



Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea

Condicionantes, evolución
y perspectivas de futuro

Maribel González Pascual

IV Premio Josep Maria Vilaseca i Marcet



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autònoms

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA



LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

**CONDICIONANTES, EVOLUCIÓN
Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Maribel González Pascual



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autònoms

González Pascual, María Isabel

Las Comunidades autónomas en la Unión Europea : condicionantes, evolución y perspectivas de futuro. – (Con (textos) A ; 17)

Bibliografia

ISBN 9788439390725

I. Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció:
Con(textos) A ; 17

1. Unió Europea – Espanya – Comunitats autònoms

336.12(4-6:460)

Esta obra ha recibido *ex aequo* el IV Premio Josep Maria Vilaseca i Marcet del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya. Con este premio, el Instituto quiere contribuir al desarrollo de la investigación sobre autonomías políticas y sobre federalismo. Dicha concesión, que se convoca cada dos años, lleva el nombre de quien fue el primer director del IEA, Josep Maria Vilaseca i Marcet (1919-1995), abogado y profesor de Derecho Administrativo, partícipe de los trabajos de elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 y presidente de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat.

© **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms**

Primera edición: octubre de 2013

Tiraje: 500 ejemplares

ISBN: 978-84-393-90725

Depósito legal: B.24831-2013

Producción: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

(índice)

AGRADECIMIENTOS	9
1. INTRODUCCIÓN	11
2. LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EUROPA	21
3. LOS ACUERDOS CON EL ESTADO RELATIVOS A LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA	35
3.1. Los inicios de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las dificultades para llegar a acuerdos con el Estado	37
3.2. Inicial apertura a las Comunidades Autónomas de la participación en la formación de la voluntad estatal	40
3.2.1. El Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales de 30 de noviembre de 1994	42
3.2.2. El acceso a la Comisión Europea: el acuerdo sobre la representación autonómica ante los comités de la Comisión Europea	54
3.2.3. La participación en la REPER: el consejero de Asuntos Autonómicos	62
3.2.4. El acceso al Tribunal de Justicia	67
3.3. La participación directa de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la UE	74
3.3.1. El bloqueo de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas	74
3.3.2. Los acuerdos de 9 de diciembre de 2004: la participación directa de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea	75
3.3.3. El mecanismo de alerta temprana: los parlamentos autonómicos	99

4. EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UE MEDIANTE LA COLABORACIÓN CON EL ESTADO	111
5. CONCLUSIONES	123
6. BIBLIOGRAFÍA CITADA	129

Agradecimientos

Este estudio tiene su origen en un seminario desarrollado y presentado en el Max Planck Institute de Heidelberg a propósito de los Convenios de 2004. El profesor Beyerling me insistió en la necesidad de profundizar en un trabajo de derecho comparado sobre la participación de las regiones en la UE y eso me llevó al estudio del caso alemán. Posteriormente, el profesor Von Bogdandy me recomendó una perspectiva más compleja, que abarcara el conjunto de las interacciones con la UE e hiciera hincapié en las peculiaridades del proceso autonómico y europeo. Las recomendaciones de ambos profesores ampliaron mi visión y son el núcleo de este trabajo. En este sentido, quiero expresar en primer lugar mi profundo agradecimiento a ambos.

En segundo lugar quiero agradecer a Andrés Boix, Daniel Sarmiento y Maite Zelaia, con quienes colaboré en un proyecto dirigido por Santiago Muñoz Machado, el intercambio de ideas y la generosidad académica que caracterizó aquel proyecto y permitió la posterior elaboración de este trabajo.

En tercer lugar, debo dar las gracias una vez más a Alejandro Saiz Arnaiz y Rafael Bustos Gisbert por todas las observaciones que, a lo largo de los años, han hecho a mis diversos trabajos. Todos y cada uno mis trabajos son deudores de sus enseñanzas. Asimismo, quiero agradecerle su ayuda a los compañeros y amigos que, de una u otra manera, han colaborado en este trabajo. Gracias a Manuel Cienfuegos, Mario Hernández, Julio Jiménez, Héctor López Bofill y Alba Solano.

En cuarto lugar, aprovecho la ocasión para agradecer al jurado del IV Premio Josep Maria Vilaseca la confianza que ha depositado en mí. Sus observaciones, sin duda, han mejorado este trabajo. Gracias a los profesores Carles Viver Pi-Sunyer, Tania Groppi, Francisco Balaguer Callejón, Núria Bosch Roca, Mercè Corretja Torrens y Ferran Requejo Coll.

Este libro está dedicado a mi madre y a mis hermanos, José Mari e Irene, y a Gregor. Gracias por vuestro apoyo y cariño.

1. INTRODUCCIÓN



Pocas frases han hecho tanta fortuna como que la Unión Europea (UE) está ciega frente al hecho federal.¹ A lo largo de los años la doctrina sigue repitiéndola, insistiendo en la incapacidad de la Unión Europea para responder a la descentralización política del poder que caracteriza el diseño constitucional de varios estados miembros. Sin embargo, la percepción del rol que juegan las regiones en la UE,² así como de las oportunidades que ésta les brinda, ha cambiado.

En los ochenta y noventa surgió con fuerza la idea de una Europa de las regiones. Sin embargo, no existía un acuerdo sobre su alcance y consecuencias. Parte de la doctrina consideraba evidente que la UE era una oportunidad para las regiones, ya que les permitía ganar espacio frente a los estados, mientras que, para otro sector doctrinal, las regiones eran las grandes perjudicadas por el proceso europeo.³

Para esta segunda corriente el elemento definitorio del proceso europeo, desde la perspectiva de las regiones, es el desplazamiento de potestades hacia estructuras en las que no están invitadas. Solo los gobiernos centrales participan de manera directa en el proceso europeo de toma de decisiones desde el comienzo del proyecto hasta su implementación en el Estado. Es más, en muchas ocasiones los gobiernos centrales pueden sentirse más libres en la Unión Europea para tomar decisiones políticamente poco populares que en su propio Estado, ya que no están sometidos al control del resto de los actores nacionales, entre los que se encuentran las regiones.⁴

Particularmente sintomática de esta percepción es la llamada “paradoja del débil”, que hace referencia a cómo la pérdida de autonomía de los actores estatales centrales y la disminución de su capacidad autónoma de negociación, como consecuencia del proceso europeo, puede conllevar una ganancia de espacios de poder

1 Ipsen, H., “Als Bundesstaat in der Gemeinschaft”, *Festschrift für Walter Hallstein*, Klostermann, Frankfurt, 1966, p. 256.

2 La denominación “regiones” hace referencia en este texto a las entidades territoriales con competencias legislativas. Se adopta esta denominación porque es la más habitual en derecho comparado.

3 Estas dos grandes posturas doctrinales se han caracterizado como los defensores de la “gobernanza multinivel” frente a los “intergubernamentalistas”. Al respecto, véase Ares Castro-Conde, C., *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 21 y ss.

4 Al respecto, entre otros, Weatherill, S., “The Challenge of the Regional Dimension in the European Union”, *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Weatherill, S. and Bernitz, U. (ed.), Hart Publishing Oxford, 2005; Evans, A., “Regional Dimensions to European Governance”, *ICLQ*, 2003.

frente a su sociedad.⁵ Por tanto, las regiones no solo pierden paulatinamente competencias a favor de la Unión Europea, incluso en sectores particularmente sensibles para los mismos, sino también a favor del Estado. De este modo la pérdida de competencias como consecuencia de la integración europea es mucho mayor para las regiones que para el Estado, que no solo negocia en áreas que eran competencia de las regiones sino que tiende a reservarse la implementación de las políticas europeas. No es de extrañar que el miedo de las regiones a perder sus competencias frente a la Unión Europea sea tan antiguo como la propia integración.⁶ Frente a esta postura, otros autores consideran que Europa es un espacio más propicio para las expectativas regionales de autogobierno que el plano estrictamente estatal.

Esta perspectiva parte de los retos que la Unión Europea supone para el concepto de soberanía. El proyecto europeo, sin duda, provee el sustento ideológico adecuado para modificar la relación entre Estado y nación, y poder hablar abiertamente de la post-soberanía. Al ser la Unión Europea un “orden constitucional abierto”, caracterizado por la convivencia de diferentes fuentes de soberanía que se limitan entre sí, permite la inclusión de asimetrías en su seno.⁷ La Unión Europea, por tanto, podría significar un aumento de la independencia de las regiones respecto de los estados, aunque hubiera disminuido su capacidad de control sobre algunas políticas.⁸

Esta segunda postura se vio reforzada por los cambios en los fondos estructurales europeos y por las reformas institucionales introducidas mediante el Tratado de Maastricht, ya que ofrecieron nuevas oportunidades a los actores regionales. Paralelamente, la creación o el reforzamiento de instituciones regionales en diversos estados miembros impulsaba a los actores subestatales a promover la creación de nuevas esferas políticas al margen de los estados. La confluencia de las reformas en la UE y los movimientos descentralizadores afianzó la idea de que las regiones podían participar directamente en el proceso de decisión europeo. Se abrieron

5 Grande, E., “Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und die Einflusslogik europäischer Politikverflechtung”, *Europäische Integration*, Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B., Leske Budrich, 1996, p. 388-389.

6 Pernice, I., “Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?”, *DVBl*, 1993, p. 920.

7 Keating, M., “European Integration and the Nationalities Question”, *Politics&Society*, n. 32, 2004, p. 381.

8 Schmidt, V., “European Federalism and its Encroachment on National Institutions”, *Publius*, vol. 29, 1999, p. 38.

oficinas y delegaciones regionales en Bruselas, y se crearon estructuras trans-regionales y paradiplomáticas con el objetivo de crear un eficaz *lobby* regional.⁹

Esta visión optimista de las posibilidades reales que la UE supone para el autogobierno regional ha perdido fuerza. Las vías institucionales que la UE ha abierto a la acción regional directa tienen un impacto real muy limitado. Además, se ha puesto en duda que exista un *lobby* regional como consecuencia de las oficinas y delegaciones en Bruselas o las redes transregionales, de tal manera que tan solo las regiones con más recursos y potestades en el plano interno tendrían estructuras administrativas aptas, y una capacidad de liderazgo y de construir alianzas, que les permite participar de manera eficaz en el plano europeo.¹⁰ Por último, el principio de subsidiariedad tampoco ha tenido los rendimientos esperados por las regiones.

La introducción del principio de subsidiariedad en la UE se entendía por la doctrina como una respuesta a la sensibilidad legítima de la diversidad regional y local, así como a la propia autonomía.¹¹ Sin embargo, no ha servido como freno de la expansión de las competencias de la UE. El Tribunal de Justicia ha sido muy reticente a recurrir al principio de subsidiariedad en sus sentencias, y habitualmente es solo un argumento a mayor abundamiento.¹²

Incluso el mecanismo institucional creado para controlar el cumplimiento del principio de subsidiariedad, el sistema de alerta temprana, se dirige a los parlamentos nacionales, quedando la participación de los parlamentos regionales al albur del diseño institucional de cada Estado miembro. Este mecanismo permite a los parlamentos emitir su opinión sobre las iniciativas legislativas en materias compartidas e incluso, si una mayoría simple de los votos de los parlamentos considera que no se cumple con el principio de subsidiariedad, la Comisión deberá justificar su posición mediante dictamen motivado. Ahora bien, si el 55% de los miembros del

9 Elias, A., "Whatever Happened to the Europe of Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics", *Regional and Federal Studies*, vol. 18, n. 5, 2008, p. 484.

10 Jeffery, Ch., "Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?", *Regions and regionalism in Europe*, Keating, M. (ed.), Edward Publisher, 2004, p. 10.

11 Burca, G., "Legal principles as an instrument of differentiation? The principles of proportionality and subsidiarity", *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, de Witte, B.; Hanf, D., and Vos, E. (ed.), Intersentia, New York, 2001, p. 133.

12 Biondi, A., "Subsidiarity in the Courtroom", *EU Law after Lisbon*, Biondi, A.; Eeckhout, P.; Ripley, S., OUP, 2012.

Consejo o la mayoría simple del Parlamento Europeo consideran también que la propuesta no cumple con el principio de subsidiariedad, deberá retirarse.¹³

Cada parlamento dispone de dos votos. En los sistemas bicamerales puede corresponder un voto a cada cámara. Los parlamentos nacionales pueden decidir, además, incluir en el proceso a los parlamentos regionales. Las regiones han conseguido participar con cierto éxito en los sistemas en los que hay una cámara territorial o en los que el parlamento o gobierno estatal se compromete a tener realmente en cuenta su dictamen.¹⁴ Ahora bien, si el sistema carece de una cámara territorial o si hay una relación tensa entre el Estado y las regiones, los parlamentos regionales corren el riesgo de quedar completamente fuera del mecanismo.¹⁵

En definitiva, aunque el orden estatal haya sufrido una transformación radical, la tesis de una Europa de las regiones sin los estados no se corresponde con la realidad.¹⁶ De ahí que se considere que la calificación más ajustada a la realidad es la de la "Europa de los estados con las regiones". Esta expresión refleja tanto el papel dominante de los gobiernos estatales como el cambio producido en el seno de los estados como consecuencia de la europeización.¹⁷ Ahora bien, esto no conlleva que las regiones hayan perdido su interés en la UE. En realidad, este proceso ha significado que las regiones sean conscientes de la necesidad de diversificar sus esfuerzos. Los procesos descentralizadores han seguido produciéndose en Europa y los nuevos gobiernos regionales han adquirido potestades respecto a la implementación de la normativa europea e, incluso, han conseguido acceder a los foros europeos a través de los canales estatales. Además, las oficinas y delegaciones en Bruselas de las regiones no solo se han mantenido, sino que se han reforzado y algunas organizaciones regionales han ganado peso e influencia en la UE. Asimismo, las regiones han conseguido que las reformas de los tratados hayan recogido algunas de sus peticiones.¹⁸

13 Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en los parlamentos nacionales.

14 Jeffery, Ch., "Regions and the European Union: Letting them In, and Leaving them Alone", *The Role of Regions*, ob. cit., p. 41.

15 Weatherill, S., "The Challenge", ob. cit., p. 24.

16 Keating, M., "A Quarter Century of the Europe of the Regions", *Regional & Federal Studies*, n. 5, vol. 18, 2008, p. 635.

17 Morata, F., "El futuro de las regiones en una Europa multinivel", *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)*, AAVV, Vitoria-Gasteiz, 2009, p. 155.

18 Elias, A., ob. cit., p. 487.

Paralelamente, las regiones han luchado por conseguir que la política comunitaria deje de considerarse internacional y pase a ser nacional, de manera que puedan intervenir en función de la distribución interna de competencias.¹⁹ De hecho, los estados miembros de la Unión Europea políticamente descentralizados han desarrollado y perfeccionado procedimientos y mecanismos para incluir a las regiones en los mecanismos internos de toma de decisiones. Los mecanismos y resultados varían entre sí, pero la dirección ha coincidido, siempre hacia una mayor participación.²⁰

En este sentido existe un cierto consenso doctrinal sobre la necesidad de que las regiones se integren en los foros estatales que participan en el proceso europeo, así como que mantengan sus sistemas de participación directa. De hecho, se ha demostrado que las regiones que mantienen una actividad directa e intensa en la UE no solo no perjudican la participación del Estado, sino que la coordinación entre región y Estado puede ser altamente satisfactoria para ambas partes.

En otros términos, la participación directa de una región y su integración en los foros estatales son vías complementarias. Ningún dato avala que una región que mantiene relaciones directas con los foros europeos o transregionales perjudique la capacidad de defensa de los intereses del Estado del que forma parte. Al contrario, cuantas más competencias disfruta una región más capacidad posee su paradiplomacia para reforzar y complementar la posición del Estado en la UE.²¹

En la actualidad los estudios doctrinales relativos al papel que corresponde a las regiones en la UE se centran, fundamentalmente, en analizar el funcionamiento y la posible mejora de los mecanismos de participación interno y externo de las mismas en la UE, así como en descubrir qué factores determinan el peso real que cada región ocupa en el proceso decisorio europeo.²² Recientes estudios han puesto de relieve cómo el equilibrio entre las fuerzas políticas que gobiernan en el Estado y en las regiones determina en gran medida la posición de las regiones en el espacio europeo.²³ En este marco, el presente trabajo pretende analizar el

19 Jeffery, Ch., "Sub-National Mobilization", ob. cit., p. 9-10.

20 Olsen, J. P., "The many faces of Europeanization", *JCMS*, 40 (5), 2002, p. 935.

21 Thatam, M., "With or without you? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation", *Journal of European Public Policy*, 17, 1, 2010, p. 90.

22 Thatam, M., "Devolution and EU policy-shaping: bridging the gap between multi-level governance and liberal intergovernmentalism", *European Political Science Review*, 3, 1, 2011, p. 56.

23 Thatam, M., "With or without you?", ob. cit., p. 91.

alcance y las perspectivas de participación de las Comunidades Autónomas en la UE a la luz del papel que el Estado juega en dicha participación.

Más allá de la polémica acerca de si las vías de representación directa de las regiones ante la UE son menos eficaces que las vías de representación indirecta,²⁴ la relación entre el Estado y las regiones es determinante del alcance de la participación de las regiones en la UE. Esta influencia es más fácil de observar y valorar analizando los canales de participación autonómica que dependen directamente del acuerdo en el Estado. Este vínculo, entre el equilibrio de fuerzas políticas estatales y regionales y la capacidad de actuación de las regiones en la UE, es particularmente fuerte en España, al regularse la participación autonómica en el proceso europeo principalmente mediante convenios de colaboración.

En definitiva, las regiones pueden participar en la UE a través de diversos canales, algunos de los cuales dependen directamente de la coordinación con el Estado. No en vano, posiblemente la principal vía de participación de las regiones en la UE sea la integración de sus representantes en las delegaciones estatales ante las diversas instituciones europeas.²⁵ Asimismo, la relación entre las regiones y el Estado también define el alcance e intensidad de las actividades que las regiones desarrollen de manera directa en la UE. Al respecto sirva como ejemplo que las oficinas y delegaciones regionales en Bruselas poseen más capacidad de actuación si tienen acceso a la REPER de su Estado, ya que disponen de sus recursos y fuentes de información.

En las próximas páginas se analizará, en primer lugar, el fundamento de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, así como las bases sobre las que se ha ido desarrollando. En segundo lugar, se estudiará su evolución, en función de los cambios en el equilibrio de fuerzas centro-periferia. Dicho estudio tendrá en cuenta el diseño institucional y legal de dicha participación, así como su puesta en práctica. Este desarrollo cronológico permitirá conocer los factores clave en la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, y fijar el posible futuro de la misma.

24 La representación indirecta de las regiones se desarrolla por medio de los cauces previstos en las instituciones estatales, pudiendo ser interna (dentro del Estado) o externa (intervención de la comunidad autónoma ante las instituciones y órganos de la Unión Europea). La representación directa, por su parte, no precisa de la intervención del Estado. Ugartemendia Eceuzabarrena, J. I., *La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo europeo*, IVAP, Oñati, 2010, p. 98.

25 Para una exposición sistemática de las vías de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, consúltense el Cuadro 1.

Dado que el objeto de este trabajo es el análisis de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea desde la perspectiva de las vías de interacción entre las regiones y las instituciones de la Unión mediante la cooperación con el Estado no se abordarán los problemas que suscita el desarrollo y ejecución de las normas de la Unión Europea por parte de las Comunidades Autónomas.

No obstante, merece la pena recordar que la autonomía política implica, también, la implementación de medidas europeas o internacionales materialmente subsu- mibles en los ámbitos competenciales autonómicos. Los órganos elegidos por los ciudadanos y constitucionalmente legitimados para regular amplios sectores de la vida social habrían de participar en los foros de adopción de las decisiones que afecten a dichos sectores, aplicar sus normas, y responder de su incumplimiento.²⁶ Dicho diseño sí respondería adecuadamente al reconocimiento de la autonomía política, al respeto al principio democrático.

Sin embargo, en la praxis, el Estado se ha apoderado de espacios autonómicos al atribuirse el desarrollo y ejecución del derecho de la Unión.²⁷ Este proceso ha traído causa especialmente del uso desmedido de las competencias estatales sobre relaciones internacionales, ordenación general de la economía e igualdad de las condiciones básicas o de una comprensión excesivamente generosa del ámbito de lo básico.

El sistema competencial europeo debería engarzarse con el sistema competencial interno.²⁸ Si la Unión dispone de poderes en materias antes reservadas al Estado, éste debería perder su espacio de decisión, dejando la ejecución o desarrollo de la

26 Kirchof, F., "Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?", *DVBl*, 2004, pp. 978- 979.

27 Al respecto, entre otros, Albertí Rovira, E., "El desarrollo y ejecución por las Comunidades Autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida por el Estado", *Estatuto y Unión Europea*, AAVV, IEA, Barcelona, 2006, pp. 79 y ss.; Bustos Gisbert, R., "La transposición del Derecho Comunitario por el Gobierno", *Gobierno y Constitución*, Lucas Murillo de la Cueva, P. (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 369 y ss.; Cienfuegos Mateo, M., "El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas", *Estatuto y Unión Europea*, ob.cit., pp. 13 y ss.; Montilla Martos, J. A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2005; Ordóñez Solós, D., "Directivas, legislación básica estatal y desarrollo normativo autonómico en el contexto de la Unión Europea", *Unión Europea Aranzadi*, núm. 8-9, 2010, pp. 7 y ss.

28 Como ha reconocido, tímidamente, el Tribunal Constitucional, "la propia interpretación del orden competencial tampoco se produce en el vacío, por lo que prestar atención a la forma en que se ha configurado una determinada institución en el Derecho comunitario puede ser no solo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial", STC 173/2005, de 23 de junio de 2005 (FJ 9º).

decisión al ente que constitucionalmente ostenta dicha potestad, la Comunidad Autónoma.

En definitiva, es indispensable una lectura integral del sistema competencial europeo y autonómico. La integración europea ha modificado las estructuras internas, y la inmovilidad de éstas tan solo puede profundizar la alteración del sistema constitucional.

2.

LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EUROPA



La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea es una exigencia constitucional derivada del reconocimiento de la propia autonomía política.²⁹ Si el espacio de decisión constitucionalmente reconocido a las regiones se ha trasladado a la Unión Europea, las regiones deben participar en la Unión Europea. Este debe ser el punto de partida.

La autonomía comporta la capacidad de decisión política del ente descentralizado, de *indirizzo politico* vinculada a la mayoría de su cuerpo electoral, mayoría que puede diferir de la estatal y pedir, en consecuencia, una respuesta diferente a los asuntos públicos.³⁰ En definitiva, la autonomía es la “capacidad para gobernarse uno mismo en aquellas materias que constituyen la base de la vida en comunidad”.³¹

De este modo, la opción constitucional por el principio de autonomía implica “reconocer que cada miembro del orden político inclusivo es parte de dos comunidades (o sea, ciudadano de las mismas) que funcionan en un doble nivel: el regional y el nacional”.³² La acción común final se configura mediante las decisiones de dichos ciudadanos en ambas esferas, porque ambas comunidades están organizadas democráticamente. Esta perspectiva implica considerar que “la técnica de la autonomía es la misma técnica de la libertad”.³³

Por tanto, el fundamento último de la autonomía política es la democracia, ya que la regla mayoritaria, que se adecua a la democracia de forma estructural, exige que primero se indague cuál es la mayoría relevante para tomar cada decisión. La autonomía política, como el federalismo, se puede definir como una institución constitucional básica, que forma parte del llamamiento a la representación proporcional, y que debe sus orígenes en parte a la noción de representación de

29 Pérez Tremps, P., “El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos”, *Informe Comunidades Autónomas 1994*, IDP, Barcelona, 1995, p. 603.

30 Giannini, S., “Autonomia. Autonomia organizzatoria degli enti pubblici. Autonomie locali”, *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Varese, 1959, p. 364.

31 Friedrich, C. J., *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, p. 388.

32 *Ibidem*, p. 393.

33 La Pergola, A., *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, 1994, p. 279. Conforme a esta concepción, la articulación entre el poder soberano del Estado y la autonomía de sus componentes implicaría una amplia elección a favor de los derechos de la libertad, el pluralismo político y la garantía del derecho de oposición. Vergottini, G., “Stati federali e stati regionali”, *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Gambino, S. (cura di), Maggioli, Rimini, 1998, p. 48.

grupo. De este modo mejora la habilidad de los grupos para influir en la política, multiplicando sus perspectivas de gobierno o sus habilidades deliberativas.³⁴

La autonomía es, en definitiva, un principio constitucional estructural que vertebra y define al propio Estado y que debe proyectarse sobre el conjunto de la actividad pública. Por eso, la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea es el correlato necesario del principio autonómico. De otro modo, dado el alcance de la integración europea en la actualidad, el principio autonómico perdería todo su sentido.

Es innegable que la Unión Europea ha alterado profundamente el diseño constitucional. Los estados miembros han transferido facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales a la Unión Europea, facultades que ésta ejerce de manera autónoma. Asimismo, los actos que la Unión Europea aprueba en ejercicio de estas competencias tienen eficacia directa en los estados miembros y primacía frente al derecho nacional, incluido el constitucional.³⁵ Aunque el derecho de la Unión Europea no puede derogar el derecho nacional, este último deviene inaplicable.³⁶ De hecho, no resulta exagerado afirmar que ser miembro de la Unión Europea significa, de facto, el fin de la autonomía constitucional del Estado.³⁷ La lógica consecuencia es la enorme dificultad para entrelazar de manera pacífica el sistema europeo y el constitucional, ya que juntos conforman un todo. En este sentido se habla de un constitucionalismo dual,³⁸ el nacional y el europeo, destinados a integrarse entre sí pero con reglas de funcionamiento, legitimidades e incluso actores cuando menos parcialmente diferentes.³⁹

Los niveles europeo, estatal y regional están entrelazados. Por eso, para mantener y conservar la democracia en el espacio europeo, el principio democrático debe incentivarse y preservarse en los diversos niveles. En otros términos, los diferentes órganos democráticos deben reforzarse e interrelacionarse para optimizar el principio democrático en el conjunto.⁴⁰ De manera que el fundamento constitu-

34 Sunstein, C. R., "Beyond the Republican Revival", *YJL*, vol. 97, 1988, p. 1586.

35 Asunto "Internationale Handelsgesellschaft" (C 11-70), SJTCE, de 17 de diciembre de 1970.

36 Grimm, D., "Zur Bedeutung nationaler Verfassungen in einem vereinten Europa", *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und in Europa, Band 6/2*, Merten, D., und Papier, H. J. (Hrsg), Müller, München, 2009, p. 8.

37 Huber, P. M., "Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofes zu den nationalen Gerichten", *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Band 6/2*, ob. cit., p. 152.

38 Bogdandy, A., "Zweierlei Verfassungsrecht", *Der Staat*, 2000, p. 184.

39 Grimm, D., ob. cit., pp. 30-31.

40 Callies, Ch., *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010, p. 218.

cional de la participación de las Comunidades Autónomas en la UE es doble, ya que el principio democrático no solo define al Estado constitucional sino también al proceso europeo.

En consecuencia, la legitimidad de las Comunidades Autónomas para participar de manera efectiva en la UE reside en el reconocimiento constitucional del principio autonómico. Las Comunidades Autónomas son un elemento constitutivo del Estado y, como tales, tienen una legitimación constitucionalmente reconocida para decidir en aquellos espacios que les han sido conferidos. Si sus potestades pasan hacia la UE, su participación en los procesos europeos de toma de decisiones es imprescindible.⁴¹ Por tanto, aunque la falta de acuerdo entre las fuerzas políticas haya impedido que se reconozca explícitamente en la Constitución,⁴² la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea deriva indefectiblemente del reconocimiento de la autonomía política en el art. 2 CE.

Los nuevos estatutos de autonomía han intentado colmar este vacío, dedicando un título o capítulo a las relaciones de la Comunidad con la Unión Europea.⁴³ En la medida en que el Estatuto de autonomía permite hacer realidad la autonomía política, mediante la determinación de las instituciones y la fijación de las competencias de la Comunidad Autónoma, la integración de los asuntos europeos en el mismo no solo es pertinente, sino necesaria.

No en vano, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas, en cuanto “titulares de una autonomía política para la gestión de sus intereses, se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas”.⁴⁴ Y los intereses enmarcan las competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, en la misma sentencia, el Tribunal Constitucional afirmaba también que corresponde libremente “a la legislación del Estado

41 En este sentido se ha señalado que el art. 23 LFB sería una especie de cláusula de intangibilidad en el ámbito de la UE. Si el art. 79.3 LFB garantiza que ninguna reforma constitucional prive a los *Länder* de su derecho a participar en la legislación, el art. 23 LFB extendería, en la medida de lo posible, dicha garantía al ámbito comunitario. Callies, Ch. “Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene”. *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Hrbek, R. (Hrsg.) Nomos, Baden, 2000, p. 23.

42 La participación de las regiones en la Unión Europea se reconoce en la Ley Fundamental de Bonn (art. 23), en la Constitución italiana (art. 117), en la Constitución belga (art. 167) y en la Constitución austríaca (art. 23).

43 El Estatuto de autonomía de Extremadura solo le dedica el art. 70, que forma parte del capítulo III, relativo a la acción exterior.

44 STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 119).

[...] determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación”.⁴⁵

De este modo se supedita el desarrollo del Estatuto a las leyes estatales y no al contrario. Esta construcción impide que el Estatuto de autonomía cumpla su función constitucional de completar la Constitución. De acuerdo al Tribunal Constitucional, corresponde a la legislación estatal establecer los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas, careciendo los preceptos estatutarios de un efecto directo.

En consecuencia, la participación de las Comunidades Autónomas en la UE no tiene un adecuado anclaje constitucional. La Constitución sigue sin responder adecuadamente ni al proceso autonómico ni al europeo y, a pesar de la innegable necesidad de una profunda reforma constitucional, no existe el consenso político necesario ni parece probable que se alcance en un futuro próximo.⁴⁶ Además, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha permitido que los estatutos de autonomía suplan esta carencia del modelo constitucional español.

El resultado es que la posición de las Comunidades Autónomas en la UE depende en gran medida de la voluntad estatal. Al no garantizarse constitucionalmente unas vías estables y adecuadas de participación, ésta queda supeditada a las relaciones coyunturales entre los diferentes partidos políticos. En otros términos, ni la Constitución ni los estatutos de autonomía reflejan adecuadamente las consecuencias constitucionales que se deberían derivar del reconocimiento de la autonomía política en el marco de la integración europea. Por este motivo, las Comunidades Autónomas se han visto forzadas a negociar su participación al hilo de las circunstancias políticas para poder acceder a los foros europeos.

Ahora bien, los propios tratados de la UE reconocen el fenómeno regional en cierto sentido. La lucha de las regiones por adaptar las estructuras de la Unión Europea a la descentralización política de algunos estados miembros ha conseguido tener una pequeña influencia en la redacción de los tratados. Al respecto probablemente los mayores logros de las regiones han sido la inclusión en el Tratado de Maastricht de la posibilidad de que los ministros regionales puedan representar y comprometer al Estado en el Consejo de la Unión Europea y las sucesivas reformas del

45 STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 118).

46 Sobre la necesidad de una reforma constitucional, véase Rubio Llorente, F.; Álvarez Junco, J., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2006.

protocolo de subsidiariedad.⁴⁷ A pesar de que las expectativas que las regiones tenían en la Convención no fueron satisfechas,⁴⁸ el Tratado de Lisboa ha sido un pequeño paso adelante respecto del reconocimiento del lugar que ocupan las regiones en diversos estados.⁴⁹ En este sentido debe mencionarse en primer lugar la inclusión dentro de la identidad nacional de los Estados la autonomía regional (art. 4.2 TUE).

En segundo lugar, hay que tener en cuenta la expresa mención de las competencias regionales en la fijación del alcance del principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE), la necesidad de que durante la elaboración de las directivas se tengan en cuenta los efectos que puede implicar para la legislación regional (art. 5 protocolo segundo) y la consulta a los parlamentos regionales con competencias legislativas por parte de los parlamentos nacionales acerca del cumplimiento de proyecto europeo de acto legislativo con el principio de subsidiariedad (art. 6.1 protocolo segundo).

Por último, tras la aprobación del Tratado de Lisboa, el Comité de las Regiones puede defender sus prerrogativas ante el Tribunal de Justicia (art. 263 TFUE) e interponer un recurso de anulación por incumplimiento del principio de subsidiariedad frente a un acto legislativo cuya aprobación requiera la consulta previa al propio Comité de las Regiones (art. 8 protocolo segundo). Además, sus miembros han de disponer de mandato electoral o responsabilidad política ante las asambleas elegidas (art. 300 TFUE).⁵⁰ No obstante, las regiones no han obtenido los resultados que esperaban del principio de subsidiariedad. Tampoco el Comité de las Regiones ha permitido hasta la fecha una participación satisfactoria en la UE por parte de las Comunidades Autónomas.⁵¹ No solo porque sus funciones sean limitadas, básicamente consultivas, sino que su heterogénea composición no se adecua a

47 Un resumen de la evolución de la cuestión regional en los tratados de la Unión Europea desde Maastricht hasta Lisboa en Jáuregui Bereciartu, G., "Globalización, regiones y gobierno multinivel en la Unión Europea", *El Tratado de Lisboa y las regiones*, ob. cit., p. 228 y ss.

48 Una evaluación de las propuestas que se hicieron en la Convención para reforzar la posición de las regiones y la respuesta que obtuvieron en Maccormick, N., "The European Constitutional Convention and the States Nations", *International Relations*, vol. 18 (3), 2004, pp. 331 y ss.

49 De ahí que se haya afirmado que la Unión Europea ha pasado de estar ciega a ser miope frente al hecho federal: Martín y Pérez de Nanclares, J. "Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado autonómico sin reforma de la Constitución", *REDE*, núm. 22, 2010, p. 59.

50 El TFUE hace referencia a las regiones en otros preceptos, pero su relevancia es mucho menor. Al respecto, Olesti Rayo, A., "El Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2009*, AAVV, IDP, Barcelona, 2010, pp. 71-73.

51 De hecho las regiones con poderes legislativos querían que se legitimara a la REGLEG frente al Tribunal de Justicia. Declaración de Barcelona. 15-16 de noviembre 2007, aprobada por la REGLEG.

los intereses de las regiones con competencias legislativas.⁵² Por lo que respecta a la inclusión de las regiones en la identidad nacional, salvo alguna mención en la jurisprudencia,⁵³ no se han extraído consecuencias tangibles de la misma.

Sin embargo, tal y como apunta la doctrina, es de esperar que el Tribunal de Justicia muestre una cierta deferencia hacia las previsiones constitucionales relativas al federalismo y la autonomía. No solo porque el art. 4 TEU ofrezca una base jurídica clara al respecto, sino por la importancia que los acuerdos federales tienen para los ciudadanos. El sentido de pertenencia a una nación juega un papel fundamental en la formación de la identidad personal, y las naciones que forman parte de una entidad política mayor son preservadas mediante el reconocimiento del autogobierno. Además, los equilibrios de poderes entre territorios acordados dentro de los estados aseguran la coexistencia pacífica de los mismos.⁵⁴ La UE no debería permanecer ajena a estas consideraciones.

