

Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias

Sumario: RESUMEN. I. INTRODUCCIÓN. II. BREVE REFERENCIA A LAS REGIONES DE LA UE. III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LAS DECISIONES COMUNITARIAS. 3.1. Fase ascendente. 3.2. Fase descendente. IV. LAS RECIENTES REFORMAS ESTATUTARIAS DE LA UE. 4.1. Participación de las Comunidades Autónomas en la definición de las “políticas europeas”. 4.2. Participación de las Comunidades Autónomas en la puesta en práctica del Derecho comunitario. 4.3. Nuevo panorama tras las recientes reformas estatutarias. V. PARLAMENTOS AUTONÓMICOS Y LOS RETOS DE LOS ASUNTOS EUROPEOS. 5.1. Las dificultades de la participación de los Parlamentos regionales en la toma de decisión de la UE. 5.2. Las reformas reglamentarias y la UE. VI. CONCLUSIONES.

RESUMEN

El proceso de integración comunitario adolece, junto a cierto desconocimiento del hecho regional de gran parte de los Estados miembros, de la falta de participación de los Parlamentos regionales.

En nuestro ámbito, los Parlamentos autonómicos no han sido tradicionalmente una referencia de debate o decisión ni en el marco de la llamada fase ascendente de este proceso, ni en el de la descendente.

En estas líneas, se recogen algunas reflexiones sobre el lugar de los mismos en el marco de las cuestiones de la UE ante los nuevos retos que plantean las recientes reformas estatutarias y reglamentarias.

★ Doctor en Derecho. Abogado. Letrado Mayor de las Cortes Valencianas.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de integración comunitario adolece de cierto desconocimiento del hecho regional existente en gran parte de los Estados miembros y la participación de los Parlamentos regionales con competencias legislativas en este proceso tampoco es sobresaliente¹.

¹ El presente documento parte de la documentación entregada a los alumnos de los cursos organizados por las Cortes Valencianas con la Universitat Jaume I de Castellón y con la Universitat Miguel Hernández de Elche en virtud de los Convenios de colaboración existentes con ambas Universidades y de los debates que se plantearon tras las conferencias entre profesores y alumnos. Junto al oportuno agradecimiento a quienes participaron en los citados cursos, es una satisfacción reconocer a Fabio Pascua la posibilidad que amablemente me ha ofrecido con esta publicación. Para la realización de este estudio se ha consultado, junto a la jurisprudencia comunitaria e interna sobre la materia, la siguiente documentación y doctrina: AGUILERA DE PRAT, C.R.: “De la Europa de las regiones a la Europa con las regiones”, REAF, núm. 2/2006, p. 47; ALBERTI ROVIRA, E.: “El desarrollo y la ejecución por las Comunidades Autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida del Estado” en *Estatuto y Unión Europea*, Institut d’estudis autonòmics, núm. 47, 2008, pp. 79-104; “Las Comunidades Autónomas en la UE: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna” en ALBERTI ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y MONTILLA MARTOS, J.A.: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, CEPS, 2005, pp. 11-15; ALDECOA LUZARRAGA, F.: “Hacia una diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea (1985/2005)”, en *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000; coord. con KEATING, M.: *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000; ALONSO GARCÍA, R.: “La inserción del Derecho europeo en el Ordenamiento español (Informe del Consejo de Estado de 14 de febrero de 2008)” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, enero/abril, (2008), pp. 7-17; ÁLVAREZ CONDE, E.: “Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias”, en *El Futuro del modelo de Estado*, IMAP, Madrid, 2007, pp. 27-44; “Reflexiones sobre la reforma constitucional y los actuales proceso de reformas estatutarias” en GARRIDO MAYOL, V. (DIR.): *Modelo de Estado y Reformas de Estatutos*, Fundación Broseta, 2007, pp. 41-63; ÁLVAREZ PABLOS, A.M.: “Los Parlamentos nacionales en la construcción europea. La cooperación de los Parlamentos nacionales y regionales”, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, mayo de 2005; disponible en <http://www.fundaciongimenezabad.es>; “El papel de los Parlamentos nacionales en la construcción europea” en *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa* coordinado por PAU i VALL, AELPA, Tecnos, 2003, pp. 155-174; ANTON ZARRAGOITIA, M.: “La participación de las entidades subestatales en el proceso de reforma” en *Europa: el Estado de la Unión*, coord. por DEL RIO VILLAR, S., Aranzadi 2006, pp. 217-243; ARAGÓN, M.: “La construcción del Estado autonómico” en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm.1, 2006, www.iustel.com, pp. 15-38; ARCE JANÁRIZ, A.: “La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE) como ejemplo de colaboración interparlamentaria”, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, mayo de 2005; disponible en <http://www.fundaciongimenezabad.es>; “Las regiones legislativas de la Unión Europea”, Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 7, diciembre 2002, pp. 3-16; “Unión Europea y Parlamentos Regionales”, Anuario Parlamento y Constitución, Cortes de Castilla-La Mancha, Universidad de Castilla-La Mancha, núm. 1, 1997, pp. 77- 116; ARGULLOL I MURGADAS, E.: “Ámbitos materiales en los que aplicar la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros Europeo” en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundacio Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, 2003, pp. 61-71; ASSEMBLEA LEGISLATIVA EMILIA ROMAGNA (2006): *Il test di sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni*, Diritto Comunitario e Regioni, Bologna; BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación. El derecho constitucional económico de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 2002; BIGLINO CAMPOS, P.: “La primacía del derecho comunitario: una mirada contrapuesta. La perspectiva española” en *La UE en Perspectiva Constitucional*, Thomson-Aranzadi, 2008, pp. 35-53; “Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración del

Orden de Competencias” en Revista de las Cortes Generales, segundo cuatrimestre 2005, núm. 65, pp. 7-31; BORCHARDT, K.D.: *El ABC del Derecho comunitario*, Documentación Europea, Luxemburgo, 2000; CABELLOS ESPIERREZ, M.A.: “Presentación” en Estatuto y Unión Europea, Institut d’Estudis Autonòmics, núm. 49, 2008, pp. 9-12; CALONGE VELÁZQUEZ, A.: “La Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)”, REA, INAP, núm. 2-3, julio 2002-junio 2003, pp. 199-265; CAMBOT, P.: “La primacía del derecho comunitario: una mirada contrapuesta. La perspectiva francesa” en *La UE en Perspectiva Constitucional*, Thomson-Aranzadi, 2008, pp. 53-67; CARDONA LLORENS, J.: “La Comunitat Valenciana región europea abierta al mundo: los Títulos VI y VII, del Estatuto de Autonomía” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2007, núm. 18, pp. 387-419; CARMONA CONTRERAS, A.M. y PALERMO, F.: “Tendencias regionalizadoras en la UE: una realidad asimétrica” en *La UE en Perspectiva Constitucional*, Thomson-Aranzadi, 2008, pp. 67-94; CARTABIA, M. Y VIOLINI, L.: “Le norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’UE e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n.11” en *Le regioni*, a. XXXIII, núm. 4, agosto 2005, pp. 475-512; CASTELLA ANDREU, J.M.: “Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en el UE”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5/2007, pp. 37-91; CHIEFFI, L.: “La participación de las autonomías regionales en la elaboración de las decisiones comunitarias: de la gestión de los fondos estructurales a la reciente reforma introducida por el Tratado de Lisboa” en *ReDCE*, año 5, núm. 9, enero-junio 2008, disponible en <http://www.ugr.es/~redce/REDCE9/articulos/06LorenzoChieffi.htm>; CIENFUEGOS MATEO, M.: “El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas”, en *Estatuto y Unión Europea*, Institut d’estudis autonòmics, núm. 47, 2008, pp. 13-79; “Comunidades Autónomas, Tribunales de la UE y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del Derecho comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente” en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n 5/2007, pp. 39-99; CONDE MARTÍNEZ, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2000; CONSEJO DE ESTADO (ESPAÑA): Informe sobre modificaciones de la Constitución española, febrero 2006, disponible en <http://www.consejo-estado.es/INFORME%20SOBRE%20MODIFICACIONES%20DE%20LA%20CONSTITUCION%20ESPAÑOLA.pdf>; CORCUERA ATIENZA, F.J.: “Comunidades Autónomas. Acción exterior y UE” en *XXV Aniversario de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Parlamento de Navarra, 2008, pp. 235-260; D’ATENA, A.: “Regionalismo e integración supranacional desde una perspectiva europea y comparada” en *ReDCE*, núm. 7, enero-junio 2007, pp. 277-294; DIEZ MORENO, F.: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 3 ed., Civitas, 2005; DUCHACEK, I.D.: *The territorial dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, Boulder Westview Press, 1986; EMBID IRUJO, A.: “La conferencia de presidentes de Parlamentos de los Lander: un ejemplo de federalismo cooperativo y de cooperación interparlamentaria”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 10, Primer Cuatrimestre 2007, pp. 28-46; 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 su función ejecutiva”, *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 4, disponible en <http://www.iustel.com>; FERNÁNDEZ SEGADO, F.: La acción exterior y las Comunidades Autónomas, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002, pp. 333-424; GAMALLO ALLER, J.: “Comunidades Autónomas y acción exterior: una propuesta”, en *Política Exterior*, vol. XIX, 103, enero/febrero 2005, pp. 9-101; GARCIA MORALES, M.J.: “Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, en *Jornada sobre la Reforma de la estructura territorial del Estado*, organizada por el CEPC y Fundación Manuel Giménez Abad, el 5 de mayo de 2006, disponible en www.fundacionmgimenezabad.es; y con MONTILLA MARTOS, J.A., y ARBOS MARIN, X.: *Las relaciones intergubernamentales y el Estado Autonómico*, CEPC, Madrid, 2006; GARRIDO MAYOL, V.: “Sinopsis del artículo 149 de la CE” disponible en <http://narros.congreso.es/constitucion/index.htm>; GIMENEZ PERIS, R.: *Manual de procedimiento de la UE*, MAPA, 1996; GROPPI, T.: “Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata” en G. CARPANI- T. GROPPI- M. OLIVETTI- A. SINISCALCHI (coords.), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, p. 185; “La incidencia del derecho comunitario en las relaciones Estado-Regiones en Italia”, *ReDCE*, núm. 1, enero-junio 2004, pp. 173-196.

GUILLEM CARRAU, J. Y VISIEDO MAZÓN F.: “Tramitación de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía: Un nuevo Estatuto” en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, julio/diciembre 2005, pp. 205-226; INSTITUT D’ESTUDIS AUTO-

