pp. 151-170.
- MORATA TIERRA, Francesc. “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 octubre 2002. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>
- OLESTI RAYO, Andreu, “Las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea”, en: *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia sobre el Estatuto*, Barcelona (2010), pp. 409-413. Disponible en: http://www10.gencat.net/eapc_revistadret
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David, “Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos”, en: *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, Nº 4 (2007), pp. 69-128.
- ROIG MOLÉS, Eduard, “La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004”, en: *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, (2005).
- SANTALÓ I BURRULL, Vicenc. M, “Los Parlamentos Regionales en la construcción europea como instancia legislativa más próxima a los ciudadanos”, en: *Jornadas sobre Parlamentos y déficit democrático en Europa: el papel de los Parlamentos Regionales*, 26 y 27 de mayo de 2005, Fundación Manuel Jiménez Abad, Zaragoza. Disponible en: http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2005/20050526_epp_santalo_i_burrull_v_es_o.pdf
- SOSA WAGNER, Francisco, “Europa y las Comunidades Autónomas”, en: *Diario El Mundo*, Madrid, 21 de abril de 2009.
- UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio, “La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo europeo”, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, IVAP, (2011).
- VARA ARRIBAS, Gracia, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las Regiones, con o sin una Constitución”, en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº29 (2006), pp. 309-332.
- WARLEIGH, Alex, “La democracia y las Regiones en la Unión Europea: subsidiariedad, ‘partenariado’ y el Comité de las Regiones”, en: *Jornadas sobre Parlamentos y déficit democrático en Europa: el papel de los Parlamentos Regionales*, 26 y 27 de mayo de 2005. Fundación Manuel Jiménez Abad. Zaragoza. Disponible en: http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2005/20050527_epp_warleigh_a_es_o.pdf