Ahora bien, aunque el proceso europeo solo haya creado espacios institucionales relevantes para los estados, las regiones pueden integrarse en las delegaciones estatales.⁵⁵ De manera que, en la condición de miembros de la delegación estatal, pueden participar en la negociación de los tratados, en los comités de la Comisión, en los grupos de trabajo, en el COREPER, en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. Igualmente, pueden participar en el sistema de alerta temprana y en los procesos ante el Tribunal de Justicia. Asimismo, de manera interna, pueden tener acceso a la REPER, y en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea. Sin embargo, la participación en estos foros y el alcance de la misma depende de cada Estado miembro.

52 Ugartemendia Eceuzabarrena, J. I., *La participación*, ob. cit., p. 142.

53 Asuntos Acumulados *UGT-Rioja contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros* (C-428/06 a C-434/06), conclusiones de la abogada general, J. Kokott, de 8 de mayo de 2008. "Conforme al artículo 6 TUE, apartado 1, la Unión respeta la identidad nacional de sus Estados miembros. Ello implica que la Unión no afecta al ordenamiento constitucional de un Estado miembro, sea centralizado o federal, y, en principio, tampoco influye en el reparto de competencias dentro de un Estado miembro. La nueva redacción que el Tratado de Lisboa ha dado a esta disposición hace hincapié expresamente en el respeto de las estructuras constitucionales de los Estados miembros por parte la Unión", par. 54.

54 Cloots, E., *The ECJ and Member State Federalism: Balancing or categorization?* (ejemplar mecanografiado, cortesía del autor).

55 De hecho los *Länder* alemanes tienen representantes en los comités de la Comisión y en los grupos de trabajo del Consejo desde 1979. Lang, R., *Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG*, 1997, Duncker & Humblot, Berlin, p. 38.

Igualmente pueden participar de manera directa en el Comité de las Regiones, así como mediante sus oficinas y delegaciones regionales o las asociaciones y redes de cooperación transregional, e, incluso, informalmente mediante reuniones, intercambio de opiniones e información con otros estados, regiones y hasta órganos e instituciones de la UE.⁵⁶ En este sentido, debe destacarse que algunas instituciones europeas, como la Comisión y el Parlamento Europeo, están particularmente abiertas al diálogo con las regiones.

En el cuadro 1 se recogen las principales vías de participación de las Comunidades Autónomas ante diversas instituciones de la UE,⁵⁷ especificando en cada caso si precisan del acuerdo del Estado (indirecta) o no (directa).⁵⁸

Cuadro 1

Vías de participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea

Mecanismo de participación	Tipo de participación	Institución
Oficinas y delegaciones regionales	Directa	COMISIÓN EUROPEA
Asociaciones regionales	Directa	
Diálogo directo	Directa	
Protocolo de subsidiariedad (alerta temprana)	Indirecta (colaboración con la Comisión Mixta UE)	
Comités de la Comisión	Indirecta (integración en la delegación española)	

56 Pese a la importancia de estas redes de contactos, en principio quedan fuera de esta investigación, ya que el foco central del análisis son los diferentes acuerdos que se han alcanzado con el Estado y entre las Comunidades Autónomas.

57 No se incluye el Parlamento Europeo ya que, de acuerdo con la doctrina, la vía principal de la influencia de las regiones en el mismo es mediante los diputados elegidos en la misma. Thatam, M., "With or without you?", ob. cit., pp. 505-506. La falta de un sistema de elección del Parlamento Europeo en España que se acomode a la realidad autonómica dinamita lamentablemente la capacidad de influencia que esta vía supondría para las Comunidades Autónomas. Bengoetxea, J., "The Participation of Infra-State Entities in European Union Affairs in Spain: The Basque Case", *The Role of Regions*, ob. cit., p. 57. Asimismo debe recordarse que el Comité de las Regiones no es una institución sino un órgano de la Unión.

58 Aunque no se incluye en este cuadro la participación en la REPER o en los mecanismos internos de formación de la voluntad del Estado, serán analizados posteriormente. Asimismo, tampoco se recoge la participación en la reforma y elaboración de los tratados porque es una vía inédita. No obstante, en todos los nuevos estatutos de autonomía se prevé que la Comunidad Autónoma sea informada de la celebración de tratados internacionales que afecten sus competencias e intereses y que puedan incorporarse representantes autonómicos a las delegaciones estatales.

Mecanismo de participación	Tipo de participación	Institución
Grupos de trabajo	Indirecta (integración en la delegación española)	CONSEJO DE LA UE
COREPER	Indirecta (integración en la delegación española)	
Formaciones del Consejo	Indirecta (integración en la delegación española)	
Delegación nacional	Indirecta	TRIBUNAL DE JUSTICIA
Art. 263 TFUE (equiparación con particulares)	Directa	

Ahora bien, como ya se ha afirmado reiteradamente, el Estado es un intermediario entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea, y de él depende en gran medida la capacidad de actuación final de las Comunidades Autónomas en el proceso europeo. En definitiva, los condicionantes del Estado de las autonomías son una variable fundamental, ya que es el actor principal frente a las instituciones y el sistema comunitario.⁵⁹

Aunque la Unión Europea haya modificado profundamente el diseño político-constitucional de los estados miembros, su influencia real está condicionada en última instancia por la estructura de cada Estado.⁶⁰ Las instituciones de cada país han mediatizado el impacto de la Unión Europea al definir la distribución de recursos entre los actores nacionales.⁶¹ En consecuencia, la participación de las regiones en los órganos e instituciones europeas se monta sobre la estructura cooperativa preexistente en cada Estado. Por ello, esta participación depende de las posibilidades de acuerdo y negociación de que gozan las regiones en cuestiones europeas dentro de sus estados.

Algunas de las carencias principales del modelo autonómico, como la rigidez y conflictividad que caracterizan al reparto de competencias, siempre dependiente de una jurisprudencia constitucional exhaustiva, la inexistencia de estructuras de participación autonómica en las decisiones centrales del Estado, y las enormes deficiencias de la cooperación vertical y horizontal, explican el modelo de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

59 Caciagli, M., *Regioni d' Europa*, Mulino, 2006, p. 95.

60 Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B., "Regieren im dynamischen Mehrebenensystem", *Europäische Integration*, Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B., Leske Budrich, 1996, pp. 28-29.

61 Börzel, T. A., *States and Regions in the European Union*, Cambridge University Press, 2001, pp. 32- 33.

La imposibilidad real de usar el Senado⁶² para integrar a las Comunidades Autónomas en el proceso europeo y la inexistencia de una cultura del acuerdo que permita el funcionamiento del sistema sin excesivos formalismos⁶³ ha empujado al sistema a apoyarse en instrumentos con limitaciones notables absolutamente dependientes de una voluntad política fluctuante.

La integración de las Comunidades Autónomas en el sistema europeo ha sido condicionada por unas estructuras inestables e ineficientes, que han estado al albur de las mayorías políticas. Los cambios en la participación no han traído causa de las reformas europeas sino de vaivenes políticos internos.

Esto explica que los acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas no hayan ido al ritmo de las reformas de los tratados, como sería deseable, sino que han dependido de la correlación de mayorías y de la voluntad de cooperación del Estado. La consecuencia es la no adaptación de las estructuras internas a las europeas, siendo siempre la participación autonómica insuficiente.

Sin embargo, como ya se ha insistido, la capacidad de adopción de políticas públicas de manera autónoma se ha transformado en posibilidad de participación en los foros europeos. Y la potestad para ejecutar e implementar dichas políticas se transforma en transposición o ejecución de normativa europea. En consecuencia, las Comunidades Autónomas deben tener un acceso real a los foros europeos de configuración de las políticas, y posteriormente deberían ser las encargadas de ejecutar dichas políticas.

62 Tanto por el sistema de designación de sus miembros como por sus atribuciones, el Senado no es una cámara de representación territorial en la práctica. De manera unánime, la doctrina ha puesto reiteradamente de relieve la necesidad de reformar el Senado para que realmente cumpla con la función que el artículo 69.1 CE le atribuye. Entre los innumerables trabajos que se han ocupado de este tema cabe citar el informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional; así, los artículos de Eliseo Aja, Paloma Biglino, Alfonso Fernández-Miranda, Piedad García-Escudero, Pedro González Trevijano, Francisco Llera, Ramón Punset y Ángel Garrarena en el libro *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob. cit., pp. 178-241 y 709-930.

63 En este sentido merece la pena resaltar que en el sistema constitucional austriaco la Conferencia de Integración de los Länder (IKL) no ha sido un mecanismo particularmente útil para facilitar el proceso de incorporación de los *Länder* al proceso europeo. En la práctica ha tenido mucha más importancia el hecho de tratarse de una democracia consociacional habituada a alcanzar compromisos políticos estables. Una exposición clara y completa del sistema austriaco en Schäffer, H., "La partecipazione dei Länder austriaci alla formazione della volontà dell'Unione Europea", *L'Europa delle Autonomie*, D'Atena, A. (cura di), Giuffrè, Milano, 2003, pp. 3 y ss.

Ni los años de experiencia comparada ni la multitud de estudios doctrinales han conseguido zanjar la discusión acerca de si es posible compensar las competencias mediante la participación ni, si lo fuera, sobre el modo más acertado de llevarla a cabo. Sin embargo, aunque las vías existentes sean solo un paliativo,⁶⁴ siguen siendo el único camino viable para que un principio constitucional estructural no pierda todo su sentido. Esta transformación, en otros términos, es el mal menor.⁶⁵

Pese a ello el Estado español ha sido particularmente reticente. De hecho las Comunidades Autónomas necesitaron casi seis años para que el Tribunal Constitucional reconociese su derecho a participar en el desarrollo y ejecución del derecho comunitario, ocho para que el Estado aceptara su contribución a la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea, casi doce para asistir a algunos comités de la Comisión⁶⁶ y dieciocho para acceder a los grupos de trabajo y al Consejo de la Unión Europea.

Al respecto se ha puesto de relieve la coincidencia en el tiempo entre la adhesión a las Comunidades Autónomas y la configuración del Estado autonómico. De modo que, si bien la recepción del acervo comunitario era el objetivo institucional prioritario, coincidió con la elevadísima conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, solapándose ambas cuestiones y desplazando otros objetivos.

Además, dentro de las propias Comunidades Europeas, el único Estado políticamente descentralizado que había arbitrado mecanismos para integrar dicha estructura en el proceso comunitario era la República Federal de Alemania, de modo que la experiencia

comparada era limitada. Asimismo, no todas las Comunidades Autónomas mostraban el mismo interés en participar en el proceso comunitario. Por último, la Constitución no era de ayuda en este aspecto, siendo imprescindible el acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas.⁶⁷

64 Bogdanor, V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 2001, p. 280.

65 Oberländer, S., *Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der EU durch Vertreter der Länder*, Nomos, Baden, 2000, p. 78.

66 Mangas Martín, A., "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria", *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Pérez Tremps, P.; Cabellos Espiérrez, M. A.; Roig Molés, E. (ed.), IEA/ MP, Madrid, 1998, p. 546.

67 Ortúzar Andéchaga, L.; Gómez Campo, E.; Hernández Lafuente, A., *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid, 1995, p. 128.

A estas razones cabe agregar, sin duda, la desconfianza del Estado hacia el desempeño de las propias Comunidades Autónomas.⁶⁸ De hecho la participación real de las mismas en la UE ha dependido de las mayorías en el Congreso de los Diputados. Solo cuando el gobierno central no ha gozado de mayoría absoluta en las Cortes Generales, ha abierto los foros estatales a las Comunidades Autónomas.

El recelo del Estado hacia la integración autonómica en Europa es, por tanto, evidente. Esta actitud no ha variado a lo largo del tiempo. Las Comunidades Autónomas han visto su posición en Europa supeditada a la postura coyuntural del gobierno central, así como a la fuerza política de las Comunidades Autónomas.

La doctrina ha puesto de relieve que la posición de las regiones en la UE depende en gran medida de los partidos políticos mayoritarios en el gobierno central y en los gobiernos regionales. En este sentido, se ha afirmado que si en el gobierno central y en los regionales está el mismo partido la cooperación entre las regiones y el Estado en asuntos europeos es mayor.⁶⁹ Sin embargo, en el Estado español la situación no ha sido tan lógica.

La cooperación entre el gobierno central y los autonómicos en asuntos europeos depende de la fuerza que en cada momento ostenta la Generalitat de Catalunya frente al gobierno central. La coincidencia de la vocación europeísta de Catalunya y las debilidades coyunturales del gobierno central ha permitido que se hayan ido abriendo lentamente canales de participación de las Comunidades Autónomas. Y de esta correlación de fuerzas se han beneficiado todas las Comunidades Autónomas ya que la Generalitat de Catalunya, sin renunciar a la posibilidad de abrir espacios propios y diferenciados, ha apostado por las redes multilaterales.⁷⁰

68 Como puso de relieve su continua negativa a que desarrollaran y ejecutaran el derecho comunitario, o a la apertura de delegaciones u oficinas autonómicas en Bruselas, de hecho ambas cuestiones tuvieron que ser resueltas por el Tribunal Constitucional. Basta recordar al respecto la STC 252/1988 sobre ejecución del derecho comunitario por las Comunidades Autónomas y la STC 165/1994 sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Pérez Tremps, P., "El modelo español", *ob. cit.*, pp. 603 y ss.

69 Tatham, M., "Revisiting", *ob. cit.*, p. 79.

70 El Partido Nacionalista Vasco ha preferido negociar exclusivamente la participación del País Vasco. En este sentido debe recordarse que, salvo en el caso de los acuerdos de 2004, el País Vasco nunca suscribió los diferentes acuerdos relativos a la participación de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos al mismo tiempo que las restantes Comunidades Autónomas. Quizá sea aún más significativo que una de las condiciones del acuerdo presupuestario firmado por el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario del PNV en octubre de 2010 fue que los representantes de las instituciones vascas pudieran acudir a las reuniones de los grupos de trabajo del ECOFIN siempre que trataran materias que afectaran al concierto económico. Igual-

De hecho la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea se puede dividir en cuatro etapas. Un primer período de inicial apertura de los foros europeos a las Comunidades Autónomas, que coincide con el último gobierno de Felipe González y el primer de José María Aznar. A lo largo de este período el gobierno central precisaba el apoyo de Convergència i Unió para gobernar.

Un segundo período de paralización de los acuerdos, que coincide con la mayoría absoluta que disfrutó José María Aznar de 2000 a 2004. Un tercer período de fuerte impulso a la participación de las Comunidades Autónomas, que se caracteriza por la apertura parcial del Consejo a las autonomías. Esta etapa abarca las dos legislaturas de Rodríguez Zapatero, durante las cuales precisó el apoyo de Convergència i Unió en las Cortes Generales para aprobar sus propuestas legislativas. Además, el Partit dels Socialistes de Catalunya estaba al frente del Gobierno catalán gracias a una coalición. Por tanto, el partido socialista debía llegar a acuerdos con los partidos catalanes para mantener su posición en el Estado y en Catalunya. Es el período de mayor esplendor de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No solo se aprueban los nuevos estatutos de autonomía, sino que también se impulsan los foros de cooperación, también los ya existentes.

El cuarto período es el actual, y comienza con las elecciones generales de noviembre de 2011 en las que obtuvo una clara mayoría el Partido Popular. La primera decisión del nuevo gobierno en esta materia, la participación autonómica en la UE, ha sido pedir a las Comunidades Autónomas que cierren sus oficinas y delegaciones en Bruselas y se integren en la REPER. Castilla La Mancha ha cerrado definitivamente sus oficinas, y La Rioja, el Principado de Asturias, Castilla y León y la Comunidad Foral de Navarra han integrado su personal en la REPER.

Esta pérdida de espacios autonómicos coincide con un gobierno central respaldado por una mayoría absoluta. Además, el Govern de Catalunya precisó en varias ocasiones el apoyo del Partido Popular en el Parlament en la anterior legislatura para aprobar sus principales propuestas. En definitiva, el gobierno central es particularmente fuerte. Esta pérdida de poder político e influencia de los partidos políticos catalanes impacta en la posición de todas las Comunidades Autónomas en la UE. Esta etapa parece caracterizarse por el retroceso en la posición de las Comunidades Autónomas en la UE.

mente, no parece una coincidencia que la Comisión Mixta Estado-País Vasco en asuntos europeos se constituyera con el primer gobierno en minoría del PSOE, ni que se haya reunido durante los gobiernos en minoría del Partido Popular y del PSOE. Bourne, A. K., *The European Union and the accommodation of Basque difference in Spain*, Manchester University Press, NY, 2008, p. 67.

3.

LOS ACUERDOS CON EL ESTADO RELATIVOS A LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA



3.1. Los inicios de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las dificultades para llegar a acuerdos con el Estado

Catalunya, Andalucía, Canarias, Galicia, la Comunidad Valenciana y el País Vasco reivindicaron su derecho a participar en las Comunidades Europeas incluso antes de la adhesión de España a las mismas. De hecho, entre 1985 y 1989 se elaboraron cuatro proyectos de convenios con el objeto de permitir la participación de las autonomías en el proceso comunitario.⁷¹

A finales de 1985 se presentó un proyecto de convenio por el gobierno central que establecía su obligación de informar a las Comunidades Autónomas sobre los asuntos comunitarios. El Estado procuraría, además, tener en cuenta la posición común de las Comunidades Autónomas, siempre y cuando sus competencias fueran afectadas por los proyectos comunitarios y fuese compatible con el interés general de España.

La respuesta de las Comunidades Autónomas fue un contraproyecto presentado por Catalunya. Dicha propuesta establecía la obligación del gobierno de informar a las Comunidades Autónomas de manera previa y plena, así como de tener en cuenta su posición siempre que las competencias autonómicas fueran afectadas. Además, se preveía la creación de una delegación de las Comunidades Autónomas en la REPER en la que, obligatoriamente, tendrían representantes las Comunidades Autónomas de Catalunya, País Vasco y Galicia.

La propuesta fue rechazada por el Estado, que mediante un nuevo convenio pretendió emular el modelo alemán estableciendo un observador de las Comunidades Autónomas. Además, si las Comunidades Autónomas alcanzaban una posición común en el marco de las conferencias sectoriales, el Estado habría de atenderla siempre y cuando fuese compatible con los intereses generales del Estado y con el proceso comunitario. Esta propuesta fue rechazada por Catalunya y el País

71 Si bien uno de ellos, elaborado por el gobierno, no llegó a ser remitido a las Comunidades Autónomas. Los textos de dichos convenios se pueden consultar en Ortúzar Andéchaga, L.; Gómez Campo, E.; Hernández Lafuente, A., ob. cit., pp. 215 y ss.

Vasco.⁷² Ante el fracaso de la vía del convenio se impusieron las conversaciones de tipo informal entre el Estado y las Comunidades Autónomas.⁷³

En 1989 España asumió la presidencia del Consejo. Un año antes se reunieron el ministro de Asuntos Exteriores y los consejeros de las diferentes Comunidades Autónomas con el fin de discutir los aspectos prioritarios de dicha presidencia. Esta reunión fue el germen de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea, conocida como CARCE.⁷⁴

Esta Conferencia tuvo desde sus inicios un éxito inusitado en el campo de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, entre 1988 y 1992 se reunió en nueve ocasiones y consiguió que se suscribieran dos acuerdos.⁷⁵ Los pactos autonómicos de 1992 y la firma del Tratado de Maastricht impulsaron aún más su trabajo, llegándose a un acuerdo el 29 de octubre de 1992 en el seno de la propia CARCE mediante el cual se institucionalizó y perdió su consideración como conferencia “sectorial”.

La CARUE⁷⁶ posee sus propias competencias y puede llegar a acuerdos en materias relacionadas con la Unión Europea. Desde su creación se han alcanzado en su seno los acuerdos más destacados respecto de la posición de las Comunidades Autónomas frente a los órganos e instituciones de la Unión Europea. Además tiene una competencia residual, ya que cualquier materia europea no susceptible de ser tratada por las demás conferencias es competencia de la CARUE.

72 Sobre los distintos intentos de acuerdo y los motivos de su fracaso, Roig Molés, E., *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 135-139.

73 Bustos Gisbert, R., *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1996, p. 444.

74 Sobre los inicios de la CARCE, Ortúzar Andéchaga, L.; Gómez Campo, E.; Hernández Lafuente, A., ob. cit, pp. 146 y ss. Su denominación desde el 15 de abril de 2010 es la de CARUE.

75 El Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten sus competencias y el Acuerdo en materia de ayudas públicas.

76 En abril de 2010 la CARCE pasó a denominarse CARUE (Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea): Resolución de 29 de abril de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se dispone la publicación de la modificación de Reglamento interno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, BOE, núm. 136, 4 de junio de 2010, pp. 48.398-48.939.

Desde 1995, con la integración en la misma del País Vasco, todas las Comunidades Autónomas participan en la CARUE.⁷⁷ Se establece un quórum de la mitad de sus miembros más el representante de la Administración del Estado.⁷⁸ Los acuerdos se adoptan por asentimiento de los presentes o, en su defecto, por el voto favorable de la mayoría de las Comunidades Autónomas y del Estado.

La CARUE ha asumido claramente un papel absolutamente central, facilitando la adopción de los principales acuerdos tanto horizontales como sectoriales.⁷⁹ En este sentido, cabría afirmar que ha servido para impulsar la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Sin embargo, los primeros grandes acuerdos adoptados en la misma se alcanzaron tras las elecciones de 1993, 1996 y 2004.

En otros términos, la CARUE ha sido un foro efectivo cuando el gobierno central no gozaba de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Este dislate es una lógica consecuencia del modelo intergubernamental, basado en el acuerdo entre ejecutivos, que vertebra la participación de las Comunidades Autónomas en la UE. Se trata de un modelo flexible y rápido, pero deja fuera de la escena a los parlamentarios y es absolutamente dependiente de los acuerdos entre sus miembros.

Este hecho implica que su funcionamiento sea condicionado por las relaciones coyunturales entre los partidos políticos. Si existe una voluntad de acuerdo, el

77 Son miembros el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, que la preside; el secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, y el secretario de Estado de las Administraciones Públicas, así como el consejero de cada Comunidad Autónoma que sea responsable de las materias a tratar en la CARUE.

78 Art. 9 del Reglamento interno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea. Este quórum se introdujo en la reforma del Reglamento de 2009, ya que la CARUE ha tenido problemas para constituirse por la inasistencia de las Comunidades Autónomas o porque en múltiples ocasiones no asisten los consejeros, sino miembros de los gobiernos autonómicos jerárquicamente inferiores.

79 Si bien, y pese a las reformas, la configuración de la CARUE sigue sin ser funcional, en particular por los problemas de coordinación entre los propios ministerios. La participación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de Asuntos Exteriores conlleva diversos problemas. Mientras que a la Dirección General de Cooperación Autonómica, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, le corresponde la Secretaría de la CARUE y de sus órganos de apoyo, la Dirección General de Asuntos Generales de la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores debe coordinar la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos. Esta necesaria coordinación entre ministerios no ha sido siempre sencilla. Beltran, S., "La aplicación de los Acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos de un mismo tema)", *RGDE*, núm. 22, 20.101.

sistema puede avanzar, pero en situaciones de distanciamiento e, incluso, enfrentamiento partidista, una de las partes lo puede bloquear. Y esta capacidad de bloqueo siempre la ostenta el Estado, ya que las Comunidades Autónomas no tienen reconocida su participación en la UE en la Constitución, y las vías que la UE les ofrece dependen principalmente de la normativa interna.

Si el Estado decide unilateralmente obstaculizar la participación de las Comunidades Autónomas en la UE, éstas carecen de mecanismos adecuados para defender su derecho a formar parte del proceso de integración europeo. A esta circunstancia se une la clara desconfianza del Estado hacia la participación autonómica; de hecho solo la ha aceptado cuando las Comunidades Autónomas, en particular Catalunya, han tenido la fuerza política necesaria para exigir su presencia en Europa.

3.2. Inicial apertura a las Comunidades Autónomas de la participación en la formación de la voluntad estatal

Los resultados de las elecciones generales de 6 de junio de 1993 forzaron al PSOE a apoyarse en *Convergència i Unió* para gobernar. Tras once años de mayoría absoluta, el gobierno socialista tuvo que pactar con el partido que gobernaba en aquel momento en Catalunya. Esta nueva situación política⁸⁰ abrió un período de impulso en la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuestiones comunitarias.⁸¹

Durante la quinta legislatura de las Cortes Generales, se aprobaron el Reglamento interno de la CARCE, el 14 de junio de 1994,⁸² y el Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales, el 30 de noviembre de 1994.

80 Es posible que también fueran elementos que favorecieron el avance la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la posición de las Comunidades Autónomas frente al derecho comunitario y la Unión Europea, así como las reformas constitucionales que se llevaron a cabo en la RFA, Austria y Bélgica precisamente para adaptar sus estructuras federales a la Unión Europea. Pérez Trems, P., ob. cit., pp. 600-601.

81 Roig Molés, E., ob. cit., pp. 140-141.

82 Este Reglamento se ha reformado recientemente, pero la estructura básica del modelo no ha cambiado.

Esta etapa de apertura de los foros estatales a las Comunidades Autónomas en materia europea recibió un impulso definitivo mediante el pacto de investidura y gobernabilidad suscrito entre el Partido Popular y Convergència i Unió en abril de 1996 tras las elecciones de marzo de ese mismo año.

En el apartado 11.8 de este pacto se fijaron cuatro compromisos relativos a la participación autonómica en la UE. En primer lugar, la CARCE debía aprobar un nuevo reglamento y adquirir un rango similar al previsto en la LOFCA respecto del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Los resultados de este compromiso fueron la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Comunitarios Europeos, y un nuevo reglamento interno, aprobado el 5 de junio de 1997.

En segundo lugar, se crearía la figura un agregado que se relacionara con las delegaciones u oficinas autonómicas en Bruselas y canalizara la información hacia las Comunidades Autónomas. Al respecto se aprobó en el seno de la CARCE el Acuerdo sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la REPER de España ante la Unión Europea, de 22 de julio de 1996.⁸³

En tercer lugar, debía articularse la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo de la Comisión Europea cuando se tratara de materias de interés para las Comunidades Autónomas. Con dicho fin se alcanza el acuerdo sobre la participación autonómica en los comités de la Comisión en noviembre de 1997.

Por último, debían reforzarse los mecanismos de consulta previa en todas las materias propias del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, garantizándose la intervención efectiva de las mismas. En este sentido, las Comunidades Autónomas debían intervenir en la definición de la posición del gobierno español ante la UE.

Sin embargo, esta cuarta petición precisaba de un adecuado funcionamiento de los mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de la continuidad de la voluntad política. Quizá por este motivo no fue satisfecha. A pesar de que se aprobaron algunas reformas de la CARCE y que se impulsaron diversas modificaciones del sistema, la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal nunca fue suficiente. Además, en el

83 RD 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España. BOE núm. 229, de 21 de septiembre de 1996.

momento en que el Partido Popular obtuvo la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, tras las elecciones de 12 de marzo de 2000, todas las propuestas de mejora del modelo quedaron en vía muerta.

3.2.1. El Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales de 30 de noviembre de 1994

El Acuerdo de 1994 sobre Participación Interna implicó un gran avance para el sistema autonómico pese a que, comparado con las reformas que habían llevado a cabo países como Alemania o Austria, fuera poco ambicioso. Aunque este Acuerdo ha sido ampliamente superado por los acuerdos de 2004, sigue siendo necesario su análisis para comprender la participación autonómica en la Unión Europea.

El Acuerdo favorecía que las Comunidades Autónomas fueran informadas acerca de las cuestiones comunitarias que podían afectarlas, así como que trasladaran al gobierno central su posición al respecto e, incluso, fijaran la posición negociadora inicial del Estado ante las instituciones comunitarias. Esta participación debía llevarse a cabo en el marco de las conferencias sectoriales pertinentes por razón de la materia. Con dicho fin, las conferencias sectoriales afectadas debían establecer un procedimiento adecuado mediante la consiguiente reforma de sus reglamentos.⁸⁴

El sistema se asienta, por tanto, sobre las conferencias sectoriales existentes, en cuyo seno el Estado informa a las Comunidades Autónomas sobre asuntos europeos. Asimismo, a través de dichas conferencias, las Comunidades Autónomas exponen su posición sobre cualquier tema referido a la Unión Europea y llegan a acuerdos en el marco de los sucesivos convenios.

En este sentido es preciso hacer hincapié en las deficiencias de la colaboración en el Estado autonómico. Las limitaciones del Senado son harto conocidas y han provocado que la cooperación se haya desarrollado primordialmente por canales informales, si bien hay dos instrumentos principales: las conferencias sectoriales y los convenios de colaboración.

84 Si bien a finales de 2004 solo tres de las veinticinco conferencias sectoriales implicadas habían desarrollado este procedimiento marco, prueba del irregular funcionamiento que suele caracterizar a estos órganos. Albertí Rovira, E., "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Albertí, E.; Ortega, L.; Montilla, J. A., CEPC, Madrid, 2005, p. 16.

Respecto de las conferencias sectoriales, prima la sectorización y la coordinación es muy deficiente. Además, el representante estatal ostenta una clara primacía.⁸⁵ Tampoco se han previsto foros institucionalizados en los que las Comunidades Autónomas discutan problemas comunes sin la presencia del representante del Estado.⁸⁶

En cuanto a los convenios, la gran mayoría se suscriben entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su objeto suele limitarse a la territorialización de subvenciones o a la elaboración conjunta de obras públicas. Además, la escasa previsión constitucional y estatutaria ha entorpecido, incluso, la suscripción de convenios entre Comunidades Autónomas.⁸⁷ Por este motivo se apostó por la bilateralidad,⁸⁸ pero su éxito ha sido desigual y escaso,⁸⁹ mostrándose en general como un mecanismo de cooperación altamente deficiente.

85 Sobre las conferencias sectoriales *in totum*, Duque Villanueva, J. C., "Las conferencias sectoriales", REDC, núm. 79, 2007.

86 Resulta por eso una novedad la creación de la Conferencia de Gobiernos de Comunidades Autónomas en octubre de 2010 como foro horizontal en el que participan las Comunidades Autónomas, y en el que el Estado solo participa si es "invitado": <http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org/inicio.html>.

87 Mientras en 2009 los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas fueron más de 900, la doctrina apenas había encontrado cinco convenios entre Comunidades Autónomas. García Morales, M. J., "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2009*, ob. cit. Aunque estas cifras resultan un tanto "peligrosas", ya que es habitual que el Estado suscriba el mismo convenio tipo con varias Comunidades Autónomas, respondiendo a un multilateralismo encubierto y siendo, por tanto, menor el número de convenios en la práctica. García Morales, M. J., "Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes", *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, AAVV, CEPC, 2006, p. 18. Por lo que respecta a los convenios entre Comunidades Autónomas, para evitar el trámite de la autorización de las Cortes Generales las Comunidades Autónomas tienden a cambiar el nombre del acuerdo y darle una escasísima publicidad. No obstante, la diferencia en el empleo de una y otra figura es abismal.

88 Las reformas de los estatutos de autonomía de Catalunya, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura han apostado por la creación de las comisiones mixtas. Aunque la cooperación bilateral no es nueva. En 1987 se constituyeron diversas comisiones bilaterales, entre otras la del País Vasco, e incluso el art. 69 de la LORAFNA preveía la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad de Navarra, que la reciente reforma de la LORAFNA ha reforzado. También la reforma de 1999 de la Ley 30/1992 regula expresamente la existencia de comisiones bilaterales, que fueron impulsadas por la reforma del art. 33 de la LOTC.

89 Es difícil valorar el grado de bilateralidad real, no solo por la existencia de un multilateralismo encubierto sino que, además, sería preciso conocer detalles como cuántas Comunidades Autónomas participaron realmente en cada conferencia sectorial para juzgar el alcance de la cooperación multilateral.

Estas carencias del modelo autonómico han hecho particularmente problemática la integración de las Comunidades Autónomas en el proceso europeo. Las dificultades para llegar a acuerdos con el Estado y la práctica inexistencia de foros de cooperación interautonómica⁹⁰ han minado la capacidad de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

Este Acuerdo tiene varios puntos débiles, tanto por su alcance como por los condicionantes del Estado autonómico. En este sentido, merece la pena poner de relieve, en primer lugar, que la información que las Comunidades Autónomas recibían era indirecta y muy limitada, porque era precisa la mediación de las conferencias sectoriales y la obligación se limitaba a los proyectos de la Comisión y su desarrollo en el Consejo.⁹¹

El acuerdo preveía que las conferencias sectoriales, o los órganos creados al efecto en el seno de las mismas,⁹² informaran a las Comunidades Autónomas de las iniciativas de la Comisión, cuya discusión se incluiría en el orden del día a propuesta de una Comunidad Autónoma. La misma conferencia sectorial debía informar las Comunidades Autónomas del desarrollo del procedimiento legislativo en la

90 Los nuevos estatutos de autonomía no han atendido adecuadamente a la cooperación horizontal, siendo su regulación al respecto bastante deficiente. Sin embargo, paradójicamente, la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía ha conllevado un inusitado impulso de la cooperación horizontal. En este sentido, los encuentros entre las Comunidades Autónomas con nuevos estatutos de autonomía propiciaron el surgimiento de la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Al respecto, véase García Morales, M. J., "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, 357-429.

91 La crítica a este punto puede encontrarse en Pérez Tremps, P., "El modelo español", *ob. cit.*, p. 606 y ss.; Albertí Rovira, E., "El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos", *Informe Comunidades Autónomas 1994*, *ob. cit.*, p. 597; Roig Molés, E., *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, *ob. cit.*, pp.172 y ss.

92 A raíz de los acuerdos de 2004, las conferencias sectoriales que participan en los mismos han creado órganos específicos para instrumentar la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Con dicho fin se han creado, en el seno de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, el Consejo Consultivo de Política Agrícola Común; en el seno de la Conferencia Sectorial de Pesca, el Consejo Consultivo de Política Pesquera Común; en el seno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, la Comisión de Asuntos Europeos; en el seno del Consejo Interterritorial de Salud, la Comisión para Asuntos Relacionados con los Consejos de la Unión Europea, y en el seno de las Conferencias Sectoriales de Asuntos Sociales, Asuntos Laborales y Mujer, el Grupo Técnico de Interconferencias Sectoriales. *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2009*, <http://www.seap.minhap.gob.es>.

Unión Europea y, llegado el caso, podía convocar una reunión de pleno antes de las sesiones del Consejo.