NÓMICS: *El principio de subsidiariedad en la UE*, Barcelona, 2005; IPSEN, H.P.: "Als Bundesstaat in der Gemeinschaft" en AAVV, *Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt, 1966, pp. 248-256; JANNER TORRENS, J.D.: "Artículo 106. Unión Europea" a "Artículo 113. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas" en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, dir. BLASCO ESTEVE, A., Thomson-Civitas, Aranzadi, 2008, pp. 1191-1215; JAUREGUI, G.: "La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la UE" en RVP, núm.47 (II), enero-abril 1997, pp. 11-32; JIMÉNEZ PIERNAS, C. Y PASCUAL VIVES, F.J.: "Comunidades Autónomas y UE" en *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*, coord. Ppr BASSOLS COMA, INAP, Madrid, 2004, pp. 121-152; KIIVER, P.: "Parliaments, regions and European Integration" en *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, European Law Publishing, 2006, pp. 3-11; LABOUZ, M.F.: *Droit communautaire européen général*, Bruylant, Bruxelles, 2003; LINDE PANIAGUA, E. y otros: *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 2ed., Colex, 2005; LLOPIS CARRASCO, R.: *Constitución Europea: un concepto prematuro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000; MacCORMICK, N.: "Beyond the Sovereign State", *Modern Law review*, v.56, January 1993; MAGONE, J.M.: "Paradiplomacy revisited" en *The international relations of the regions: subnational actors, para-diplomacy and multi-level governance*, Universidad de Zaragoza, 2007, pp. 3-29; MANGAS MARTÍN, A.: "El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el proyecto de Tratado Constitucional", *RGDE*, núm. 4, 2004, iustel.com; y con LIÑAN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4 ed., Tecnos, 2004; y "El Consejo de la UE en clave de reforma" en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm.3, 2002, pp. 15-46; MARTÍN CUBAS, J. Y SOLER SÁNCHEZ, M.: "Las Instituciones políticas de la Comunidad Valenciana tras la reforma del Estatuto de 2006" en GARRIDO MAYOL, V. (DIR.): *Modelo de Estado y Reformas de Estatutos*, Fundación Broseta, 2007, pp. 205-225; 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", *RDCE*, núm. 22, sep-dic 2005, pp. 759-805; "Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma (DT)", Documento del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos de 25.10.2004, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/imprimir/146imp.asp>; MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *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 UE*, Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las CCAA, diciembre 2005; MODERNE, C.: «La question de la primauté du droit de l'Union en Espagne et au Portugal », *Revue Française de Droit Administratif*, 21 année, janvier-février 2005; MONTILLA MARTOS, J.A.: "El marco normativo de las relaciones intergubernamentales" en *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, CEPCC, 2006; "Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonómico", *REAF*, núm.1, 2005, pp. 131-161; "La articulación normativa bases-desarrollo al incorporar el derecho europeo en el Estado autonómico", *ReDCE*, julio-diciembre 2004, pp. 207-231; "La participación de las Regiones en la fase descendente de aplicación del Derecho europeo" *REA* 4, julio-diciembre 2003, pp. 107-135; MORENO VÁZQUEZ, M.: *Comité de las Regiones y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001; MOUSSIS, N.: *Access to European Union*, 13 ed., European Study Service, Bruxelles, 2004; MUÑOZ MACHADO, S.: "Pactismo y soberanía en la organización territorial" en *El Futuro del modelo de Estado*, coord. por ÁLVAREZ CONDE, IMAP, Madrid, 2007, pp. 13-27; NAVARRO MÉNDEZ, J.I.: "El Parlamento de Canarias como sujeto de Acción Exterior" en *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa* coordinado por PAU i VALL, AELPA, Tecnos, 2003, pp. 199-233; ODONE, C.: *La legislazione regionale e la legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazioni dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari)*, Osservatorio legislativo interregionale, Firenze, 2006; ORDÓÑEZ SOLIS, D.: "Las relaciones entre la UE y las CCAA en los nuevos Estatutos", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n 4/2007, pp. 69-128; "Las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos en la UE", *Revista de las Cortes Generales*, 49, primer cuatrimestre 2000, pp. 209-256; ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "Política regional comunitaria y Comité de Regiones: significado actual, alcance y limitaciones" disponible en www.fundacionmgimenezabad.es; "Reforma constitucional y reforma estatutaria" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, Zaragoza, 2005, pp. 37-94; PALOMARES AMAT, M.: *Parlamentos regionales y procedimiento de adopción de decisiones en la UE*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005; PASQUIER, R.: "Regional lobbying and the EU Constitutional Treaty" en *Teoría y Contexto*, en *The international relations of the regions: subnational actors, para-diplomacy*

En nuestro ámbito, los Parlamentos autonómicos no han sido tradicionalmente una referencia de debate y centro de decisión ni en el marco de la llamada fase ascendente del proceso de toma de decisión comunitario, ni en el de la descendente.

Los acuerdos adoptados en el marco de la CARCE en 2004 y las referencias europeas de las recientes reformas estatutarias han hecho aparecer esbozos de cambio en la situación descrita. En este sentido, también algunas reformas reglamentarias han incorporado procedimientos con el fin de articular el fortalecimiento de la participación de las Instituciones parlamentarias autonómicas en estos procesos. De igual modo, han servido de ejemplo a tal efecto algunas experiencias piloto promocionadas desde el Comité de Regiones en relación con el principio de subsidiariedad.

Como analizamos posteriormente, el Derecho de la UE está compuesto de un conjunto de materiales de carácter constitucional que hacen imposible su puesta en práctica de una manera eficiente sin una mayor implicación del quehacer ordinario de los Parlamentos autonómicos. Esta inter-

adn multi-level governance, Universidad de Zaragoza, 2007, pp. 83-96; PÉREZ GONZÁLEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional" en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp. 13-24; PÉREZ TREMPES, P.: "La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos" en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, 1998, pp. 1077-1093; PORRAS RAMÍREZ, J.M.: *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*, Civitas, 2007; PUERTAS POMAR, E.: "Las relaciones de colaboración con la UE", en *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Gobierno de Aragón, 2008, pp. 247-267; RAIMONDI, S.: "Evolución y problemas de las Regiones en Italia", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 25, diciembre, 2004, pp. 365-379; ROIG MOLES, E.: "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: participación a dos velocidades", *RVAP*, núm. 55, 1999, pp. 199-255; RUIZ ROBLEDO, A.: "La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales", *Asamblea, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, sep. 2006, pp. 139-165; SANTALO I BURRULL, V.: "Parlamentos Regionales y Unión Europea" en *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa* coordinado por PAU i VALL, AEL-PA, Tecnos, 2003, pp. 175-198.; SOBRIDO PRIETO, M.: "El papel de las regiones en al Constitución Europea", *RGDE*, núm. 8, octubre 2005, iustel.com; STAVRIDIS, S.: "Parliamentary diplomacy: any lessons for regional parliaments?" en *The international relations of the regions: subnational actors, para-diplomacy adn multi-level governance*, Universidad de Zaragoza, 2007, pp. 55-83; TIZZANO, A.: "Le partecipazione delle regioni al processo di integraziones comunitaria: problema antichi e nuove prspettive" en *Le región 1992*, pp. 603-620; URIBE OTALORA, A.: "La participación de las regiones europeas en el Consejo de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido", en *Corts.Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 14, 2003, pp. 241-287; URREA CORRES, M.: "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante. Comentario a los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la CARCE", *RGDE*, núm. 8, octubre 2005, iustel.com; VALENCIA, I.: "Las representaciones regionales en Bruselas", *REA* 4, julio-diciembre 2003, pp. 203-243; VARA ARRIBAS, G.: "Gobernanza multinivel en la UE y las Regiones, con o sin una Constitución" en *The international relations of the regions: subnational actors, para-diplomacy adn multi-level governance*, Universidad de Zaragoza, 2007, pp. 97-119; VIDAL BELTRÁN, J.M.: "El Estado Autonómico: retos de presente y futuro. Globalización y gobernanza" en GARRIDO MAYOL, V. (DIR.): *Modelo de Estado y Reformas de Estatutos*, Fundación Broseta, 2007, p. 123-130; VIDAL PRADO, C.: *El impacto del nuevo Derecho europeo en los Tribunales Constitucionales*, Colex, Madrid, 2004; VVAA: *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, (Coord. José Martín y Pérez de Nanclares), Ed. Iustel, Madrid, 2008; WEINDENFELD, W. y WESSELS, W.: *Europa de la A a la Z, Guía de la Integración europea*, Comisión Europea 1996.

vinción de los Parlamentos autonómicos no puede quedar en un simple intercambio de informes o dictámenes de reducida trascendencia práctica en el conjunto del proceso de toma de decisión comunitario.

En estas líneas, se recogen algunas de las reflexiones y los planteamientos de la doctrina más autorizada con el fin de señalar elementos que permitan situar en su justo lugar a los Parlamentos autonómicos en el marco de las cuestiones de la UE y a describir los nuevos retos que se plantean para los mismos tras las recientes reformas estatutarias.

II. BREVE REFERENCIA A LAS REGIONES EN LA UE

Para familiarizarse con los elementos clave del reconocimiento institucional de las regiones en la UE conviene, aunque sea brevemente, revisar su presencia en el foro comunitario desde los Tratados constitutivos hasta la fecha para, posteriormente, analizar con detalle la situación actual y la evolución previsible de la misma en el marco del Tratado de Lisboa².

Respecto al hecho regional, los Tratados constitutivos adolecen de lo que la doctrina ha llamado una “ceguera federal comunitaria” provocada en parte por la complejidad del Ordenamiento comunitario y en parte por la vigencia del principio de autonomía institucional³. Por un lado, se afirma que este Orden jurídico es complejo porque en él se interconectan los principios de integración y de presunción de la existencia de un interés común junto al principio de autonomía⁴. Por otro, la complejidad se incrementa al proclamar, a la vez,

² El 13 de diciembre de 2007, los Jefes de Estado o de Gobierno de los veintisiete Estados miembros firmaron un nuevo Tratado, conocido como el Tratado de Lisboa. El Tratado de Lisboa modificará los dos textos fundamentales de la UE: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Este último pasará a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Además, el nuevo Tratado incluye diversos Protocolos y Declaraciones, entre los que destaca, a efectos de este artículo, el relativo al control del principio de subsidiariedad (DOCE C 306, de 17.12.2007 y http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm)

³ IPSEN, H.P.: “Als Bundesstaat in der...”, p. 248.

⁴ En este sentido, en primer término, la integración se constituye en el principio básico del orden jurídico comunitario pues éste no es una amalgama de normas y principios sino un sistema de derecho con un eje fundador: los Tratados constitutivos que desarrollan los principios del ordenamiento jurídico comunitario en base a unos objetivos económicos (unión aduanera, mercado común y el mercado único sin fronteras, principios estructurales, etc.), unos objetivos políticos (integración de los pueblos europeos, inserción de pilares relativos a la política exterior y de seguridad común, cooperación en los asuntos de justicia e interior y espacio de seguridad y justicia), y unos valores comunes que son la presunción de la existencia de un interés común y prevalencia de dicho interés común (STJCE de 26.6.1958, *Chambre Syndicale de la Siderurgie Française*, 9/57, Rec.365, entre otras) sobre los intereses parciales, mas allá de los intereses particulares de las empresas (STJCE de 10.5.1960, *Compagnie des Hautes Fourneaux et Fonderis de Givors*, 27 a 29/58, Rec. 503, entre otras) agrupaciones económicas (STJCE 13.6.1972, *Grans Moulins de Paris*, 9 y 11/71, Rec. 391, entre otras) etc. Esto implica para los EM tener en cuenta en todo momento el interés común comunitario (STJCE 24.2.1987, *Deufl*, 310/85, Rec. 901) reaccionar como representantes del interés común (STJCE 16.12.1981, *Tymen*, 269/80, Rec. 3079) y cooperar lealmente con la Comisión de las Comunidades Europeas (STJCE 13.6.2004, *Comisión c. República Italiana*, C-82/03). Así pues, haciendo coincidir la caracterización de la UE con el modelo del Estado de Derecho, el TJCE actualiza los rasgos

la primacía y el efecto directo del Derecho comunitario, hecho ineludible para asegurar su carácter normativo y, en particular, la eficacia del Tratado como norma jurídica⁵.

Nos encontramos ante un sistema jurídico caracterizado por el carácter evolutivo de la UE, que supone articular un Derecho, objeto de creación continua, que implica una transformación inherente de los Derechos nacionales y la consolidación del *acquis* comunitario⁶.

Otro elemento que debe ser tenido en cuenta, en relación con los elementos que conforme al Derecho político configuran la Organización-Estado en la UE y el lugar de las regiones en dicha Organización, es la identidad comunitaria que se basa en la territorialidad (aplicación geográfica de las reglas de los tratados y ejercicio de las competencias), la ciudadanía y la personalidad⁷. En concreto, la CE, después la UE, se ha distinguido por ser un proyecto de Estados que, hasta hace no demasiado tiempo, ha ignorado sistemáticamente a otro tipo de realidades políticas como los poderes locales, las regiones, los parlamentos nacionales y, especialmente, ha conectado dificultosamente con su ciudadanía⁸.

Asimismo, a lo apuntado se debe añadir que, en el Ordenamiento comunitario, se carece de un concepto de región unívoco aunque se ha atendido

de este modelo mediante el control jurisdiccional efectivo sobre los actos de las instituciones y de los Estados Miembros, la organización jurídica del poder, la adhesión de la Comunidad europea al juego de la democracia política y de la libertad económica, los derechos de los sujetos del orden jurídico comunitario y la afirmación de la dimensión social de la construcción europea. Todo ello hace, como es conocido, que no estemos ante un Estado legal sino ante un Estado de Derecho. Respecto a los conceptos básicos del Derecho de la UE, entre otros: CRAIG, P. Y DE BURKA, G.: *EU Law...*, p. 163; LINDE PANIAGUA, E. y otros: *Principios de ...*, p. 369; MANGAS MARTIN, A. y LINAN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y ...*, p. 332; y MOUSSIS, N.: *Access to ...*, p. 33.

⁵ La primacía implica el efecto directo pero tiene un alcance mayor. Todo el conjunto del derecho comunitario, con independencia de su efecto directo, prevalece sobre todo el derecho nacional, incluido el derecho constitucional (BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación...*, p. 92; BIGLINO CAMPOS, P.: "La primacía...", p. 35; CAMBOT, P.: "La primacía...", p. 53). En este contexto, por ejemplo, MacCormick no entiende la primacía como mera norma de conflicto, sino como un principio fundamental que conlleva la supraordinación de la totalidad del Derecho federal a la totalidad del Derecho de los Estados (MacCORMICK, N.: "Beyond the Sovereign...", p. 16).

⁶ El término *acquis communautaire* es utilizado por la doctrina para referirse al conjunto de disposiciones comunitarias basadas en los Tratados (por ejemplo, MOUSSIS, N.: *Access to ...*, p. 33). Sobre el reconocimiento de la primacía del derecho comunitario por parte de los Tribunales Constitucionales, entre otros, vid.: VIDAL PRADO, C.: *El impacto del nuevo Derecho...*

⁷ Esto significa que, por un lado, posee una personalidad interna, correspondiente a la capacidad civil reconocida a las personas morales y, por otro lado, posee una capacidad internacional que implica la de representación, y con ella la responsabilidad internacional, la capacidad de negociar y concluir acuerdos internacionales, la capacidad de participar en los trabajos de organizaciones internacionales e incluso convertirse en miembro de las mismas. A este respecto, entre otros, son de referencia los siguientes manuales de derecho comunitario: CRAIG, P. Y DE BURKA, G.: *EU Law...*; DIEZ MORENO, F.: *Manual de...*; GIMÉNEZ PERIS, R.: *Manual de...*; LABOUZ, M.F.: *Droit communautaire...*; LINDE PANIAGUA, E. y otros: *Principios de...*; MANGAS MARTÍN, A. y LINAN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y ...*; MOUSSIS, N.: *Access to...* Debe acudir también a los fondos de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (EUR OP) entre cuyas publicaciones, procede destacar por su carácter sintético y práctico a WEINDENFELD, W. y WESSELS, W.: *Europa de la A a la...* y BORCHARDT, K.D.: *El ABC del...*

⁸ ANTON ZARRAGOITIA, M.: "La participación de las entidades...", p. 217.

el hecho regional desde diversas perspectivas: económica, geográfica, política, cultural, etc.⁹

Puede decirse que la primera vez que aparecen las regiones en la jerga comunitaria es a partir de la creación de los Fondos estructurales en 1975 aunque, desde el punto de vista institucional, son relevantes dos momentos clave que fueron la creación del Comité de Regiones y la habilitación para la presencia de las regiones en el Consejo de Ministros por el Tratado de Maastricht en 1992¹⁰.

Posteriormente, la aplicación del principio de subsidiariedad ha sido utilizada en el debate para fortalecer la posición de las regiones en el seno de la UE al vincularse al principio democrático en conexión al principio federal hasta en el intento de Proyecto de Constitución para Europa¹¹.

⁹ Entre otros, véase: ARCE JANÁRIZ, A.: "Las regiones legislativas de ...", p. 3; PALOMARES AMAT, M.: *Parlamentos regionales y procedimiento de...*, p. 143.

¹⁰ Ambas instituciones jurídicas quedaron incorporadas en el artículo 146 del TCE y en el artículo 203 TCE tras el Tratado de Ámsterdam. Cabe destacar el Protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam relativo a la subsidiariedad puesto que el reajuste en el reparto de poderes operado por el Tratado de Niza resultó decepcionante para las regiones y tampoco los seis miembros del CdR pueden considerarse una representación fuerte en la Convención para el futuro de Europa que elaboró el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Entre otros, véanse: ÁLVAREZ PABLOS, A.M.: "Los Parlamentos nacionales en la construcción...", p. 173; ANTÓN ZARRAGOITIA, M.: "La participación de las entidades...", pp. 224; CARMONA CONTRERAS, A.M. y PALERMO, F.: "Tendencias regionalizadoras en...", p. 69; CHIEFFI, L.: "La participación de las autonomías regionales en la elaboración...", p. 1; D'ATENA, A.: "Regionalismo e integración supranacional...", p. 280; PASQUIER, R.: "Regional lobbying and the EU...", p. 95.; VARA ARRIBAS, G.: "Gobernanza multinivel en la UE y las...", p. 103.

¹¹ Este proceso de reforma para la adopción de una Constitución para Europa trae razón desde 2001 cuando, tras la reunión del Consejo Europeo en Laeken, fue convocada la Convención Europea sobre el futuro de Europa, a la que se le encomendaron propuestas sobre el acercamiento del proyecto europeo a los ciudadanos, la estructuración del espacio político europeo para la ampliación y el fortalecimiento de la UE como modelo de estabilidad en la nueva organización del mundo. El resultado de dichos trabajos fue presentado el 20 de junio de 2003 ante el Consejo Europeo, reunido en Salónica como el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Este proyecto fue abandonado en la fase de ratificación del Tratado por los Estados miembros. No obstante, hay que señalar que el Reino de España fue el primero de los EM en realizar dicha ratificación, tras la celebración de un referéndum no vinculante en febrero de 2005. Es atrevido intentar sintetizar en unas líneas este texto que se estructura en una Parte I, compuesta por IX Títulos, dedicados a la definición, los objetivos, la ciudadanía, las competencias y su ejercicio, las instituciones y órganos, las finanzas, el entorno, etc.; y una Parte II en la que se recoge la Carta de derechos fundamentales de la Unión, en VII Títulos que se ocupan de la dignidad, las libertades, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía, la justicia y los criterios de interpretación y aplicación de la Carta. En la Parte III del texto del proyecto se describen en VII Títulos las políticas y el funcionamiento de la Unión, quedando las disposiciones generales y finales en la Parte IV del mismo. Finalmente, se adjunta al proyecto 36 Protocolos, 2 anexos y 50 declaraciones anexas al acta final. Nuestro Tribunal Constitucional ha declarado la compatibilidad del proyecto de Tratado con la Constitución española (Declaración núm. 1/2004, de 13 de diciembre 2004). Parte de la doctrina destacó que el Tribunal Constitucional español en la Declaración núm. 1/2004, relativa a la compatibilidad entre el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha declarado respecto al proceso de integración comunitaria que la constitucionalización del proceso de integración comunitaria es simultáneo al proceso de comunitarización de las constituciones nacionales. En relación al hecho regional, aunque el artículo 5 TCUE no mencione los poderes regionales si lo hace el artículo I.11.3 del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Entre otros: ÁLVAREZ PABLOS, A.M.: "Los Parlamentos nacionales en la construcción...", p.174; MONTILLA MARTOS, J.A.:

Pese al fracaso del Proyecto de Constitución, ha de señalarse que la “*Constitución de la Comunidad Europea*” se ha ido formando y sigue formándose a través de sucesivos momentos constitucionales protagonizados esencialmente por los Estados y por la jurisprudencia del TJCE¹².

Recientemente, los debates se han centrado en torno a la ratificación del Tratado de Lisboa¹³. Se plantea que éste podrá servir para una posterior profundización del proceso de descentralización del sistema autonómico en los

“La participación de las Regiones en la fase descendente...”, p. 130. De este modo, el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa reconocía de manera indirecta y con baja intensidad el hecho regional en sus artículos I.5.1 (autonomía regional), I.13.3 (principio de subsidiariedad y proporcionalidad), I.23.2 (participación de las regiones en el Consejo de Ministros), I.47.3 (amplias consultas y diálogo con los entes territoriales en el marco de la gobernanza europea) y III.424 (regiones ultraperiféricas), III-294 (competencias del CdR) y, por último, en el Protocolo anexo relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (participación de Parlamentos regionales). Entre otros, véase: ALBERTI ROVIRA, E.: *Las Comunidades Autónomas en...*, p. 26 y ss.; CIENFUEGOS MATEO, M.: “El impacto de la Comunidad...”, p. 45; D’ATENA, A.: “Regionalismo e integración supranacional...”, p. 282; MONTILLA MARTOS, J.A.: “El marco normativo de las relaciones...”, p. 74; SOBRIDO PRIETO, M.: “El papel de las regiones en...”, p. 3.

¹² En este sentido, se afirma que, por el momento, la Comunidad sólo cuenta con un conjunto heterogéneo de materiales constitucionales (BAQUERO CRUZ, J.: Entre competencia y libre circulación..., p. 79; LLOPIS CARRASCO, R.: *Constitución Europea: un...*, p. 40).

¹³ El Tratado de Lisboa (DOUE C 306, 17.12.2007), en lo que se refiere a las regiones, concreta el reconocimiento de la autoadministración regional y local (art. 5.3) a través de diversos instrumentos como son los siguientes: la ampliación del principio de subsidiariedad bajo la inclusión de las corporaciones territoriales regionales y locales y la mejor delimitación de competencias y consideración de la dimensión regional de ciertas políticas de la UE como el transporte (art. 96 TFCE), las redes transeuropeas (art. 170 TFCE), la cohesión económica, social y territorial (art. 174 a 178 TFCE), el medio ambiente (art. 191 TFCE), etc.; el sistema de alerta previa respecto al control de la subsidiariedad y el reconocimiento de los parlamentos regionales con competencias legislativas en el Protocolo sobre aplicación de los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad; el derecho de presentar recurso por parte del Comité de las Regiones en caso de violación contra el principio de subsidiariedad (art. 305 a 307 TFCE). Ante la evidente falta de conexión con la ciudadanía del proceso de integración europeo, uno de los objetivos marcados por el Tratado de Lisboa es conseguir una Europa más cercana a los ciudadanos y con mayor transparencia. Para ello, el Parlamento Europeo consigue mayor protagonismo a través de nuevas competencias sobre legislación, presupuesto y acuerdos internacionales. Los Parlamentos nacionales también toman un papel más fuerte mediante un nuevo mecanismo para controlar que la Unión actúe exclusivamente cuando la intervención a nivel de la UE resulte más eficaz (subsidiariedad) y dando un papel mucho más participativo a los ciudadanos. Al mismo tiempo, se define una clasificación de competencias más precisa entre estos organismos, y se plantea explícitamente por primera vez la posibilidad de que un Estado miembro se retire de la Unión, a pesar de que también se remarca la solidaridad entre los estados miembros y la Unión en casos de ataques terroristas, catástrofes naturales o de origen humano. Este Tratado de Lisboa adopta métodos de trabajo y votación simplificados, instituciones modernas y adaptadas a la nueva situación de la Unión Europea, y mejora la capacidad de la UE para abordar cuestiones que hoy día son prioritarias para la Unión y sus ciudadanos en campos como la justicia, la libertad o la seguridad. Concretamente, a destacar es la consolidación de la libertad política, económica y social de los ciudadanos europeos. Gracias al Tratado de Lisboa, la UE se podrá situar en un papel más visible en la escena internacional, respetando los intereses particulares de los Estados miembros en el marco de las relaciones exteriores, pero fortificando su poder de negociación. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (también Vicepresidente de la Comisión) será el encargado de dar mayor peso y visibilidad a la actuación exterior de la UE. En cuanto al Tratado de Lisboa, véase: http://europa.eu/lisbon_treaty/library/index_es.htm y, entre otros, *Varios autores: El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis...* Por último, es necesario manifestar que lo dicho queda matizado por el hecho de que el Tratado de Niza, que entró en vigor en 2003, seguirá rigiendo las

ordenamientos constitucionales de los Estados miembros¹⁴. En la Declaración de Berlín de la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE) de 2007, aparecen relacionados aquellos aspectos del Tratado de Lisboa que suponen un fortalecimiento del hecho regional y un incremento de la cooperación de la Unión Europea con los parlamentos nacionales y las regionales. Se destaca la participación de los parlamentos regionales en el control de la subsidiariedad en la Unión Europea, sobre todo con el sistema de alerta previa y a través de la creación de una red de subsidiariedad por parte del Comité de las Regiones¹⁵.

A lo largo del proceso de integración comunitario, las regiones han apostado por que se les reconozca como interlocutores y sujetos individualizados en el proceso de construcción europea y desarrollan su actividad paradiplomática ante las instituciones comunitarias¹⁶. La paradiplomacia o protodiplomacia regional surge como concepto que intenta reflejar, con mayor o menor acierto, la dimensión exterior de las regiones pero teniendo una cierta referencia implícita al Estado¹⁷.

Abundando en lo apuntado, en el marco de la UE, la globalización ha convertido a las regiones en unidades económicas dinámicas y pro-activas en búsqueda de “nuevos mercados”¹⁸. Afirma la doctrina la aparición de un neoregionalismo en el marco de la sugerente teoría de la gobernanza multinivel. Por ello, a su parecer, la Europa de las Regiones tiene dos interpretaciones, una política y otra tecnocrática; la primera impulsada por las regiones donde el autogobierno está bien asentado y la segunda por los racionalizadores de las administraciones. En las pasadas tres décadas, la arquitectura mundial ha cambiado considerablemente. El “desbordeamiento” de los Estados y la “desnacionalización de las sociedades” han permitido la emergencia de una nueva estructura de oportunidades que ha facultado a los actores regionales, grupos de interés y otros actores de la sociedad civil formar parte del sistema global de gobernanza¹⁹.