Este es un punto particularmente crítico, porque si la información es limitada y se emplea un cauce indirecto, lento e irregular, la participación real difícilmente es factible. Ese aspecto ha mejorado, ya que, tras los acuerdos de 2004, la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER remite a las Comunidades Autónomas telemáticamente o, de no ser posible, por la vía más rápida posible “toda la información y documentación generada en relación con las actividades y propuestas normativas de las Instituciones comunitarias que puedan afectar a las competencias o los intereses de las Comunidades Autónomas”.⁹³

No obstante, a pesar de que este modelo está claramente inspirado en el sistema que se aplicó en la RFA desde 1979, tras la carta del canciller Schmidt sobre la cooperación de los *Länder* y el *Bund* en las Comunidades Europeas,⁹⁴ hasta el Tratado de Maastricht las Comunidades Autónomas siguen recibiendo menos información que los *Länder* alemanes. De hecho el *Bund* también debe remitir los documentos relativos a la iniciativa y posición de la RFA ante los distintos órganos e instituciones de la Unión Europea, así como la de los restantes estados miembros de la Unión Europea siempre que los haya recibido de manera oficial, y previendo la posibilidad de que en algunos supuestos solo pueda acceder a los documentos un número reducido de personas.⁹⁵

Sin embargo, el modelo autonómico siempre se ha caracterizado por la desconianza, y en principio no suele darse acceso a las Comunidades Autónomas más que a los documentos que, por otra parte, son de acceso público.⁹⁶

93 Punto 9.1 Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

94 Este sistema dependía también del funcionamiento de las conferencias sectoriales. Los *Länder* debían ponerse de acuerdo entre ellos y después con el *Bund* en el seno de las conferencias sectoriales. Si entre los *Länder* había consenso el *Bund* estaba obligado a respetar su posición común cuando se viesan afectadas sus competencias legislativas exclusivas. No obstante, podía apartarse de dicha posición común por motivos relativos a la política exterior y a la integración europea. El texto del acuerdo se puede consultar en Morawitz, R.; Kaiser, W., *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union*, Europa Union, Bonn, 1994, pp. 153-155.

95 Art. 16. II Gesetz über Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union.

96 El Acuerdo de la CARCE de 12 de diciembre de 2006 otorga a las Comunidades Autónomas acceso a las “fichas de Presidencia” que elabora la REPER. En ellas se describen los asuntos que

El segundo problema del modelo es que la intensidad de la participación de las Comunidades Autónomas dependa de las competencias autonómicas implicadas, de tal modo que, si la cuestión comunitaria afecta a competencias exclusivas del Estado, éste debe informar en el marco de la conferencia sectorial, si las Comunidades Autónomas manifiestan su interés. Si afecta competencias legislativas exclusivas autonómicas, la posición común adoptada por las Comunidades Autónomas será tenida en cuenta “de manera determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial”. En los supuestos de competencias compartidas o concurrentes, la posición de las Comunidades Autónomas determina la posición negociadora inicial, si adoptan una posición común y previo acuerdo con el Estado.

En cualquier caso, si la medida comunitaria aumenta los gastos o disminuye los ingresos, la posición común debe consensuarse con el Estado. Además, si la posición inicial del Estado debe modificarse a lo largo del proceso de negociación, se intentará alcanzar otro acuerdo lo antes posible en el seno de la correspondiente conferencia sectorial. Si los plazos no lo permiten, el Estado informará a las Comunidades Autónomas acerca de los motivos que llevaron a la modificación de la posición inicial, cuando dicha explicación sea solicitada.

Informadas las Comunidades Autónomas, su capacidad de participación depende del tipo de competencia implicada, de tal modo que surge el problema de determi-

se van a tratar en las diferentes reuniones del Consejo, el estado del procedimiento, la posición de la Comisión, la posición oficial de la Presidencia del Consejo y, de manera general y somera, una valoración a priori desde la perspectiva del Estado español. Sin embargo estas fichas no contienen información particularmente relevante, siendo en realidad una aproximación muy superficial a la posición del gobierno del Estado español. De hecho, en la actualidad las fichas de la Presidencia pueden consultarse en la propia página de la REPER y son accesibles al público general: <http://www.es-ue.org/>. Esta circunstancia hace particularmente inexplicable que fuera necesario un acuerdo al respecto y pone de relieve los problemas que han tenido las Comunidades Autónomas para acceder a documentos y materiales de interés en asuntos europeos. Ahora bien, en la praxis parece que hay una mayor circulación de información de la que se deduce de la lectura de los acuerdos. Al respecto la Comunidad Autónoma de Castilla y León pone de relieve en sus resúmenes que la información que se recibe desde la REPER abarca cuestiones como los documentos GAS (calendarios de reuniones mensuales, convocatorias y resúmenes de cada reunión), dossiers con documentos relativos a la posición de otras delegaciones, textos de base (básicamente propuestas de reglamentos, directivas e, incluso, informes), informes de sesiones COREPER, sesiones de los comités, conclusiones de los consejos informales o sobre conferencias impulsadas por la Presidencia, etc. *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2008*, <http://www.seap.minhap.gob.es>.

nar qué tipo de competencia está en juego.⁹⁷ En este sentido, conviene recordar que el sistema competencial autonómico destaca por ser un sistema de separación neta harto problemático en la praxis.

La distribución de competencias parte de la ficción de que es “tendencialmente” posible separar las materias.⁹⁸ En realidad, en sistemas basados en débiles e inestables acuerdos políticos se recurre a la fijación de listas de competencias exhaustivas y detalladas que recorten el margen de apreciación.⁹⁹ Los llamados “sistemas de separación”¹⁰⁰ pretenden que el acuerdo fundacional permanezca intacto, ya que se desconfía de los integrantes del proceso político. En otros términos, la desconfianza hacia futuras interpretaciones promueve que se busque cerrar el acuerdo.

Paralelamente, los tribunales se encuentran en una situación muy incómoda cuando interpretan competencias. Competencia significa poder, e interpretar el sistema de competencias implica repartir el poder entre adversarios políticos. Además, las herramientas interpretativas son particularmente débiles a la hora de interpretar competencias. Ciertamente el sistema de competencias debe interpretarse de manera sistemática para tener en cuenta la descentralización que reconoce la Constitución, pero no hay otros principios o valores que orienten a los tribunales en los conflictos competenciales.¹⁰¹

En consecuencia, los tribunales no tienen las herramientas adecuadas, pero su decisión puede impactar directamente en su legitimidad ante los principales actores políticos. No es sorprendente que seleccionen el método interpretativo que

97 Al respecto, Roig Molés, E., ob. cit., pp. 300 y ss.

98 Viver i Pi-Sunyer, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 26.

99 Swenden, W., “Is the European Union in Need of a Competence Catalogue? Insights from Comparative Federalism”, 42 *JCMS*, 2004, p. 375.

100 Sobre la diferencia entre sistemas competenciales de separación y sistemas competenciales de cooperación, véase Lenaerts, K., “Federalism: essential concepts in evolution –the case of the European Union”, *Fordham International Law Journal*, 21, 1997, pp. 746 y ss.

101 De hecho el reforzamiento del poder de los estados federados mediante la preeminencia de su autonomía frente al Estado federal como principio interpretativo fracasó. Young, E. A., “Protecting Member State Autonomy in the European Union: Some Cautionary Tales from American Federalism”, *New York University Law Review*, 77, 2002, p. 1.724.

van a emplear en función de las coordenadas políticas e institucionales en las que van a desarrollar su función.¹⁰²

En sistemas altamente conflictivos, los tribunales deben encontrar una interpretación jurídica convincente en todos los casos. Dado que este fin posiblemente es inalcanzable, se acude a la lógica jurídica como paradigma incontestable. Y esta lógica jurídica vendría dada, principalmente, por la interpretación literal. En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha concretado minuciosamente las materias y funciones de los títulos competenciales. Sin embargo, dicha jurisprudencia es extremadamente ambigua y ha permitido un elevadísimo número de excepciones.¹⁰³

En consecuencia, no existe una voluntad de cooperar a la hora de distribuir las competencias y se tiende a recurrir a los tribunales. Pero la jurisprudencia tampoco sirve para cerrar el conflicto porque es excesivamente detallada y cambiante, en otros términos, no ha sido capaz de fijar parámetros generales y carece de una mínima previsibilidad. Estas deficiencias hacen que, sistemáticamente, sea preciso acudir otra vez al Tribunal Constitucional.

Este resultado no es sorprendente. La definición literal de las competencias, la llamada interpretación objetiva de las mismas, puede parecer una subsunción lógica, pero no confiere parámetros válidos aplicables a todos los casos futuros. La interpretación gramatical, en realidad, está profundamente cuestionada.¹⁰⁴ Primero, el sentido de una norma no es solo la suma del significado de cada palabra. Segundo, hasta la palabra más común tiene varios significados, y tercero, el significado de una palabra depende de su contexto.¹⁰⁵

En definitiva, el Tribunal acaba indefectiblemente decidiendo hasta el último detalle. Sin embargo, la diferencia entre un concepto jurídico indeterminado y

102 Un estudio comparado de los diferentes métodos interpretativos que adoptan los tribunales constitucionales en los sistemas competenciales se puede consultar en González Pascual, M. "Methods of Interpreting Competence Norms: Judicial Allocation of Powers in a Comparative Perspective", *German Law Journal*, 9, 2013.

103 Una evaluación crítica de esta jurisprudencia en AJA, E.; Viver Pi-Sunyer, C., "Valoración de 25 años de autonomía", *REDC*, núm. 69, 2003.

104 Sunstein, C. R., "Interpreting Statutes in the Regulatory State", *HLR*, 103, 1989-1990, 415-425.

105 Ekelöf, O. "Teleological Construction of Statutes", *Legal Reasoning*, volume II, Aarnio, A.; MacCormick, N. (eds.), Dartmouth Publishing, 1992, pp. 378-379.

una decisión discrecional no es evidente,¹⁰⁶ y las definiciones de los tribunales no suelen ser las únicas plausibles. Ahora bien, si se opta por una interpretación gramatical, por una definición detallada de cada precepto, se corre el riesgo de que el Tribunal se erija en el único intérprete válido de la Constitución, no en vano la definición exhaustiva de los artículos constitucionales cierra el paso a los acuerdos políticos futuros.¹⁰⁷ Y esto es lo que ha pasado en el caso español. La apuesta por la delimitación objetiva no ha servido tanto para delimitar las competencias del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, como para otorgar un lugar preeminente al Tribunal Constitucional.¹⁰⁸

Las reformas de los estatutos de autonomía, especialmente del Estatuto de autonomía de Catalunya y del de Andalucía, intentaron dar estabilidad al sistema, enumerando exhaustivamente las competencias autonómicas y redefiniendo las principales técnicas competenciales.¹⁰⁹ De este modo se insistía en la delimitación objetiva, buscando que la norma sustituyera futuros acuerdos políticos, de los que se desconfiaba. Sin embargo, en realidad la interpretación gramatical es también una estrategia que refleja la preferencia entre diversas opciones.¹¹⁰ La definición que se propone, por un tribunal o por un legislador, no deriva de una lógica incontestable. Por tanto, su éxito depende de la aceptación de la contraparte de esta nueva propuesta.

Es innegable que la reforma de los estatutos de autonomía suponía un salto cualitativo que debía ser tomado en cuenta por el Tribunal Constitucional, apostando por una mayor confianza hacia las autonomías.¹¹¹ Sin embargo, el Tribunal Consti-

106 Emhke, H. "Ermessen" und „unbestimmter Rechtsbegriff“ im Verwaltungsrecht, Mohr Siebeck, 1960, p. 26.

107 Wahl, R., "Der Vorrang der Verfassung", *Der Staat*, 1981, p. 507.

108 López Guerra, L., "El futuro del Estado de las autonomías", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32, 2007, pp. 14-15.

109 Acerca del modelo competencial propuesto por los nuevos estatutos de autonomía, entre otros, Albertí Rovira, E., "El blindatge de les competències i la reforma estatutària", *RCDP*, n° 31, 2007; Tornos Mas, J., "Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía", *Informe comunidades autónomas 2006*, AAVV, IDP, Barcelona, 2007; Viver Pi-Sunyer, C., "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats", *La distribució de competències en el nou Estatut*, AAVV, IEA, Barcelona, 2007, pp. 13-51.

110 Sunstein, C. R., ob. cit., p. 424.

111 González Pascual, M., *El proceso autonómico ante la igualdad en los derechos constitucionales*, IVAP, Oñati, 2007, p. 180.

tucional impuso su jurisprudencia relativa al reparto competencial al estatuyente sin analizar seriamente la propuesta del mismo, sin discutir sus ventajas o inconvenientes y sin modificar mínimamente su propia construcción.¹¹²

La apuesta hasta las últimas consecuencias por la interpretación gramatical le llevó a rechazar cualquier modificación de la misma, como si la definición de las competencias que ha desarrollado a lo largo de innumerables sentencias fuera lógica e incontestable.¹¹³ De tal manera que, como consecuencia de la conocida STC 31/2010, el sistema parece seguir abocado a una elevada conflictividad competencial que tan solo puede resolverse caso a caso ante los tribunales.¹¹⁴

Este fallo del sistema competencial, su completa dependencia de las decisiones jurisdiccionales, es particularmente problemático si se proyecta sin modular sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. De hecho, su participación en cuestiones europeas no puede depender de los órganos jurisdiccionales. La lentitud de los órganos jurisdiccionales y su formalismo se contraponen al dinamismo de las negociaciones en la Unión Europea.

Además, la definición de las competencias en el Estado autonómico no coincide con la distribución de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros. La posibilidad de que se vean implicadas competencias estatales y autonómicas en una política europea es elevadísima, y la decisión sobre la participación de las regiones debe tomarse en plazos muy perentorios. Las decisiones judiciales son relativamente aptas para favorecer la participación autonómica en la ejecución del derecho de la UE, pero afrontan límites insalvables a la hora

112 González Pascual, M., "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional", *TRC*, núm. 27, 2011, p. 517.

113 El Tribunal no solo se equivoca al actuar como si las competencias fueran silogismos sin consideraciones valorativas, sino particularmente al considerarse el único intérprete válido de la Constitución. Obviamente, le corresponde tomar la decisión en último término, pero las interpretaciones de los restantes actores constitucionales deben ser escuchadas, y eso implica ser discutidas cuando van a ser rechazadas. En este caso, se trataba de una norma que forma parte del bloque de constitucionalidad y que había sido aprobada por las Cortes Generales, por una elevada mayoría en el Parlamento autonómico, y que fue sometida a referéndum. Estas circunstancias debieron ser tenidas en cuenta. González Pascual, M., "La posición", ob. cit., pp. 513-514.

114 Son múltiples los comentarios y análisis que se han publicado sobre la STC 31/2010. Entre otros trabajos, se pueden consultar los recogidos en el número especial de la *Revista Catalana de Dret Públic* de 2010, en el número 27 de 2011 de *Teoría y Realidad Constitucional* y en el número 12 de 2011 de la *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*.

de garantizar su intervención directa, o en cooperación con el Estado, en los foros europeos.

Si la participación de las Comunidades Autónomas en la UE depende de la decisión, en cada caso, del Tribunal Constitucional, nunca será plena ni adecuada. La decisión siempre llegará tarde y estará condicionada por el formalismo que caracteriza al derecho. Un acuerdo global y la coordinación permanente son los únicos mecanismos factibles para articular la participación autonómica en la Unión Europea adecuadamente.

Este es el tercer problema del modelo: exige que las Comunidades Autónomas adopten una posición común por consenso, y en múltiples ocasiones deben llegar a un acuerdo también con el Estado, en el marco de un sistema caracterizado por el conflicto. Pese a esta realidad, no crea un foro adecuado para permitir las negociaciones, y se apoya en las conferencias sectoriales, cuyo funcionamiento es irregular y deficiente

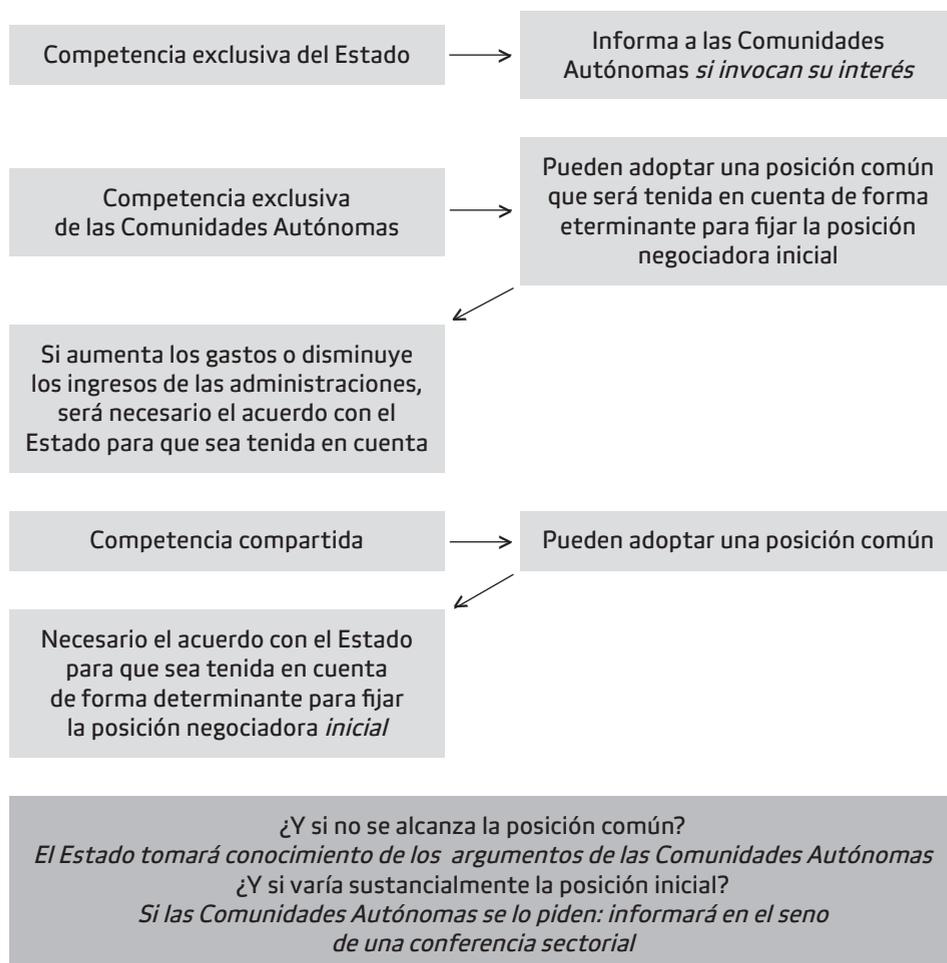
Por tanto, las Comunidades Autónomas estaban forzadas a llegar a un acuerdo con el Estado sobre el tipo de competencia, y determinada ésta debían alcanzar una posición común que, en múltiples ocasiones, debía consensuarse con el Estado posteriormente. Y todos estos trámites debían llevarse a cabo en el marco de una conferencia sectorial.¹¹⁵

Como se pone de relieve en el Cuadro 2, el sistema se basa en una visión rígida del sistema de competencias, que condiciona el alcance de la participación de las Comunidades Autónomas. Exige un esfuerzo notable de las mismas, ya que han de llegar a acuerdos entre ellas y con el Estado, y otorga una posición claramente preponderante al Estado.

115 Bustos Gisbert, R., "Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994", *REDC*, 1995, p. 165.

Cuadro 2

Influencia de las Comunidades Autónomas en la posición negociadora del Estado



De hecho, la única recompensa para las Comunidades Autónomas es la posibilidad de determinar la posición negociadora inicial del Estado. Ahora bien, si el Estado modifica su posición tan solo está obligado a informar posteriormente sobre los motivos del cambio a petición de las Comunidades Autónomas. No es de extrañar que tan solo se alcanzase una posición común a propósito del Tratado de Amsterdam.¹¹⁶

116 Al respecto, Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea", *Informe Comunidades Autónomas 1997*, AAVV, Instituto de Derecho Público, 1998, Barcelona, pp. 525 y ss.

El procedimiento de participación interna en la voluntad del Estado en asuntos comunitarios no terminó de funcionar. El resultado fue el bloqueo del sistema: la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea mediante la conformación de la voluntad del Estado en el ámbito estrictamente nacional, sin abrir canales de participación directa, simplemente fracasó.

En cierto sentido este resultado podía haberse esperado: ya este mismo modelo fracasó en la RFA, ya que solo una vez, de las 37 que se intentó, se alcanzó una posición común y a propuesta de la federación.¹¹⁷

Si bien la carencia de un órgano como el Bundesrat, que aglutina las voluntades de los *Länder*, y la realidad de un sistema asimétrico, con muy diversos grados de autonomía en él, tampoco aconsejan arbitrar un mecanismo que permita tomar las decisiones contra el voto de las Comunidades Autónomas con un mayor bagaje competencial. El consenso posiblemente sea la única manera de concitar un mínimo acuerdo que sea respetado por todas las partes.¹¹⁸ Por tanto, el propio modelo autonómico aboca a fórmulas de acuerdos complicados que solo pueden surgir en el seno de las conferencias sectoriales, ya que se carece de otra red de cooperación.

El grupo de trabajo que se había creado para reformar la CARCE interrumpió todos sus trabajos en 2002.¹¹⁹ La mayoría absoluta que respaldaba al gobierno central tras las elecciones de marzo de 2000 tuvo un impacto directo en el funcionamiento del modelo. Ni siquiera a propósito de la Declaración de Laeken fue posible alcanzar una posición común entre las Comunidades Autónomas.¹²⁰ El sistema de participación de las Comunidades Autónomas sufrió un paréntesis hasta el éxito sin precedentes de los acuerdos de 2004.¹²¹

117 Stöger, F, "Aufgabe und Tätigkeit des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften", *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft*, Magiera, S.; Merten, D. (Hrsg), Duncker & Humblot, Berlin, 1988, p. 109.

118 Roig Molés, E., *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, ob. cit., pp. 293-294.

119 Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea", *Informe Comunidades Autónomas 2002*, AAVV., Instituto de Derecho Público, 2003, Barcelona, p. 500.

120 Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea", *Informe Comunidades Autónomas 2001*, AAVV, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2002, p. 530.

121 Un dato que revela este hecho es que entre 1996 y 2004 la Comisión de Coordinadores de la CARCE tan solo se reunió en dieciocho ocasiones. Martín y Pérez de Nanclares, J., "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *REDC*, núm. 22, 2005, p. 774.

3.2.2. El acceso a la Comisión Europea: el acuerdo sobre la representación autonómica ante los comités de la Comisión Europea

A pesar de que la máxima prioridad de las regiones haya sido siempre participar en el Consejo de la Unión Europea, no debe subestimarse la importancia de la Comisión. En este sentido ostenta prácticamente el monopolio en la iniciativa legislativa,¹²² siendo ésta potestad fundamental por tres razones.

En primer lugar, decide sobre la oportunidad y el comienzo de una actividad normativa de la Unión; en segundo, delimita los márgenes de la actuación legislativa, y en tercero, determina el procedimiento legislativo que va a seguirse.¹²³ Por tanto, cualquier grupo de interés en Europa intenta tener alguna capacidad de influencia en la Comisión.

También para la Comisión es importante tejer una red de cooperación con los diferentes grupos que le permita recibir información para la elaboración de sus propuestas. Además, la interacción con los actores legitima sus decisiones. Por esta vía puede tantear los apoyos con los que su propuesta contará en el Consejo, en el Parlamento Europeo, así como anticiparse a las respuestas de los órganos que en un futuro deberán implementar su decisión.¹²⁴

De hecho la Comisión es una institución abierta a las propuestas y planteamientos de los diversos actores de relieve en Europa, entre los que se encuentran las regiones.¹²⁵ Y las Comunidades Autónomas pueden tratar de incidir en la misma directamente mediante sus delegaciones u oficinas en Bruselas o a través de las

122 Si bien las últimas reformas institucionales en la Unión Europea han debilitado a la Comisión, aunque formalmente mantenga las mismas funciones. Mangas Martín, A., "El escoramiento intergubernamental de la Unión", *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Martín Pérez de Nanclares, J. (coord.), Iustel, Madrid, 2008, pp. 236- 237.

123 Ugartemendia, J. I., ob. cit., p. 23.

124 Christiansen, T.; Larsson, T., *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, pp. 4- 5.

125 Como la propia Comisión reconoció en el *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, Comunicación de la Comisión COM (2001), 428 final, de 25-7-2001 (DO C 287 de 12-10-2001). Esta vía de relación entre la Comisión y las regiones se reconoce expresamente, además, en el art. 2 del Protocolo 2º: "Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta."

asociaciones interregionales.¹²⁶ Esta influencia no debe subestimarse, ya que la Comisión puede buscar no solo información sino apoyos para sus proyectos entre las regiones, incluso frente a los estados de los que éstas forman parte.

No obstante, la capacidad de influencia de las regiones sobre la Comisión tiene dos límites principales. En primer lugar, la Comisión tiende a dirigirse a las asociaciones regionales con preferencia a las regiones concretas;¹²⁷ en segundo lugar, la Comisión busca el apoyo del Estado a la hora de adoptar la decisión final. De manera que la posibilidad de influir en la Comisión depende en gran medida de la importancia que el proyecto tenga para el Estado y de la posición final de éste.¹²⁸

Ahora bien, las Comunidades Autónomas también pueden participar mediante su integración en los comités consultivos integrados en la Comisión, siempre que cuenten con la colaboración del Estado. Estos comités tienen como función principal controlar la ejecución que lleva a cabo la Comisión y están integrados por representantes de los estados. Cada Estado tiene un voto pero pueden asistir otros expertos; esta posibilidad fue utilizada para que las Comunidades Autónomas pudieran acceder a los comités.

Es preciso advertir que la Comisión es una institución independiente de carácter supranacional, "incompatible con injerencias intergubernamentales de cualquier gobierno de los Estados miembros, sea el nacional o sea el de las regiones".¹²⁹ Además, en dichos comités la Comisión impone una coordinación sectorial que busca apartarse las jerarquías nacionales, y promueve una aproximación europea de los expertos.¹³⁰ En todo caso, los comités juegan un papel relevante en el proceso de configuración de las políticas. El intercambio de información ente la Comisión y los integrantes de los comités ayuda a la Comisión cuando se plantea iniciar un procedimiento legislativo.

126 Ugartemendia, I., ob. cit., p. 149. Sobre el diálogo directo entre la Comisión y las regiones, véase Domenichelli, L., *Le regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 55 y ss.

127 "Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union Policy" (COM (2003) 811 final of 19/12/2003)

128 Tatham, M. "Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union", *Regional and Federal Studies*, vol. 18, n. 5, 2008, p. 503.

129 Martín y Pérez de Nanclares, J. "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", ob. cit., p. 780.

130 Goetz, K. H., and HIX, S., *Europeanised politics? European Integration and National Political Systems*, Frank Cass, 2001, p. 212.

Incluso, en ocasiones, la Comisión envía a un comité una iniciativa para una discusión preliminar. Este intercambio puede ser informal, pero en estas discusiones relativas a la implementación de las medidas la Comisión recoge información que usa para la formulación de futuras propuestas.¹³¹

El primer acuerdo sobre la participación autonómica en los comités de la Comisión se alcanzó en noviembre de 1997, tras el pacto de investidura y gobernabilidad entre el Partido Popular y Convergència i Unió. Este acuerdo abrió a las Comunidades Autónomas 55 comités.

Esta participación en los comités empezó a desarrollarse de una manera bastante informal, impulsada por el representante autonómico en cada caso al margen de las conferencias sectoriales. Los comités que fueron abiertos a la participación autonómica eran mayoritariamente consultivos o de gestión.¹³² Si bien no se puede determinar a priori la importancia de cada comité, porque aparte de la denominación del mismo, hay que atender a la materia, intensidad normativa de su regulación, funciones, actividad y frecuencia de las reuniones.¹³³

En los inicios del modelo surgieron diferentes dudas y problemas acerca de la importancia real de los comités que se ofrecían, el reparto aparentemente aleatorio de los mismos entre las Comunidades Autónomas,¹³⁴ y sobre las dificultades de coordinación y acceso a la información. A pesar de ello, esta vía obtuvo desde el principio una valoración positiva por parte de las autonomías.¹³⁵

131 Christiansen, T.; Larsson, T., ob. cit., p. 6.

132 Antes de la reforma de la comitología, los comités eran consultivos, de gestión o de reglamentación. En los primeros la Comisión consulta al comité y debe tener en cuenta su dictamen “en la medida de lo posible”, siendo indicativo. En cuanto a los comités de gestión, la Comisión también podía desoírlos siempre que el Consejo no determinara otra cosa. Las Comunidades Autónomas también han participado en comités de reglamentación. En este caso la Comisión solo podía adoptar la medida de ejecución tras el visto bueno del comité, si no lo obtenía debía remitir su propuesta al Consejo e informar al Parlamento Europeo. Si el Consejo tampoco apoyaba a la comisión, ésta debía hacer una nueva propuesta.

133 Sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los comités de la Comisión resulta imprescindible el trabajo de Fernández Pérez, B., “Comunidades Autónomas y comitología: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva”, *RGDE*, núm 4, 2004.

134 Mangas Martín, A., “La participación”, ob. cit., p. 545.

135 Roig Molés, E., “La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea”, *Informe Comunidades Autónomas 1997*, ob. cit., p. 521.

Durante este primer período se realizaron un par de informes sobre la puesta en práctica del sistema de participación en los comités, y el Ministerio de Administraciones Públicas anunció su intención de ampliar el número de comités. Con dicho fin, se constituyó un grupo de trabajo formado por representantes del Ministerio de Administraciones Públicas y del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla y León y Galicia. Se concluyó que había 95 comités susceptibles de participación autonómica,¹³⁶ y para su reparto se llevó a cabo un debate entre las Comunidades Autónomas en Oviedo.

De esta manera el reparto definitivo fue decidido entre las Comunidades Autónomas de común acuerdo y remitido por la Junta de Castilla y León al gobierno español el 5 de marzo.¹³⁷ Mediante un tercer acuerdo se abrieron 91 comités a la participación autonómica (período 2007-2011). Conforme al acuerdo, esta participación se podría revisar si se producía cualquier tipo de creación o supresión de los comités, aunque no fijaba qué criterios se seguirían. No obstante, se aprobaron varios acuerdos y normas internas para ir mejorando la participación de las Comunidades Autónomas en la UE.

Así, el 28 de noviembre de 2000 ya se había creado un Grupo de Trabajo sobre la Participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión, que elaboró un proyecto de reglamento de funcionamiento. Como resultado, en la reunión de la CARUE de 10 de marzo de 2003 se adoptaron un conjunto de reglas generales sobre la participación autonómica en los comités.¹³⁸

De la lectura de las mismas se deduce que su puesta en marcha depende de la coordinación entre las Comunidades Autónomas y con el Estado, de la capacidad de las Comunidades Autónomas para alcanzar acuerdos entre sí y del papel absolutamente central que juega el representante de cada Comunidad Autónoma.

136 Finalmente se repartieron 71 comités.

137 Informe de la CARCE sobre el proceso de participación de funcionarios de Comunidades Autónomas en los comités de ejecución o de comitología durante el período 2003-2006.

138 “Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea”, <http://www.seap.minhap.gob.es>. Gran parte de la información que se maneja en este trabajo está o ha estado accesible a través de la antigua página web del Ministerio de Política Territorial. No obstante, ha podido ser completada gracias a la información suministrada por José María Vidal, José María Medina y Manuel Cienfuegos. Agradezco a los tres su ayuda y amabilidad.

Las Comunidades Autónomas deben repartirse de común acuerdo los comités en los que desean participar.¹³⁹ Acordado este extremo, cada Comunidad Autónoma designa su representante y comunica a la Secretaría de la CARUE los nombres de los responsables, que asistirán a los comités en nombre de todas las Comunidades Autónomas.

La representación autonómica se fija por cuatro años, y corresponde por cada período de manera sucesiva a dos Comunidades Autónomas. Para garantizar la continuidad de las Comunidades Autónomas responsables durante este período pueden trabajar de manera coordinada. Para preparar las reuniones de los comités, la Administración del Estado se compromete a enviar al representante de la Comunidad Autónoma toda la información pertinente, el cual se la reenviará a las Comunidades Autónomas. Estas discutirán y podrán adoptar una posición sobre las cuestiones a tratar en los comités, que se trasladará al Estado para que la “tomen debidamente en cuenta”.¹⁴⁰

Conviene destacar que, si bien las decisiones deberán tomarse preferentemente en los foros preexistentes (básicamente las conferencias sectoriales), se permite una cierta flexibilidad, ya que cuando el calendario de la propia Comisión exija que las decisiones se tomen con cierta celeridad, los representantes autonómicos podrán convocar a los responsables de cada materia de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, el representante de la Administración del Estado dirige la negociación y emite el voto, aunque el representante autonómico, previo acuerdo con la representación del Estado, puede intervenir. En conclusión, el representante de la Administración del Estado puede considerar que no debe intervenir el representante de las Comunidades Autónomas, con independencia de que exista o no un acuerdo entre ellas.

Asimismo, se establecen una serie de normas sobre intercambio de información entre las Comunidades Autónomas y el Estado, y la coordinación y seguimiento

139 Se establecen unos criterios para este reparto que no se limitan al sistema competencial. Así, se determina que el fundamento de la participación de las Comunidades Autónomas es triple: las competencias de las Comunidades Autónomas sobre las materias de las que traten los diversos comités; la voluntad expresa de un número significativo de Comunidades Autónomas o la existencia de un interés en la participación, y la disponibilidad de personal con capacitación técnica adecuada para participar en las reuniones de los comités (Apartado I.1, “Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea”).

140 Apartado III.3 Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea.

por parte de la CARUE. En este sentido, aparte de las evaluaciones periódicas del sistema que pueda llevar a cabo la CARUE, las Comunidades Autónomas deberán presentar en su seno un informe sobre participación en los comités de la Comisión en el primer trimestre del último año de cada período. Dicho informe podrá incluir propuestas y observaciones sobre las reglas de funcionamiento de la participación de las Comunidades Autónomas en los comités.

En consecuencia, se ha optado por un sistema en el que prepondera el representante estatal, y de hecho no se hace remisión al acuerdo de 1994 para determinar el peso real de las posiciones comunes de las Comunidades Autónomas,¹⁴¹ de manera que no existe una vinculación entre la participación del representante autonómico y las competencias de las Comunidades Autónomas. La Administración del Estado ni siquiera debe mostrar una cierta deferencia cuando se trate de asuntos prioritariamente autonómicos.

También se ha cuestionado que no se abran a las Comunidades Autónomas comités que caen en el ámbito competencial autonómico,¹⁴² de manera que el Estado parece querer conservar su acceso único a las discusiones que afectan a competencias que no le corresponden en exclusiva.¹⁴³ Se pone así de relieve cómo la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea padece las rigideces del sistema autonómico.

141 Aunque en el acuerdo para el período 2007-2011 expresamente se establece que podrán aplicarse por analogía las reglas establecidas en el acuerdo de 2004 sobre participación en el Consejo.

142 Martín y Pérez de Nanclares, J. "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", ob. cit., p. 781.

143 Según el último informe publicado por la Comisión antes de la entrada en vigor de la reforma de la comitología prevista por el Tratado de Lisboa, había 266 comités a 31 de diciembre de 2009. Si tomamos en cuenta las materias en las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias deberían tener acceso a los comités de agricultura (15), educación y cultura (6), medio ambiente (36), salud y consumidores (16), empleo, asuntos sociales y políticas de igualdad (5), política regional (1), asuntos marítimos y pesca (4), investigación (7), empresa e industria (39), sociedad de la información y medios de comunicación (8). En otros términos, las competencias de las Comunidades Autónomas están directamente implicadas en 110 comités. Además, es preciso tener en cuenta que se tratan temas que afectan a potestades autonómicas en diversos comités de energía y transportes (39) y estadísticas (10). En el caso del País Vasco y Catalunya, dadas sus competencias en la materia, sería de elevado interés participar en diversos comités en Justicia, Libertad y Seguridad (en el que hay comités como Protección de Víctimas, Prevención y Lucha contra el Crimen, Terrorismo y Otras Amenazas a la Seguridad, Derechos Fundamentales y Ciudadanía). Datos extraídos del *Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités en 2009*. COM (2010) 354 final, de 2 de julio de 2010.

De una parte el Estado sigue entendiendo las relaciones con la Unión Europea en clave de competencia estatal, de la otra sigue sin aceptarse que las políticas europeas suelen ser horizontales y afectan diversos ámbitos, y esta concurrencia de actores debería proyectarse en las delegaciones nacionales ante la Unión. Los continuos cambios en los comités, además, conllevan que tan solo un acuerdo continuo, basado en los intereses legítimos de los diferentes actores, permita a las Comunidades Autónomas participar de manera adecuada en los mismos.

En cuanto a la actuación de las Comunidades Autónomas, se ha optado por enviar técnicos desde las diversas consejerías, dejando al margen a las delegaciones u oficinas autonómicas en Bruselas.¹⁴⁴ Sin embargo, debería hacerse un uso más decidido del personal que trabaja hace tiempo en Bruselas dada la complejidad del proceso europeo, dada la importancia de las relaciones interpersonales en los procesos de negociación e intercambio de información, la alta especialización del personal de las delegaciones del Gobierno en Bruselas y la necesidad de coordinar dentro de cada Comunidad Autónoma la información y las iniciativas relativas a la Unión Europea.

En todo caso, la cooperación entre las Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado ha funcionado mejor de lo que quizá cabría esperar, posiblemente por el interés de las autonomías en acceder a los comités de la Comisión y por la flexibilidad del sistema, que otorga un rol central al representante de cada Comunidad Autónoma

De hecho, la apertura de los comités de la Comisión a las Comunidades Autónomas recibió valoraciones cada vez más positivas de la misma. A finales de 2006 la CARCE decidió prorrogar el acuerdo sin modificar la metodología dado el éxito de la experiencia.¹⁴⁵ Esto motivó que se suscitara con fuerza la cuestión de por qué no se permitía acceder a las Comunidades Autónomas al Consejo de la Unión Europea.

Como ventajas inmediatas de una mayor participación, se habían apuntado tradicionalmente la mejora en la obtención de información, la mayor sensibilización europea de las administraciones autonómicas, la toma de conciencia de la posibili-

144 Castellà Andreu, J., "Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea", *REAF*, núm. 6, 2008, p. 59.

145 Donaire Villa, F. J., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2006", *Informe Comunidades Autónomas 2006*, ob. cit., p. 673.

dad de participación e, incluso, la mejora de la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado.¹⁴⁶

Sin embargo, el tercer acuerdo terminó a finales de 2011. Su renovación era indispensable porque la comitología ha sido reformada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con el objeto de otorgar más poder al Parlamento Europeo y a la Comisión. Los estados miembros siguen participando en los llamados actos de ejecución (art. 291 TFUE), respecto de los que se siguen aplicando las normas de la comitología, aunque desde diciembre de 2011 se ha simplificado el sistema y los comités son consultivos o de reglamentación. Además, respecto de los llamados actos de delegación (art. 290 TFUE) no se aplican las reglas de la comitología.¹⁴⁷

El acuerdo debía, por tanto, modificarse para asegurar que las Comunidades Autónomas mantienen su participación en los comités *ex art.* 291 TFUE.¹⁴⁸ Esta renovación era una ocasión idónea para que se tomara en consideración el éxito de los acuerdos, especialmente la capacidad de coordinación que han demostrado las Comunidades Autónomas. Por este motivo, tendrían que haberse abierto a la participación autonómica todos los comités que fueran del interés de las Comunidades Autónomas, dada la transversalidad de las políticas europeas y su capacidad de afectación en las normas y decisiones autonómicas.

En noviembre de 2012 se cerró el cuarto y último acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas relativo a la participación de estas últimas en los comités de la Comisión. La mera lectura del listado de de comités abiertos a las Comunidades Autónomas demuestra las carencias del acuerdo.¹⁴⁹ Sorprendentemente, el número de comités ha bajado a

146 Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea", *Informe Comunidades Autónomas 1999*, AAVV, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000, p. 548.

147 Sobre la reforma de la comitología véase, entre otros, Heritier, A., "Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed", *JCMS*, vol. 50, 2012, pp. 38 y ss, y Craig, P. "Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation", *ELRev*, vol. 36, 2011, pp. 671 y ss.

148 Asimismo es indudable que la Comisión, fiel a su modo de trabajo, también se abrirá al diálogo y a la comunicación con los expertos nacionales respecto de los actos delegados. Las Comunidades Autónomas tendrán entonces un interés legítimo en participar. Al respecto, véase Metselaar, A., "The Functions of Comitology –What will Lisbon change?", <http://www.riskregulation.eu/files/wpapers>. De ahí que sea necesario un nuevo acuerdo que resuelva las limitaciones del actual y responda a la reforma de la comitología.

149 <http://www.seap.minhap.gob.es>.

72, frente a los 91 del anterior acuerdo,¹⁵⁰ y las áreas son las mismas. Este acuerdo sigue sin responder completamente a las exigencias constitucionales que emanan del principio de autonomía política.

3.2.3. La participación en la REPER: el consejero de Asuntos Autonómicos

Las representaciones permanentes de los estados desempeñan un papel fundamental en el engranaje de la UE, ya que sirven de enlace entre las instituciones europeas y los estados miembros. Sus miembros actúan como portavoces de su Estado en los diferentes comités y grupos de trabajo en la UE. Además, coordinan la participación del Estado en los diversos órganos y, tanto por canales institucionales como mediante vías informales, canalizan la información relativa al conjunto de las propuestas y decisiones de la Unión Europea.

La REPER del Estado español cuenta un personal de más de doscientos miembros que vive de manera permanente o temporal en Bruselas. De hecho, para su funcionamiento es clave el conocimiento directo que su personal tiene no solo de la UE, sino de los miembros de las instituciones europeas y de otras delegaciones estatales. No en vano, en el proceso negociador europeo las reuniones informales y el contacto personal y continuado entre los miembros de las delegaciones son fundamentales.

Los miembros de los comités y grupos de trabajo a menudo conforman un círculo pequeño de expertos o funcionarios que se conocen desde hace años, y muchas veces coinciden las mismas personas tanto en los comités de la Comisión como en los grupos del Consejo. Estos contactos personales no se limitan a las reuniones en el seno de los órganos europeos, sino que con frecuencia negocian de manera extraoficial las propuestas.¹⁵¹

La REPER desempeña, en definitiva, un papel central a la hora de definir, dirigir y coordinar la posición del Estado español en la UE. De hecho, actúa en prácticamente todos los frentes, ya que debe anticipar las posibilidades de promoción de los

150 Y frente a los 268 que recoge el último informe de la Comisión Europea sobre la actividad de los comités en 2011, SWD (2012), 394 final. http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/annual_report_2011_es.pdf.

151 Baier, Ch., *Bundesstaat und Europäische Union*, Duncker & Humblot, Berlin, 2007, pp. 115 y ss; Halfmann, R., *Entwicklungen des Deutschen Staatsorganisationsrechts im Kraftfeld der europäischen Integration*, Duncker & Humblot, Berlin, 2000, 263 y ss.

intereses del Estado y elaborar la estrategia de negociación, valorar los posibles intercambios de interés, centralizar las directrices europeas, hacer un seguimiento de los plazos de implementación de la normativa europea y prever las implicaciones legales de posibles procesos ante el Tribunal de Justicia.¹⁵²

No es de extrañar que una de las condiciones del pacto de investidura y gobernabilidad fuera que las Comunidades Autónomas pudieran acceder a la REPER. El objetivo del acuerdo sobre la creación de un consejero para Asuntos Autonómicos en la REPER de España ante la Unión Europea, de 22 de julio de 1996, era emular el observador de los *Länder* alemán. Esta figura depende exclusivamente de las regiones y, si bien no tiene ni voz ni voto en Bruselas, permite a los *Länder* disponer de un representante directo en los órganos e instituciones comunitarias. Su función principal es, por tanto, servir de fuente de información directa.¹⁵³

Sin embargo, mientras el observador de los *Länder* es nombrado y financiado exclusivamente por los *Länder*,¹⁵⁴ la Consejería para Asuntos Autonómicos nació como una oficina dentro de la REPER cuyos miembros eran nombrados, dirigidos, controlados y subvencionados por el Estado. Eran, por tanto, representantes del Estado con la tarea de informar a las Comunidades Autónomas directamente o mediante las delegaciones u oficinas autonómicas en Bruselas.

En definitiva, implicaba una cierta reorganización administrativa de la REPER al asumir un representante estatal la función de ser un enlace visible con las Comunidades Autónomas.¹⁵⁵ No podía cumplir las expectativas autonómicas porque ni era una figura que les inspirase confianza, al no participar en su nombramiento, ni se establecieron canales de información mínimamente adecuados entre la Consejería y las Comunidades Autónomas.¹⁵⁶

152 Westlake, M.; Galloway, D., ob. cit., p. 316.

153 Las regiones tienen representantes en sus respectivas REPER en Bélgica, Italia, Alemania y Austria. Ares Castro-Conde, C., *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, ob. cit., p. 256.

154 El convenio entre los *Länder* sobre esta figura puede consultarse en <http://www.laenderbeobachter.de>.

155 Matía Portilla, F. J., "Otros instrumentos de participación", *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Biglino Campos, P. (coord.), IDP / Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 162.

156 Roig Molés, R., *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, ob. cit., pp. 198-203.

Esta situación cambia con el acuerdo de 9 de diciembre de 2004, conforme al cual los puestos de la Consejería se desempeñan por funcionarios propuestos por las Comunidades Autónomas y designados por la CARUE. Se integran en la REPER, sometidos a su jerarquía, pero sirven de enlace entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas y centran su actividad en coordinar e informar sobre cuestiones que afecten a las Comunidades Autónomas. Los consejeros son elegidos por un período de tres años prorrogable por consenso entre las Comunidades Autónomas, debiendo garantizarse la sucesión.

La Consejería no es una figura estrictamente autonómica, pero tiene un especial vínculo con las Comunidades Autónomas, que comienzan a tener “ojos y oídos” en los órganos principales de la Unión Europea. Así, en la medida en que se integran en la REPER, pueden acceder incluso a reuniones de los grupos de trabajo del Consejo y al COREPER en los supuestos en los que las Comunidades Autónomas aún no tienen acceso directo.¹⁵⁷ En este sentido merece la pena destacar que frecuentemente acude a las reuniones del Comité Especial de Agricultura¹⁵⁸ y a las reuniones informales del Consejo.¹⁵⁹

En la medida en que actúa de enlace entre las Comunidades Autónomas y la REPER, entre las funciones de la Consejería destaca su obligación de transmitir a las Comunidades Autónomas toda la documentación referida a actividades y propuestas de las instituciones de la Unión Europea que les puedan ser de interés. También debe organizar reuniones informativas entre representantes autonómicos y consejeros sectoriales de la REPER, apoyar la coordinación de las delegacio-

157 El observador de los *Länder* está más limitado porque, aunque el convenio que lo regula establece que ha de acudir a las reuniones del COREPER, participar e informar posteriormente a los *Länder*, como la Federación no es parte del convenio no está obligada y puede denegar dicha participación. De hecho, en la práctica, el Bundesrat nombra dos representantes que acuden a las reuniones del Gobierno federal preparatorias del COREPER y del Comité Especial de Agricultura. Escher, H., “Ländermitwirkung und der Ausschuss der Ständigen Vertreter”, *Europapolitik der deutschen Länder*, Borknhagen, F. H. U (Hrsg.), Leske Budrich, Opladen, 1998, pp. 51 y ss; PAHL, M. O, ob. cit., pp. 306-309.

158 Como se deduce de la lectura de los informes que anualmente publicaba el Ministerio de Política Territorial sobre el cumplimiento de los acuerdos de 2004. Igualmente suele acudir al grupo de trabajo Política Exterior de Pesca, si bien en este segundo caso se debe al veto del Estado a los representantes de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo de pesca. Elvira Ayuso, L., “Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Catalunya”, *REAF*, núm 8, 2009, p. 102.

159 *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2009*, <http://www.seap.minhap.gob.es>.

nes u oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, así como las reuniones entre representantes autonómicos y responsables de la Unión Europea.

Estos consejeros han conseguido formar parte de la red de instrumentos para la participación en la Unión Europea de que disponen las Comunidades Autónomas reuniéndose con asiduidad con miembros de las delegaciones u oficinas autonómicas en Bruselas y con los representantes de las Comunidades Autónomas que viajan a Bruselas.¹⁶⁰ Este hecho pone de manifiesto que es una figura útil para las Comunidades Autónomas, a pesar de que hayan surgido problemas eventuales a la hora de su nombramiento.¹⁶¹

También debería potenciarse su intervención en el COREPER, especialmente mientras la participación de las Comunidades Autónomas siga estando limitada prácticamente a cuatro formaciones del Consejo y a sus grupos de trabajo. Esta restricción podría en cierto sentido compensarse con una potente Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER. Para ello el primer paso sería aumentar su peso, ya que, frente a los más de doscientos empleados de la REPER, la Consejería solo tiene dos miembros.

Asimismo, sería necesaria una mayor integración de las Comunidades Autónomas en la REPER. Al respecto sería de interés que también hubiera representantes autonómicos en las reuniones que se producen habitualmente en Madrid entre la Secretaría de Estado de la Unión Europea (SEUE) y miembros de la REPER para preparar las reuniones en Bruselas del COREPER y del Comité Especial de Agricultura. De este modo las Comunidades Autónomas tendrían acceso directo e inmediato a la evolución de las negociaciones en la Unión Europea y, muy en particular, a la estrategia del gobierno español.

En otros términos, sin perjuicio de que la Consejería para Asuntos Autonómicos pueda desempeñar un papel valioso para las Comunidades Autónomas, el objetivo debe ser que la REPER, cuando menos en su funcionamiento, refleje el diseño constitucional del Estado. Esto solo se conseguiría integrando a representantes

160 Castellà Andreu, J., ob. cit., p. 88.

161 Los consejeros fueron nombrados en 2005, de manera que debía procederse a un nuevo nombramiento en 2008. En este caso uno de los consejeros propuesto no fue aceptado por el Estado, que, en el seno de la Comisión de Coordinadores, puso de manifiesto que no se cumplía el principio de rotación ya que se pretendía renovar uno de los consejeros. Este hecho bloqueó el nombramiento hasta el año 2009. Donaire Villa, F. J. "La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2008", *Informe Comunidades Autónomas 2008*, AAVV, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2009, p. 673.

autonómicos en el conjunto de tareas de la REPER, para lo cual es indispensable que haya un aumento del personal y medios. También sería necesario que las Comunidades Autónomas tuvieran una comunicación fluida con la SEUE, dado el enorme peso de la misma en la elaboración de la posición estatal en asuntos europeos.¹⁶²

Ahora bien, la REPER y la SEUE no son los únicos órganos que participan de manera directa en las estructuras europeas, sino que los diferentes departamentos ministeriales también intervienen ante las instituciones europeas sin que su actuación sea dirigida, y en ocasiones ni conocida, por la REPER y la SEUE.

De hecho, los ministerios se reparten la participación en los comités y los grupos de trabajo por materias sin que exista una clara coordinación entre los mismos y, con demasiada frecuencia, sin contar con la SEUE, de tal manera que, si bien los miembros de la REPER viajan con frecuencia a Madrid para reunirse con la SEUE e intercambiar información y decidir las estrategias a seguir, gran parte de los funcionarios y técnicos de la administración española no participan en estas reuniones y pueden seguir incluso instrucciones contradictorias. De esta forma la REPER tiene una mayor capacidad de influencia una vez que los proyectos llegan al COREPER, pero en las fases anteriores puede no haber participado.¹⁶³

Así, se han detectado tanto problemas de coordinación entre los ministerios como deficiencias en el engarce de la SEUE y la REPER con los ministerios. Estas carencias son particularmente relevantes desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, ya que la correcta integración del Estado autonómico con el proceso europeo exige una elevada coordinación de los servicios gubernativos y administrativos encargados de gestionar la política europea.¹⁶⁴

A la dificultad de coordinar diecisiete administraciones autonómicas, se unen los problemas derivados de las carencias de la administración estatal. Las actuaciones

162 Sobre la SEUE cabe consultar Rubio Llorente, F. (dir.), *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008*, CEPC, Madrid, 2008, www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf.

163 Sobre el funcionamiento de la REPER del Estado español, véase Molina Cienfuegos, I. "Coordinación administrativa y capacidad gubernamental en el proceso normativo comunitario", *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español*, Rubio Llorente, F. (dir.), ob. cit., pp. 590 y ss.

164 Closa, C.; Molina, I., "La elaboración y coordinación por el gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa". Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org>.

nes directas y aisladas de los ministerios pueden quedar completamente fuera del alcance de las Comunidades Autónomas. No en vano sus enlaces principales son la REPER y la CARUE, en las que participan el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Administraciones Públicas. Obviamente, las Comunidades Autónomas pueden ser informadas por los ministerios respectivos mediante las conferencias sectoriales en función de la materia, pero éstas tienen un funcionamiento irregular y, en algunos casos, en la práctica no existen.¹⁶⁵

Una adecuada coordinación de servicios también podría ser beneficiosa para los servicios estatales, ya que podrían disponer del personal especializado que las Comunidades Autónomas envían a los comités de la Comisión, así como de las propias oficinas y delegaciones en Bruselas. De este modo se haría una gestión más adecuada de los recursos, se daría respuesta a las demandas autonómicas y mejoraría la dirección y coordinación de la política europea por parte del Estado español.¹⁶⁶

3.2.4. El acceso al Tribunal de Justicia

La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia es particularmente compleja e insatisfactoria, ya que su *locus standi* en los procedimientos jurisdiccionales en la Unión Europea está condicionado por la propia normativa europea.

De hecho, el Tribunal de Justicia ha sido una institución “cerrada” a las regiones, de manera que si una norma o actuación de las regiones es objeto de recurso en Luxemburgo solo puede ser defendida por las autoridades estatales, que podrían perfectamente ser contrarias a la normativa o actuación regional. Esta circunstancia muestra hasta qué punto se puede decir que la UE está ciega frente al hecho federal.¹⁶⁷

165 Los informes elaborados por el Ministerio de Política Territorial son muy elocuentes al respecto. Entre 1981 y 2012 trece conferencias sectoriales se reunieron en menos de diez ocasiones y otras seis en menos de veinte. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. *Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante 2012*. <http://www.seap.minhap.gob.es>.

166 Molina Cienfuegos, I., “Coordinación administrativa y capacidad gubernamental en el proceso normativo comunitario”, *ob. cit.*, p. 616.

167 Weatherill, S., *ob. cit.*, pp. 4-5.

De ahí la importancia de los acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el Tribunal de Justicia. De hecho, la única posición común alcanzada por las Comunidades Autónomas antes de la firma de los acuerdos de 2004 expresamente solicitaba al Estado que se facilitara a las Comunidades Autónomas el acceso al entonces Tribunal de las Comunidades Europeas. Este hecho muestra por sí solo la importancia que el Tribunal de Luxemburgo tiene para las Comunidades Autónomas.¹⁶⁸

La interacción con el Tribunal de Justicia no solo permite defender la norma o interés nacional en juego en cada caso, sino que los estados miembros han tomado conciencia de la posibilidad de influenciar la política europea a largo plazo a través del intercambio de argumentos con Luxemburgo.¹⁶⁹ Desde la perspectiva de las regiones, la posibilidad de promover una determinada visión de las políticas europeas mediante la participación en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia no debe ser subestimada.

La jurisprudencia ha exigido a las regiones el cumplimiento de los mismos requisitos que a los particulares para poder interponer un recurso de anulación, independientemente del estatus constitucional de cada región.¹⁷⁰ En este aspecto, el Tratado de Lisboa ha supuesto un cierto avance al suavizar los requisitos de admisibilidad respecto de los recursos interpuestos por particulares frente a actos reglamentarios que les afecten directamente y que no precisen de ejecución.¹⁷¹ Esta modificación beneficia a las regiones. Sin embargo, fuera de estos supuestos, las Comunidades Autónomas precisan la colaboración del Estado para acceder al Tribunal de Justicia.

168 Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea", *Informe Comunidades Autónomas 1997*, ob. cit., pp. 526- 527.

169 Granger, M. P., "When governments go to Luxembourg...: the influence of governments on the Court of Justice", *ELR*, Issue 29 (1), 2004, p. 12.

170 Una crítica a dicha jurisprudencia en Cienfuegos, M. "El *ius standi* de les regions a la Unió Europea: millorarà el Tractat de Lisboa la legitimació de les Comunitats Autònomes?", *L'Administració autonòmica i l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa*, Olesti, A. (coord.), pp. 117-120, <http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Recerca>.

171 Martín y Pérez de Nanclares, J., "Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado autonómico sin reforma de la Constitución", ob. cit., p. 61. Esta legitimación de las Comunidades Autónomas se complementa con la excepción de ilegalidad, la cuestión prejudicial de validez, y la intervención como coadyuvante en un litigio pendiente de resolución. Una visión completa de esta cuestión en Zelaia Garagarza, M., *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, IVAP, Oñati, 2005.

Al respecto, se alcanzó en el seno de la CARCE el Acuerdo sobre la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias, de 29 de noviembre de 1990.¹⁷² Dicho Acuerdo fue derogado por el Acuerdo de 11 de diciembre de 1997, actualmente en vigor.¹⁷³

El Acuerdo de 1997 prevé la colaboración Comunidades Autónomas-Estado respecto de los recursos de anulación, por omisión, por incumplimiento, cuestión prejudicial y solicitud de dictamen sobre la compatibilidad con los tratados de la Unión Europea de cualquier acuerdo que pretenda celebrar la Unión Europea.¹⁷⁴

Si una Comunidad Autónoma considera que el gobierno central debe instar un procedimiento o intervenir como coadyuvante ante el Tribunal de Justicia, el representante de dicha Comunidad en la CARUE debe ponerlo en conocimiento de la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia.¹⁷⁵

Esta Comisión trasladará dicha petición a los ministerios afectados y a los representantes de las Comunidades Autónomas en la CARUE, que podrán hacer observaciones. Transcurridos diez días naturales la Comisión de Seguimiento dará audiencia a las Comunidades Autónomas que soliciten la intervención y decidirá sobre la procedencia.

172 Sobre el contenido de dicho acuerdo, Moreno Vázquez, M., "La relativa evolución del sistema de participación autonómica en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *RDCE*, núm. 6, 1999, pp. 449 y ss.

173 Un análisis comparado de estos acuerdos en Urrea Corrales, M., "La capacidad procesal de las Comunidades Autónomas en el derecho comunitario europeo", *Anuario Jurídico de La Rioja*, n. 10, 2004-2005, pp. 157 y ss.

174 El Acuerdo recoge el procedimiento a seguir para el recurso de anulación en su punto primero, remitiéndose a él en los demás supuestos.

175 Esta Comisión fue creada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 1986 y está constituida por el secretario de Estado para la Unión Europea, el director general de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, los secretarios generales técnicos de los Ministerios de la Presidencia, Justicia, Economía y Hacienda, un abogado del Servicio Jurídico del Estado y un funcionario de la Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria. En definitiva, se trata de una comisión conformada por funcionarios y altos cargos de la Administración del Estado. Ortega Santiago, C., *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 151-153.

Si el Estado decide iniciar el procedimiento deberá estar en contacto con la Comunidad Autónoma que haya solicitado su interposición y, además, dicha Comunidad podrá designar asesores que asistan al Estado.¹⁷⁶ En caso de que rechace la interposición del recurso, la Comisión de Seguimiento deberá comunicar su decisión mediante resolución motivada.

El Acuerdo también prevé el supuesto contrario: que se interponga un recurso por incumplimiento contra España. En este caso el Ministerio de Asuntos Exteriores comunicará a las Comunidades Autónomas todos los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones remitidas por la Comisión Europea que afecten a sus competencias.

Las Comunidades Autónomas facilitarán las respuestas que consideren oportunas a la SEUE, que se encarga de coordinar a las administraciones afectadas. Con dicho fin, podrá convocar a las Comunidades Autónomas a las oportunas reuniones preparatorias. Dicha convocatoria la pueden hacer también las Comunidades Autónomas, así como asistir a las reuniones que tengan lugar con la Comisión Europea.

En la práctica, tras recibir la carta de emplazamiento de la Comisión, representantes de las Comunidades Autónomas afectadas y del Estado se reúnen en la sede de la SEUE. Los representantes autonómicos también participan en las reuniones con los expertos de la Comisión que se desplazan a España para tratar los expedientes de infracción abiertos contra el Estado. Los representantes autonómicos y estatales se suelen reunir unas dos semanas antes para preparar estos encuentros.¹⁷⁷

No obstante, la información y documentación que se ha de enviar a la Comisión la redactan íntegramente órganos estatales, que en algunas ocasiones no han seguido las indicaciones de los representantes autonómicos.¹⁷⁸ Ahora bien, aunque los servicios estatales transmitan la información a la Comisión, dado que es

176 Asimismo, el acuerdo prevé una "leal colaboración", ya que si el Estado pretende impugnar una disposición comunitaria que afecte a las competencias autonómicas debe ponerlo en conocimiento de las Comunidades Autónomas para que formulen las observaciones que estimen precisas. En sentido contrario, si una Comunidad Autónoma quisiera recurrir o actuar como coadyuvante, debe ponerlo en conocimiento de la Comisión de Seguimiento. Ortega Santiago, C., *ibíd.*, p. 151.

177 Cienfuegos Mateo, M., "Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho de la Unión Europea", *El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Biglino, P.; Delgado, L. (dirs.), CEPC, Madrid, 2011, pp. 114-115.

178 *Ibíd.*, pp. 127-128.

el Estado, “como Estado miembro de la Comunidad Europea y obligado por las directivas comunitarias, quien ha de relacionarse con dichas instituciones”, en la medida que la materia sea competencia de la Comunidad Autónoma le “corresponde facilitar la información”.¹⁷⁹

En la fase ante el Tribunal de Justicia, la Comunidad Autónoma puede designar abogados que asistan al abogado del Estado. En la praxis el abogado del Estado suele incorporar los argumentos autonómicos en la posición de España. Además, habitualmente se reúnen para ultimar la respuesta que se dará al Tribunal de Justicia.¹⁸⁰

Sin embargo, aunque este acuerdo supusiera un avance en su momento, en la actualidad precisa de una ampliación de su alcance, y además deberían modificarse diversos aspectos. En primer lugar, por lo que respecta a la interposición de recurso ante el Tribunal de Justicia, quizá el aspecto más crítico sea que la decisión última le corresponda en exclusiva a un órgano eminentemente estatal de carácter técnico.

De este modo ni tan siquiera resultan implicados órganos políticos en una decisión que atañe a competencias autonómicas.¹⁸¹ Las Comunidades Autónomas deben aceptar que un comité intergubernamental, del que no son parte, decida sobre la defensa de sus competencias ante el Tribunal de Justicia. El resultado es rocambolesco.¹⁸² Quizá por este motivo las Comunidades Autónomas apenas han hecho uso de este mecanismo, a pesar de que el Estado ha atendido casi siempre la petición autonómica de interponer recurso.¹⁸³

179 STC 172/1992, de 29 de octubre de 1992 (FJ 3).

180 Cienfuegos Mateo, M., “Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho de la Unión Europea”, ob. cit., p. 120.

181 Ortega Santiago, C., ob. cit., p. 153.

182 Como ha señalado la doctrina, es dudoso que el gobierno del Estado vaya a interponer un recurso contra una norma que haya apoyado en el Consejo. En este sentido, se apunta cómo las Comunidades de Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura solicitaron al gobierno que se impugnara el Reglamento CE 1638/98 del Consejo, de 20 de julio, por el que se regulaba la modificación de la Organización Común de Mercados en el sector de las materias grasas (la llamada “OCM del aceite”). Sin embargo, la Comisión de Seguimiento ni siquiera entró a valorar los argumentos de la Junta de Andalucía, muy posiblemente por el enfrentamiento abierto entre el partido gobernante en el Estado y el mayoritario en las Comunidades que apoyaban el recurso. Moreno Vázquez, M, ob. cit., pp. 459-458.

183 A 15 de septiembre de 2010 las Comunidades Autonomas solo habían pedido en nueve ocasiones que se interpusiera un recurso de anulación. En ocho ocasiones la Comisión de Seguimiento y Coordinación aceptó la solicitud. Cienfuegos, M., “El *ius standi* de les regions a la Unió Europea: millorarà el Tractat de Lisboa la legitimació de les Comunitats Autònomes?”, ob. cit., p. 121.

Por lo que respecta al supuesto en que sea la Comisión la que inicie un procedimiento contra España, las consultas a las Comunidades Autónomas deberían ser preceptivas,¹⁸⁴ así como su presencia en las reuniones que tengan lugar con la propia Comisión. Asimismo, el Estado debería contestar en todo caso los dictámenes de la Comisión en fase precontenciosa si las Comunidades Autónomas están involucradas y así lo piden, sin perjuicio de que pudiera negarse de manera motivada.¹⁸⁵

Además, en cuanto a la representación jurídica ante el Tribunal de Justicia, los representantes autonómicos no intervienen directamente e, incluso, no forman parte del equipo jurídico del Estado de manera continua.¹⁸⁶ Es evidente que, de llegarse a establecer mecanismos de responsabilidad de las Comunidades Autónomas por incumplimiento del derecho de la Unión Europea,¹⁸⁷ deberían dirigir, de manera vinculante para el Estado, la defensa jurídica ante la Unión Europea.

En este sentido, la doctrina ha puesto de relieve que esta posibilidad se prevé indirectamente en la normativa, ya que el artículo 31.3 del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, establece que “el Gobierno [...] podrá acordar que una persona especialmente designada al efecto asuma la representación y defensa del Reino de España, como Abogado del Estado *ad hoc*, en un procedimiento determinado ante tribunales, órganos y organismos internacionales o supranacionales en el que España sea parte”. Nada obsta para que este precepto sea utilizado para que represente al Estado una Comunidad Autónoma,¹⁸⁸ no en vano los representantes autonómicos tienen un mejor conocimiento del caso en estos supuestos.

184 Informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del derecho comunitario de 15 de diciembre de 2010, p. 222, <http://www.consejo-estado.es/pdf/derecho%20comunitario.pdf>.

185 Cienfuegos Mateo, M., “Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho de la Unión Europea”, *ob. cit.*, p. 136

186 *Ibíd.*, p. 122.

187 Al respecto merece la pena recordar el artículo 121 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; el artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones; la disposición final 4ª de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la disposición adicional 1ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

188 Cienfuegos Mateo, M., “Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho de la Unión Europea”, *ob. cit.*, pp. 124-125.

Asimismo, el acuerdo debería actualizarse tomando en consideración el Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. De acuerdo con el mismo, los estados miembros pueden interponer recurso de anulación por violación del principio de subsidiariedad en nombre del parlamento nacional. Dado que los parlamentos regionales pueden participar hasta cierto punto en el control parlamentario *ex ante*, cabría haber reformado los acuerdos para establecer algún mecanismo de integración de los mismos en el control *ex post*.¹⁸⁹

Sin embargo la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, ha excluido dicha posibilidad tras su reforma de 22 de diciembre de 2009. En su artículo 7 establece que podrán solicitar al gobierno la interposición de dicho recurso la Comisión Mixta para la Unión Europea, el Congreso de los Diputados o el Senado en el plazo máximo de seis semanas desde la publicación oficial del acto legislativo europeo.

En todo caso, el gobierno podrá rechazar la solicitud con la única carga de exponer sus motivos ante la citada Comisión Mixta, si ésta lo solicita, de manera que la potestad de interposición de un recurso de anulación por parte de las Cortes Generales queda al albur de la decisión del gobierno. Y los parlamentos autonómicos ni tan siquiera tienen voz.¹⁹⁰

Por último, debería incluirse en los acuerdos la participación de las Comunidades Autónomas en la fase previa a los expedientes de infracción que lleva a cabo la Comisión Europea desde abril de 2008. El llamado *Pilot UE* permite que la Comisión se ponga en contacto con el Estado supuestamente infractor antes de iniciar cualquier información. Si la respuesta del Estado satisface a la Comisión, el procedimiento no se inicia.¹⁹¹

189 Albertí Rovira, E., "El acceso de las Comunidades Autónomas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *Integración europea y poder judicial*, Saiz Arnaiz, A.; Zelaia, M. (coord.), Ivap, Oñati, 2006, pp. 165-166.

190 El gobierno central propuso arbitrar algún mecanismo al respecto en la CARUE, pero las Comunidades Autónomas no mostraron excesivo interés. Roig, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004", *Informe Comunidades Autónomas 2004*, AAVV, IDP, Barcelona, 2005, p. 605. Ahora bien, la propuesta del gobierno tomaba como elemento central el empleo del Senado como institución vertebradora de la participación de los parlamentos autonómicos, opción que, sin una reforma institucional, no puede resultar particularmente atractiva a las Comunidades Autónomas.

191 Sobre dicho proyecto, véase Cienfuegos Mateo, M., "Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho de la Unión Europea", *ob. cit.*, pp. 76-80.

Dado que España forma parte de dicho proyecto, las Comunidades Autónomas deberían colaborar en el mismo. En este sentido, debe tenerse en cuenta que en torno al 80% de las respuestas de los estados que la Comisión recibe mediante este procedimiento son consideradas satisfactorias.¹⁹² Por lo tanto, se configura como un mecanismo altamente útil para evitar el procedimiento ante la Comisión. El interés de las Comunidades Autónomas en el mismo resulta, por lo tanto, evidente.

3.3. La participación directa de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la UE

3.3.1. El bloqueo de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Los acuerdos alcanzados entre 1994 y 1997 podían hacer presagiar que la participación de las Comunidades Autónomas en la UE siguiera ampliándose, pero las vías de negociación se bloquearon durante varios años. El diálogo entre el gobierno central y las autonomías en esta cuestión empezó a enquistarse en 1999 ante la proximidad de las elecciones generales, y se cerró definitivamente en el año 2000.¹⁹³

El nuevo gobierno central cerró enseguida toda posibilidad de profundizar la participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, descartando sin matices que éstas se incorporaran a las delegaciones del Estado ante el Consejo.¹⁹⁴

192 Informe de la Comisión. Segundo informe de evaluación del proyecto Pilot UE SEC (2011) 1626 final, p. 6 http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/eu_pilot_es.pdf.

193 Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2000", *Informe Comunidades Autónomas 2000*, AAVV, Instituto de Derecho Público, 2001, Barcelona, pp. 504-505.

194 Al respecto fue reveladora la intervención del recién nombrado ministro de Administraciones Públicas, señor Posada, ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas: "Ningún ministro del Gobierno debe asistir a una reunión del Consejo de Ministros europeo sin conocer la posición de las comunidades autónomas sobre el asunto concreto que se va a debatir, más, naturalmente, si la reunión va a versar sobre competencias que son exclusivas de las comunidades autónomas, pero aunque no lo sean también debe conocer esa opinión. Sin embargo –y lo digo con toda claridad–, no considero operativo o eficaz incluir en la delegación española que acompaña al ministro a un representante que a su vez represente a las 17 comunidades autónomas", DSCD, Comisiones, núm. 21, 31 de mayo de 2000, p. 172.