Considera parte de la doctrina que, además, el proceso de cambios en Europa puede reforzar la participación de las regiones en los asuntos europeos ya que a las Instituciones comunitarias interesa fortalecer las regiones como estrategia de debilitamiento de las fronteras interiores de la UE²⁰.

actividades de la UE hasta que todos los Estados miembros de la Unión hayan finalizado el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa.

¹⁴ CHIEFFI, L.: “La participación de las autonomías regionales en la elaboración...”

¹⁵ Véase, entre otros enlaces, la información recogida en la web de la CALRE: http://www.calre.eu/es/european_es.html.

¹⁶ ARCE JANÁRIZ, A.: “Las regiones legislativas de la Unión...”, p. 4.

¹⁷ DUCHACEK, I.D.: *The territorial dimension of Politics...*, p. 10.

¹⁸ MAGONE, J.M.: “Paradiplomacy revisited...”, p. 19.

¹⁹ En esta línea, numerosos autores han estudiado la vertebración de los actores subestatales con los Estados y con las Instituciones comunitarias dentro del complejo nuevo sistema político europeo. Entre otros, véase: AGUILERA DE PRAT, C.R.: “De la Europa de las regiones a...”, p. 47; ALDECOA LUZARRAGA, F.: “Hacia una diplomacia plurinacional en el contexto...”, p. 81; MAGONE, J.M.: “Paradiplomacy revisited...”, p. 20; STAVRIDIS, S.: “Parliamentary diplomacy: any lessons...”, p. 55.

²⁰ MONTILLA MARTOS, J.A.: “Apuntes sobre colaboración y participación...”, p. 73.

En síntesis, como se ha afirmado, la globalización ha planteado mayores retos a los Estados, pero, simultáneamente ha permitido la liberación de las autoridades subnacionales con respecto a las estructuras centralizadas del Estado nacional. La reestructuración de las relaciones espaciales entre los centros nacionales y periféricos crea nuevas oportunidades para las autoridades subnacionales en la UE²¹.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LAS DECISIONES COMUNITARIAS

El proceso de toma de decisión comunitario es un procedimiento peculiar en correspondencia con la singularidad de la UE como organización supranacional. Mangas Martín identifica en el método comunitario la iniciativa legislativa, que corresponde a la Comisión; poder de decisión, que corresponde al Consejo junto con el Parlamento en algunos casos; poder consultivo, que corresponde al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones²².

Por eso, en este complejo entramado institucional, el Consejo ha sido identificado por la mayoría de las regiones con competencias legislativas como el principal objetivo de intervención²³.

Como examinamos a continuación, la participación de las regiones en la toma de decisiones comunitarias puede darse tanto en la fase ascendente como en la fase descendente del proceso decisorio comunitario. La primera se refiere a la fase de participación regional en la formación de la voluntad del Estado mientras que la segunda consiste en los mecanismos de desarrollo y aplicación del derecho comunitario en los Estados miembros (EM)²⁴.

²¹ CORCUERA ATIENZA, F.J.: "Comunidades Autónomas. Acción exterior..", p. 236.

²² MANGAS MARTÍN, A.: "El método comunitario: la reforma institucional...", p. 3.

²³ SOBRIDO PRIETO, M.: "El papel de las regiones en...", p. 7.

²⁴ Desde el ámbito parlamentario, conviene señalar los siguientes documentos clave en el análisis del rol de las regiones en el proceso de integración europea: los conocidos como Informe Lamassoure e Informe Napolitano. El primero de ellos, de 24 de abril de 2002, titulado "Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros - Comisión de Asuntos Constitucionales" afirma el papel creciente que las regiones y, a veces, otras colectividades territoriales desempeñan en la aplicación de las políticas de la Unión, en particular, allí donde existen regiones con competencias legislativas; la necesaria asociación de las respectivas colectividades territoriales de cada Estado miembro en la preparación y, en su caso, la transposición de las normas europeas, dentro del respeto de las distintas Constituciones nacionales; y la articulación en el Parlamento Europeo de la participación de una representación de los Parlamentos regionales con capacidad legislativa con regularidad en los trabajos de la comisión competente para asuntos regionales (PE 304.276/DEF). El segundo de los mencionados, titulado Informe sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea - Comisión de Asuntos Constitucionales, realiza recomendaciones a la entonces constituida Convención para el futuro de Europa y consagra en sus líneas los instrumentos básicos del fomento de la participación de las regiones en el proceso comunitario, desde la legitimación activa ante el TJCE pasando por la participación en los Consejos de Ministros e incorporación presencial en determinadas Comisiones del Parlamento Europeo hasta la participación en los procesos internos de la Comisión, la celebración de contratos tripartitos, etc.

Esta participación se ve mediatizada por el principio de autonomía. Partiendo de la interpretación realizada por el TJCE del principio de autonomía, cada Estado es libre de organizar las competencias relativas a las medidas de aplicación del Derecho comunitario como quiera, así que los EM pueden prever los modos de participación regional en el proceso decisorio comunitario²⁵.

3.1. Fase ascendente

La participación de las regiones en la formación de la voluntad del Estado miembro al que pertenecen se manifiesta en seis referencias comunitarias. En primer lugar, como hemos señalado, las regiones comenzaron a trabar contacto directo con las instituciones europeas para la aplicación efectiva de los fondos comunitarios a raíz del Acta Única Europea y la asunción de las competencias de política social, medio ambiente, cultura y educación por la CE tras el Tratado de Maastricht. En segundo lugar, el Comité de las Regiones (CdR en adelante), como órgano consultivo de la Unión, constituye la representación directa de sus intereses (arts. 263 a 265 TCE) y participa en la definición de la agenda de trabajos de la Comisión²⁶. En tercer lugar, la

(PE 313.415/DEF). Ambos informes están disponibles en los archivos del Parlamento Europeo en Internet: <http://www.europarl.europa.eu/activities/archive/reports/search/go.do>.

²⁵ Entre otras, STJCE de 25.5.1982 Comisión c. Países Bajos, asuntos 97/1981; de 14.1.1988, Comisión c. Bélgica, asuntos C-227 a 230/85, Rec. 1988-I; y, en nuestro Ordenamiento, véase la STC 80/1993. Todas inspiradas en la STJCE de 15.12.1971, asunto *International Fruit Company*. Es relevante que este principio ha sido interpretado por el Derecho Internacional como una consecuencia de los principios de soberanía y no intervención (PÉREZ GONZÁLEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: “Las Comunidades Autónomas ante el...”, p. 24).

²⁶ Conviene realizar una mención expresa, aunque breve pues queda fuera del objeto de este comentario, a la creación del CdR por el Tratado de Maastricht dada la expectativa que, en un principio, se creó en torno a esta Institución pues parecía que iba a desempeñar un rol decisivo en el proceso de decisión comunitario. El CdR se constituye desde su creación por el Tratado de Maastricht en el órgano consultivo de la UE que representa a las regiones y entes locales. Este doble origen de su representación, local y regional, supone a juicio de la doctrina un lastre indudable para los entes con mayor capacidad política, esto es, las regiones que forman parte de Estados compuestos (ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Política regional comunitaria y Comité de Regiones...”, p. 9). Tras el Tratado de Ámsterdam se incrementa el número de materias sobre las que su dictamen es preceptivo aunque nunca son vinculantes y se extiende la función consultiva del CdR al PE. Las regiones participan en el Comité mediante sus representantes en las reuniones de Pleno y Comisiones con el apoyo de las Oficinas regionales en Bruselas que se concreta en las siguientes acciones: reuniones preparatorias de los Plenos organizadas por el propio CdR; creación de jefaturas nacionales; reuniones técnicas de la delegación española en el CdR, seguimiento de trabajos de Comisión; apoyo en la elaboración de dictámenes y en la preparación de enmiendas (VALENCIA, I.: “Las representaciones regionales...”, p. 217). Normalmente, los representantes regionales en el CdR son miembros del Ejecutivo de la región quedando al margen de la participación en el mismo las Asambleas parlamentarias regionales. La actual Delegación nacional del Reino de España en el CdR se compone de 21 miembros en representación de las CCAA y los entes locales. El reciente debate en el seno de la Convención para el futuro de Europa ha puesto de manifiesto la falta de interés por el órgano consultivo al que no se le ha modificado su status de organismo consultivo ni se le ha admitido la legitimación activa para acudir al TJCE. Esto no ha hecho sino evidenciar la insuficiencia del Comité como instrumento de representación política de los intereses de las regiones europeas más poderosas (ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Política regional comunitaria y Comité de Regiones...”, p. 9). Dada la asimetría en su

presencia de los representantes de las regiones en el Consejo está autorizada desde el Tratado de Maastricht (art. 203 TCE) y también en la comitología comunitaria, según decide cada Estado miembro. En cuarto lugar, las regiones se asimilan a personas jurídicas a la hora de interponer recursos de anulación ante el TJCE (art. 230 TCE). En quinto lugar, las Oficinas de representación regional en Bruselas cuentan con reconocimiento por las Instituciones comunitarias²⁷. Por último, los principios inspiradores del Libro Blanco de la Gobernanza Europea, que contiene instrumentos como los “contratos tripartitos por objetivos”²⁸, han permitido formular la sugerente teoría de la gobernanza multinivel como modo diferente de aproximarse al estudio de las interrelaciones entre las UE, los Estados y las regiones a fin de evitar la clásica contraposición dicotómica entre perspectivas intergubernamentalistas y supranacionalistas²⁹.

No obstante, como se ha afirmado anteriormente, el proceso de decisión comunitario también ha supuesto una erosión constante en los ámbitos competenciales de las regiones³⁰. En compensación por dicho desgaste competencial, o porque establecen principios que las regiones están llamadas a ejecutar, los Estados han ido ideando con mayor o menor entusiasmo, diferentes mecanismos internos que aseguren cierta participación de las regiones en el proceso ascendente de formación de la voluntad comunitaria.

composición, donde conviven entidades locales y cámaras regionales con competencias legislativas, pensar en constituir una Cámara de las regiones basada en el modelo de Cámaras bajas presente en los Ordenamientos federales parece una empresa poco menos que imposible (D'ATENA, A.: “Regionalismo e integración supranacional desde...”, p. 294) En esta línea, es común considerar que el CdR, con su actual naturaleza, no resulta la instancia adecuada para la participación regional en la aplicación del Derecho europeo. Entre otros, véanse: AGUILERA DE PRAT, C.: “De la Europa de las Regiones a la Europa...”, p. 670 D'ATENA, A.: “Regionalismo e integración supranacional desde...”, p. 294; MONTILLA MARTOS, J.A.: “La participación de las Regiones en la...”, p. 108.

²⁷ Entre otros, véanse: ALDECOA LUZARRAGA, F.: “Hacia una diplomacia plurinacional en el contexto...”, p. 81; ANTON ZARRAGOITIA, M.: “La participación de las entidades subestatales...”, p. 222; CORCUERA ATIENZA, F.J.: “Comunidades Autónomas. Acción exterior...”, p. 240; D'ATENA, A.: “Regionalismo e integración supranacional...”, p. 284; MONTILLA MARTOS, J.A.: “La participación de las Regiones en la...”, p. 108; URIBE OTALORA, A.: “La participación de las regiones europeas en el Consejo...”, p. 241; URREA CORRES, M.: “La participación directa de las Comunidades Autónomas...”, p. 2; VALENCIA, I.: “Las representaciones regionales...”, p. 221.

²⁸ COM (2002) 709 final.

²⁹ Entre otros, véase: AGUILERA DE PRAT, C.: “De la Europa de las Regiones a la Europa...”, p. 52. VARA ARRIBAS, G.: “Gobernanza multinivel en la UE y las Regiones...”, p. 103.

³⁰ Desde los inicios del proceso de construcción comunitario, en Alemania, el riesgo de convertir a los Lander en meros entes administrativos fue denunciado puesto que las regiones con competencias legislativas propias han ido perdiendo, sin llegar a convertirse en meros entes administrativos, progresivamente nuevas competencias a favor de la UE a través de las sucesivas reformas de los tratados constitutivos. Entre otros, véase: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Las Comunidades Autónomas en el proceso...”, p. 2; VALENCIA, I.: “Las representaciones regionales...”, p. 203. En algunos casos, como es el italiano, la doctrina italiana señala que las normas comunitarias han producido una alteración del reparto constitucional de competencias (GROPPI, T.: “La incidencia del derecho comunitario...”, p. 184).

3.2. Fase descendente

La actividad normativa de la UE puede ser desarrollada por las entidades territoriales de los Estados en virtud del principio de subsidiariedad y del carácter directamente aplicable de gran parte del Derecho comunitario³¹. Por eso, en el caso de los incumplimientos del Derecho comunitario por los entes regionales, la responsabilidad es del Estado miembro sin perjuicio de que se activen los procedimientos para repetir sobre la región incumplidora aquellas sanciones que reciba el Estado. En muchas materias, estamos hablando también de participación de la región y ésta tiene gran relevancia, en todo caso, en cuanto a la responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario³². En este contexto, la supervisión del cumplimiento del Derecho comunitario es competencia de la Comisión europea y cuando ésta ha sido exigida al EM, el TJCE ha aclarado que ningún EM puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno, ni siquiera las que derivan de su organización federal, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos en las normas comunitarias³³.

En definitiva, como señala parte de la doctrina italiana, pese al inédito protagonismo de los entes territoriales en la dinámica de la decisión europea en el marco del Tratado de Lisboa, por haber sido “reconocidos por primera vez como interlocutores políticos”, no podría sin embargo poner en tela de juicio uno de los pilares básicos del ordenamiento comunitario, tantas veces confirmado por la jurisprudencia del Tribunal del Justicia y que califica al Estado y no a las regiones ni a los entes locales como el único “sujeto responsable” de la ejecución de los compromisos comunitarios³⁴.

IV. LAS RECIENTES REFORMAS ESTATUTARIAS Y LA UE

En el caso de España, como en otros Estados descentralizados de la UE, la incorporación al proceso de integración comunitario ha afectado también al modelo territorial del Estado³⁵. Como es conocido, en la Constitución se

³¹ Véase: JIMÉNEZ PIERNAS, C. Y PASCUAL VIVES, F.J.: “Comunidades Autónomas y...”, p. 123.

³² La doctrina apunta que cerca de un setenta por ciento de las normas comunitarias deben ser ejecutadas o traspuestas por las regiones (ANTON ZARRAGOITIA, M.: “La participación de las entidades subestatales...”, p. 226).

³³ Entre otras, véase: STJCE de 11.10.2001, Comisión c. Austria, C-110/00.

³⁴ De ello se desprende que, en algunos Estados miembros, de las omisiones de las obligaciones comunitarias realizadas por uno o más entes territoriales autónomos, es el propio Estado de referencia el que continúa siendo llamado a responder exclusivamente, pero pudiendo hacer valer su responsabilidad política, además de la jurídica, recorriendo las vías permitidas por el respectivo ordenamiento jurídico interno. Entre otros, véase: CHIEFFI, L.: “La participación de las autonomías regionales en la elaboración...”, p. 1; GROPPI, T.: “Unione europea...”, p. 185.

³⁵ Caracterizado inicialmente por las notas de apertura y flexibilidad (BIGLINO CAMPOS, P.: “Reforma de la Constitución, reforma de...”, p. 7 y ss.) es conocido que el modelo

contienen las bases de un modelo de Estado compuesto, descentralizado, en el que las Comunidades Autónomas tienen competencias legislativas propias y, por lo tanto, elaboran normas con rango de ley que se insertan en el sistema de fuentes y tiene consecuencias directas en el Mercado Interior³⁶. Se configura un Estado políticamente descentralizado con un sistema de distribución territorial de competencias, que es uno de los más complejos que el Derecho comparado ofrece, y ello ha sido concretado por obra del Tribunal Constitucional, pieza capital del sistema³⁷.

En dicho contexto, por un lado, la UE tiene un impacto importante en temas autonómicos incluso más allá de lo que se podría prever con ocasión de la adhesión³⁸. Por otro, señala la doctrina que la afectación ha supuesto, cuanto menos hasta el presente, una considerable reducción de la capacidad de actuación propia que se les venía reconociendo a las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) como consecuencia del esquema de distribución del poder público determinado, esencialmente en la Constitución y en los Estatutos de

de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se delimita en los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución. Señala Garrido Mayol (GARRIDO MAYOL, V: "Sinopsis del artículo 149 de la CE" disponible en <http://narros.congreso.es/constitucion/index.htm>) que "... el sistema competencial articulado por la Constitución de 1978 se encuadra, a simple vista, dentro del llamado sistema de "doble lista" o sistema germánico, en el que la norma constitucional detalla en dos listas, por un lado, las competencias exclusivas del Estado, y por otro, aquéllas que podrán corresponder a los entes descentralizados... Ahora bien, una lectura atenta de los preceptos, en combinación con otros artículos como el 150 CE, nos permiten observar, en realidad, un sistema de triple lista con rasgos peculiares. Así, encontraríamos: a) Las competencias exclusivas del Estado, según el art. 149 de la Constitución; b) Las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, según el art. 148 de la Constitución; c) Las demás competencias, en cuanto la "facultad" o la "materia" no mencionada expresamente como exclusiva del Estado, podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas, en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE, al disponer que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución Española podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, si así lo establecen sus propios Estatutos. De este modo, cabría deducir, por ejemplo, una competencia integrada dentro de esta tercera lista en la ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual o industrial, pues el art. 149.1.9ª sólo reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación en la citada materia". Se configura pues un Estado políticamente descentralizado con un sistema de distribución territorial de competencias, que es uno de los más complejos que el Derecho comparado ofrece, ha sido concretado por obra del Tribunal Constitucional, como pieza capital del sistema. Entre otros, véase: ARAGON, M.: "La construcción del Estado...", pp. 15-38; MUÑOZ MACHADO, S.: "Pactismo y soberanía en...", pp. 13-27. Destaca la doctrina que el resultado final de tal principio dispositivo constitucional ha sido, sin embargo, el de una práctica homogeneidad entre todas las Comunidades Autónomas tanto en los aspectos competenciales como en los institucionales (EMBED IRUJO, A.: "Balance del Estatuto...", p. 163).

³⁶ Por ejemplo, en lo relativo a las normas de sanidad y comercio de productos, u otros aspectos de la integración comunitaria (ORTEGA ÁLVAREZ, L. en ALBERTI ROVIRA, E., et al.: *Las Comunidades Autónomas...*, p. 43 y ss).

³⁷ Entre otros, véase: ARAGON, M.: "La construcción del...", p. 30 y ss; MUÑOZ MACHADO, S.: *Pactismo y soberanía...*, p. 15.

³⁸ Entre otros, véase: CARMONA CONTRERAS, A.M. y PALERMO, F.: "Tendencias regionalizadoras en ...", p. 77; CIENFUEGOS MATEO, M.: "Comunidades Autónomas, Tribunales de la UE...", p. 94 y "El impacto de la Comunidad...", p. 17 y ss.

Autonomía. Se habla incluso del fenómeno del doble efecto centralizador de la UE sobre las Comunidades Autónomas³⁹.

En primer lugar, ha de manifestarse que ni en la Constitución ni, originariamente, en los Estatutos de Autonomía se realiza una mención expresa a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad del Estado o en la ejecución del Derecho comunitario⁴⁰.

En segundo lugar, procede apuntar asimismo que la búsqueda de mayores grados de participación en la esfera europea ha caracterizado la historia de nuestro sistema autonómico prácticamente desde sus comienzos⁴¹, al cruzarse la componente asimétrica de nuestro sistema autonómico con la tensión entre la cooperación multilateral y bilateralidad⁴².

En tercer lugar, la CE no prevé la participación de las CCAA en la materia de las relaciones internacionales, siendo el núcleo duro de las mismas de competencia estatal (representación exterior, firma de tratados, responsabilidad del Estado, la determinación de la posición española en materia de exterior) para una mayoría de la doctrina. De la lectura del artículo 149.1.3ª no procede la presencia de las CCAA en las Organizaciones Internacionales aunque es conocida la amplia actividad que se desarrolla por las mismas en materia de promoción económica en el extranjero, representación exterior permanente y cooperación con poderes públicos extranjeros⁴³. Por eso, parte de la doctrina considera que dicho artículo no puede convertirse en una genérica garantía que hipoteque todas las posibilidades de proyección exterior de los títulos competenciales autonómicos⁴⁴.

En este contexto, podemos afirmar que la jurisprudencia no ha ofrecido soluciones claras en este conflicto debido sobre todo a la interpretación restrictiva que hizo en su momento el TC del artículo 149.1.3 CE. En particular, a raíz de la STC 44/1982, se apuntó el peligro de generar un cierto vaciamiento competencial autonómico⁴⁵. Conviene señalar la evolución del TC en esta materia comunitaria, que le ha llevado a no realizar una interpretación expansiva del artículo. 149.1.3. Es conocida la confusión de lo interno y lo internacional que el Tribunal Constitucional ha señalado respecto a las cuestiones comunitarias (STC 165/1994, FJ. 4). En este contexto, se distingue entre las “relaciones internacionales” propiamente dichas, competencia del Estado y dominio

³⁹ Entre otros, véase: ALBERTI ROVIRA, E.: “Las Comunidades Autónomas en...”, p. 11; CIENFUEGOS MATEO, M.: “El impacto de la Comunidad ...”, p. 53; PORRAS RAMÍREZ, J.M.: *Las reformas estatutarias...*, p. 60.

⁴⁰ Fernández Segado analiza las complejidades de la acción exterior de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista del *ius ad tractatum* y las menciones que se realizan al respecto en algunos Estatutos de Autonomía (derecho de instancia, derecho de información, cláusulas de salvaguardia estatutarias frente a Tratados y ejecución de los Tratados Internacionales) FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *La acción exterior y las Comunidades Autónomas...*, pp. 378 y ss.

⁴¹ CORCUERA ATIENZA, F.J.: “Comunidades Autónomas. Acción exterior...”, p. 235.

⁴² CORCUERA ATIENZA, F.J.: “Comunidades Autónomas. Acción exterior...”, p. 245.

⁴³ RUIZ ROBLEDO, A.: “La presencia de las Comunidades Autónomas en las...”, p. 139.

⁴⁴ FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La acción exterior y las Comunidades Autónomas...”, p. 409.

⁴⁵ CALONGE VELÁZQUEZ, A.: “La Conferencia para Asuntos relacionados con...”, p. 833.

propio de la diplomacia, y “actividad exterior” en la que las CCAA concurren con el Estado (STC 165/1994, F.J. 5) y en la que los Parlamentos regionales encuentran acomodo a su paradiplomacia⁴⁶.

En virtud de dicha situación, se han producido numerosos litigios entre el Estado y las CCAA por la cuestión de la representación exterior o derivados por la actividad externa de las CCAA (STC 44/1982; 58/1982; 252/1988; 64/1991; 236/1991; 79/1992; 80/1993; 141/1993; 29/1994; 165/1994; 213/1994 102/1995; 67/1996; 792/2004)⁴⁷.

En cuarto lugar, se afirma como problemático la asociación de la participación de las CCAA en los temas comunitarios mediante el modelo de las conferencias sectoriales⁴⁸. Así, el proceso de definición de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad de Estado ante la UE fue y es complicado por el fracaso del Convenio de abril de 1986 por los recelos autonómicos frente a las propuestas estatales debidos a una especie de síndrome LOAPA⁴⁹ y por la evolución hacia el modelo de las Conferencias sectoriales sobre la base de la Ley de 11 de octubre 1983 y posteriormente la Ley 30/1992, así como por los acuerdos de 1992, de 1994, de 1997, de 2002 y de 2004, derivados de la celebración de pactos de legislatura de los partidos mayoritarios con partidos nacionalistas⁵⁰. Hay otros mecanismos como los convenios, los planes y programas conjuntos o los consorcios y sociedades públicas conjuntas. Lo que, a diferencia de otros Estados compuestos europeos, en España no existen plataformas de encuentro donde asistan solamente las CCAA salvo la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA)⁵¹, cuyo origen y desarrollo es muy distinto también al de otras conferencias de presidentes de parlamentos regionales europeos⁵².

⁴⁶ NAVARRO MÉNDEZ, J.I.: “El Parlamento de Canarias como sujeto de Acción...”, p. 200.