El distanciamiento entre el gobierno y las Comunidades Autónomas fue creciendo a lo largo de la legislatura, llegando el gobierno central a oponerse públicamente en el Congreso de Laeken a la posible presencia de las regiones en la Convención.¹⁹⁵ De hecho, la posición española en la Convención no tuvo en cuenta ninguna de las demandas autonómicas.¹⁹⁶

3.3.2. Los acuerdos de 9 de diciembre de 2004: la participación directa de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea

La incorporación de representantes de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas que participan en el Consejo ha sido el mayor campo de batalla entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo relativo a la participación de estas últimas en la Unión Europea. De hecho, hasta los acuerdos de 2004 las Comunidades Autónomas intentaron forzar la negociación con el gobierno central.

En marzo de 1998 se presentó una propuesta no de ley promovida por el Grupo Parlamentario Mixto solicitando la presencia regional en los consejos de ministros de la Unión Europea que no fue escuchada. En el año 2000 se volvió a presentar una proposición no de ley por los grupos parlamentarios catalán y vasco. Y en 2001 el Parlament de les Illes Balears promovió una proposición de ley con el mismo fin. Sin embargo estos esfuerzos fracasaron.¹⁹⁷

No fue posible alcanzar un acuerdo al respecto hasta que el gobierno del Estado adoptó una postura favorable. Tras las elecciones de 2004 la negociación fue muy rápida, incluso con la mayoría de las Comunidades Autónomas gobernadas por partidos diferentes del que ocupaba el gobierno central.¹⁹⁸

195 Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2001", ob. cit., p. 533.

196 A pesar de que se estaban discutiendo cuestiones como la legitimación de las regiones con competencias legislativas frente al entonces TJCE, la previsión de consultas regionales por parte de la Comisión o la introducción de nuevas de participación regional en la UE. No resulta exagerado considerar que no escuchar las peticiones autonómicas en estas cuestiones infringía el acuerdo de 1994, el principio de lealtad constitucional y era un "fraude de hecho de principio de autonomía". Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2001", ob. cit., p. 505.

197 Estos intentos autonómicos por conseguir participar en el Consejo de la Unión Europea y en sus grupos de trabajo han sido sintetizados y analizados en Matía Portilla, F. J., ob. cit., pp. 175 y ss.

198 Roig, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004", ob. cit., p. 602.

Este hecho pone de relieve, una vez más, el carácter absolutamente central del gobierno estatal en lo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Asimismo, la vuelta a la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se produce otra vez con un gobierno central que no goza de mayoría absoluta en el Congreso, y que necesita del apoyo de los partidos nacionalistas, muy en particular del nacionalismo catalán.

Además, el PSOE gobernaba en coalición en Catalunya. En consecuencia, la relación política entre el partido gobernante en el Estado y los partidos de ámbito catalán era particularmente estrecha, necesitando el primero a los segundos tanto en las Cortes Generales como en el Parlament de Catalunya. No parece casualidad que en esta coyuntura la participación de las Comunidades Autónomas en la UE alcanzara su punto más álgido.

La importancia que para las Comunidades Autónomas tiene participar en el Consejo trae causa del papel absolutamente central de dicha institución en la Unión Europea. Aunque la reforma del Tratado de Lisboa haya potenciado las potestades del Parlamento Europeo, el Consejo disfruta de un “auténtico poder legislativo [...] el cual se manifiesta en la capacidad de decidir sobre la adopción del acto legislativo en cuestión, como poder de decisión final de la propia producción legislativa comunitaria”.¹⁹⁹

Es una institución de carácter intergubernamental, sus miembros son los ministros de los diferentes estados, y representa los intereses de cada Estado. Ahora bien, desde el Tratado de Maastricht, y gracias a la influencia decisiva de las regiones belgas, los ministros de las regiones pueden ocupar la posición de los ministros de los gobiernos centrales en el Consejo, siempre que puedan comprometer al Estado. Sin embargo, para que los ministros regionales dirijan las negociaciones necesitan llegar a un acuerdo interno al respecto con su propio Estado. De no alcanzarlo, solo tendrán acceso al Consejo los ministros del Estado.²⁰⁰

Asimismo, es importante tener en cuenta que la incorporación en el Consejo de la Unión Europea debe conllevar el acceso a los órganos preparatorios de sus reuniones. El primer órgano de interés para las regiones son las representaciones permanentes de los estados, como ya se ha analizado. Además, las regiones tienen

199 Ugartemendia, J. I., ob. cit., p. 65.

200 En todo caso, conviene volver a puntualizar que esta reforma permitió que los ministros regionales dirigieran la negociación en nombre de su Estado, pero la posibilidad de que en una delegación estatal se incorporaran representantes de las regiones ya existía.

un interés directo en participar, al menos, en el COREPER²⁰¹ y en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea.

Respecto del COREPER, aunque formalmente no tiene poder de decisión y en ningún caso sustituya al Consejo, su importancia real es mucho mayor de lo que suele pensarse. Sus miembros suelen servir largas temporadas, sus decisiones son seguidas por el Consejo como puntos A y prácticamente no se discuten, y es fundamental en los procesos de toma de decisión.²⁰² No tiene la competencia para fijar la agenda del Consejo, pero es tal el nivel de trabajo de los ministros que en la práctica, junto con la presidencia y la secretaría, el COREPER es el órgano que más determina la agenda del Consejo.²⁰³

De hecho se afirma que el COREPER “is the council’s backbone and the engine room of Council Business”,²⁰⁴ calculándose que entre el 90% y el 70% de las decisiones finales del Consejo se toman en realidad en el COREPER.²⁰⁵ A pesar de esta importancia, es uno de los órganos menos transparentes de la estructura de la Unión Europea.

Los estados han sido particularmente reticentes respecto de la posibilidad de permitir que las regiones accedan al COREPER,²⁰⁶ y aunque en los acuerdos de 2004 formalmente parecía abrirse la posibilidad de una integración de las Comunidades Autónomas en las discusiones del COREPER,²⁰⁷ es una vía de participación inédita.

201 Debe recordarse que en los últimos años han surgido organismos paralelos al COREPER en determinados sectores. Desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas reviste una importancia indudable el Comité Especial de Agricultura.

202 Peterson, J.; Bomberg, E., *Decision-Making in the European Union*, Palgrave, 1998, p. 36.

203 Westlake, M.; Galloway, D., *The Council of the European Union*, John Harper, London, 2004, p. 36.

204 Westlake, M.; Galloway, D., ob. cit., p. 200.

205 *Ibíd*, p. 308.

206 La importancia del COREPER para los estados miembros se pone de manifiesto en el caso alemán, ya que los *Länder* pueden dirigir las negociaciones y comprometer a la RFA en el Consejo pero no se les ha garantizado el acceso al COREPER. LANG, ob. cit., p. 214. Los *Länder* austriacos y las regiones belgas sí tienen acceso. Sobre los primeros, Schäfer, H., ob. cit., p. 30. En cuanto a la participación de las regiones belgas en el COREPER, Delmartino, F., “Belgien in der Europäischen Union: Europapolitische Mitwirkungsrechte der Regionen und Gemeinschaften und nationaler Zusammenhalt”, *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Hrbek, R. (Hrsg.), Nomos, Baden-Baden, 2000, pp. 146-148.

207 Respecto del COREPER solo se prevé que “asistan” pero no que participen activamente tomando la palabra. Punto 4 del Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea.

En la base de la pirámide están los grupos de trabajo, formados por expertos nacionales en las materias concretas. En este ámbito tan técnico y poco glamuroso se conduce el proceso normal de negociación. De todos los niveles del Consejo es el menos conocido y quizás el más vital,²⁰⁸ porque lleva a cabo el trabajo técnico necesario antes de que el Consejo decida. De hecho, en torno al setenta por ciento de la producción normativa de la Unión Europea se decide en gran medida en este nivel, porcentaje aún mayor si se observa el conjunto de todas las “decisiones” del Consejo. Expanden enormemente el número de actores implicados en el proceso europeo de toma de decisiones y su trabajo ha crecido enormemente en los últimos años.²⁰⁹

En el caso de las Comunidades Autónomas, su participación en los grupos de trabajo se ha vinculado a su acceso al Consejo de la Unión Europea, ya que a la vez se firmaron los acuerdos que reformaban la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER y el acceso a los grupos de trabajo al Consejo. Dicho acuerdo permitió el acceso directo a cuatro formaciones del Consejo, y a sus órganos preparatorios a las Comunidades Autónomas.

El acceso de las Comunidades Autónomas al Consejo de la UE empezó de manera informal con la integración del consejero de Agricultura de Castilla y León en el Consejo que abordó la reforma de la OCM del azúcar el 22 de noviembre de 2004. Con dicho fin las Comunidades Autónomas y el Estado alcanzaron un acuerdo el 18 de noviembre. Hasta ese momento no se había concretado el alcance que podría tener la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, pero esta experiencia fue tan positiva que se aceleraron las negociaciones. La disposición del Estado y de las Comunidades Autónomas se puso de manifiesto en la integración de un consejero gallego de pesca los días 21 y 22 de diciembre en la delegación española sin que se produjera discusión alguna en la CARCE.²¹⁰

Gracias a los acuerdos de 2004 los consejeros de las Comunidades Autónomas pueden asistir a las formaciones relativas a Agricultura y Pesca, Medio Ambiente, Empleo, Política Social, Salud y Consumidores, así como a la que se ocupa de Educación, Juventud y Cultura.²¹¹ A lo largo de 2009-2010 se acordó ampliar la

208 Westlake, M.; Galloway, D., ob. cit., p. 200.

209 Peterson, J.; Bomberg, E., ob. cit., p. 37.

210 Roig, E., “La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004”, ob. cit., pp. 606-607.

211 Respecto de las restantes formaciones, la participación de las Comunidades Autónomas se rige por el acuerdo de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales.

participación en las reuniones relativas a Consumo que tengan lugar en la Formación Competitividad y a los grupos de trabajo relativos a ordenación del juego y apuestas de dicha formación. En febrero de 2011, por último, se amplió a la materia de deporte.²¹² Asimismo, pueden designar representantes de las Comunidades Autónomas para que asistan a los grupos de trabajo y del COREPER²¹³ que preparan las reuniones de dichas formaciones.²¹⁴

Al comienzo de cada presidencia de la Unión Europea, el Estado asume la obligación de trasladar a las Comunidades Autónomas, a la CARUE y a las delegaciones u oficinas autonómicas en Bruselas los proyectos del orden del día de las reuniones del Consejo y el calendario oficial de reuniones elaborado por el Estado que asume la presidencia. De este modo las Comunidades Autónomas disponen de las fechas exactas, asuntos y resúmenes de los puntos de los órdenes del día del Consejo.²¹⁵

Tomando como referencia esta información, las conferencias sectoriales han de prever las reuniones necesarias para abordar las cuestiones centrales sobre la participación autonómica en el Consejo de la Unión Europea.²¹⁶ Dichas reuniones han de llegar a acuerdos sobre en qué asuntos deben participar las Comunidades Autónomas, qué comunidad asumirá la representación durante el semestre, las líneas generales a seguir por la misma y, si es preciso, tres Comunidades Autónomas que la apoyen en cuestiones técnicas. Estas actuaciones podrán llevarse a

212 Resolución de 22 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publican las modificaciones de los acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea para ampliar la participación autonómica en el Consejo de la Unión Europea, y/o en sus grupos de trabajo, en materia de competitividad-consumo, ordenación del juego y deporte. *BOE* núm. 152, de 11 de agosto de 2011, pp. 91.467 y ss.

213 La participación autonómica en el COREPER depende de la propia REPER. En la práctica no ha tenido lugar.

214 Para facilitar el desarrollo de los acuerdos de 2004 sobre la representación autonómica en el Consejo de la Unión Europea, la CARUE aprobó el 12 de diciembre de 2006 una "guía de buenas prácticas" imprescindible para comprender todos los pasos que deben darse, <http://www.seap.minhap.gob.es>.

215 Las Comunidades Autónomas tan solo participan en las propuestas del orden del día del Consejo que se refieran a las materias en las que se ha previsto dicha participación.

216 Con dicho fin el ministerio se compromete a fijar las reuniones de las conferencias sectoriales con la suficiente antelación e incluir en el orden del día el debate y exposición del programa de la presidencia. En todo caso, también las Comunidades Autónomas podrán hacer uso de su capacidad de solicitar la reunión de una conferencia sectorial o incluir en el orden del día este tema. Al respecto se prevé expresamente que se solicite al responsable ministerial que se incluya como punto "Desarrollo del Acuerdo sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea", y para ello podrán hacer uso de las facultades que les otorgan los reglamentos de las respectivas conferencias sectoriales.

cabo en órganos especializados creados por las propias conferencias sectoriales, si se considera preciso.

Cada conferencia sectorial deberá, además, establecer un procedimiento o reglas de designación del representante autonómico en las formaciones del Consejo. De este modo se garantiza la rotación entre las Comunidades Autónomas, la estabilidad y continuidad, ya que evita que sea preciso debatir cada semestre qué Comunidad Autónoma ostenta la representación. La designación del representante debe constar en el acta de reunión del pleno de la conferencia y, si bien cabe una cierta flexibilidad respecto de las Comunidades Autónomas que participan en los grupos de trabajo, respecto del Consejo la regla debe ser la fijación clara y estable durante toda la presidencia.

A la hora de designar al representante, las Comunidades Autónomas deben tener en cuenta las decisiones de otras conferencias sectoriales –para evitar que una Comunidad Autónoma se sobrecargue–, la capacidad técnica de cada una, así como su interés efectivo en las diferentes materias. También se debe tomar en cuenta la adscripción política de las Comunidades Autónomas, ya que este proceso precisa de la confianza mutua.

Igualmente, deben tomarse en consideración las propias peculiaridades del Consejo de la Unión Europea: la limitación del espacio, la posibilidad de que en una reunión se trate más de una cuestión y la conveniencia de que la delegación española esté coordinada y sea estable,²¹⁷ así como la posibilidad de que los temas aborden más de un semestre.²¹⁸

Por tanto, el representante de las Comunidades Autónomas será designado por consenso en el marco de las conferencias sectoriales.²¹⁹ Dicho representante debe

217 Por este motivo es conveniente que las Comunidades Autónomas se coordinen entre sí y eviten continuos cambios en el Consejo según el punto del orden del día.

218 Cuestión que debe considerarse a la hora de decidir los representantes en los grupos de trabajo del Consejo. Al respecto ya había advertido la doctrina que la regla de la estabilidad de una Comunidad Autónoma por semestre no era siempre aconsejable en los grupos de trabajo, ya que exigen una elevada especialización y se dedican a temas muy específicos. Posiblemente sería más oportuno que en temas como agricultura la Comunidad Autónoma que se integre en el Consejo pueda designar a técnicos de otras Comunidades Autónomas, siempre que se prevean mecanismos posteriores de coordinación. Roig, E., “La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004”, ob. cit., p. 615.

219 Conforme a los acuerdos, las conferencias sectoriales competentes en la actualidad son la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales, la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la Conferencia Sectorial de Consumo

impulsar el sistema, de manera que se encargará de todas las relaciones con y entre las Comunidades Autónomas, y de la concertación con la Administración estatal. Asimismo, podrá designar un técnico que acudirá a las reuniones de las instancias preparatorias, es decir, de los grupos de trabajo y, llegado el caso, el COREPER.²²⁰

Además, el representante autonómico podrá participar y tomar la palabra en los órganos e instituciones de la Unión Europea para transmitir la posición común de las Comunidades Autónomas,²²¹ previo acuerdo con el representante del Estado. Dicha posición común será adoptada en los términos previstos en el acuerdo de 1994 ya comentado y "habrá de ser debidamente tenida en cuenta a lo largo de todo el proceso de negociación".²²² Ahora bien, la dirección de las negociaciones y el voto corresponden al representante del Estado, de manera que en último extremo será el responsable de conceder la palabra.

Por tanto, las Comunidades Autónomas deben ponerse de acuerdo sobre cuál ostentará la representación, después podrán acordar una posición común y podrán exponerla en el Consejo o en los grupos de trabajo, si llegan a un acuerdo con el Estado al respecto.

El modelo descansa sobre las conferencias sectoriales, el acuerdo entre las Comunidades Autónomas y la existencia de una posición común. Su éxito depende en gran medida del alcance de acuerdos interautonómicos. Para ello se ha enfatizado el papel de la Comunidad Autónoma designada para representar al resto, de manera que ha de elaborar una propuesta de posición común que transmitirá a las

para la Formación, Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSSCO); la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural y la Conferencia Sectorial de Pesca Marítima para la Formación del Consejo Agricultura y Pesca (AGRIPESC); la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente para la Formación del Consejo Medio Ambiente (ENV), y la Conferencia Sectorial de Educación, la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, la Conferencia Sectorial de Cultura y la Conferencia Interterritorial del Deporte para la Formación del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte (EJCD)

220 Esta tarea puede ser asumida también por la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER.

221 Esta necesidad de que exista una posición común para que la Comunidad Autónoma intervenga se proyecta también sobre los grupos de trabajo del Consejo, aunque no tiene sentido en las reuniones de los grupos de trabajo preparatorias. La exigencia de una posición común solo sería comprensible en las reuniones finales. Roig, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004", *ob. cit.*, p. 615.

222 Punto 5.3 del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea.

restantes Comunidades Autónomas. En una reunión posterior entre Comunidades Autónomas se discutirá la misma, y se adoptará por consenso.

El paso siguiente es que las Comunidades Autónomas y el Estado acuerden cómo se va a integrar esta posición común en la posición negociadora de España. Para ello se prevé que, de no ser posible una reunión en el seno de una conferencia sectorial u otros órganos específicos,²²³ el ministerio pueda convocar una reunión a tal efecto. La flexibilidad llega al punto de que, si las Comunidades Autónomas no se oponen, la Comunidad Autónoma responsable puede recabar el criterio de las demás por el medio que consideren conveniente, y consensuarlo directamente con el Estado.

De este modo el proceso tiene dos fases fundamentales: una primera de concertación interautonómica horizontal, sin participación del Estado, y una segunda con el Estado. La previsión del acuerdo era que las Comunidades Autónomas pudieran ponerse de acuerdo entre ellas haciendo uso del marco proporcionado por las conferencias sectoriales ante la inexistencia de otros foros, o incluso en otro tipo de encuentros propiciados por el Estado.²²⁴

La concertación con el Estado también tendría que producirse en las reuniones de las conferencias sectoriales, aunque en este aspecto los acuerdos son más flexibles. Esta aparente contradicción responde al hecho de que la cooperación

223 Los órganos de apoyo previstos son: la Comisión de Directores Generales, la Comisión Delegada del Consejo Interterritorial, la Comisión de Salud Pública y la Comisión de Cooperación de Consumo para la Formación del Consejo Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo; la Comisión Sectorial de Agricultura, las reuniones de directores generales (Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Organismos Pagadores FEGA) y la Comisión Sectorial de Pesca para la Formación del Consejo de Agricultura y Pesca; la Reunión de Directores Generales (Conservación, Naturaleza, Agua o Calidad Medioambiental) para la Formación del Consejo de Medio Ambiente; la Comisión General de Educación, la Reunión de Directores Generales de Juventud, la Comisión Técnica de Cultura y las reuniones de directores generales para la Formación del Consejo de Educación, Juventud y Cultura.

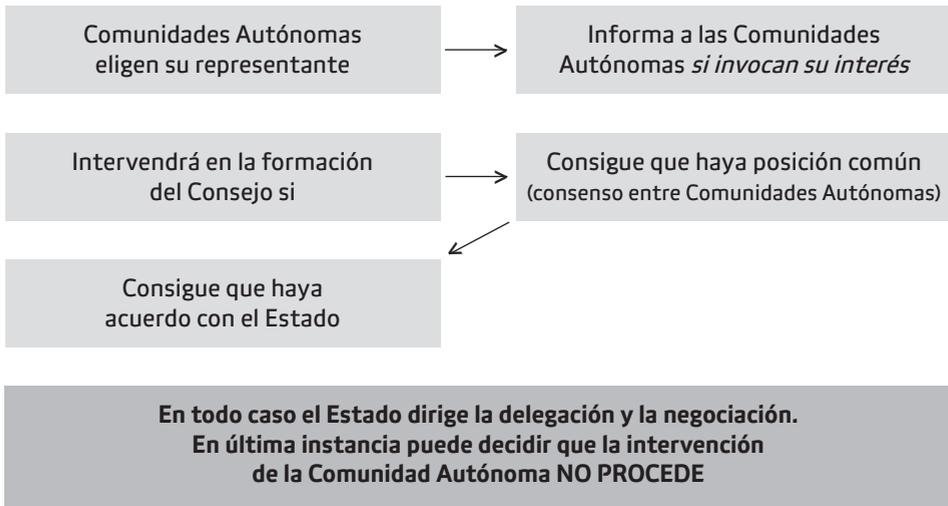
224 En este sentido, en el punto 17.1 de la *Guía de buenas prácticas para la aplicación del acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las Formaciones del Consejo de la Unión Europea* se establece que para la coordinación interautonómica se puede solicitar "el apoyo del Ministerio correspondiente, por ejemplo, cediendo a las Comunidades Autónomas una sala de reuniones unas horas antes de que se celebre la reunión formalmente convocada por el Ministerio". Esta previsión recoge una práctica habitual, ya que ante la carencia de cooperación horizontal en ocasiones, si las Comunidades Autónomas han querido consultarse algún tema que no afectaba al Ministerio, le han pedido al ministro de turno que acuda a la reunión de la conferencia sectorial pertinente media hora más tarde. AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, p. 212.

entre las Comunidades Autónomas y el Estado ha sido mucho más frecuente que la exclusivamente interautonómica.

De este modo el acuerdo tiene como efecto fundamental promover la colaboración entre las Comunidades Autónomas y revitalizar su participación en la formación de la posición del Estado, más allá de la efectividad real de la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones y órganos de la Unión Europea.²²⁵

Cuadro 3

Participación de las Comunidades Autónomas en las formaciones del Consejo



Este acuerdo se basa en dos premisas teóricas básicas: la leal cooperación y la unidad de la representación de España ante la Unión Europea. Las Comunidades Autónomas deben ser capaces de alcanzar un acuerdo entre ellas y con el Estado, y representar al conjunto de las Comunidades Autónomas. La Comunidad Autónoma que participa en el Consejo es depositaria del interés y, por tanto, de la confianza del resto. El Estado, por su parte, no puede seguir asumiendo competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sin que éstas tengan la más mínima participación en su ejercicio.²²⁶

225 Roig, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004, ob. cit., pp. 613-615.

226 Martín y Pérez de Nanclares, J. "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", ob. cit., p. 784.

Por último, la Comunidad Autónoma que ha participado en las reuniones debe elaborar una nota que transmitirá a las demás Comunidades Autónomas y a la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER.²²⁷ Además, debe informar de manera detallada a la Comunidad Autónoma que vaya a sucederla.

Como cabía esperar, han surgido diversos problemas en el desarrollo de este modelo.²²⁸ Para tener éxito el modelo exige, de una parte, una elevada cooperación entre Comunidades Autónomas, siendo que las relaciones entre ellas eran casi inexistentes, y el acuerdo con el Estado, que nunca ha sido fácil. De la otra, también requiere una mejora del funcionamiento de las conferencias sectoriales, y la creación de canales de información y trabajo conjunto entre todas las administraciones implicadas.

En contra de lo que quizá se podía prever, este sistema ha gozado de notable acogida entre las Comunidades Autónomas, así como de un desarrollo sin precedentes que ha ido en incremento. Las Comunidades Autónomas han sido capaces de llegar a acuerdos y se han llevado a cabo las reformas necesarias en las conferencias sectoriales.

En todas las conferencias implicadas se han creado grupos de trabajo u órganos específicos en los cuales se desarrolla principalmente la colaboración en cuestiones relativas a la participación autonómica en el Consejo. La importancia que la participación en la Unión Europea tiene para las Comunidades Autónomas se refleja en el funcionamiento de dichos órganos, ya que se reúnen con mucha más frecuencia que las restantes conferencias sectoriales.²²⁹

227 El contenido mínimo de dicha nota es un resumen del debate y de las intervenciones de los restantes estados y la Comisión, y una valoración de los efectos sobre las competencias de las Comunidades Autónomas, del mecanismo y de la coordinación con la Administración del Estado.

228 Al respecto, Donaire Villa, F.J., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2008", ob. cit., pp. 668 y ss.

229 De las 79 reuniones que celebraron las conferencias sectoriales en 2012, el 46% fueron en el seno de los órganos específicos para articular la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. *Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante 2012*, <http://www.seap.minhap.gob.es>. Aparte del interés que pueda tener para las Comunidades Autónomas, es posible que sea determinante que el quórum de estos órganos es más bajo que el del pleno de las conferencias. Así, por ejemplo, mientras en la Conferencia de Agricultura y Desarrollo Rural se exige la presencia del presidente, el secretario y dos tercios de sus miembros, el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios se constituye válidamente si acuden el presidente, el secretario y la mitad más uno de los representantes de las Comunidades Autónomas (Art. 14 del Reglamento de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural).

También se han creado reglas de designación de los representantes en las formaciones que garantizan la rotación entre Comunidades Autónomas, permiten conocer con antelación las Comunidades representantes y evitan las negociaciones, e incluso disputas, cada semestre. En este sentido se puede hablar de tres grandes criterios para designar los representantes:²³⁰

- Orden alfabético: Consejo de Agricultura y Pesca. Este criterio simplemente busca evitar el conflicto y prever la Comunidad responsable, aunque en todo caso en ocasiones se ha suavizado en la praxis, de manera que se ha tenido en cuenta que determinadas políticas afectan particularmente los cultivos de algunas Comunidades Autónomas,²³¹ y que tampoco tiene mucho sentido que la Comunidad que participe en Pesca no tenga mar.²³²
- Orden de aprobación de los estatutos de autonomía (decreciente o creciente): Consejo de Medio Ambiente y Consejo de Empleo y Política Social, Salud y Consumo. Al igual que en el caso anterior, es un criterio que nada tiene que ver con el interés o capacidad de cada Comunidad Autónoma. En el caso de Empleo la rotación en el primer semestre de cada presidencia se establece según población activa.²³³ Asimismo, dentro del Consejo de Educación, Juventud y Cultura, se aplica este criterio respecto de Juventud para el segundo semestre.
- Población: Consejo de Educación,²³⁴ Cultura y Juventud (segundo semestre) y Empleo (primer trimestre).²³⁵

La regla es el semestre que coincide con la Presidencia. Hay algunas excepciones, como las ya comentadas en Agricultura y, especialmente, en Medio Ambiente.²³⁶

230 *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2009*, <http://www.seap.minhap.gob.es>.

231 Así, Canarias participó en los grupos de trabajo sobre el plátano, y Castilla y León, en la reforma de la OCM del azúcar.

232 Así, en 2006 le correspondió la Formación Agricultura y Pesca a la Comunidad Autónoma de Aragón, pero en las formaciones que se trataba la pesca asistía el País Vasco. *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2006*.

233 Respecto de Salud, la falta de acuerdo hizo que se recurriera incluso al sorteo en 2005.

234 Los informes aseguran que también se tiene en cuenta la “alternancia política” para determinar la Comunidad representante en Educación, pero no explican cómo se aplica en la praxis este parámetro.

235 En Empleo y Juventud el criterio es la población activa.

236 Hasta el segundo semestre de 2009 las Comunidades Autónomas se alternaban cada trimestre.

Sin embargo, deberían llevarse a cabo cambios que adapten mejor la representación a la duración real de los proyectos europeos. Esta adaptación entre el criterio de representación de las Comunidades Autónomas y el funcionamiento real de la Unión Europea es, en realidad, el mecanismo más adecuado.

De hecho, sería importante que las conferencias sectoriales se adaptaran a las formaciones del Consejo²³⁷ y que se flexibilizara el criterio para la representación en el Consejo, pudiendo abarcar más de seis meses.²³⁸ En este sentido el Tratado de Lisboa fija presidencias coordinadas de dieciocho meses, de manera que actualmente carece de lógica alguna el criterio de los seis meses.²³⁹

De manera que, si un determinado proyecto sigue discutiéndose, no deberían interrumpirse los trabajos de la Comunidad Autónoma. Sin perjuicio de que pueda existir un intercambio de información entre Comunidades Autónomas, los nuevos representantes de las Comunidades Autónomas pueden encontrarse con problemas a la hora de interactuar con los miembros de otras delegaciones si se incorporan a un proyecto ya avanzado. Además, esta diversidad de criterios puede conllevar que recaiga sobre la misma Comunidad Autónoma la participación directa en dos o más formaciones el mismo semestre, pudiendo tener problemas de gestión y de recursos.²⁴⁰

En cualquier caso, cabe afirmar que, en términos generales, se han llevado a cabo las reformas precisas dentro de las conferencias sectoriales, de manera que la primera gran dificultad del acuerdo, el mal funcionamiento de los mecanismos de cooperación preexistentes, ha sido superada con bastante éxito, sin perjuicio de que deban hacerse algunas mejoras.

La segunda gran dificultad era la necesidad de que las Comunidades Autónomas cooperasen. Para que el acuerdo de 2004 funcione, las Comunidades Autónomas

237 Beltran, S., ob. cit. De hecho, tras la reforma de 2006 los *Länder* alemanes dirigen la negociación en las materias de educación, cultura y radio. Una de las razones que ha llevado a elegir estas áreas es la coincidencia con la Formación del Consejo de Educación, Juventud y Cultura. Classen, D., "Verbesserung der Europatauglichkeit", *Föderalismusreform. Einführung*, STARCK, Ch. (Hrsg.), Beck, München, 2007, p. 107.

238 Elvira Ayuso, L., ob. cit., p. 97.

239 Artículo 2.6 de la Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (2009/937/UE).

240 Consejo de Estado, *Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español*. Si bien en la *Guía de buenas prácticas* se hace referencia específicamente a la necesidad de tener en cuenta las decisiones de las restantes conferencias sectoriales, sería conveniente que se previera mínimamente un mecanismo que evitara estas situaciones.

deben ser capaces de reunirse para concitar una posición común por consenso, y después deben confiar a la Comunidad Autónoma designada tanto la elección de los técnicos que participarán en los grupos de trabajo como la posterior negociación con el Estado. Y este conjunto de acuerdos debían tomarlos regiones que nunca habían interactuado en redes de cooperación horizontales. Pese a lo que podría esperarse, la participación y el acuerdo han sido la regla.

Cuadro 4

Participación directa de las Comunidades Autónomas en el Consejo y en los grupos de trabajo²⁴¹

	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁴²	2010	2011
Reuniones Comunidades Autónomas ²⁴³	11	16	12	8	3	9	11
Posiciones comunes	7	20	14	11	5 ²⁴⁴	11	13
Participación en el Consejo de la Unión Europea	22	28	27	46	31	36	40
Intervención de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea	2	9	10	3	5	7	9
Reuniones de los grupos ²⁴⁵ de trabajo	141	270	311	408		229	

241 Elaboración propia a partir de los informes publicados anualmente por el Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Política Territorial sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004 (2005-2011).

242 El informe de 2009 recoge en gran medida la información suministrada por las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no han seguido el mismo sistema de recopilación de información, de modo que algunas comunidades no aportan a cuántas reuniones fueron, o las posibles posiciones comunes que se alcanzaron, mientras que en otros casos la información es exhaustiva. En consecuencia, los datos son poco fiables y se ha optado por no incluirlos. En puridad, en la medida en que el Estado no interviene, en la elaboración de las posiciones comunes y siendo que existe un flujo de información interautonómico, corresponde a las Comunidades Autónomas elaborar y hacer accesibles los informes.

243 La información de que dispone al Ministerio sobre las reuniones celebradas por las Comunidades Autónomas es necesariamente limitada, como los propios informes advierten.

244 En las materias de medio ambiente, empleo y política social. Información extraída de <http://www.ccaa-epssco.com> y de <http://www20.gencat.cat>.

245 Los informes no recogen esta información en los años 2009 y 2011.

Como muestra el cuadro, las Comunidades Autónomas han pasado de adoptar una sola posición común entre 1994 y 2004 a un mínimo de siete en 2005, llegando a catorce en 2007.²⁴⁶ Asimismo, se mantiene una elevada intervención en el Consejo de la Unión Europea.

Más llamativo resulta que, con el objeto de alcanzar acuerdos previos a las reuniones con el Estado, las Comunidades Autónomas se hayan reunido todos los años en diferentes sedes. De manera habitual se reúnen sin necesidad de que el Estado promueva el encuentro. Al respecto merece la pena recordar que hasta la creación de la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas no existía ningún foro institucionalizado de cooperación interautonómica.²⁴⁷ Este dato pone de relieve la importancia que para las Comunidades Autónomas posee la Unión Europea, y su elevado interés en participar lo más activamente posible en el proceso europeo.

Como había advertido la doctrina, la integración de la voluntad estatal y las regionales para conformar una sola ante la Unión Europea depende de manera consustancial del consenso, de la existencia de una dinámica de cooperación y lealtad mutua.²⁴⁸ Solo cuando dicha dinámica ha existido se ha podido hablar de participación real y efectiva de las Comunidades Autónomas en el Consejo.

Se pone de relieve también que la reticencia del Estado a la participación directa de las Comunidades carecía de fundamento.²⁴⁹ El sistema actual proyecta el sistema autonómico en la Unión Europea, respondiendo más fielmente al modelo constitucional que el anterior, en el que el Estado era el único sujeto visible en las principales instituciones europeas, relegando a las Comunidades Autónomas a pactos políticos dependientes de coyunturas electorales.

246 En las páginas web citadas en la nota anterior, coordinadas por las Comunidades Autónomas, se recogen las posiciones comunes en las materias de medio ambiente, empleo y política social hasta 2011. En estas materias se alcanzaron cinco posiciones comunes tanto en 2010 como en 2011.

247 Sobre la cooperación interautonómica, véase Colino, C., "Federalismo horizontal en el Estado autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España", *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 2, 2011, pp. 42 y ss. <http://www.fundacionmgimenezabad.es>.

248 Roig Molés, E., "La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en materias de la Unión Europea", *Informe Comunidades Autónomas, 1994*, ob. cit., p. 589.

249 Este recelo subsiste ya que es la única explicación a la diferencia que existe entre el número de posiciones comunes que han adoptado las Comunidades Autónomas y el número de intervenciones de las mismas. La lógica hace entender que posiblemente en más de una ocasión no hubo acuerdo al respecto con el Estado.

Asimismo, merece la pena destacar cómo ha aumentado la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo, dato que se muestra más claramente por semestres. En el primer semestre de 2005 las Comunidades Autónomas asistieron solo a 31 reuniones de los grupos de trabajo, sin embargo en el segundo acudieron a 110.