⁴⁷ Recientemente, en 2008, el Tribunal Supremo (STS 3204/2008, de 10.6.2008) ha confirmado la Sentencia dictada por el TSJ del País Vasco (STSJ PV de 11 de marzo 2005) en la que se estima la impugnación del Protocolo suscrito entre el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco y el denominado pueblo Kurdo a través de una Fundación. El TS ha confirmado que se ha producido una invasión de la competencia estatal exclusiva en materia de las relaciones internacionales y declara la nulidad de pleno derecho del Protocolo recurrido partiendo de los argumentos de la STC 165/1994 referida anteriormente.

⁴⁸ Las Conferencias sectoriales se prevén como mecanismos de relación multilateral en un ámbito concreto. Son el instrumento de colaboración básico entre el Estado y las CCAA, aunque su valoración es muy desigual entre ellas. Un sector de la doctrina apunta la necesidad de adoptar una ley que regule la composición, organización y funcionamiento de las Conferencias Sectoriales (MONTILLA MARTOS, J.A. en ALBERTI ROVIRA, E., et al.: *Las Comunidades Autónomas...*, p. 88).

⁴⁹ PÉREZ TREMP, P.: “La participación de las Comunidades Autónomas en los...”, p. 1085.

⁵⁰ SOBRIDO PRIETO, M.: “El papel de las regiones en...”, p. 12.

⁵¹ GARCÍA MORALES, M.J.: “Las relaciones intergubernamentales en el Estado...”, p. 15.

⁵² Entre otros estudios, debe destacarse el realizado por Embid Irujo en relación con la Conferencia de Presidentes de parlamentos de los Lander como ejemplo de federalismo cooperativo y de cooperación parlamentaria pese a la aparente informalidad con que se desarrollan sus trabajos (EMBID IRUJO, A.: “La Conferencia de Presidentes de Parlamentos...”, p. 33).

La puesta en marcha del sistema de participación de las Comunidades Autónomas fructificó a finales de 1988, cuando se utiliza el instrumento y la lógica de las Conferencias Sectoriales para constituir la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (en adelante, CARCE)⁵³. De modo sintético, los acuerdos autonómicos han significado la institucionalización de la CARCE (BOE núm. 241, de 8.10.1992); la participación CCAA en asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales (BOE núm. 69, de 22.3.1995); la existencia de Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER (BOE núm. 229 de 21.9.1997) y su ampliación y reforma en 2004; el refrendo de Ley a la CARCE (BOE núm. 69 de 15.3.1997); la garantía de la seguridad social de las personas que trabajan en las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas; la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el TJCE (BOE núm. 79, de 2.5.1998); la ampliación de la presencia de funcionarios autonómicos en los Comités de la Comisión en 2002; y la participación de las Comunidades Autónomas en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) del Consejo de Ministros y la participación de las mismas en la formación española del Consejo (BOE núm. 64, de 16.3.2005).

De entre todos los acuerdos, que se van a examinar en este apartado, debe destacarse la importancia por su valor simbólico de los del 2004 al hacer constar la voluntad política de definir el modelo hacia una participación efectiva de las CCAA en el Consejo de Ministros y en la preparación de las posiciones comunes ante las cuestiones comunitarias y suponer la expresión y visualización de las Comunidades Autónomas como parte integrante de la acción exterior del Estado. No obstante, la escasa formalización del modelo de participación, cercano al *softlaw*, lleva consigo también ciertas críticas doctrinales⁵⁴. Por último, en la reunión de la CARCE celebrada el 12 de diciembre de 2006 se acordó una *Guía de Buenas Prácticas* que establece un sistema de transmisión de información a las Comunidades Autónomas, delimita los criterios utilizados para la designación del representante autonómico en los Consejos de Ministros, y regula la coordinación entre las Comunidades Autónomas, y entre éstas y el Gobierno de España⁵⁵.

⁵³ Conferencia para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, CARCE, institucionalizada por el Acuerdo de 29 de octubre de 1992 (BOE de 8.10.1993) y regulada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo (BOE 64, de 15 de marzo), con Reglamento interno aprobado el 5 de junio de 1997 (BOE 189, de 8 de agosto).

⁵⁴ Vidal Beltrán destaca las iniciativas plenamente operativas para incorporar a las Comunidades Autónomas a la acción estatal respecto de la UE mediante los acuerdos de la CARCE 2004 y la presencia de las CCAA en las Cumbres bilaterales celebradas con gobiernos de los Estados limítrofes (VIDAL BELTRÁN, J.M.: "El Estado Autonómico: retos de presente...", p. 125 y ss.). Entre otros en el mismo sentido, véase: CORCUERA ATIENZA, F.J.: "Comunidades Autónomas. Acción exterior...", p. 248; D'ATENA, A.: "Regionalismo e integración supranacional...", p. 285; GAMALLO ALLER, J.: "Comunidades Autónomas y acción exterior...", p. 90; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCALARES, J.: "Las Comunidades Autónomas en el proceso...", p. 14; MONTILLA MARTOS, J.A.: "Apuntes sobre colaboración y participación...", pp. 131 y ss.; ORDOÑEZ SOLIS, D.: "Las relaciones entre la UE y las CCAA...", p. 9; URREA CORRES, M.: "La participación directa de las Comunidades Autónomas...", pp. 6 y ss.

⁵⁵ Disponible en: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/CCAA_Asunt_Europeos/parrafo/00/text_es_files/file9/Guia_Buenas_Practicas.pdf

En resumen, en un inicio, el fundamento constitucional de la intervención de las Comunidades Autónomas en la política comunitaria, entendida en sentido amplio, fue considerado de difícil definición por más que ya se veía la necesidad política de que esa intervención existiera⁵⁶.

Reconociendo que las relaciones intergubernamentales son una pieza importante en cualquier estado descentralizado⁵⁷ y la importancia de integrar las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión comunitario, el sistema no contiene estructuras centrales ni mecanismos de cooperación adecuados para un desarrollo autonómico en este aspecto. Esta situación ha generalizado un mapa de las autonomías de alto nivel competencial en el que existen mecanismos de participación de las CCAA en temas europeos bastante menos depurados que los existentes en otros Estados descentralizados de la UE⁵⁸.

Destaca la doctrina múltiples elementos que han incidido en el complejo proceso de identificación del modelo de participación, entre otros, la peculiaridad de la UE entre las Organizaciones Internacionales; la participación asimétrica en la formación de la voluntad del Estado en asuntos comunitarios; el desigual funcionamiento de las conferencias sectoriales y la dificultad de adopción de las posiciones comunes en su seno; la propia naturaleza de la conferencia sectorial como órgano de cooperación; y la influencia del sistema de partidos, la insuficiente preparación técnica de algunas representaciones de las CCAA⁵⁹.

No obstante, desde el prisma del modelo territorial que consagra la Constitución Española, pese a no encontrar alusión alguna en las redacciones originarias de los Estatutos de Autonomía, de manera similar a otros Estados miembros de la UE, se puede considerar que las CCAA participan en la creación del Derecho y en la implementación del Derecho comunitario, en el proceso de formación del mismo e incluso comparecen ante los Tribunales comunitarios⁶⁰, aunque la citada incidencia no se ha dejado notar en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas⁶¹.

4.1. Participación de las Comunidades Autónomas en la definición de las “políticas europeas”

La UE no es una organización internacional al modo clásico sino que se trata de una organización supranacional, con capacidad para adoptar normas

⁵⁶ PÉREZ TREMPs, P.: “La participación de las Comunidades Autónomas...”, p. 1077 y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 221, de 25.6.1985, p. 10207.

⁵⁷ GARCÍA MORALES, M.J.: “Las relaciones intergubernamentales en el Estado...”, p. 1.

⁵⁸ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Las Comunidades Autónomas en el proceso...”, p. 3.

⁵⁹ Entre otros, véase los informes del Ministerio de Administraciones Públicas y las opiniones doctrinales de ALBERTI ROVIRA, E., et al.: *Las Comunidades Autónomas...*, p. 41; CALONGE VELÁZQUEZ, A.: “La Conferencia para Asuntos relacionados con...”, p. 843; GAMALLO ALLER, J.: “Comunidades Autónomas y acción exterior...”, p. 93; ROIG MOLES, E.: “Asimetría y participación autonómica en la formación...”, pp. 209 y ss.

⁶⁰ CIENFUEGOS MATEO, M.: “Comunidades Autónomas, Tribunales de la UE...”, p. 44.

⁶¹ ARCE JANÁRIZ, A.: “Unión Europea y Parlamentos Regionales...”, p. 81; PÉREZ TREMPs, P.: “La participación de las Comunidades Autónomas...”, p. 1088.

jurídicamente vinculantes para los ciudadanos y los Estados miembros y que afectan a las competencias no sólo de los órganos centrales sino de todos los demás poderes públicos⁶². Hemos afirmado anteriormente que el proceso de integración comunitario ha producido situaciones de pérdida competencial para las Comunidades Autónomas al igual que para las regiones de otros Estados de la UE⁶³.

En la fase ascendente, el Gobierno estatal copa el poder de decisión incluso en ámbitos que afectan a las regiones⁶⁴. El hecho regional es distinto en cada EM de la UE y, por ello, no existe un modelo de referencia en otro Estado descentralizado cuya imitación garantice un refuerzo de la posición de las CCAA en la materia europea. Un ejemplo de ello es el hecho de que, en cuanto a la fase ascendente, el Reino Unido destaca junto a Bélgica en los datos de participación de las regiones en el Consejo de la UE pese a no

⁶² RUIZ ROBLEDO, A.: “La presencia de las Comunidades Autónomas en las...”, p. 142.

⁶³ CABELLOS ESPIERREZ, M.A.: “Presentación...”, p. 10.

⁶⁴ Por eso, encontramos Estados miembros descentralizados como Alemania, Austria, Bélgica e Italia, que han regulado mecanismos de participación regional incluso con carácter constitucional. Entre los citados, en Alemania, el artículo 23 apartado 5 de la «Grundgesetz» establece que el gobierno federal deberá tomar en consideración (“tener en cuenta”) la posición del «Bundesrat», en el que están representados todos los «Länder», cada vez que los intereses de éstos se vean afectados en el curso de una discusión sobre proyectos europeos concernientes a un ámbito de competencia exclusiva de la Federación. Ahora bien, en el supuesto en que se vieran implicados seriamente (“de modo preponderante”) competencias legislativas de los «Länder», la organización de sus departamentos o su procedimiento administrativo, deberá tener en cuenta “de modo determinante” su posición manifestada en el «Bundesrat», salvada la responsabilidad de la Federación para el conjunto del Estado. El apartado 6.1 de la “Grundgesetz” ha sido modificado por la ley de 28 de agosto de 2006, tras la reforma del federalismo alemán, en la parte en la que se prevé la transferencia del ejercicio de los derechos que corresponden a la Federación, como Estado miembro de la UE, a un representante de los *Länder* nombrado por el *Bundesrat*, en los casos en que fuesen afectadas de forma determinante competencias legislativas de los *Länder*, han sido pues especificados los ámbitos de este reconocimiento a través de la individualización de las materias siguientes: educación, cultura y radiotelevisión. Con esta modificación constitucional se consigue que el *Bundesrat* “no pueda nombrar más al representante para el ejercicio de los derechos de la República federal derivados de su pertenencia a la Unión Europea en todos los sectores que vuelven a recaer sobre la legislación exclusiva de los *Länder* (como ha ocurrido hasta ahora), pero sólo” en las citadas materias como forma de “obtener una mayor eficacia de la actuación federal en las mesas comunitarias (CHIEFFI, L.: “La participación de las autonomías regionales en la elaboración...”). En Italia, por ejemplo, la Ley constitucional 3 de 2001 introdujo en Italia la regulación expresa de las relaciones entre las regiones y la UE en los artículos 117 a 120 de la Constitución italiana. Posteriormente, por un lado, se han adoptado la llamada Ley *La Loggia*, de 2003, que regula la relación directa entre las regiones y los organismos europeos, la participación en las instituciones comunitarias como el Consejo y el COREPER y el acceso de las Regiones al TJCE; y, por otro, la conocida como Ley *Buttiglione*, de 4 de febrero 2005, núm.11, que contiene las normas generales relativas a la participación de Italia en el proceso normativo de la UE y a los procedimientos de ejecución del Derecho comunitario. Entre otros: CARTABIA, M. Y VIOLINI, L.: “Le norme generali sulla partezipazione...”, p. 477; CHIEFFI, L.: “La participación de las autonomías regionales en la elaboración...”; GROPPI, T.: “La incidencia del derecho comunitario...”, p. 187; RAIMONDI, S.: “Evolución y problemas de las Regiones...”, p. 377; TIZZANO, A.: “Le partecipazione delle región...”, p. 603. Cabe destacar también la puesta en práctica del test de subsidiariedad en el marco del Proyecto piloto del Comité de las Regiones por la Asamblea de la Emilia-Romagna (ASSEMBLEA LEGISLATIVA EMILIA ROMAGNA (2006): Il test di sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni, Diritto Comunitario e Regioni, Bologna)

haber establecido un entramado institucional permanente para sus unidades territoriales descentralizadas⁶⁵.

En nuestro ámbito, ninguna CCAA niega hoy la importancia de su participación en los asuntos europeos para defender sus intereses. Esta participación se articula en dos ámbitos, el interno y el externo.

En el ámbito interno, las CCAA participan en la formación de la voluntad estatal mediante la participación en las Conferencias sectoriales, que son el mecanismo institucional habitual de coordinación multilateral entre el Estado y las CCAA, funcionar como *“órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de actuación”*. No obstante, este es uno de los factores que producen un permanente “efecto frontón” en la pared de la Administración central ante las principales demandas autonómicas⁶⁶. De entre ellas, procede referir específica de asuntos europeos es la ya mencionada CARCE, entre cuyos acuerdos ya hemos destacado: el relativo a la participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales (BOE de 22.3.1995); el relativo a los convenios de cooperación transfronteriza de las CCAA con entidades territoriales extranjeras (BOE de 12.12.1997); la ampliación del ámbito temático de la CARCE (BOE de 27.10.1994); y los procedimientos precontencioso y las ayudas públicas (BOE de 8 y 23.9.1992). En este ámbito, además, se deben citar las Comisiones bilaterales específicas con País Vasco, Cataluña y Canarias, debido a las asimetrías competenciales o demandas particulares derivadas del concepto “hechos diferenciales”⁶⁷.

Asimismo, en el ámbito interno, corresponde mencionar la facultad de promover la actuación judicial del Estado ante el TJCE⁶⁸.

Como ya hemos señalado, hay que destacar la participación de las CCAA en la formación de la voluntad de los órganos comunitarios europeos por los siguientes motivos: la pertenencia al Comité de Regiones⁶⁹; las oficinas regionales en Bruselas, cuya estructura y funciones sirven para articular las relaciones de las CCAA con la Comisión, el PE y el CdR⁷⁰; las reuniones en la

⁶⁵ Entre otros; véanse: AGUILERA DE PRAT, C.: “De la Europa de las Regiones a la Europa...”, p. 69; URIBE OTALORA, A.: “La participación de las regiones europeas en el Consejo de la...”, p. 282.

⁶⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Las Comunidades Autónomas en el proceso...”, p. 6.

⁶⁷ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Comunidades Autónomas y Unión Europea: Hacia una mejora de la participación...”, p. 767; PÉREZ TREMP, P.: “La participación de las Comunidades Autónomas...”, p. 1087; RUIZ ROBLEDO, A.: “La presencia de las Comunidades Autónomas en las...”, p. 143.

⁶⁸ JIMÉNEZ PIERNAS, C. Y PASCUAL VIVES, F.J.: “Comunidades Autónomas y...”, p. 134.

⁶⁹ La elección de los miembros del Comité de Regiones por el Consejo de Ministros de la UE se producía por unanimidad a propuesta de los Estados miembros. Tras el Tratado de Niza la elección es por mayoría cualificada. En España, se ha convenido la representación de todas las CCAA por el jefe de su ejecutivo más 4 miembros por la Federación Española de Municipios y Provincias (BOCG, Serie I, núm. 34, de 28.10.1993).

⁷⁰ VALENCIA, I.: “Las representaciones regionales...”, p. 210. Sobre el Decreto del Gobierno Vasco por el que se creaba la Oficina de Representación en Bruselas se pronunció el TC en su

Representación Permanente de España ante la UE y Representantes- Consejeros de las CCAA⁷¹; participación en la Comitología comunitaria de representantes de las CCAA⁷²; el alcance de la cooficialidad de las lenguas en el ámbito europeo⁷³; el recurso ante el TPI y el TJCE, legitimados en tanto que persona jurídica⁷⁴; y la participación en el Consejo de Ministros y en sus Grupos de Trabajo de representantes de las CCAA⁷⁵. Este último instrumento requiere un análisis diferenciado. Tras la encomienda recibida por la Comisión Mixta para los Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de las Cortes Generales⁷⁶, se ha articulado una opción parecida a la alemana del Observador mediante la garantía de presencia autonómica en los distintos Consejos de Ministros de la UE, así como en los grupos de trabajo del Consejo⁷⁷.

Sentencia 165/1994.

⁷¹ La figura del Consejero de las CCAA en la Representación Permanente de España ante la UE fue creada por el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre. Aunque la figura se inspiraba en el representante de los Lander alemanes, funcionalmente no desempeñaba las mismas tareas. Con los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 se articula un cambio en el modo de designación de dicha representación que pasa a ser en número de 2 y a propuesta de la CARCE (BOE 64, de 16.3.2005).

⁷² El Ministerio de Administraciones Públicas informa de la presencia de los representantes de las Comunidades Autónomas en 80 de los 264 Comités que forman parte de la llamada Comitología, véase: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/CCAA_Asunt_Europeos. Entre otros, también véase: FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La acción exterior y las Comunidades Autónomas...”, p. 399.

⁷³ El Gobierno solicitó el 13 de diciembre de 2004 el reconocimiento oficial de las lenguas distintas del castellano que contasen con estatuto oficial proponiendo una modificación del Reglamento 1/1958, en el que se establece el régimen lingüístico de las Instituciones de la Unión. La modificación no se produjo pero en el Consejo de la UE de 13 de junio de 2005 se acordó autorizar el uso de dichas lenguas sobre la base de un acuerdo administrativo entre el Estado miembro y el Consejo (Convenio de 7 de noviembre de 2005), cuyo objeto era permitir la publicación de los actos adoptados mediante codecisión por el PE y el Consejo, intervenir oralmente en las sesiones del Consejo y comunicar por escrito a los ciudadanos con las instituciones y órganos de la Unión en las citadas lenguas. Posteriormente, se han firmado acuerdos similares por el Estado con el Comité de las Regiones (16.11.2005) y la Comisión Europea (21.12.2005) y con objeto menos amplio con el Parlamento Europeo (Acuerdo de la Mesa del PE de 3.7.2006). Al respecto, véase: ANTÓN ZARRAGOITIA, M.: “La participación de las entidades...”, p. 233.

⁷⁴ Acuerdos de 29 de noviembre de 1990 (BOE 216, de 8.9.1992) y de 11 de diciembre de 1997 (BOE 79, de 2.4.1998).

⁷⁵ ORDOÑEZ SOLIS, D.: “Las relaciones entre la UE y las CCAA...”, p. 9.

⁷⁶ BOCG, VI Legislatura, Serie A, 176.

⁷⁷ El informe sobre el papel y las funciones de los entes territoriales en el futuro de la UE de la Comisión (BOCG de 21.12.1995, Sección Senado, Serie 1, núm. 360), abogaba por la necesidad de incluir “...cuando se considere procedente, de representantes de las CCAA o de expertos en la delegación española que acude a debatir ante los órganos comunitarios sobre temas que inciden en competencias autonómicas”. En el mismo sentido, se manifiesta el Acuerdo del Congreso de los Diputados de 10 de marzo de 1998. (Entre otros, véase: ARGULLO I MURGADAS, E.: “Ámbitos materiales en los...”, p. 71; JAUREGUI, G.: “La reforma del Senado y la...”, p. 32). Finalmente, esta cuestión se regula mediante la Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la CARCE sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, y sobre la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la UE y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE (BOE 64, de 16.3.2005). El apartado 2 de la Resolución reconoce expresamente que “...la participación de las Comunidades Autónomas en las reuniones del Consejo, entendida como la incorporación de un representante de las mismas a la delegación española y su participación en las deliberaciones, ha venido siendo una faceta postergada frente a las demás facetas de la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea. A partir de la experiencia previa que ha supuesto en España la puesta en marcha de los diversos elementos que

En este contexto, apunta la doctrina que el principio de cooperación debe constituirse, por razones políticas y técnicas, en el eje de funcionamiento del sistema tanto con carácter vertical —E y CCAA— como horizontal —las CCAA entre sí—⁷⁸.

4.2. Participación de las Comunidades Autónomas en la puesta en práctica del Derecho comunitario

La participación de las CCAA en la ejecución del derecho comunitario quedó abierta una vez se salvaguardó por el TC el ámbito de las relaciones internacionales para la competencia exclusiva del Estado a pesar de que no todas se habían atribuido esa competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía⁷⁹.

Como hemos indicado anteriormente, el TC ha reconocido la participación autonómica en el desarrollo normativo del Derecho europeo sustentándose en

hoy en día constituyen el sistema de participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea, ha llegado el momento de acometer esa faceta externa de dicha participación que, por su alto valor simbólico, viene a representar una cierta culminación de dicho sistema. Hacerlo supone establecer de forma concertada entre los dos actores concernidos, la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas, las reglas esenciales para determinar el contenido de esa participación en las formaciones ministeriales del Consejo de la Unión Europea". Esta presencia debe inspirarse en los siguientes principios: a) El principio de la unidad de representación de España en el seno de la UE; b) El principio de unidad de acción de España en el exterior; c) El principio de la necesidad de mantener y facilitar la capacidad de propuesta y de reacción de España en el sistema de adopción de decisiones del Consejo de la UE; d) El principio de lealtad y mutua confianza entre las instancias autonómicas y estatal; e) El principio de corresponsabilidad a la hora de lograr el mayor grado de eficacia en la participación autonómica en los asuntos de la UE; f) El principio general de representación conjunta de las Comunidades Autónomas; g) El principio de responsabilidad del Estado en el resultado de las negociaciones. El ámbito del acuerdo se circunscribió a cuatro Consejos: Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. Para la aplicación de la representación autonómica directa, el Pleno de cada una de las Conferencias Sectoriales concernidas procederá a designar, como representante autonómico, al miembro de la misma, con rango de miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que deba incorporarse a la delegación española en las reuniones de las formaciones del Consejo de la UE para representar a las Comunidades Autónomas que hayan manifestado su interés en determinados asuntos que afecten a sus competencias al menos durante un semestre de tiempo, al ser el tiempo determinado para las Presidencias del Consejo de la UE para los Estados miembros [Decisión del Consejo de 1 de enero de 2007, relativa al orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo (2007/5/CE, Euratom), DOUE L1/11 de 4.1.2007]. Por último, es también relevante que la participación lo es sin perjuicio de los regímenes e instrumentos bilaterales existentes o que pudieran existir con algunas Comunidades Autónomas para el tratamiento de aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con la UE que afecten en exclusiva a dichas Comunidades o que tengan para las mismas una vertiente singular en función de su especificidad autonómica y foral.

⁷⁸ PÉREZ TREMPES, P.: "La participación de las Comunidades Autónomas...", p. 1077.

⁷⁹ En otros Estados, esta cuestión ha sido resuelta por el legislador. Por ejemplo, en Italia, la participación en la fase descendente del proceso de integración europea se articula mediante la participación directa de las regiones en los órganos y procedimientos de la UE y mediante la participación indirecta a través de la presencia regional en los órganos nacionales en los que se forma la posición que el Estado va a mantener a escala comunitaria. En los casos de incumplimiento verificado fehacientemente, el Estado puede intervenir con normas legales o reglamentarias en materia regional que sólo tendrán efecto en lo que se refiere a la obligación comunitaria de ejecución de la Directiva y contendrán una cláusula expresa de derogación. Véase, entre otros: JIMÉNEZ PIERNAS, C. Y PASCUAL VIVES, F.J.: "Comunidades Autónomas y...", p. 125.

el principio de no alteración del reparto competencial. En este sentido, la STC 252/1988 afirma que corresponde el desarrollo normativo y la ejecución administrativa del Derecho de la Unión a quien ostenta la competencia sobre la materia y, por tanto, a la Comunidad Autónoma si tiene competencias para ello⁸⁰.

Como se ha destacado, el principio comunitario de autonomía institucional y procedimental reenvía al ordenamiento interno la determinación de a quién corresponde la aplicación interna (autonomía institucional) y cómo, a través de qué mecanismos u operaciones jurídico-materiales se produce ésta (autonomía procedimental)⁸¹.

Señala la doctrina que la intervención del Estado en la ejecución del Derecho comunitario por parte de las Comunidades Autónomas encuentra su base en la responsabilidad del Estado para el cumplimiento de los Tratados Internacionales (art. 93 CE); en la aplicación del principio de igualdad relacionado con el disfrute por los ciudadanos españoles de los derechos contenidos en las normas comunitarias europeas; en la supraterritorialidad del asunto por su interés o su dimensión; y, por último, en la existencia de títulos competenciales propios que concurren con los de la Comunidad Autónoma⁸².