También se ha producido una creciente colaboración con las delegaciones u oficinas autonómicas en Bruselas.²⁵⁰ De hecho, los miembros de las delegaciones u oficinas autonómicas se reúnen habitualmente con la REPER para preparar la participación de las Comunidades Autónomas. A estas reuniones acuden con frecuencia miembros de las Comunidades Autónomas que viajan con dicho fin a Bruselas.²⁵¹

Estos datos ponen de relieve un aprendizaje rápido de las Comunidades Autónomas, ya que han necesitado muy poco tiempo para comprender la enorme importancia de los grupos de trabajo, y para rentabilizar el personal especializado de que disponen.²⁵² No obstante, respecto a los grupos de trabajo, la participación autonómica podría mejorar de manera sustancial, ya que las Comunidades Autónomas no participan activamente en los mismos.²⁵³

Las Comunidades Autónomas se reúnen para adoptar posiciones comunes pensando en las formaciones del Consejo, pero no en los grupos de trabajo. Es evidente que si los encuentros entre autonomías se producen seis días antes de que tenga lugar la reunión del Consejo, no ha podido haber participación alguna en los grupos de trabajo.²⁵⁴ Por ello las Comunidades Autónomas deberían acordar cuando menos un conjunto de pautas o líneas generales que deben seguir sus representantes.

250 Sirva como ejemplo que en 2008 en 190 ocasiones correspondió al personal de las delegaciones u oficinas acudir a las reuniones de los grupos de trabajo. Donaire Vila, F. J., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2008", ob. cit., p. 674.

251 *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2009.*

252 Se estaría produciendo, por tanto, una rápida europeización de las estructuras administrativas autonómicas, entendiendo como tal el proceso de adaptación a las normas y estructuras de la UE por parte los sistemas de gobernanza nacionales y subnaciones. Olsen, J. P., ob. cit., p. 924.

253 Al respecto, Beltran, S., ob. cit.

254 Este hecho se deduce de la lectura de los informes elaborados por el Ministerio de Política Territorial. Así, para adoptar una posición común respecto de Sanidad, las Comunidades Autónomas se reunieron el 3 de junio, siendo la reunión del Consejo el día 9. Resulta bastante obvio que no hubo ninguna posición común en los trabajos preparatorios, a pesar de que posiblemente durante los mismos se tomaron las decisiones más relevantes. *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2009.*

Para la participación en los grupos de trabajo, al representante de la Comunidad Autónoma tan solo se le exige la suficiente capacitación técnica y su adecuación jerárquica para ser un interlocutor válido del Estado. Sin embargo, dado que es el representante de todas las Comunidades Autónomas, debería disponer de una guía mínima de actuación acordada conjuntamente.

Igualmente, es preciso tomar en cuenta que los grupos de trabajo precisan de personal altamente especializado del que quizá no todas las Comunidades Autónomas disponen. Por eso sería oportuno un reparto de los grupos de trabajo entre Comunidades Autónomas cuando sean muy cuantiosos, aunque dicha medida debe venir necesariamente acompañada de una información fluida.²⁵⁵ La Comunidad Autónoma que participa en el Consejo debe contar con el máximo de información posible para rentabilizar su participación.

Dentro de esta búsqueda de la máxima información y participación en las fases preparatorias, debe volver a insistirse en la pertinencia de que las Comunidades Autónomas tengan acceso al COREPER. También sería preciso fomentar la participación de las Comunidades Autónomas en los foros informales, dada la importancia en los procesos de negociación de la Unión Europea en los encuentros bilaterales, las “giras de capitales” del Consejo, etc.²⁵⁶

De hecho, en 2009 una Comunidad Autónoma acudió por primera vez a las conferencias interministeriales organizadas por la presidencia del Consejo con base en los acuerdos de 2004, y asimismo se entrevistó en nombre de las Comunidades Autónomas con la comisaria europea de Sanidad.²⁵⁷ Igualmente, las Comunidades Autónomas pudieron acceder a los encuentros informales del Consejo durante la

255 Por ejemplo, es habitual que a los grupos de trabajo de Medio Ambiente no asistan solo técnicos de la Comunidad Autónoma que ostenta la representación en la Formación. Paralelamente, en enero de 2005 la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente acordó poner en marcha el soporte informático CIRCA. Esta plataforma es gestionada por la Administración estatal. En ella vierten información tanto el Ministerio de Agricultura como la REPER, y permite a las Comunidades Autónomas acceder e intercambiar de manera rápida informaciones y opiniones relativas a la Formación de Medio Ambiente, si bien las Comunidades Autónomas han puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones que el sistema CIRCA no funciona con normalidad desde 2008, ya que el ministerio responsable no está llevando a cabo la necesaria actualización (posiciones comunes de las Comunidades Autónomas de 28 de septiembre de 2010 y de 14 de marzo de 2011).

256 Ayuso, E. ob. cit., p. 99.

257 Se trató de la Comunidad Autónoma de Canarias, que ostentaba la representación de las Comunidades Autónomas en Sanidad en el primer semestre de 2009. *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2009.*

presidencia española de 2010. A pesar del interés mostrado por los consejeros autonómicos,²⁵⁸ su participación se limitó a dicho trimestre. Este camino debe seguirse explorando. Las reuniones informales juegan un papel fundamental en la Unión Europea.

Igualmente, la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER podría estar suministrando información respecto de ámbitos en los que las Comunidades Autónomas no tienen garantizado su acceso. En otros términos, conforme a los acuerdos, la Consejería para Asuntos Autonómicos puede asistir a las reuniones preparatorias de formaciones a las que las Comunidades Autónomas siguen sin poder asistir. Esta posibilidad continúa sin aprovecharse a pesar de que los proyectos europeos suelen tener un carácter transversal. Delimitar la participación autonómica siguiendo de manera estricta y restrictiva las formaciones es artificial y no se ajusta a la realidad.

Sin embargo, desde la Administración estatal la participación autonómica se liga a las cuatro formaciones del Consejo a las que hacen referencia los acuerdos de 2004. Esta comprensión limitada del papel de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea se observa claramente en los vaivenes que sufrió la participación autonómica en el Grupo de Trabajo Protección e Información de Consumidores.

En 2006 dicho Grupo de Trabajo pasó a la Formación del Consejo de Competitividad. Por este motivo el Ministerio de Sanidad y Consumo estimó que las Comunidades Autónomas no podían seguir participando en el Grupo de Trabajo y, de manera abrupta, se interrumpió la participación autonómica a pesar de que ya había sido designada Catalunya como representante.²⁵⁹

Esta reacción denota una lectura restrictiva del acuerdo y una comprensión limitada del sentido de la cooperación y de la autonomía política, ya que consumo es una competencia exclusiva autonómica. Hacer depender la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea de una interpretación literal de los acuerdos con el Estado significa comprender que la apertura de los foros europeos es una potestad estatal.

258 Durante dicho semestre asistieron a nueve reuniones y tomaron la palabra en una ocasión. *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2010.*

259 *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2006.*

Sin embargo, esta participación es una consecuencia necesaria del reconocimiento de la autonomía política. Los imperativos del proceso europeo hacen que esta participación deba ser instrumentada a través del Estado, y que deba preservarse la unidad de la representación exterior. Ahora bien, la autonomía política debe tener un reflejo en el proceso de integración europea y la participación directa es la vía que salvaguarda mejor la autonomía política.

De hecho el siguiente cuadro, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en la Formación de Medio Ambiente, pone de relieve cómo las Comunidades Autónomas están haciendo un auténtico esfuerzo por alcanzar posiciones comunes. De hecho son frecuentes las reuniones interautonómicas en las que participan un elevado número de Comunidades Autónomas. En la materia de medio ambiente, el número máximo de Comunidades Autónomas que se ha reunido ha sido de quince²⁶⁰ y el mínimo de nueve,²⁶¹ siendo la media de 12,62. En todos los casos Catalunya estaba entre las Comunidades firmantes.

Además, los acuerdos que se alcanzan no están vacíos de contenido. Es cierto que frecuentemente las Comunidades Autónomas tan solo proponen modificaciones de estilo; sin embargo, en múltiples ocasiones ponen de relieve la necesidad de que se aborde con mayor profundidad alguna cuestión o que se mejore la normativa en aspectos concretos, haciendo propuestas alternativas. Asimismo, también han expresado su desacuerdo con la redacción de algún precepto, con la escasa ambición del proyecto europeo o, incluso, con los plazos de ejecución de una medida.

Por último, merece la pena destacar que las posiciones comunes han servido para reivindicar las potestades de las regiones. De este modo, se pueden erigir en un mecanismo para hacer llegar a la UE las peticiones regionales.²⁶² Por tanto, si bien las Comunidades Autónomas se ven sometidas a las lógicas restricciones derivadas de la negociación, que impone acuerdos de mínimos, pueden exponer su postura respecto de las propuestas europeas que afectan sus competencias.

260 El 30 de mayo de 2008, el 28 de noviembre de 2008, el 27 de febrero de 2009 y el 5 de marzo de 2010.

261 El 15 de junio y el 11 de diciembre de 2006.

262 Al respecto destaca cómo en la posición común de 28 de septiembre de 2010 se solicitó que se tuviera en cuenta el nivel regional en la lucha contra el cambio climático. A juicio de las Comunidades Autónomas, esta petición derivaba del principio de subsidiariedad. La demanda se volvió a repetir, en los mismos términos, en la posición de 10 de diciembre de 2010. Ahora bien, en la posición común de 27 de septiembre de 2011 reconocen que el papel de la administración regional y local en la lucha contra el cambio climático fue finalmente tenido en cuenta en diciembre de 2010.

En otros términos, este mecanismo les puede permitir que se conozca su opinión en Bruselas, dándoles quizá la oportunidad de influir en la decisión final.

Cuadro 5

*Posiciones comunes de las Comunidades Autónomas en el Consejo (Formación de Medio Ambiente)*²⁶³

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Número de CCAA (media)	13	11	11,75	14,25	14 ²⁶⁴	12,75	12
Número de posiciones comunes adoptadas	2	4	4	4	4	4	3
Propuestas de modificación de contenido	2	4	3	2	1	1	1
Propuestas de modificación de estilo	0	4	4	4	4	2	2
Desacuerdo con la medida	0	2	0	3	3	2	1
Petición de una mayor participación regional	1	1	2	2	0	4	2

Por tanto, a pesar de que han surgido problemas concretos en el desarrollo de los acuerdos de 2004, derivados tanto de la actitud de los ministerios como de las propias Comunidades Autónomas, en términos generales cabe hablar de éxito de dichos acuerdos.²⁶⁴ Este éxito no solo se refleja en la elevada participación de las Comunidades Autónomas en la red creada, sino también en la apuesta por la cooperación y la multilateralidad; por eso debería ampliar el alcance de los acuerdos.²⁶⁵ Siete años después no deberían quedar dudas de que no hay motivos para la desconfianza hacia el desempeño de las Comunidades Autónomas.

Las competencias autonómicas deberían configurar la participación en la Unión Europea de las Comunidades Autónomas, y estas competencias deben entenderse

263 Elaboración propia, información extraída de

264 Aunque la colaboración respecto de la Unión Europea es una realidad, la inexistencia de una cultura de la cooperación leal sigue reflejándose en el surgimiento de problemas puntuales en la implementación del sistema. Sobre los diversos problemas surgidos a lo largo del desarrollo efectivo de los convenios, Castellà Andreu, J. M., ob. cit., pp. 63-65.

265 El acuerdo preveía su revisión tras su aplicación a lo largo de 2005. Punto 7.2 del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea

de una manera realista. La separación llevada a cabo por los acuerdos de 2004 tenía sentido como proyecto piloto, pero no se corresponde con la realidad. No en vano es factible que en las diversas formaciones del Consejo, o en sus órganos preparatorios, se aborden cuestiones que atañan a las competencias autonómicas. Las materias horizontales son una realidad innegable en cualquier sistema competencial. Además, las Comunidades Autónomas están siendo excluidas de formaciones en las que se negocian materias respecto de las que ostentan competencias, como seguridad, transportes o energía.

En este punto podría aplicarse el mismo criterio que en la RFA, de manera que las Comunidades Autónomas pudieran solicitar su participación ante los diferentes órganos e instituciones de la Unión Europea siempre que ostenten competencias legislativas o administrativas en las materias que se van a discutir.²⁶⁶ Este sistema conllevaría que la participación autonómica fuera la regla, y respondería al hecho de que se están discutiendo iniciativas europeas que las Comunidades Autónomas deberán implementar.

Además, podría plantearse la oportunidad de otorgarle al representante autonómico un papel más activo, como es la práctica en otros estados miembros o, cuando menos, constreñir la capacidad del Estado de determinar la posibilidad de intervención del autonómico.

De hecho en los informes se recoge como, al menos en una ocasión, el jefe de la delegación española consideró no pertinente la intervención de un consejero.²⁶⁷ También se tiene constancia de falta de acuerdo del gobierno con la intervención propuesta, con la consiguiente renuncia de la Comunidad Autónoma a la posibilidad de asistir al Consejo.²⁶⁸

266 Lang, R., ob. cit., pp. 109.

267 Fue el caso de la intervención prevista de la *consellera* de Educació de Catalunya en el Consejo de los días 14 y 15 de noviembre de 2005. *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2005.*

268 Fue el caso del consejero de La Rioja en el Consejo de Medio Ambiente el 3 de marzo de 2008. Donaire Villa, F. J., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2008", *ob. cit.* p. 675. No obstante, en algún supuesto fue la dejadez de la Comunidad Autónoma la que impidió la intervención. Así, en el Consejo de Educación, Juventud y Cultura de 16 de febrero de 2009, aunque había posición común, el consejero de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León no asistió. *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2009.*

Es cierto que en otros sistemas se ha considerado particularmente problemática la capacidad de las regiones de dirigir las negociaciones.²⁶⁹ A pesar de ello, debe garantizarse a las Comunidades Autónomas que si alcanzan una posición común en una materia en la que ostentan competencias, ésta será al menos la posición de partida del Estado español ante los órganos e instituciones europeos.

Sin embargo, en todo caso, la mera presencia de los representantes de las regiones influye en el comportamiento del representante estatal durante las negociaciones, ya que este último será mucho más receptivo a los intereses regionales de lo que quizá sería si estuviera solo. Incluso, no cabe descartar que la presencia del representante regional beneficie al estatal.

En teoría los estados pueden parecer más débiles si son observados por los representantes de las regiones, pero estos pueden convertirse en una baza en las negociaciones a favor de las delegaciones estatales. Obviamente, las delegaciones deben pensar muy bien qué punto someten a reserva o cuándo transigen, porque puede estar en juego la benevolencia de las demás delegaciones en otros puntos de mayor importancia,²⁷⁰ pero las regiones pueden ser la perfecta coartada, si se emplea con inteligencia y mesura, para no hacer más concesiones a otros estados.²⁷¹ En consecuencia, tanto el Estado como las regiones pueden obtener beneficios por su trabajo conjunto.

En definitiva, la mejor manera de garantizar las competencias autonómicas es la presencia de las Comunidades Autónomas en las negociaciones. Este hecho explica el éxito de los acuerdos de 2004, ya que les confieren a las Comunidades Autónomas un instrumento adecuado para asegurarse de que se están respetando sus competencias.

A las regiones no solo les preocupa el aumento de competencias de la UE en detrimento de sus propios espacios de poder, sino también el incremento de influencia de los gobiernos centrales,²⁷² que pueden usar fácilmente a la UE como disculpa para tomar decisiones en ámbitos competenciales de las regiones. Participar en el

269 Al respecto, González Pascual, M., "¿Deben continuar los *Länder* negociando en el Consejo de la UE? De la *Landesblindheit* a la *Europafähigkeit*", *REDE*, núm. 29, 2009, pp. 49-97.

270 Halfmann, R., ob. cit., p. 265.

271 Tatham, M., "Going solo", ob. cit., p. 500.

272 Sobre el incremento del poder de los ejecutivos como consecuencia del proceso comunitario, Moravcsik, A., "Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation", Center for European Studies, Harvard University. Working Paper, 1994, <http://aei.pitt.edu/9151/1/Moravcsik52.pdf>. En contra, Marks, G.; Hooghe, L., & Blank,

Consejo de la UE y en sus grupos de trabajo significa también controlar al propio Estado, asegurarse de que no los emplea para “recuperar” espacios frente a las regiones.²⁷³

Asimismo, los actores nacionales que participan de manera directa en la UE disponen de una ventaja comparativa frente a los rivales políticos que no acceden a la misma.²⁷⁴ Por eso las cláusulas constitucionales que reconocen la potestad de las regiones de participar directamente en la Unión Europea se han calificado también de desconfianza institucionalizada,²⁷⁵ desconfianza no solo en el proceso europeo sino sobre todo en el propio Estado. No obstante, ello no implica que deba perjudicarse al Estado por la participación de las regiones, ni mucho menos a los ciudadanos, cuyos intereses también son defendidos por las regiones.

El funcionamiento de los acuerdos pone de manifiesto que carecen de fundamento las reticencias del Estado hacia la participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. El sistema, lejos de ser ingobernable, como presagió el gobierno central,²⁷⁶ se rige por el acuerdo entre las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas han creado foros de encuentro, designado los funcionarios y representantes del conjunto de las autonomías ante la UE, intercambiado información y adoptado posiciones comunes. De hecho, las Comunidades Autónomas han mostrado explícitamente su interés en profundizar el sistema de participación en la UE.²⁷⁷ Cuando el gobierno central se ha avenido a negociar

K., “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance”, *JCMS*, 1996.

273 Evans, A., ob. cit., pp. 26 y ss.; Weatherill, S., ob. cit., p. 7.

274 Goetz, K. H.; Hix, S., ob. cit., p. 13.

275 Chardon, M., “Artikel 23 GG als institutionalisierte Misstrauen: Zur Reform der europapolitischen Beteiligung der Länder in den Beratungen der Bundesstaatskommission”, *Jahrbuch des Föderalismus 2005*, 2006, p. 149.

276 Baste recordar los términos en los que se manifestaba el entonces ministro de Asuntos Exteriores (Abel Matutes) ante la interpelación del Grupo Parlamentario Mixto a propósito de la voluntad del gobierno de establecer un sistema de participación autonómica en el Consejo: “Sería ingobernable, con enfrentamientos entre intereses contrapuestos de distintas comunidades autónomas, perdiendo el Estado su derecho de arbitrar y, en consecuencia, su derecho de hacer prevalecer el interés general, al margen del deterioro en su autoridad a la hora de defender sus posiciones en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea”, *DSCD*. Pleno núm. 139, 25.2.1998, p. 7.293.

277 En este sentido, la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas aprobó, el 16 de noviembre de 2009, la declaración sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición del Estado ante la UE. Esta declaración pone de manifiesto, entre otras cuestiones, la oportunidad de abrir a la participación autonómica nuevas formaciones del

con las Comunidades Autónomas, éstas se han mostrado favorables al acuerdo, y lo han aplicado con rigor.

Tampoco han sido un óbice las diferencias entre las aspiraciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas. La posibilidad de una relación bilateral Estado-Comunidades Autónomas se recoge tanto en la Ley 2/1997 que regula la CARUE como en los acuerdos de 2004.²⁷⁸ De hecho se crearon comisiones bilaterales en asuntos europeos entre el Estado y el País Vasco, Catalunya y Canarias.²⁷⁹ Además, la Comunidad de Navarra recurrió a la Junta de Cooperación para activar la cooperación bilateral en asuntos europeos en 2003.²⁸⁰

Las Comunidades Autónomas han mostrado especial interés por las comisiones bilaterales en las etapas en que el Estado ha sido particularmente reacio a la participación autonómica en la UE.²⁸¹ Ante la imposibilidad de arbitrar sistemas funcionales de integración en la UE, las Comunidades Autónomas con un perfil más europeísta han buscado la bilateralidad como mecanismo preferente o se han volcado en las redes interregionales.²⁸² Sin embargo, las comisiones bilaterales han tenido un desempeño muy irregular.

Esto no significa que las Comunidades Autónomas renuncien a la bilateralidad cuando los foros multilaterales funcionan. En este sentido debe destacarse que las recientes reformas estatutarias han introducido comisiones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma permanentes.²⁸³ Además, los estatutos de autonomía de

Consejo (especialmente la de Competitividad y la Transporte, Telecomunicaciones y Energía). Además, las Comunidades Autónomas firmantes solicitaban su acceso al COREPER, a las reuniones informales del Consejo y a los encuentros ministeriales. La declaración puede consultarse en <http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org>.

278 Disposición adicional primera de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, y punto 6.3 de los acuerdos de 9 de diciembre de 2004.

279 Tan solo la Comisión Estado-Canarias tuvo un funcionamiento regular. Martín y Pérez de Nanclores, J., "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *ob. cit.*, p. 778.

280 Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004", *ob. cit.*, p. 607.

281 Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004", *ob. cit.*, p. 622.

282 Weatherill, S., *ob. cit.*, p. 21.

283 Se ha previsto la creación de comisiones mixtas en los estatutos de autonomía de Catalunya, Andalucía, Aragón y Castilla León, y, limitada a las materias fiscales y financieras, en el de las Illes Balears. Además, la LORAFNA ha reforzado la Junta de Cooperación. Por lo que se refiere a la participación de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los estatutos de Catalunya y Andalucía, las comisiones mixtas deben ser informadas y pueden adoptar acuerdos para garantizar

Andalucía, Catalunya y Navarra establecen que, en los casos de participación de la Comunidad Autónoma en los órganos preparatorios del Consejo y la Comisión, la Comunidad podrá ejercer la representación y la presidencia.²⁸⁴ Asimismo, en los casos de Catalunya y Navarra²⁸⁵ la Comunidad Autónoma podrá nombrar representantes de la REPER, previsión que podría referirse al nombramiento de los consejeros autonómicos previstos en los acuerdos de 2004.²⁸⁶

Por último, también se ha previsto la participación de las Comunidades Autónomas de Catalunya e Illes Balears en las reformas de los tratados constitutivos. Ambos estatutos establecen que la Comunidad ha de ser informada de las negociaciones y ratificaciones de las reformas de los tratados.²⁸⁷ Además, previo acuerdo con el Estado, en las delegaciones españolas pueden participar representantes autonómicos.²⁸⁸

La bilateralidad es un lógico complemento de los foros multilaterales derivado del diferente grado de competencias y de las diversas sensibilidades de las Comunidades Autónomas. Precisamente las recientes reformas estatutarias ponen de relieve que la creación de foros bilaterales en nada empece el funcionamiento de los multilaterales.²⁸⁹ No en vano, a la par que se han previsto nuevas comisiones mixtas o se han reforzado las existentes, se ha creado la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

La creación de las comisiones mixtas no ha frenado los foros multilaterales: la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo y en la Comisión ha

la participación de la Comunidad Autónoma en la Unión Europea. Además, ambos Estatutos, así como la LORAFNA, establecen que cuando se afecten competencias autonómicas exclusivas y se deriven consecuencias financieras o administrativas relevantes para la Comunidad Autónoma, la posición autonómica será determinante.

284 Art. 187.1 EAC, art. 234 EEA, art. 68.5 LORAFNA. Sin embargo, para que puedan ejercer dicha representación y presidencia en los grupos de trabajo y comités, será preciso el acuerdo con el Estado.

285 Art. 187.3 EAC y Art. 68.5 LORAFNA.

286 Cabellos Espiérrez, M. A., "La regulación de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior en los nuevos Estatutos de Autonomía", *Nuevos Estatutos y reforma del Estado*, Castellà Andreu J. M.; Olivetti, M. (coord.), Atelier, Barcelona, 2009, p. 330.

287 Art. 185 EA; art. 108 EAIB.

288 Si bien el Estatuto balear establece que esta incorporación a la delegación española se hará en el marco de los "mecanismos multilaterales internos que se establezcan a tal efecto entre el Estado y las Comunidades Autónomas".

289 De hecho, los nuevos estatutos de autonomía establecen que los mecanismos multilaterales serán la regla a aplicar cuando el asunto no afecte exclusivamente a una Comunidad Autónoma: art. 186.2 EAC, art. 231.2 EAA, art. 94 EEA, art. 110 EAIB, art. 68.3 LORAFNA.

seguido desarrollándose, y tampoco se ha perdido el interés en la CARUE, cuyo trabajo se impulsó mediante el diseño de los planes anuales de actuación y la reforma de su reglamento.²⁹⁰

En otros términos, la creación de los foros bilaterales no interrumpió ni perjudicó a los foros multilaterales. Esta fase de cooperación y participación autonómica en la UE se frena en 2011. Las elecciones generales de ese año paralizaron cualquier tipo de propuesta de profundización.

La última reunión de la Comisión de Coordinadores tuvo lugar el 25 de octubre de 2011, y la CARUE tampoco se convoca desde el 7 de febrero de 2011. Sobre la mesa están pendientes asuntos como la renovación y actualización del acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los comités o la ampliación y mejora de la participación autonómica en el Consejo.²⁹¹

3.3.3. El mecanismo de alerta temprana: los parlamentos autonómicos

El Tratado de Lisboa confiere nuevas funciones a los parlamentos de los estados miembros y refuerza el Parlamento Europeo. Tras su entrada en vigor, los parlamentos nacionales son informados de los proyectos de actos legislativos de la Unión y velan por el cumplimiento del principio de subsidiariedad mediante el sistema de alerta temprana. Además, participan en los procedimientos de revisión de los tratados y en los mecanismos de evaluación de las políticas de la Unión en el espacio de libertad, seguridad y justicia y en el control político de Europol y de las actividades de Eurojust, y deben ser informados de las solicitudes de adhesión a la Unión.²⁹²

290 Este nuevo impulso a la CARUE tuvo su momento álgido en la reunión de la misma el 15 de abril de 2010. El encuentro se celebró en Bruselas y no solo participaron representantes de las Comunidades Autónomas y del Estado, sino también de la Comisión, del Comité de las Regiones y del Parlamento Europeo. Kölling, M.; Serrano Leal, S., "La participación de las Comunidades Autónomas en el diseño y la negociación de la política de cohesión para el periodo 2014-2020", documento de trabajo. *Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales*, núm. 59, 2012, p. 17, <http://www.idee.ceu.es>.

291 Contestación del lehendakari a la pregunta escrita formulada por Andoni Ortuzar Arruabarrena, parlamentario del Grupo Nacionalistas Vascos-Euzko Abertzaleak, sobre la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea. 12 de julio de 2012 (09\10\05\03\4230-22800).

292 Una exposición detallada de las previsiones del Tratado de Lisboa respecto de los parlamentos en Ferrer Martín de Vidales, C., "Los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa", *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 8, nº 16, 2008, <http://aei.pitt.edu>.

Desde la perspectiva de los parlamentos autonómicos, destaca la posibilidad de participar en el mecanismo de alerta temprana. Dicho mecanismo otorga a los parlamentos de los estados miembros la potestad de velar por el cumplimiento del principio de subsidiariedad consultando, “cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas”.²⁹³

Ahora bien, si respecto de los parlamentos nacionales gran parte de la doctrina es bastante escéptica en cuanto a la funcionalidad real del mecanismo de alerta temprana,²⁹⁴ las dudas en el caso de los parlamentos regionales son aún mayores. No en vano su participación está condicionada, en primer lugar, por los propios límites del mecanismo de alerta temprana, en segundo, por la posible necesidad de cooperación con el parlamento estatal, y en último, por la propia normativa y desempeño del parlamento regional.

El principio de subsidiariedad implica que, en aquellos ámbitos en los que no tiene una competencia exclusiva, la Unión Europea debe acreditar que lo puede realizar mejor que los estados miembros por separado (test de la eficacia comparativa), que su acción resulta necesaria por ser insuficiente la de los estados miembros (test de suficiencia) y que la acción precisa de actuación comunitaria por su dimensión no meramente estatal (test de dimensión).²⁹⁵

Ahora bien, pese a la aparente sencillez de esta descripción apenas se ha podido discernir qué implica realmente el principio de subsidiariedad. Más allá de la afirmación de que se trata de un principio de ejercicio de las competencias, carece de una definición consensuada.²⁹⁶

293 Art. 6 Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

294 Raunio, T., “Destined for irrelevance? Subsidiarity control by National Parliaments”, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/ext>. A favor de la capacidad del mecanismo de alerta temprana como instrumento que aliviará el déficit democrático de la UE desde la perspectiva del diálogo y la capacidad de influencia de los parlamentos nacionales en la Comisión, véase COOPER, J., “The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU”, *JCMS*, volumen 44, 2006, pp. 281 y ss.

295 Martín y Pérez de Nanclares, J., “La flexibilidad como instrumento básico del futuro modelo competencial de la Unión Europea”, *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Liñán Noguera, D. (dir.), Comares, Granada, 2003, p. 91.

296 Incluso para algunos autores tan solo significa que las instituciones europeas deben fundamentar adecuadamente su posición. Burca, G., “The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor”, *JCMS*, 1998, p. 225; Bogdandy, A.; Bast, J., “El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma”, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, García de Enterría, R.; Alonso García, R. (dir.), Civitas, 2002, p. 59.

Por tanto, el primer problema es su determinación. Sin embargo, a pesar de que se desconoce el contenido del principio de subsidiariedad, el Tratado de Lisboa otorga a los parlamentos de los estados miembros la potestad para velar por su respeto. Y el alcance de esta potestad es el segundo problema.

Conforme al Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los parlamentos nacionales deben ser informados directamente por la institución europea autora de todos los proyectos de actos legislativos, y pueden elaborar un dictamen sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad de dicho acto.²⁹⁷ Cada parlamento nacional tiene dos votos, y sus efectos dependerán del número de dictámenes motivados que reciba cada propuesta.

En todo caso, si en el marco de un procedimiento ordinario una mayoría simple de los votos de los parlamentos considera que no se cumple con el principio de subsidiariedad, la Comisión deberá justificar su posición mediante dictamen motivado. Ahora bien, si el 55% de los miembros del Consejo o la mayoría simple del Parlamento Europeo consideran que la propuesta no cumple con el principio de subsidiariedad, deberá retirarse.

Esta previsión ha sido duramente criticada, ya que, de facto, constriñe el poder de iniciativa de la Comisión, siendo incompatible con el principio de equilibrio institucional.²⁹⁸ Ciertamente, esta previsión resulta paradójica, ya que el incremento de peso de los parlamentos nacionales teóricamente pretende contrarrestar el poder del Consejo.²⁹⁹ Sin embargo, el principio de subsidiariedad recae principalmente sobre la Comisión y el Tribunal de Justicia. Además, el propio mecanismo plantea dificultades de calado para su puesta en práctica.

En primer lugar, el mecanismo de alerta temprana exige que los parlamentos procesen una ingente cantidad de información en plazos particularmente breves.³⁰⁰

297 Si consideran que no se respeta el principio un tercio de los votos (o un cuarto en los actos relativos a cooperación en materia penal y cooperación policial), el autor de la iniciativa debe volver a estudiarla. En consecuencia, se paraliza el procedimiento legislativo y debe haber una decisión motivada sobre el mantenimiento de la propuesta.

298 Martín y Pérez de Nanclares, J., "El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad", *El Tratado de Lisboa y las regiones*, ob. cit., p. 130.

299 Delgado Iribarren, M. "La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea", *La encrucijada constitucional*, ob. cit, p. 372.

300 Los parlamentos nacionales disponen de ocho semanas desde la transmisión del proyecto de acto legislativo en todas las lenguas oficiales de la Unión para remitir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión su dictamen motivado. Art. 6 Protocolo (nº 2), sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Este hecho puede bloquear otras funciones parlamentarias, dando origen a malas prácticas con dictámenes endebles y superficiales.³⁰¹

En segundo lugar, los proyectos normativos de la UE suelen ser extremadamente técnicos y no siempre tienen un contenido político claro o relevante, de manera que los parlamentarios carecen con frecuencia de los conocimientos adecuados para analizar las propuestas. Asimismo, el control del Parlamento se ciñe necesariamente al principio de subsidiariedad, de alcance impreciso y, en todo caso, limitado. Por tanto, este mecanismo implica un enorme esfuerzo pero sus resultados pueden ser exigüos para los parlamentos de los estados miembros.

En tercer lugar, sus resultados no son particularmente visibles. El impacto mediático de la política europea es mínimo. Los medios de comunicación y la ciudadanía parecen tener menos interés en los debates relativos a decisiones europeas que en los centrados en cuestiones estrictamente internas. Por tanto, los parlamentos deben cumplir dicha función a costa de que su trabajo pase desapercibido entre sus electores y confiar en que obtendrán una mayor influencia a largo plazo en el proceso europeo. El resultado puede ser que los diputados no lleven a cabo el control de subsidiariedad o que lo hagan de manera absolutamente superficial.³⁰²

En cuarto lugar, deben tomarse en consideración los límites derivados de la lógica parlamentaria. Los parlamentos realizan su función de control mediante la confrontación directa, de manera que están habituados a tener la posibilidad de discutir las propuestas con los representantes de las instituciones que promueven las mismas. Sin embargo, en el mecanismo de alerta temprana la comunicación con la Comisión tan solo podría ser escrita, y en todo caso los plazos son tan breves que no dejan lugar para un auténtico diálogo.³⁰³

Finalmente, la lógica de partidos puede hacer que los parlamentos emitan informes con el único propósito de apoyar al gobierno respectivo. Es harto improbable que la mayoría parlamentaria informe negativamente de una propuesta apoyada por el gobierno, ya que podría interpretarse como una muestra de debilidad del

301 La propia Comisión ha puesto de relieve que los dictámenes de los parlamentos frecuentemente son comentarios a la propuesta pero no un análisis del cumplimiento de la subsidiariedad. *Report from the Commission. Annual Report 2010 on relations between the European Commission and National Parliaments*.

302 Benz, A.; Broschek, J., *Nationale Parlamente in der europäischen Politik*, Friedrich Ebert Stiftung, 2010, p. 4, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07084.pdf>.

303 Louis, J. V., "National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits", p. 146, <http://www.ecln.net/documents>.

mismo gobierno tanto en términos de política interna como en los foros de negociación europeos.³⁰⁴ Paralelamente, puede convertirse en una herramienta del parlamento frente al gobierno en el marco de controversias nacionales, pudiendo perjudicar el conjunto de la integración europea.³⁰⁵ En otros términos, la aprobación y el contenido de los informes están, en gran medida, predeterminados por la correlación de fuerzas y la cultura política de las élites parlamentarias.

Frente a estas dificultades es necesario insistir en el papel real que los parlamentos cumplen en los sistemas constitucionales, y en el que pueden desempeñar en la UE. No cabe esperar que el mecanismo de alerta temprana resuelva el llamado déficit democrático de la UE. En realidad la Unión Europea tiene un alto rendimiento democrático desde una perspectiva “normativa”, ya que garantiza los derechos individuales, las decisiones se toman tras alcanzar un elevado consenso y permite la participación plural de múltiples actores políticos y sociales a la hora de diseñar sus políticas, que, además, suelen ser muy efectivas. Sin embargo, desde una perspectiva “republicana” debe enfatizarse la falta de un espacio público con debates y partidos políticos de alcance europeo, así como la escasa y vaga responsabilidad política que deriva de las decisiones europeas.³⁰⁶

Los parlamentos de los estados miembros no pueden suplir estas carencias. De hecho, para dicho fin parece más apto el Parlamento Europeo, dado su sistema de elección y funciones.³⁰⁷ Por tanto, el mecanismo de alerta temprana debe entenderse en el marco de las funciones que los parlamentos nacionales pueden efectivamente cumplir. En este sentido, se ha defendido que el mecanismo de alerta temprana puede incentivar la cooperación interparlamentaria³⁰⁸ y el control de los gobiernos respectivos, así como acercar el debate europeo a la opinión pública.³⁰⁹

304 Auel, K., “Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs”, *ELJ*, vol. 13, 2007, p. 493.

305 Russo, A. M., *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello stato autonomo spagnolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 207.

306 Scharpf, F. W., “Legitimacy in the multilevel European polity”, *European Political Science Review*, n. 1, 2009, p. 178.

307 Martín y Pérez de Nanclares, J., “La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, ob. cit., p. 282.

308 Cooper, I., ob. cit., p. 293 y ss.

309 Ares Castro, C., “El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis”, *REP*, 2007, 136, p. 239.

Si el alcance del mecanismo de alerta temprana ya es muy limitado para los parlamentos nacionales, los parlamentos regionales, además, dependen del sistema que instrumente el ordenamiento interno. En el caso español se le ha otorgado el rol principal a la Comisión Mixta para la Unión Europea.³¹⁰

Las Cortes Generales remiten directamente a los parlamentos autonómicos todas las iniciativas legislativas de la Unión Europea que reciben, sin expresar opinión ninguna al respecto. A partir de ese momento los parlamentos de las Comunidades Autónomas disponen de cuatro semanas improrrogables para elaborar un dictamen motivado y enviarlo a las Cortes Generales; transcurrido ese plazo, el dictamen autonómico no será tomado en consideración. En cualquier caso, si la Comisión Mixta realiza un dictamen motivado sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad, incorporará los dictámenes autonómicos. Este mecanismo plantea varios problemas.

En primer lugar, resulta un óbice para la participación autonómica el propio funcionamiento de la Comisión Mixta. Las Cortes Generales no destacan por un desempeño sobresaliente respecto a la Unión Europea.³¹¹ En comparación con otros países, la participación en foros de cooperación interparlamentaria ha sido escasa; su relación con el Parlamento Europeo, insuficiente, y el control sobre el gobierno en cuestiones europeas, débil.³¹² También han mostrado un menor interés en el principio de subsidiariedad que otros parlamentos.³¹³

En sistemas de partidos férreamente disciplinados y con gobiernos apoyados por fuertes mayorías parlamentarias, el control parlamentario sobre la política

310 La regulación del mecanismo de alerta temprana en el ordenamiento estatal ha sido ampliamente comentado por la doctrina. Sobre la participación de las Cortes Generales en la UE tras la aprobación del Tratado de Lisboa, véase, entre otros, Fernández Alles, J. J., "El Tratado de Lisboa como fuente del derecho parlamentario español: las funciones europeas de las Cortes Generales", *RCC*, núm. 72, 2009.

311 Pérez Tremps, P., "La débil parlamentarización de la integración en España", *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, ob. cit., pp. 408-409.

312 Es muy indicativa la posición que ocupan las Cortes Generales en las diferentes tablas que comparan las actividades "europeas" de los parlamentos de los estados miembros. Al respecto, véase Maurer, A.; Wessels, W., ob. cit., pp. 425 y ss.

313 De hecho fue el único parlamento que no envió representación al grupo de trabajo formado dentro de la COSAC sobre el control del principio de subsidiariedad. Laso Pérez, J., "Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad", *La presidencia española de la UE en 2010*, Aldecoa Luzárraga, F.; González Alonso, N.; Guzmán Zapater, M. (coord.), Marcial Pons, Barcelona, 2009, p. 88.

europea también se resiente.³¹⁴ Asimismo, es importante la cultura política de las élites parlamentarias, tanto en lo que respecta al control del gobierno como frente a la integración europea, siendo escaso el interés que las Cortes Generales han mostrado por esta última. No es de extrañar que la Comisión Mixta para la UE tenga un rendimiento particularmente bajo.³¹⁵

En segundo lugar, no existe una relación mínimamente fluida entre las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos. Las Cortes Generales no envían a los parlamentos autonómicos sus dictámenes sobre la subsidiariedad antes de su publicación, ni siquiera cuando hay un dictamen autonómico al respecto.³¹⁶ De hecho, las Cortes Generales no están obligadas a contestar a los parlamentos autonómicos, de manera que no se ha previsto la comunicación entre las cámaras estatales y las autonómicas.³¹⁷

En cuanto al efecto de la decisión del parlamento de la Comunidad Autónoma, los dictámenes autonómicos simplemente se adjuntan al elaborado por la Comisión Mixta, único que a los efectos del mecanismo de alerta temprana será tenido en cuenta.³¹⁸ Por tanto, la eficacia que poseen los dictámenes de los parlamentos autonómicos, en principio, es la de reforzar la posición de las Cortes Generales ante la Unión Europea.³¹⁹

314 Maurer, A.; Wessels, W., *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden, 2002, p. 464.

315 Los estudios empíricos han puesto de relieve este bajísimo rendimiento tras el análisis de parámetros como el número de reuniones de la Comisión, el número de informes realizados, las comparencias de miembros del gobierno y el desarrollo de las mismas o la relación con otras comisiones parlamentarias, Bueno y Vicente, J. M., *La contribución de las Cortes Generales a la integración europea. 1986-2004*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006, pp. 285-296.

316 "The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty", Informe del Comité de las Regiones, pp. 86-87, www.cor.europea.eu.

317 Precisamente un efecto beneficioso del mecanismo de alerta temprana podría haber sido la promoción de la cooperación interparlamentaria en España, tanto horizontal como vertical. Martín y Pérez de Nanclares, J., "El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad", ob. cit., p. 136.

318 No obstante, si las Cortes Generales reciben un dictamen autonómico designan un ponente para examinar la propuesta europea, en el caso de que no lo hubieran hecho. Si ya se hubiera designado, se le remite la opinión del Parlamento autonómico: "The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty", ob. cit, p. 78.

319 Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la aplicación por las Cortes Generales del protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007. *BOCC*, Serie A, núm. 474, de 4 de enero de 2008, p. 8.

El papel que le corresponde desempeñar a los parlamentos en nuestro sistema constitucional hace muy criticable que los dictámenes de los parlamentos autonómicos no produzcan efectos, ni tan siquiera cuando se trata de competencias exclusivas autonómicas. La concurrencia de competencias autonómicas debería influir de manera explícita en el dictamen de la Comisión Mixta. Además, si el dictamen de la Comisión Mixta se nutriera de las propuestas autonómicas ganaría en perspectiva, fundamentación y legitimidad.

Sin embargo, en la praxis la Comisión Mixta simplemente menciona la existencia de dictámenes autonómicos sin especificar su contenido.³²⁰ Aún más, ni tan siquiera se pone de relieve la discrepancia de opiniones, dándose la rocambolesca situación de que dos de los tres dictámenes motivados de la Comisión Mixta mencionaron los dictámenes emitidos por el Parlamento de Canarias y País Vasco sin especificar que estos últimos afirmaban que la iniciativa europea sí respetaba el principio de subsidiariedad.³²¹

Para paliar esta situación, se han hecho diversas propuestas para que los parlamentos autonómicos participen de una manera efectiva en el mecanismo de alerta temprana, especialmente en los supuestos en que concurren competencias autonómicas. No en vano, aunque ante la Unión Europea formalmente se presente el dictamen de la Comisión Mixta, las Comunidades Autónomas podrían influir de manera decisiva en el fuero interno. Así, se ha afirmado que, ante una competen-

320 En la Legislatura IX la Comisión Mixta elaboró cuarenta y cuatro dictámenes sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad. A lo largo de dichos dictámenes, se hace referencia a veinticuatro dictámenes de las Cortes de Aragón, veintitrés del Parlamento del País Vasco, nueve del Parlamento de Catalunya, ocho de las Cortes de Castilla y León, siete de los parlamentos de Canarias, Castilla-La Mancha y Murcia, tres del Parlamento de Cantabria y dos de la Asamblea de Extremadura. Sin embargo, no se ofrece ninguna información sobre el contenido de todos estos dictámenes. Los dictámenes de la Comisión Mixta pueden consultarse en la web del Congreso de los Diputados, www.congreso.es.

321 De hecho, los dictámenes de los parlamentos del País Vasco y Canarias ni siquiera se discutieron en el debate previo a la aprobación de los dictámenes motivados por la Comisión Mixta la pasada legislatura: *BOCG*, Comisiones Mixtas, núm. 445, 22 de junio de 2011, p. 4. Tampoco hubo debate alguno sobre el contenido de los dictámenes de la asamblea de Extremadura, el Parlamento Vasco y las Cortes Generales, a pesar de que consideraban que se cumplía con el principio de subsidiariedad. El dictamen motivado en este tercer supuesto hace mención de la opinión discordante de tres parlamentos autonómicos, pero no se deduce de los documentos que tuvieran la más mínima incidencia. *BOCG*, Comisiones Mixtas, núm. 12, 6 de marzo de 2012, pp. 22 y ss.

cia exclusiva autonómica, la Comisión Mixta debería acoger en sus discusiones a parlamentarios autonómicos.³²²

Un mecanismo de mayor reconocimiento de la autonomía política sería otorgar fuerza vinculante a los dictámenes autonómicos si existiera un consenso entre las Comunidades Autónomas.³²³ Sin embargo, sería preciso un sistema de coordinación entre los parlamentos autonómicos que les permita intercambiar opiniones y prácticas y adoptar posiciones comunes. Una posición coordinada de las Comunidades Autónomas debería tener necesariamente un impacto en el dictamen de las Cortes Generales.

Las Comunidades Autónomas deberían cooperar para participar de un modo más determinante en el mecanismo de alerta temprana.³²⁴ La presión política que provocaría la llegada de dictámenes respaldados por un número elevado de parlamentos autonómicos debería forzar a la Comisión Mixta a acoger sus planteamientos. Más allá de la importancia de integrarse en foros como la CALRE, de participar en los tests de seguimiento de la aplicación del protocolo de subsidiariedad del Comité de las Regiones,³²⁵ o de poder acceder al IPEX, los parlamentos autonómicos deben cooperar entre sí. Parece un paso imprescindible para una participación real en el seguimiento del cumplimiento del principio de subsidiariedad.³²⁶

Es cierto que los parlamentos autonómicos no tienen la costumbre de cooperar, pero la misma dinámica que se ha establecido entre los gobiernos autonómicos podría desarrollarse entre los parlamentos. De hecho la práctica demuestra que

322 Carmona Contreras, A., "Los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana", www.fundaciongimenezabad.es. En sentido parecido se pronunció Francina Esteve ante la Comisión Mixta. Informe de la Comisión Mixta, ob. cit.

323 Martín y Pérez de Nanclares, J., "El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad", ob. cit., p. 134.

324 Ares Castro-Conde, C., "El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis", ob. cit., p. 234.

325 A pesar de que la Comisión hace uso del test elaborado por el Comité de las Regiones, tan solo participan en el mismo los parlamentos del País Vasco, Asturias, Catalunya, Extremadura, Galicia y Navarra. Vara Arribas, G., "El control de la subsidiariedad por los Parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea", *Cuadernos Giménez Abad*, 2011, núm. 1, p. 30. <http://www.fundacionmgimenezabad.es>.

326 De hecho, en el seno de la COPREPA se ha intentado fijar un sistema de intercambio de información y documentación parlamentaria entre Comunidades Autónomas. Incluso se ha preparado una guía de elaboración de los dictámenes autonómicos. Sobre estas propuestas, <http://www.coprepa.es>.

cuando las vías abiertas a la participación autonómica han sido adecuadas las Comunidades Autónomas han creado redes de cooperación horizontal para participar en la UE. Pero no puede esperarse que una institución u órgano asuma las consecuencias de un procedimiento costoso si su voz no va a ser escuchada.³²⁷ El mecanismo de alerta temprana no parece suficiente acicate para que los parlamentos cooperen ni en el plano europeo, ni en el interno en el caso español.³²⁸

Los parlamentos autonómicos han acometido un proceso de reformas para adaptar sus estructuras a las exigencias del mecanismo de alerta temprana.³²⁹ Sin embargo, posiblemente el sistema está generando apatía entre los parlamentarios autonómicos, como demuestra el hecho de que sea descendente el número de dictámenes que elaboran estas cámaras.³³⁰ De una parte, es altamente probable que este alejamiento de los parlamentarios autonómicos traiga causa de la propia actitud de las Cortes Generales;³³¹ de hecho, la Comisión Mixta de la X Legislatura no se constituyó hasta el 8 de febrero de 2012, habiéndose disuelto la anterior el 27 de septiembre de 2011.

De la otra, es preciso señalar que el mecanismo de alerta temprana probablemente no despertó un gran interés en las Comunidades Autónomas. Al respecto es reveladora la sesión celebrada en el Congreso de los Diputados a propósito de la

327 "The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty", ob. cit., p. 147.

328 Tanto en Austria como en Bélgica se ha desarrollado una fuerte cooperación entre los parlamentos para implementar el sistema de alerta temprana, mientras que en Alemania e Italia no se ha producido dicha evolución. Este hecho lleva a cuestionarse la capacidad real del mecanismo de alerta temprana para crear redes de cooperación interparlamentaria, ya que tan solo surge en aquellos sistemas que cuentan con una larga tradición de búsqueda del consenso entre los actores políticos. Sobre el desarrollo de la cooperación interparlamentaria en los diferentes estados miembros, véase "The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty", ob. cit.

329 Las Comunidades Autónomas han adoptado sistemas muy diferentes. Una comparación de la regulación del procedimiento de tutela del cumplimiento del principio de subsidiariedad en las Comunidades Autónomas en Esteve, F.; Illamola, M., "Els mecanismes del control de subsidiariedad per part de les Corts Generals i dels parlaments autonòmics", *L'Administració autonòmica i l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa*, ob. cit.

330 Camisón Yagüe, J. A., "La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana", *REAF*, núm. 12, 2011, p. 290.

331 En todo caso, debe ponerse de relieve que los propios parlamentos autonómicos no han sabido adaptar sus reglamentos al Protocolo de Subsidiariedad. Sobre las exigencias de dicho Protocolo para los parlamentos autonómicos, así como sobre los resultados reales que cabe esperar del mecanismo de alerta temprana, González Pascual, "Los parlamentos regionales y el mecanismo de alerta temprana (su aplicación en el Parlamento Vasco)", *RVAP*, nº93, 2012, págs. 52-63.

modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, para adaptar las funciones de la Comisión Mixta a las exigencias del Tratado de Lisboa.

Tan solo el Grupo Parlamentario Vasco puso claramente de manifiesto que el sistema previsto no reconoce ninguna fuerza a los dictámenes autonómicos, con independencia del número de parlamentos autonómicos que se pronuncien y del sistema de competencias. A su juicio debería otorgarse un mayor peso a los dictámenes de las asambleas regionales, ya que así se proyectaría la estructura del Estado, como sistema descentralizado, al proceso europeo.³³²

Esta objeción coincide con las críticas doctrinales antes comentadas. Es evidente que el sistema finalmente aprobado no confiere virtualidad alguna a los dictámenes de los parlamentos autonómicos. Dado el esfuerzo que éstos suponen en la praxis, no resulta sorprendente que no se hayan arbitrado mecanismos de cooperación y que los parlamentos autonómicos vayan perdiendo lentamente interés.

Sin embargo, paradójicamente, el Grupo Parlamentario Catalán participó activamente en la redacción de esta ley.³³³ No obstante, *Convergència i Unió* siempre ha promovido la participación de las Comunidades Autónomas en la UE. Este hecho pone de relieve la escasa relevancia que tiene para las Comunidades Autónomas el mecanismo de alerta temprana, que formulado en sus términos actuales poco puede ofrecer por las constricciones que le impone el Tratado de Lisboa y por las propias limitaciones del diseño constitucional español y del funcionamiento real de las Cortes Generales.

332 “Se trata, por tanto, de atribuir en estos casos a los dictámenes de los parlamentos autonómicos fuerza vinculante –insisto– cuando operamos sobre materias que son de competencia autonómica y constatemos la existencia de un número suficiente de dictámenes negativos remitidos por los parlamentos autonómicos. Esta reclamación la planteamos durante el proceso de redacción de la proposición de ley en la ponencia constituida al efecto en la Comisión Mixta para la Unión Europea, aunque fue desatendida por los grupos mayoritarios”, intervención de Josu Erkoreka Gervasio, *DSCD*, Pleno y Diputación Permanente, núm. 125, 24 de noviembre de 2009, p. 11. Estas críticas fueron en gran medida compartidas por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, pero con un tono mucho más tibio.

333 De hecho, Jordi Xuclà i Costa interviene en nombre de dicho grupo como “cofirmante y coautor” de la proposición de ley, *DSCD*, Pleno y Diputación Permanente, núm. 125, 24 de noviembre de 2009, p. 9.

De hecho, los nuevos estatutos de autonomía hacen referencia a la participación de sus parlamentos en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad,³³⁴ pero son conscientes de las limitaciones de este mecanismo. Así, se hace mención del sistema existente al establecerse que el parlamento de la comunidad será consultado por las Cortes Generales.³³⁵ En algunos casos se establece que esta participación se limita a los casos en que se afecten competencias.³³⁶

Estas previsiones responden al diseño del mecanismo de alerta temprana en el sistema español. No obstante resulta criticable que, con la excepción del art. 187.4 EAC, no se contemple la posibilidad de que el parlamento autonómico desarrolle otras actividades, como establecer relaciones con el Parlamento Europeo. Aunque se haya aceptado que los parlamentos regionales son los grandes perdedores del proceso europeo,³³⁷ resulta muy criticable que las propias Comunidades Autónomas no reconozcan el papel de sus parlamentos.³³⁸

334 El Estatuto de autonomía de Valencia en realidad establece que participará “la Comunidad”, art. 61.3 EAC.

335 Art. 237 EAA, art. 112 EAIB. En los demás casos se establece que el parlamento autonómico participará en los procedimientos de control del principio de subsidiariedad, fórmula más acertada dada la vocación de permanencia de los estatutos de autonomía. Art. 93 EAAr, art. 62.3 EACyL, art. 188 EAC, art. 68.6 LORAFNA.

336 Art. 93 EAAr, art. 188 EAC, art. 68.6 LORAFNA, art. 62.3 EACyL.

337 Börzel, T., *ob. cit.*, p. 219.

338 El caso más sangrante es el del Estatuto de autonomía de Extremadura, que no hace mención alguna a ello.

4.

EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UE MEDIANTE LA COLABORACIÓN CON EL ESTADO

La participación de las Comunidades Autónomas en la UE ha ido creciendo a lo largo del tiempo, especialmente durante el período 2004-2011. Las Comunidades Autónomas, tras varios acuerdos con el Estado, han conseguido acceder a diversos comités de la Comisión, a cuatro formaciones del Consejo más a la Formación de Competitividad en materia de Consumo y a los grupos de trabajo correspondientes a estas formaciones. Además, tienen una relación mucho más directa con la REPER gracias al consejero de Asuntos Autonómicos, y también tienen una cierta posibilidad de acceso al Tribunal de Justicia. Por último, participan, aunque de manera muy deficitaria, en el mecanismo de alerta temprana.

Pese a los avances, sin embargo, sigue siendo necesario profundizar esta participación y corregir múltiples carencias. De hecho, aunque la participación de las Comunidades Autónomas haya mejorado sustancialmente, sigue lejos de la que disfrutaban las restantes regiones con competencias legislativas en la UE. Al respecto es revelador el estudio llevado a cabo por Michael Tatham. En su artículo elabora un indicador de la integración de las regiones en la UE sobre la base de ocho dimensiones que proyecta sobre los distintos estados miembros.³³⁹

Las cinco primeras hacen referencia a la participación en la negociación y en la fase legislativa. Estas dimensiones son la participación de las regiones en los procesos internos de toma de decisiones en asuntos europeos, la existencia de procedimientos internos para que las regiones expresen su opinión al respecto y la vinculación del Estado a la misma, el acceso al Consejo, la participación en los grupos de trabajo y en los comités de la Comisión y el estatus de los miembros de las oficinas regionales en Bruselas. Las últimas tres se refieren a la fase postlegislativa, y son el acceso al Tribunal de Justicia, la participación en el desarrollo e implementación del derecho de la UE y la existencia de responsabilidad regional por el incumplimiento del derecho de la UE.

Tras el análisis de estas ocho dimensiones, el estudio muestra que las Comunidades Autónomas son las regiones con competencias legislativas con un menor nivel de participación en la UE. Ciertamente, las propias Comunidades Autónomas podrían perfeccionar sus estructuras administrativas y gestionar mejor sus recursos en esta materia. Además, las vías de participación autonómica indirecta en la UE padecen las deficiencias de la propia administración estatal. No obstante,

339 Tatham, M., "Devolution and EU policy-shaping: bridging the gap between multi-level governance and liberal intergovernmentalism", ob. cit.

gran parte de las constricciones que sufre la participación autonómica en la UE se deben a la actitud del Estado y a las limitaciones de los acuerdos. En este sentido, varias son las reformas que es necesario emprender.

En primer lugar, es fundamental que se amplíen los acuerdos respecto a los comités de la Comisión. En segundo lugar, debe vincularse la participación en el Consejo y en los grupos de trabajo al interés autonómico, y deben cumplirse las previsiones relativas al acceso al COREPER, e incluso podrían modificarse para facilitar este acceso. Igualmente, deberían abrirse otros foros como el Comité Especial de Agricultura y las reuniones informales del Consejo. En tercer lugar, debe actualizarse el acuerdo relativo al Tribunal de Justicia, otorgando capacidad de decisión a las Comunidades Autónomas al respecto. En cuarto lugar, la REPER debe mostrar una mayor sensibilidad autonómica, fundamentalmente mediante la toma en consideración de la posición común de las Comunidades Autónomas y la apertura de canales de participación aún cerrados. Y, por último, es precisa una profunda modificación del mecanismo de alerta temprana.

Es indispensable, por tanto, la colaboración del Estado para que las Comunidades Autónomas participen en la UE de manera adecuada. Lamentablemente, las elecciones de 20 de noviembre de 2011 parecen haber puesto el punto final a la colaboración. Tras ellas el Partido Popular dispone de una amplia mayoría en las Cortes Generales. Además, el partido que gobierna en la Generalitat de Catalunya, *Convergència i Unió*, ha precisado reiteradamente el apoyo del Partido Popular en el *Parlament de Catalunya*, de tal manera que el gobierno central tiene un fuerte respaldo de su partido y no necesita llegar a acuerdos con otros partidos, mientras que el gobierno de Catalunya es particularmente débil. Es una situación insólita. Asimismo, esta posición particularmente fuerte del gobierno central dentro del Estado coincide con un contexto de profunda crisis económica que golpea directamente a los presupuestos de las administraciones públicas.

Esta concurrencia de circunstancias posiblemente explique que, por primera vez, el gobierno central busque que las Comunidades Autónomas se “retiren” de Bruselas. En otros términos, en esta ocasión el peligro no es que la participación de las Comunidades Autónomas se estanque, sino que retroceda.

El cambio de orientación es visible. Si en la legislatura anterior el ministro de Política Territorial era el vicepresidente tercero, en la actual el Ministerio de Política Territorial ha quedado integrado en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta decisión no es anecdótica, sino reflejo de cómo la cuestión territorial se está analizando desde la perspectiva de los gastos e ingresos.

Esta visión del sistema autonómico se proyecta sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la UE. Al respecto destaca que desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se haya propuesto a las Comunidades Autónomas que cierren sus oficinas y delegaciones en Bruselas e integren a sus miembros en la REPER. A juicio de dicho Ministerio, todas las oficinas y delegaciones de las Comunidades Autónomas en el exterior son un gasto superfluo. Además, afirma que la gestión sería más eficaz si se centralizara y correspondiera principalmente al Estado.³⁴⁰

En un contexto de crisis económica y necesidad de recortes en los gastos públicos, el mantenimiento de estas oficinas y delegaciones autonómicas se presenta como una decisión caprichosa. Los intereses de los ciudadanos ya serían adecuadamente defendidos por el Estado, y la representación paralela por parte de las Comunidades Autónomas sería una mera duplicidad sin sentido. Aún más, la integración en la REPER permitiría a las Comunidades Autónomas cumplir mejor con sus funciones en Bruselas, al contar con más medios y una relación más directa con el Estado.³⁴¹

Siguiendo esta propuesta, las oficinas autonómicas de La Rioja, Navarra y Castilla y León se han integrado en la REPER recientemente. Esta idea no es nueva, ya que las Comunidades Autónomas de Asturias y de Castilla-La Mancha habían decidido cerrar sus oficinas en Bruselas *motu proprio* antes de la oferta ministerial, si bien el nuevo Gobierno de Asturias decidió posteriormente integrarse en la REPER.

340 Particularmente significativa fue la intervención del secretario de Estado para la UE (Íñigo Méndez de Vigo y Montojo) ante la Comisión Mixta para la UE: “Respecto a las embajadas autonómicas y a la integración de las embajadas en el Servicio de Acción Exterior [...] en una de sus primeras intervenciones el ministro García-Margallo hizo ese ofrecimiento a las embajadas autonómicas. Estamos abiertos a ello. Las mentalidades hay que cambiarlas, pero a su tiempo. [...] va a haber varias comunidades autónomas que van a cerrar sus oficinas en Bruselas y a integrarse en la representación permanente. Estamos muy contentos de que así sea. [...] La voluntad política está ahí y la receptividad de varias comunidades autónomas también [...] Nosotros decimos de lo que se trata es de ser eficaces [...] Quien no quiera aceptarlo tendrá que explicar políticamente en el ámbito de su comunidad autónoma por qué prefiere gastarse el dinero en eso y no en otras cosas”, *DSCG*, Comisiones Mixtas, núm. 17, 17 de abril de 2012, pp. 17 y 18.

341 En estos términos solicitaba el Grupo Parlamentario Popular del Parlamento de Navarra que el gobierno de dicha Comunidad aceptara la propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta medida permitiría, a juicio del grupo parlamentario, “evitar duplicidades y lograr el aprovechamiento de sinergias [...] Navarra cubriría sus necesidades en el exterior, contaría con mejores medios para desarrollar sus funciones de los que dispone ahora y contribuiría a la disminución del gasto público”. Moción por la que se insta al Gobierno de Navarra a aceptar la proposición del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación sobre la Oficina de Navarra en Bruselas. *BO del Parlamento de Navarra*, núm. 7, 19 de enero de 2012, p. 7.

No obstante, otras Comunidades Autónomas han defendido explícitamente la necesidad de mantener sus oficinas y delegaciones en Bruselas, y aunque han cerrado o reestructurado algunas oficinas en el exterior,³⁴² consideran absolutamente necesario mantener su representación en Bruselas.³⁴³ Tener un vínculo directo y propio con la UE, incluida la REPER, es una prioridad en la agenda política de algunas Comunidades Autónomas.

Esta posición coincide con la mayoritaria entre los estados miembros de la UE. El número de oficinas regionales en Bruselas ha aumentado exponencialmente, incluso los *Länder* alemanes han incrementado sus efectivos y presupuestos al respecto. De hecho la Comisión, y en menor medida el Parlamento Europeo, se dirigen con frecuencia a las oficinas regionales, y además se han creado redes de cooperación transregional en Bruselas, que han ganado peso político en la UE.³⁴⁴

En este sentido, la doctrina ha diferenciado entre regiones administrativas y regiones constitucionales, dependiendo de si tienen competencias legislativas. Las Comunidades Autónomas son regiones constitucionales. Esta diferencia es importante a la hora de fijar los objetivos de sus oficinas y delegaciones en Bruselas.

Las oficinas de las regiones administrativas centran su trabajo en buscar socios comerciales y fomentar el desarrollo económico de la región, mientras que las oficinas y delegaciones de las regiones constitucionales tienen un claro perfil político. Las prioridades de estas oficinas las fija el respectivo gobierno regional, al que ayudan a fijar la agenda europea, facilitan sus encuentros con representantes de las instituciones europeas y crean redes informales de apoyo para las propuestas regionales. Los objetivos políticos tienen una clara preferencia sobre los técnico-

342 La política exterior de las Comunidades Autónomas queda fuera de este estudio. Al respecto, entre otros, véase Colino, C., *La acción internacional de las Comunidades Autónomas y su participación en la política exterior española*, documento de trabajo 10/2007, Fundación Alternativas.

343 De hecho la Generalitat de Catalunya aprobó en 2011 un plan de reestructuración de sus oficinas en el exterior, entre otras razones para reducir gastos. Ahora bien, dicho plan prevé el reforzamiento de la presencia en la Unión Europea, ya que es un área absolutamente prioritaria para la Comunidad Autónoma. Al respecto puede consultarse la comparecencia del secretario de Asuntos Exteriores ante la Comisión de Acción Exterior y de la Unión Europea para informar sobre las delegaciones del gobierno en el exterior, el 28 de junio de 2012. Sessió núm. 10, Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea, transcripció en brut. <http://www.parlament.cat>.

344 Moore, C., "A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels", *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n. 5, 2008, p. 521.

administrativos, que suelen encomendarse a otros organismos, como las oficinas comerciales.³⁴⁵

En otros términos, las oficinas y delegaciones en Bruselas de las Comunidades Autónomas son un reflejo de su autonomía política. La capacidad de decisión política, no meramente administrativa, que la Constitución les confiere se proyecta en el espacio europeo. Los recelos de los gobiernos centrales hacia las oficinas regionales no son exclusivos del Estado español.³⁴⁶ En definitiva, los gobiernos centrales no quieren perder su papel de mediador exclusivo entre las regiones y la UE. Sin embargo esta capacidad de las regiones constitucionales para desarrollar directamente una actividad netamente política en la UE ha sido constitucionalmente reconocida.

En el caso de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional dejó clara su potestad para “llevar a cabo actividades con alguna proyección externa [...] especialmente en lo que se refiere a la conexión con instituciones europeas, nada impide que la Comunidad Autónoma disponga de un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración”.³⁴⁷

En consecuencia, corresponde a las Comunidades Autónomas decidir acerca del mantenimiento de las oficinas y delegaciones y sobre sus funciones. Dichas oficinas y delegaciones no están constreñidas a llevar a cabo tareas técnico-administrativas, sino que se guían por los intereses de los gobiernos autonómicos, es decir, por los intereses de los ciudadanos que representan. Obviamente, su apertura no fue una decisión políticamente neutra, y tampoco es una decisión políticamente neutra cerrarlas o pedir su cierre.

Desde 1986 las Comunidades Autónomas fueron abriendo oficinas y delegaciones en Bruselas. Aunque había diferencias entre ellas en cuanto al tamaño, presupuesto y perfil de su personal, en general las Comunidades Autónomas fueron vinculándolas a la presidencia de la Comunidad.³⁴⁸ De hecho, los nuevos estatutos

345 Moore, C., “A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels”, ob. cit., pp. 525-526.

346 Sobre el caso alemán, léase Moore, C., “Schloss Neuwahnstein? Why the Länder continue to strengthen their representations in Brussels?”, *German Politics*, vol. 15, n. 2, 2006, pp. 192 y ss.

347 STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994 (FJ 8º).

348 Sobre el marco legal y administrativo de las oficinas y delegaciones autonómicas en Bruselas, Castellà Andreu, J. M., ob. cit., pp. 75 y ss., y Salinas Alcega, S. “La relación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea: las oficinas autonómicas en Bruselas”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 14, 2009, pp. 94-105.

de autonomía hacen referencia expresamente a las oficinas o delegaciones ante la UE.³⁴⁹ En consecuencia, las Comunidades Autónomas han optado expresamente por tener una representación directa en la UE, una representación que se guía por los intereses de la Comunidad Autónoma.

Las oficinas y delegaciones autonómicas facilitan la participación del gobierno autonómico respectivo, no en vano elaboran informes y resúmenes sobre propuestas legislativas, normativa aprobada, convocatorias y jurisprudencia europea. Esta información, así como la que obtienen mediante su participación en foros europeos o de las otras oficinas regionales, se reparte entre los departamentos del gobierno autonómico según materias.³⁵⁰ Las oficinas y delegaciones autonómicas, además, organizan reuniones y encuentros con las propias instituciones europeas, se reúnen con otras regiones, con personal de la Comisión Europea y hacen un seguimiento de las comisiones del Parlamento Europeo.

Las oficinas regionales no solo permiten a los gobiernos regionales tener un vínculo directo con la Unión Europea, sino que también han servido para crear redes de colaboración entre las Comunidades Autónomas y facilitar la participación autonómica en las delegaciones estatales ante la UE.

De hecho, el 23 de julio de 2002 se formalizó la colaboración entre oficinas y delegaciones autonómicas. Esta colaboración se articuló en torno a dos ejes principales. De una parte se crearon los grupos de coordinación técnicos, centrados en el seguimiento en la UE de las áreas de mayor interés para las Comunidades Autónomas. Cada grupo es coordinado por una oficina autonómica encargada de coordinar el grupo,³⁵¹ que informa a las demás mediante las reuniones, así como a través de un informe semestral. Además, se reúne con las Comunidades Autónomas que ostenten la representación ante las formaciones y los grupos de trabajo en ese área.³⁵² De este modo, se gestiona de manera eficaz la información, se ahorran recursos y se crean redes de colaboración eficientes.

349 Art. 192 EAC, art. 61 EACV, art. 236 EAA, art. 92 EEA, art. 170 EAIB, art. 164 ECyL, art. 70 EAE.

350 Gobierno Vasco. *Delegaciones en el exterior. Informe de actividades 2007*, p. 10. <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net>.

351 Los grupos de coordinación técnica son trece: asuntos sociales y empleo; competitividad y energía; agricultura; política de cohesión; pesca; I+D y sociedad de la información; medio ambiente; educación, juventud y cultura (coordinado por Catalunya); transportes; relaciones exteriores; alerta empresarial; seguridad alimentaria, y Comité de las Regiones. Al respecto, Castellà Andreu, J. M., ob. cit., pp. 80-81.

352 Al respecto, véase Gobierno Vasco. *Delegaciones en el exterior. Informe de actividades 2005*, pp. 33, <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net>.

De la otra parte, se ha intensificado la relación con la REPER, previéndose reuniones estables con la misma, especialmente con el consejero de Asuntos Autonómicos.³⁵³ Esta consejería no solo se reúne con representantes de las oficinas, sino que también organiza encuentros entre los mismos y diferentes miembros de la REPER.³⁵⁴ En todo caso, la colaboración con la REPER se ha reforzado desde los acuerdos de 2004, ya que les facilita más información y se organizan reuniones con frecuencia y, al menos, antes de las reuniones de los consejos en los que las Comunidades Autónomas pueden participar directamente.³⁵⁵

También están presentes en los mecanismos de participación acordados con el Estado mediante su integración en las delegaciones estatales en los grupos de trabajo, su participación en la Comisión de Coordinadores en la CARUE³⁵⁶ e, incluso, participando activamente en la formación de la posición común.³⁵⁷

De hecho, como ya se ha insistido, la doctrina en general considera mucho más adecuado que sean las oficinas y delegaciones en Bruselas las que participen en los grupos de trabajo y en los comités de la Comisión, porque no solo tienen una mayor experiencia en asuntos europeos, sino que poseen una red de contactos personales en Bruselas que no puede llegar a crear un funcionario o técnico enviado desde la Comunidad Autónoma a una reunión concreta.

La participación de las Comunidades Autónomas en los foros europeos es mucho más adecuada si es la oficina autonómica en Bruselas la principal encargada. Además, gracias a los sistemas de cooperación creados entre las oficinas y delegaciones resulta sencillo distribuir entre las distintas Comunidades Autónomas la información obtenida tras la asistencia a los foros europeos.³⁵⁸

En definitiva, las oficinas y delegaciones autonómicas no solo impulsan la participación de cada gobierno autonómico en la UE, sino que son parte del entramado que permite a las Comunidades Autónomas extraer el máximo provecho de su

353 Roig Molés, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE en el año 2002", ob. cit., p. 501.

354 *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2010*. <http://www.seap.minhap.gob.es>.

355 Gobierno Vasco. *Delegaciones en el exterior. Informe de actividades 2005*, pp. 4 y ss.

356 Gobierno Vasco. *Delegaciones en el exterior. Informe de actividades 2006*, p. 7, <http://www.parlamento.euskadi.net>.

357 Gobierno Vasco. *Delegaciones en el exterior. Informe de actividades 2007*, p. 35.

358 Gobierno Vasco. *Delegaciones en el exterior. Informe de actividades 2005*, p. 36.

participación en Bruselas. Por ello, es muy probable que el cierre de algunas oficinas y delegaciones de las Comunidades Autónomas en Bruselas tenga un efecto negativo sobre los foros de participación multilateral, es decir, sobre las restantes Comunidades Autónomas.

El sistema de cooperación intergubernamental informal que permite a las Comunidades Autónomas integrarse en el proceso europeo se basa en el papel central que juega cada representante autonómico ante la UE, que tiene un vínculo directo con su Comunidad Autónoma y una relación privilegiada con las restantes Comunidades Autónomas. Estos vínculos han sido en gran medida creados y fomentados por las oficinas y delegaciones en Bruselas.

En consecuencia, más allá del papel que juegan respecto del gobierno autonómico respectivo, las oficinas y delegaciones de las Comunidades Autónomas en Bruselas son un elemento importante en la red de colaboración que hace posible la participación autonómica en la UE. Gracias a su privilegiada situación, a la coordinación preexistente entre las diversas oficinas, a la comunicación directa con los gobiernos autonómicos y a la experiencia acumulada por sus miembros, la adaptación de las Comunidades Autónomas en la UE ha sido mucho más rápida y eficaz una vez firmados los acuerdos de 2004. La lógica impondría que se les otorgase un papel aún más central en el desarrollo e implementación de la participación autonómica en la UE.

Sin embargo, la integración de las oficinas y delegaciones autonómicas en la REPER modifica el espíritu de las mismas y su funcionalidad, siendo dudoso que puedan seguir desempeñando las tareas que hasta ahora tenían encomendadas. Mediante esta incorporación a la REPER pierden en gran medida su componente político, y la relación de confianza interautonómica, de cooperación horizontal, se obstaculiza por la fuerte presencia del Estado. De una red horizontal se pasa a una estructura jerárquica a cuyo frente está el embajador representante permanente, que depende directamente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Los protocolos firmados hasta ahora entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y las Comunidades Autónomas ponen claramente de relieve que los miembros de las oficinas autonómicas que se integren en la REPER dependerán de facto de la misma.³⁵⁹ En este sentido, los miembros de dichas oficinas autonómicas tendrán

359 Véase el Protocolo general de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, *BOE* núm. 67, de 19 de marzo de 2012, p. 24.780; el Protocolo general de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Comunidad de Castilla y León, *BOE* núm. 153, de 12 junio de 2012, p. 45.543;

que informar al jefe de la REPER, o a la persona que él designe, sobre sus planes de actuación y sobre sus relaciones con el gobierno, administración e instituciones. Además, les serán aplicables las normas de régimen interno que establezca el jefe de la delegación española.

Las perspectivas no son muy halagüeñas. La sensibilidad autonómica de la REPER ha sido claramente insuficiente, como pone de relieve que no haya abierto el CO-REPER o las formaciones del Consejo no expresamente previstas en los acuerdos de 2004 a la Consejería para Asuntos Autonómicos.

No obstante, dichos protocolos establecen que los integrantes de las oficinas autonómicas seguirán dependiendo orgánica y funcionalmente de las respectivas consejerías. La paradoja resulta evidente. El personal de las oficinas autonómicas deberá rendir cuentas y seguir los criterios de régimen interno que decida la REPER, de manera que existe una relación de sumisión por la vía de hecho. Ahora bien, no serán orgánicamente personal de la REPER, de modo que los funcionarios de las mismas posiblemente seguirán sin tener un estatus jurídico claro, a pesar los perjuicios que eso les está ocasionando.³⁶⁰

Sin embargo, el mayor problema es la alteración de los principios básicos del sistema. La participación de las Comunidades Autónomas en la UE no solo busca preservar y fomentar el desarrollo económico, sino que su fin es garantizar un espacio de autogobierno constitucionalmente reconocido.

La posibilidad de desarrollar una dirección política propia deriva de la legitimidad democrática de la Comunidad Autónoma. Los avances de la integración europea han requerido que esta dirección política tenga un lugar propio en la UE, que le permita concurrir a la formación de la voluntad de las instituciones europeas. Asimismo, la participación autonómica permite que el gobierno central actúe bajo la atenta mirada y en competencia con otros actores elegidos por los mismos ciudadanos. Las escasísimas situaciones en las que los actores regionales mantienen una postura diferente a la del gobierno central en los foros europeos no son el producto de una gestión errónea sino de una sociedad democrática y plural.

el Protocolo general de colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, *BOE* núm. 299, de 13 de diciembre de 2012, páginas 85.084-85.085, y el Protocolo general de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Comunidad Foral de Navarra, *BOE* núm. 4, de 20 de diciembre de 2012, páginas 577-578.

360 Al respecto véanse, entre otros, los antecedentes y la decisión del Tribunal de Justicia en el asunto Beatriz Salvador García/Comisión (C-7/06), STJ, de 29 de septiembre de 2007.

5. CONCLUSIONES



La Unión Europea ha modificado profundamente las estructuras constitucionales. El principio federal no ha sido ajeno a este impacto, aunque las consecuencias para el mismo siguen sin estar claras. Durante años la doctrina ha discutido si estaba surgiendo una “Europa de las regiones” o una “Europa de estados con regiones”. En la actualidad la mayoría de los estudios apuntan hacia este segundo paradigma. Los estados, particularmente los gobiernos centrales o federales, son los actores principales en el proceso europeo, si bien las regiones están consiguiendo que se abran diversos foros a su participación.

Existe consenso sobre la necesidad de que la participación de las regiones en la UE se canalice a través de los acuerdos con el Estado, así como mediante espacios propios y directos. Ambas vías son complementarias y necesarias para que las regiones mantengan la capacidad de decisión constitucionalmente reconocida. Ahora bien, la participación a través de los foros estatales exige un acuerdo con el Estado. En este sentido, los tratados siguen sin dar respuesta a las reivindicaciones regionales, siendo la normativa interna determinante de la posición que ocupan las regiones en la UE.

Al respecto, la situación de las Comunidades Autónomas es particularmente precaria. La Constitución no reconoce explícitamente su derecho a participar en el proceso europeo, y los intentos de los nuevos estatutos por garantizar esta participación han sido dinamitados por el Tribunal Constitucional.

Aunque la integración de las Comunidades Autónomas en el proceso europeo de toma de decisiones deriva del reconocimiento de la autonomía política, para su puesta en marcha precisa del acuerdo con el Estado. En caso de que no se alcance el acuerdo o éste se incumpla, las Comunidades Autónomas carecen de garantías constitucionales eficaces que preserven sus derechos de participación.

Los límites del Estado autonómico y algunas de sus carencias, como la rigidez y conflictividad que caracterizan al reparto de competencias, la inexistencia de estructuras de participación autonómica en las decisiones centrales del Estado, y las enormes deficiencias de la cooperación vertical y horizontal, explican el modelo de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

La imposibilidad de usar el Senado para integrar a las Comunidades Autónomas en el proceso europeo y la falta de una cultura del acuerdo ha empujado al sistema a apoyarse en instrumentos con limitaciones notables, absolutamente dependientes de una voluntad política fluctuante. Los acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas no han ido al ritmo de las reformas de los tratados,

como sería deseable, sino que han dependido de la correlación de mayorías y de la voluntad de cooperación del Estado. La consecuencia es la no adaptación de las estructuras internas a las europeas, siendo siempre la participación autonómica insuficiente.

No obstante, en el seno de la CARUE se ha alcanzado diversos acuerdos que han permitido a las Comunidades Autónomas participar en los foros estatales ante la UE. En la actualidad, gracias a estos acuerdos, las Comunidades Autónomas han accedido a diversos comités de la Comisión, a cuatro formaciones del Consejo, más a la Formación de Competitividad en materia de Consumo y a los grupos de trabajo correspondientes a estas formaciones. Además, tienen una relación directa con la REPER mediante la figura del consejero de Asuntos Autonómicos, y un cierto acceso al Tribunal de Justicia. Por último, tras la reforma de la ley que regula la Comisión Mixta de la UE, participan en el mecanismo de alerta temprana.

Pese a los avances, sin embargo, sigue siendo necesario profundizar esta participación y corregir múltiples carencias, que a lo largo de este trabajo se han ido concretando. De hecho, aunque la participación de las Comunidades Autónomas haya mejorado sustancialmente, sigue lejos de la que disfrutaban las restantes regiones con competencias legislativas en la UE.

Ahora bien, la puesta en práctica de los acuerdos ha puesto de manifiesto que carecen de fundamento las reticencias del Estado hacia la participación autonómica en la UE. Esta ha funcionado adecuadamente sobre la base de una cooperación interautonómica hasta hace poco desconocida.

Las Comunidades Autónomas han creado foros de encuentro, designado los representantes del conjunto ante la UE, intercambiado información y adoptado posiciones comunes. Tampoco han sido un óbice las diferencias entre las aspiraciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas. Las reformas de los estatutos de autonomía y la creación de las comisiones mixtas han sido coetáneas del impulso a la cooperación interautonómica en asuntos europeos.

Sin embargo, la desconfianza del Estado hacia la participación de las Comunidades Autónomas en la UE persiste. De hecho, las Comunidades Autónomas solo han podido alcanzar acuerdos en asuntos europeos con el Estado cuando el gobierno central no ha gozado de mayoría absoluta en las Cortes Generales.

Las Comunidades Autónomas han visto su posición en Europa supeditada a la postura coyuntural del gobierno central, así como a la fuerza política de las Co-

munidades Autónomas. En general la posición de las regiones en la UE depende en gran medida de los partidos políticos mayoritarios en el gobierno central y en los gobiernos regionales. En otros términos, si en el gobierno central y en los regionales está el mismo partido la cooperación entre las regiones y el Estado en asuntos europeos es mayor. Sin embargo, en el Estado español la situación no ha sido tan lógica.

La cooperación entre el gobierno central y los autonómicos en asuntos europeos depende de la fuerza que en cada momento ostenta la Generalitat de Catalunya frente al gobierno central. De esta correlación de fuerzas se han beneficiado todas las Comunidades Autónomas, ya que la Generalitat de Catalunya ha apostado por las redes multilaterales. De hecho, la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea se puede dividir en cuatro etapas, a la luz de la fuerza política de los partidos catalanes y del gobierno central.

En un primer período hay una apertura inicial de los foros europeos a las Comunidades Autónomas, que coincide con el último gobierno de Felipe González y el primero de José María Aznar. A lo largo de este período el gobierno central precisaba el apoyo de *Convergència i Unió* para gobernar. A continuación viene un segundo período de paralización de los acuerdos, que coincide con la mayoría absoluta que disfrutó José María Aznar de 2000 a 2004. En un tercer período se produce un fuerte impulso a la participación de las Comunidades Autónomas, que abarca las dos legislaturas de Rodríguez Zapatero, durante las cuales precisó el apoyo de *Convergència i Unió* en las Cortes Generales para aprobar sus propuestas legislativas, y paralelamente el *Partit dels Socialistes de Catalunya* estaba al frente del Gobierno catalán gracias a una coalición. El cuarto período es el actual, y comienza con las elecciones generales de noviembre de 2011, en las que obtuvo una clara mayoría el Partido Popular. La primera decisión del nuevo gobierno en esta materia, la participación autonómica en la UE, ha sido pedir a las Comunidades Autónomas que cierren sus oficinas y delegaciones en Bruselas, petición que algunas Comunidades Autónomas han secundado.

Esta pérdida de los espacios autonómicos coincide con un gobierno central respaldado por una mayoría absoluta. Además, el Gobierno de Catalunya ha precisado en la pasada legislatura el apoyo del Partido Popular en el Parlament para poder aprobar sus principales propuestas. En definitiva, el gobierno central es particularmente fuerte. Esta pérdida de poder político e influencia de los partidos políticos catalanes impacta en la posición de todas las Comunidades Autónomas en la UE, de forma que esta etapa parece caracterizarse por el retroceso en la posición de las Comunidades Autónomas en la UE.

Las oficinas y delegaciones de las Comunidades Autónomas en Bruselas desempeñan una función central en el entramado de participación autonómica en la UE. No solo reciben, filtran y canalizan información relevante para el gobierno autonómico respectivo, sino que además están en contacto permanente con los órganos e instituciones europeas, con la REPER, así como con otras regiones europeas, y especialmente con las restantes Comunidades Autónomas. De hecho, desde 2002 las oficinas y delegaciones de las Comunidades Autónomas coordinan sus trabajos. Además, participan en los grupos de trabajo del Consejo, en ocasiones en los comités de la Comisión, y colaboran con la CARUE.

En definitiva, las oficinas y delegaciones autonómicas son parte del entramado que permite a las Comunidades Autónomas extraer el máximo provecho de su participación en Bruselas. La lógica impondría que se les otorgase un papel aún más central en el desarrollo e implementación de la participación autonómica en la UE. Esta es la tendencia en otros estados miembros de la UE, que están ampliando el número de oficinas regionales en Bruselas o reforzando las existentes.

La integración de las oficinas y delegaciones autonómicas en la REPER modifica el espíritu de las mismas y su funcionalidad, siendo dudoso que puedan seguir desempeñado las tareas que hasta ahora tienen encomendadas. Mediante esta incorporación a la REPER pierden en gran medida su componente político, y la relación de confianza interautonómica, de cooperación horizontal, se obstaculiza por la fuerte presencia del Estado.

Los protocolos firmados por Castilla y León, La Rioja, Navarra y Asturias ponen de relieve que los miembros de sus oficinas autonómicas pasarán de facto a depender del jefe de la REPER. Si el número de Comunidades Autónomas que cierran sus oficinas en Bruselas o que ponen a sus representantes bajo la dirección de la REPER sigue aumentando, se modificará sustancialmente uno de los elementos que hace funcionar la red de cooperación interautonómica en asuntos europeos. La participación de las Comunidades Autónomas muy probablemente se resentirá, perdiendo de este modo un espacio fundamental en la UE que reconoce implícita pero inequívocamente el art. 2 CE.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA



- AAVV, *Estatuto y Unión Europea*, IEA, Barcelona, 2006.
- Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999.
- Aja, E.; Viver Pi-Sunyer, C., "Valoración de 25 años de autonomía", *REDC*, núm. 69, 2003.
- Albertí Rovira, E., "El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos", *Informe Comunidades Autónomas 1994*, AAVV, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995.
- "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Albertí, E.; Ortega, L.; Montilla, J. A., CEPC, Madrid, 2005.
- "El acceso de las Comunidades Autónomas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *Integración europea y poder judicial*, Saiz Arnaiz, A., y Zelaia, M. (coord.), IVAP, Oñati, 2006.
- "El blindatge de les competències i la reforma estatutària", *RCDP*, nº 31, 2007.
- Auel, K., "Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs", *ELJ*, vol. 13, 2007.
- Ares Castro-Conde, C., *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- "El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos Autonómicos: diagnóstico y prognosis", *REP*, núm. 136, 2007.
- Baier, Ch., *Bundesstaat und Europäische Union*, Duncker & Humblot, Berlin, 2007.
- Beltran, S., "La aplicación de los Acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos de un mismo tema)", *RGDE*, núm. 22, 2011.
- Bengoetxea, J., "The Participation of Infra-State Entities in European Union Affairs in Spain: The Basque Case", *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Weatherill, S.; Bernitz, U. (ed.), Hart Publishing Oxford, 2005.
- Benz, A.; Broschek, J., *Nationale Parlamente in der Europäische Politik*, Friedrich Ebert Stiftung, 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07084.pdf>.
- Biondi, A., "Subsidiarity in the Courtroom", *EU Law after Lisbon*, Biondi, A.; Eeckhout, P.; Ripley, S., OUP, 2012.
- Bogdandy, A., "Zweierlei Verfassungsrecht", *Der Staat*, 2000.
- Bogdandy, A.; Bast, J., "El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma", *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, García de Enterría, R.; Alonso García, R. (dir.), Civitas, 2002.
- Bogdanor, V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 2001.
- Börzel, T. A., *States and Regions in the European Union*, Cambridge University Press, 2001.

- Bourne, A. K., *The European Union and the accommodation of Basque difference in Spain*, Manchester University Press, NY, 2008.
- Bueno y Vicente, J. M., *La contribución de las Cortes Generales a la integración europea. 1986-2004*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.
- Burca, G., "The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor", *JCMS*, 1998.
- "Legal principles as an instrument of differentiation? The principles of proportionality and subsidiarity", *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, de Witte, B.; Hanf, D., and Vos, E. (ed.), Intersentia, New York, 2001.
- Bustos Gisbert, R., "Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994", *REDC*, 1995.
- *Relaciones exteriores y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1996.
- "La transposición del Derecho Comunitario por el Gobierno", *Gobierno y Constitución*, Lucas Murillo de la Cueva, P. (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- Cabellos Espíerrez, M. A., "La regulación de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior en los nuevos Estatutos de Autonomía", *Nuevos Estatutos y reforma del Estado*, Castellà Andreu J. M.; Olivetti, M. (coord.), Atelier, Barcelona, 2009.
- Caciagli, M., *Regioni d' Europa*, Mulino, 2006.
- Callies, Ch., "Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene". *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, HRBEK, R. (Hrsg.), Nomos, Baden, 2000, p. 23.
- *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010.
- Camisón Yagüe, J. A., "La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana", *REAF*, núm. 12, 2011.
- Carmona Contreras, A., "Los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana", www.fundacionjimenezabad.es.
- Castellà Andreu, J., "Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea", *REAF*, núm. 6, 2008.
- Chardon, M., "Artikel 23 GG als institutionalisiertes Misstrauen: Zur Reform der europapolitischen Beteiligung der Länder in den Beratungen der Bundesstaatskommission", *Jahrbuch des Föderalismus 2005*, 2006.
- Christiansen, T.; Larsson, T., *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009.
- Cienfuegos Mateo, M., "El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas", *Estatuto y Unión Europea*, AAVV, IEA, Barcelona, 2006.

- “El *ius standi* de les regions a la Unió Europea: millorarà el Tractat de Lisboa la legitimació de les comunitats autònomes?”, *L'Administració autonòmica i l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa*, Olesti, A. (coord.), pp. 117-120, <http://www20.gencat.cat/docs/eapc>.
- “Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho de la Unión Europea”, *El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Biglino, P. y Delgado, L. (dirs.), CEPC, Madrid, 2011.
- Classen, D., “Verbesserung der Europatauglichkeit”, *Föderalismusreform. Einführung*, Starck, Ch. (Hrsg.), Beck, München, 2007.
- Closa, C.; Molina, I., “La elaboración y coordinación por el gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa”. Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm>.
- Colino, C., *La acción internacional de las Comunidades Autónomas y su participación en la política exterior española*, documento de trabajo 10/2007, Fundación Alternativas.
- “Federalismo horizontal en el Estado autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España”, *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 2, 2011, pp. 42 y ss, <http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos>.
- Cooper, J., “The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU”, *JCMS*, volumen 44, 2006.
- Craig, P., “Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation”, *ELRev*, vol. 36, 2011.
- Delgado Iribarren, M., “La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea”, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, García de Enterría, R.; Alonso García, R. (dir.), Civitas, 2002.
- Delmartino, F., “Belgien in der Europäischen Union: Europapolitische Mitwirkungsrechte der Regionen und Gemeinschaften und nationaler Zusammenhalt”, *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Hrbek, R. (Hrsg.), Nomos, Baden-Baden, 2000.
- Domenichelli, L., *Le regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Giuffrè, Milano, 2007.
- Donaire Villa, F. J., “La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2006”, *Informe Comunidades Autónomas 2006*, AAVV, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007.
- “La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2008”, *Informe Comunidades Autónomas 2008*, AAVV, Instituto de Derecho Público, 2009.
- Duque Villanueva, J. C., “Las conferencias sectoriales”, *REDC*, núm. 79, 2007.
- Ekelöf, O., “Teleological Construction of Statutes”, *Legal Reasoning*, volume II, Aarnio, A.; MacCormick, N. (eds.), Dartmouth Publishing, 1992.

- Elias, A., "Whatever Happened to the Europe of Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics", *Regional and Federal Studies*, vol. 18, n. 5, 2008, p. 484.
- Elvira Ayuso, L., "Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Catalunya", *REAF*, núm. 8, 2009.
- Emhke, H., "*Ermessen*" und „*unbestimmter Rechtsbegriff*" im *Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, 1960.
- Escher, H., "Ländermitwirkung und der Ausschuss der Ständigen Vertreter", *Europapolitik der deutschen Länder*, Borknhagen, F. H. U (Hrsg.), Leske Budrich, Opladen, 1998.
- Esteve, F.; Illamola, M., "Els mecanismes del control de subsidiarietat per part de les Corts Generals i dels parlaments autonòmics", *L'Administració autonòmica i l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa*, Olesti, A., pp. 104 y ss., <http://www20.gencat.cat/docs/eaepc/Home/Recerca>.
- Evans, A., "Regional Dimensions to European Governance", *ICLQ*, 2003.
- Fernández Alles, J. J., "El Tratado de Lisboa como fuente del derecho parlamentario español: las funciones europeas de las Cortes Generales", *RCC*, 2009.
- Fernández Pérez, B., "Comunidades Autónomas y Comitología: el proceso de articulación de la participación autonómica en los Comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva", *RGDE*, núm. 4, 2004.
- Ferrer Martín de Vidales, C., "Los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa", *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 8, n° 16, 2008, <http://aei.pitt.edu>.
- Friedrich, C. J., *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
- García Morales, M. J., "Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes", *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, AAVV, CEPC, 2006.
- "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009.
- "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2009*, AAVV, IDP, Barcelona, 2010.
- Giannini, S., "Autonomia. Autonomia organizzatoria degli enti pubblici. Autonomie locali", *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Varese, 1959.
- Goetz, K. H.; Hix, S., *Europeanised politics? European Integration and National Political Systems*, Frank Cass, 2001.
- González Pascual, M., *El proceso autonómico ante la igualdad en los derechos constitucionales*, IVAP, Oñati, 2007.
- "¿Deben continuar los Länder negociando en el Consejo de la UE? De la *Landesblindheit* a la *Euro-pafähigkeit*", *REDE*, núm. 29, 2009.
- "La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional", *TRC*, núm. 27, 2011.

- “Los parlamentos regionales y el mecanismo de alerta temprana (su aplicación en el Parlamento Vasco)”, *RVAP*, nº 93, 2012.
- “Methods of Interpreting Competence Norms: Judicial Allocation of Powers in a Comparative Perspective”, *German Law Journal*, 9, 2013.
- Grande, E., “Das Paradox der Schwäche: Forchungspolitik und die Einflu logik europäischer Politikverflechtung”, *Europäische Integration*, Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Leske Budrich, Opladen, 1996.
- Granger, M. P., “When governments go to Luxembourg...: the influence of governments on the Court of Justice”, *ELR*, Issue 29 (1), 2004.
- Grimm, D., “Zur Bedeutung nationaler Verfassungen in einem vereinten Europa”, *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und in Europa, Band 6/2*, Merten, D.; und Papier, H. J. (Hrsg.), Müller, München, 2009.
- Halfmann, R., *Entwicklungen des Deutschen Staatsorganisationsrechts im Kraftfeld der europäischen Integration*, Duncker & Humblot, Berlin, 2000.
- Heritier, A., “Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed”, *JCMS*, vol. 50, 2012.
- Huber, P. M., “Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofes zu den nationalen Gerichten”, *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Band 6/2*, Merten, D., und Papier, H. J. (Hrsg.), Müller, München, 2009.
- Ipsen, H., “Als Bundesstaat in der Gemeinschaft”, *Festschrift für Walter Hallstein*, Klostermann, Frankfurt, 1966.
- Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B., “Regieren im dynamischen Mehrebenensystem”, *Europäische Integration*, Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B., Leske Budrich, 1996.
- Jáuregui Bereciartu, G., “Globalización, regiones y gobierno multinivel en la UE”, *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)*, AAVV, Vitoria-Gasteiz, 2009.
- Jeffery, Ch., “Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?”, *Regions and regionalism in Europe*, Keating, M. (ed.), Edward Publisher, 2004.
- “Regions and the European Union: Letting them In, and Leaving them Alone”, *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Weatherill, S.; Bernitz, U. (ed.), Hart Publishing Oxford, 2005.
- Keating, M., “European Integration and the Nationalities Question”, *Politics&Society*, n. 32, 2004.
- “A Quarter Century of the Europe of the Regions”, *Regional & Federal Studies*, n. 5, vol. 18, 2008.
- Kirchhof, F., “Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?”, *DVBl*, 2004.
- Kölling, M.; Serrano Leal, S., “La participación de las Comunidades Autónomas en el diseño y la negociación de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020”, documento de trabajo. *Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales*, núm. 59, 2012, p. 17, <http://www.ideo.ceu.es>.

- Lang, R., *Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG*, 1997.
- La Pergola, A., *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, 1994.
- Laso Pérez, J., "Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad", *La presidencia española de la UE en 2010*, Aldecoa Luzárraga, F.; González Alonso, N.; Guzmán Zapater, M. (coord.) Marcial Pons, Barcelona, 2009.
- Lenaerts, K., "Federalism: essential concepts in evolution –the case of the European Union", *Fordham International Law Journal*, 21, 1997.
- López Guerra, L., "El futuro del Estado de las Autonomías", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32, 2007.
- Louis, J. V., "National Parliaments and the Principle of Subsidiarity –Legal Options and Practical Limits", p. 146, <http://www.ecln.net/documents>.
- Maccormick, N., "The European Constitutional Convention and the States Nations", *International Relations*, vol. 18 (3), 2004.
- Mangas Martín, A., "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria", *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Pérez Tremps, P.; Cabellos Espiérrez, M. A.; Roig Molés, E. (ed.), IEA / MP, Madrid, 1998.
- "El escoramiento intergubernamental de la Unión", *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.), Iustel, Madrid, 2008.
- Marks, G.; Hooghe, L., & Blank, K., "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance", *JCMS*, 1996.
- Martín y Pérez de Nanclares, J., "La flexibilidad como instrumento básico del futuro modelo competencial de la Unión Europea", *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Liñán Noguera, D. (dir.), Comares, Granada, 2003.
- "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *REDC*, núm. 22, 2005.
- "La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad", *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.), Iustel, Madrid, 2008.
- "El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad", *El tratado de Lisboa y las regiones*, AAVV, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009.
- "Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución", *REDE*, núm. 22, 2010.
- Matía Portilla, F. J., "Otros instrumentos de participación", *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Biglino Campos, P. (coord.), IDP / Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

- Maurer, A.; Wessels, W., *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Maurer, A.; Wessels, W. (ed.), Nomos, Baden, 2002.
- Metselaar, A., "The Functions of Comitology What will Lisbon change?", <http://www.riskregulation.eu/files/wpapers>.
- Molina Cienfuegos, I., "Coordinación administrativa y capacidad gubernamental en el proceso normativo comunitario", *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español*, Rubio Llorente, F. (dir.), CEPC, Madrid, 2008.
- Montilla Martos, J. A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2005.
- Moore, C., "Schloss Neuwahnstein? Why the Länder continue to strengthen their representations in Brussels?", *German Politics*, vol. 15, n. 2, 2006.
- "A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels", *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n. 5, 2008.
- Morata, F., "El futuro de las regiones en una Europa multinivel", *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)*, AAVV, Vitoria-Gasteiz, 2009.
- Moravcsik, A., "Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation", Center for European Studies, Harvard University. Working Paper, 1994, <http://aei.pitt.edu/9151/1/Moravcsik52.pdf>.
- Morawitz, R.; Kaiser, W., *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union*, Europa Union, Bonn, 1994.
- Moreno Vázquez, M., "La relativa evolución del sistema de participación autonómica en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *RDCE*, núm. 6, 1999.
- Oberländer, S., *Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der EU durch Vertreter der Länder*, Nomos, Baden, 2000.
- Olesti Rayo, A., "El Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2009*, AAVV, IDP, Barcelona, 2010.
- Olsen, J. P., "The many faces of Europeanization", *JCMS*, 40 (5), 2002.
- Ordóñez Solís, D., "Directivas, legislación básica estatal y desarrollo normativo autonómico en el contexto de la Unión Europea", *Unión Europea Aranzadi*, núm. 8-9, 2010.
- Ortega Santiago, C., *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006.
- Ortúzar Andéchaga, L.; Gómez Campo, E.; Hernández Lafuente, A., *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid, 1995.
- Pérez Tremps, P., "El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos", *Informe Comunidades Autónomas 1994*, AAVV, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995.

- “La débil parlamentarización de la integración en España”, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, García de Enterría, R.; Alonso García, R. (dir.), Civitas, 2002.
- Pernice, I., “Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?”, *DVBl*, 1993.
- Peterson, J.; Bomberg, E., *Decision-Making in the European Union*, Palgrave, 1998.
- Raunio, T., “Destined for irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments”, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps>.
- Roig Molés, E., “La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en materias de la Unión Europea”, *Informe Comunidades Autónomas, 1994*, AAVV, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995.
- “La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea”, *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Instituto de Derecho Público, 1998.
- “La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea”, *Informe Comunidades Autónomas 1999*, AAVV, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000.
- “La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2000”, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, AAVV, IDP, Barcelona, 2001.
- *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- “La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea”, *Informe Comunidades Autónomas 2001*, AAVV, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2002.
- “La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea”, *Informe Comunidades Autónomas 2002*, AAVV, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2003.
- “La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004”, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, AAVV, IDP, Barcelona, 2005.
- Rubio Llorente, F.; Álvarez Junco, J., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2006.
- Russo, A. M., *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello stato autonomico spagnolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.
- Salinas Alcega, S., “La relación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea: las oficinas autonómicas en Bruselas”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 14, 2009.
- Schäffer, H., “La partecipazione dei Länder austriaci alla formazione della volontà dell’Unione Europea”, *L’Europa delle Autonomie*, D’Atena, A. (cura di), Giuffrè, Milano, 2003.
- Scharpf, F. W., “Legitimacy in the multilevel European polity”, *European Political Science Review*, n. 1, 2009.
- Schmidt, V., “European Federalism and its Encroachment on National Institutions”, *Publius*, vol. 29, 1999.

- Stöger, F., "Aufgabe und Tätigkeit des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften", en *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft*, Magiera, S.; Merten, D. (Hrsg.), Duncker & Humblot, Berlin, 1988.
- Sunstein, C. R., "Beyond the Republican Revival", *The Yale Law Journal*, vol. 97, 1988.
- "Interpreting Statutes in the Regulatory State", *HLR*, 103, 1989-1990.
- Swenden, W., "Is the European Union in Need of a Competence Catalogue? Insights from Comparative Federalism", 42, *JCMS*, 2004.
- Tans, O., "Coping with the Limits of Democracy", *National Parliaments and European Democracy*, Tans, O.; Zoethout, C.; Peters, J., Europa Law Publishing, Groningen, 2007.
- Thatam, M., "Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union", *Regional and Federal Studies*, vol. 18, n. 5, 2008.
- "With or without you? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation", *Journal of European Public Policy*, 17, 1, 2010.
- "Devolution and EU policy-shaping: bridging the gap between multi-level governance and liberal intergovernmentalism", *European Political Science Review*, 3, 1, 2011.
- Tornos Mas, J., "Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía", *Informe Comunidades Autónomas 2006*, AAVV, IDP, Barcelona, 2007.
- Urrea Corrales, M., "La capacidad procesal de las Comunidades Autónomas en el derecho comunitario europeo", *Anuario Jurídico de La Rioja*, n. 10, 2004-2005.
- Ugartemendia Eceuzabarrena, J. I., *La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo europeo*, IVAP, Oñati, 2010.
- Vara Arribas, G., "El control de la subsidiariedad por los Parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea", *Cuadernos Giménez Abad*, 2011, núm. 1, p. 30, <http://www.fundacionmgimenezabad.es>.
- Vergottini, G., "Stati federali e stati regionali", *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Gambino, S. (cura di), Maggioli, Rimini, 1998.
- Viver i Pi-Sunyer, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989.
- "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats", *La distribució de competències en el nou Estatut*, AAVV, IEA, Barcelona, 2007.
- Wahl, R., "Der Vorrang der Verfassung", *Der Staat*, 1981, p. 507.
- Weatherill, S., "The Challenge of the Regional Dimension in the European Union", *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Weatherill, S.; Bernitz, U. (ed.), Hart Publishing Oxford, 2005.
- Westlake, M.; Galloway, D., *The Council of the European Union*, John Harper, London, 2004.

Young, E. A., "Protecting Member State Autonomy in the European Union: some cautionary tales from American Federalism", *New York University Law Review*, 77, 2002.

Zelaia Garagarza, M., *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, IVAP, Oñati, 2005.

La Unión Europea ha modificado profundamente las estructuras constitucionales. El principio federal no ha sido ajeno a este impacto, aunque las consecuencias para el mismo siguen sin estar claras. Es conocida la controversia sobre si ha surgido una “Europa de las Regiones” o una “Europa de Estados con Regiones”. No obstante, existe consenso sobre la necesidad de que la participación de las Regiones en la UE se canalice a través de los acuerdos con el Estado, así como mediante espacios propios y directos.

La situación de las Comunidades Autónomas es particularmente precaria. Su integración en el proceso europeo deriva de la autonomía política, pero la Constitución no la reconoce expresamente. Como consecuencia, ha sido preciso negociar con el Estado la inclusión de representantes autonómicos en cada foro europeo. Sin embargo, el Estado español desconfía de las Comunidades Autónomas. En general, la posición de las Regiones en la UE depende en gran medida de los partidos políticos mayoritarios en el gobierno central y en los gobiernos regionales. En otros términos, si en el gobierno central y en los regionales está el mismo partido la cooperación entre las Regiones y el Estado en asuntos europeos es mayor. En el caso español la cooperación entre el gobierno central y los autonómicos en asuntos europeos ha variado en función de la fuerza que, en cada momento, ostenta la Generalitat de Catalunya. De esta correlación de fuerzas se han beneficiado todas las Comunidades Autónomas, ya que la Generalitat ha apostado por las redes multilaterales.

La presente obra analiza la participación de las Autonomías en las instancias estatales siguiendo dos parámetros. De una parte, las mayorías que han gobernado España y Cataluña, de la otra, las distintas instancias que la UE ha abierto a las Regiones. El objetivo es exponer el desarrollo de la participación autonómica en la UE, explicar las razones para sus carencias y logros y proponer mejoras en un modelo todavía muy deficiente.

ISBN: 978-84-393-9072-5



9 788439 390725