Debe precisarse que las CCAA son responsables de la aplicación de las normas europeas en las competencias que resulten de los EEAA tanto de desarrollo normativo como de ejecución administrativa. Como ya hemos señalado, la participación autonómica en el desarrollo normativo del Derecho europeo se ve matizado por los denominados títulos horizontales o transversales del Estado que le habilitan para determinar la legislación básica como es la ordenación general de la economía (art.149.1.13)⁸³.

Con carácter general, en cuanto a la ejecución del Derecho comunitario, las CCAA deben adoptar al igual que el Estado cuantas decisiones y actuaciones sean necesarias para el correcto desarrollo Derecho comunitario en virtud del principio de lealtad comunitaria. Puede ocurrir lo contrario y, en ese caso, cuando no se aplica el Derecho comunitario por la CCAA⁸⁴, se estructuran varias opciones: la supletoriedad del derecho nacional (149.3 CE); el control jurisdiccional de los actos de ejecución de las CCAA contrarios al Derecho comunitario (art. 153 CE); la elaboración de una ley estatal de armonización cuando la ejecución o aplicación del Derecho comunitario haya generado re-

⁸⁰ Entre otras: SSTC 252/1988, 76/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993. Entre otros, véase: PORRAS RAMÍREZ, J.M.: *Las reformas estatutarias...*, pp. 65 y ss.

⁸¹ MONTILLA MARTOS, J.A.: "La articulación normativa bases-desarrollo...", p. 208.

⁸² ALBERTI ROVIRA, E.: "El desarrollo y la ejecución por las Comunidades...", pp. 85 y ss.

⁸³ Por ejemplo, como es el caso de la legislación vitivinícola que ha sido regulada por una Ley estatal cuya gran parte de articulado ha sido declarado básico por el legislador. En algunos casos, el detallismo de las bases es tal que el desarrollo normativo autonómico es inexistente. Véase: MONTILLA MARTOS, J.A.: "La articulación normativa bases-desarrollo...", p. 222. Aunque criticado, en algunos casos, el legislador autonómico no ha esperado al establecimiento de las bases por el legislador estatal y ha procedido a desarrollar directamente las disposiciones comunitarias. Continuando con el ejemplo anterior, podemos destacar que la Ley del Vino de Castilla-La Mancha fue anterior en el tiempo a la Ley estatal y creo instituciones que hasta el momento no estaban contempladas en el Derecho interno como son los vinos de pago y si estaban permitidas por el Derecho comunitario.

⁸⁴ MANGAS MARTÍN, A.: "El Consejo de la UE ...", p. 15 y ss.

sultados dispares (art. 150.3 CE); o la exigencia del cumplimiento forzoso por las CCAA del deber de ejecución (art.155 CE)⁸⁵.

4.3. Nuevo panorama tras las recientes reformas estatutarias

Opina la doctrina que, para compensar la tendencia contraria al proceso de descentralización política que la integración comunitaria estaba produciendo, se han introducido, con ocasión de la apertura del actual ciclo de reformas estatutarias, previsiones de participación autonómica en los asuntos europeos⁸⁶. Mientras un sector doctrinal consideró que actuar ante dicha situación *lege ferenda* sería suficiente⁸⁷, en su día, se apuntó también la necesidad de operar cambios en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía para reflejar la participación europea de las regiones⁸⁸.

El desarrollo constitucional del principio de democracia territorial ha supuesto la creación de verdaderas comunidades políticas, de clases políticas territoriales y de centros de articulación de intereses de las comunidades territoriales afectadas en expresión de su autogobierno, produciéndose una generalización del hecho diferencial. Ahora todos los territorios reivindican una comunidad política propia y con el mismo nivel de autogobierno, en otras palabras, existe una “autonomía emocional territorializada”⁸⁹, que también ha tenido consecuencias en la afirmación estatutaria de la pertenencia y participación de las Comunidades Autónomas en la UE.

En cuanto a la posible modificación constitucional, también se ha pronunciado el Consejo de Estado. Así, en su Informe sobre modificaciones de la Constitución española, de febrero 2006, proponía una serie de modificaciones en el texto constitucional con el fin de contemplar el fenómeno comunitario,

⁸⁵ Por ejemplo, en cuanto a la responsabilidad financiera derivada de la gestión de los fondos procedentes de la UE, FEAGA y FEADER, la Ley 55/1999, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social estableció en su artículo 44, el marco general de aplicación de la responsabilidad financiera en el Estado español y, de modo expreso, prevé que los organismos pagadores y las administraciones de quienes dependan, deben asumir las responsabilidades financieras que de su aplicación se deriven. Con idéntico tenor se manifiesta el artículo 7 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones. Queda en la competencia de la Administración General del Estado resolver sobre la determinación de las referidas responsabilidades financieras, previa audiencia de las entidades afectadas. Así se han regulado procedimientos para la realización de las compensaciones y deducciones derivadas de la corresponsabilidad financiera de los organismos pagadores de los gastos financiados con cargo al FEOGA-Garantía, fondo sustancialmente dirigido a las ayudas creadas por las Organizaciones Comunes de Mercado de la PAC.

⁸⁶ PORRAS RAMÍREZ, J.M.: *Las reformas estatutarias...*, p. 63.

⁸⁷ ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Reforma constitucional y reforma estatutaria...”, p. 37.

⁸⁸ Esta cuestión fue planteada por el Gobierno, mediante acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005 como posible punto de reforma constitucional. Al respecto, véase: ALBERTI ROVIRA, E., et al.: *Las Comunidades Autónomas...*, p. 38; ÁLVAREZ CONDE, E.: “Reflexiones Sobre la reforma...”, p. 45 y MONTILLA MARTOS, J.A. en ALBERTI ROVIRA, E., et al.: *Las Comunidades Autónomas...*, p. 92.

⁸⁹ Son expresiones recogidas literalmente de ORTEGA L.: “Reforma constitucional y...”, pp. 37-94; y con las que coincide sustancialmente ÁLVAREZ CONDE, E.: “Algunas reflexiones sobre el...”, pp. 27-44.

mediante la introducción de nuevo título que tendría una rúbrica específicamente destinada a la UE⁹⁰. Posteriormente, en su Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento español, en 2008, el Consejo ha analizado las cuestiones concernientes a la integración europea, en la fase ascendente de formación del Derecho comunitario y la fase descendente de ejecución del mismo en el Ordenamiento español⁹¹.

En relación con los cambios en los Estatutos de Autonomía, tras el proceso de reformas iniciado en la pasada legislatura⁹², la situación ha cambiado

⁹⁰ En primer lugar, el informe apuntaba la modificación del preámbulo de la Constitución para hacer mención al proceso de integración comunitario. En segundo lugar, la redacción del artículo 93, relativo a la ratificación de Tratados, sería mantenida tal cual regulando un procedimiento diferente para la ratificación de los Tratados comunitarios. En tercer lugar, la incorporación de un Título nuevo a la Constitución dedicado a la UE (Título VII bis u VIII bis) que dotará de carácter normativo a la voluntad de participar en los procesos de integración en el seno de la Unión y de cooperar en su devenir futuro, así como fijar los límites de la integración. De igual modo, se apuntaba la conveniencia de incluir una cláusula expresa de integración del Derecho europeo en el sistema de fuentes y un procedimiento específico para la ratificación de los tratados. En cuarto lugar, como cuestión conexa, el Consejo de Estado informó la posibilidad de realizar reformas en la Constitución relativas, entre otras, a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por un lado, regulando la participación de éstas en las decisiones europeas, bien mediante la constitucionalización de las Conferencias sectoriales o la mención expresa de la obligación de crear órganos de coordinación Estado-Comunidades Autónomas; por otro, regulando la ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas y las responsabilidades del Estado y de éstas, así como la posibilidad de articular un sistema de desincentivos financieros lo suficientemente eficaz como para garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario. Este informe está disponible en <http://www.consejo-estado.es>.

⁹¹ Como indica la doctrina, el eje del discurso orgánico-funcional del Consejo de Estado gira en torno a la necesidad de abordar como un todo las cuestiones que plantean las fases ascendente y descendente de la integración en la UE mediante la creación o consolidación de instancias especializadas que permitan configurar una voz, tanto en la etapa negociadora como en la ejecución, que sea producto de una auténtica coordinación, siempre precedida de rigurosos estudios de impacto jurídico, económico y social. Como señala Alonso García, el tramo central de la primera parte del Informe destina su contenido al análisis de la estructura de la Administración española para el desarrollo de la función europea del Estado, la participación de España en la fase de formación del Derecho europeo y la incorporación de éste al Ordenamiento jurídico español (ALONSO GARCÍA, R.: "La inserción del Derecho europeo en el Ordenamiento...", p. 9 a 13). El Informe del Consejo de Estado de 14 de febrero de 2008 está disponible en <http://www.consejo-estado.es>.

⁹² Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. La Propuesta de reforma de Estatuto de Castilla-La Mancha se encuentra en trámite en las Cortes Generales en el momento en que se escriben estas líneas (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-18-1 de 11/04/2008). En el caso del primero de los Estatutos reformados de la pasada Legislatura, el Estatuto de la Comunidad Valenciana, la doctrina destaca que el título VI del Estatuto tras la reforma de 2006 se ocupa de las relaciones de la Comunidad Valenciana con la UE y recoge, entre otras cuestiones, la delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de los intereses de la Comunidad ante las Instituciones y órganos de la UE; la constitución de un Organismo de promoción de la Generalitat Valenciana o la creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órganos asesor y consultivo para mejorar la participación en los asuntos europeos. Al respecto, la participación de la Comunidad Valenciana en la formación de la voluntad del Estado ante la UE se manifiesta principalmente en el derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a sus competencias propias y también a ser oída en aquellos otros

sustancialmente, destacando la doctrina la articulación de los Estatutos de Andalucía y Cataluña, si bien, este último contiene afirmaciones para parte de la doctrina que atacan el núcleo duro de las competencias exclusivas del Estado en las relaciones internacionales.⁹³

que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente, con mención específica a la participación en el proceso de Asociación Euromediterránea. Asimismo, se afirma ostentar la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias en el artículo 49.4. (ALVAREZ CONDE, E.: "Reflexiones sobre la reforma...", p. 61; CARDONA LLORENS, J.: "La Comunitat Valenciana región europea abierta...", p. 418; MARTÍN CUBAS, J. Y SOLER SÁNCHEZ, M.: "Las Instituciones políticas", p. 219). Otro Estatuto reformado, como fue el aragonés, en la pasada legislatura introduce por primera vez, en el Estatuto de Autonomía la dimensión europea de la Comunidad aragonesa tanto en la exposición de motivos como en el capítulo III del Título VIII, dedicado a las relaciones con la UE (PUERTAS POMAR, E.: *Las relaciones de...*, p. 248). En el caso de la reforma balear, se destaca la introducción de un capítulo II en el Título VII del Estatuto en el que se regula todo lo relacionado con la participación de la Comunidad Autónoma balear en temas europeos, tanto en su fase ascendente como descendente. En las Cortes Generales se insertó el reconocimiento de la posibilidad de establecer delegaciones u oficinas de representación ante la UE. Igualmente, la reforma balear reconoce el derecho de la Comunidad a ser informada de cualquier modificación o reforma del Derecho comunitario originario y a participar en la formación de la posición negociadora del Estado ante la UE incluso de manera autónoma y específica si el asunto afecta exclusivamente a las Islas Baleares. También se proclama la competencia en la ejecución y desarrollo del Derecho comunitario, la participación del Parlamento de las Illes Balears en el marco del proceso de control del principio de subsidiariedad y el acceso al TJCE en los términos en que se determine por la legislación del Estado (JANER TORRENS, J.D.: "Artículo 106...", pp. 1191 y ss.). En el caso de la reforma castellano-leonesa, los artículos 61 a 66 determinan el derecho de Castilla y León a ser informada y oída por el Estado y a participar en los asuntos relacionados con la UE que afecten a sus competencias o intereses. La participación se proclama respecto de la formación de la voluntad del Estado y de la aplicación del Derecho de la UE y la posibilidad de establecer una Delegación permanente ante la UE, así como el acceso al TJCE en los términos que la ley determine. En este sentido, se afirma que la Junta y las Cortes de Castilla y León podrán dirigir al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y propuestas que consideren oportunas sobre los asuntos que sean objeto de negociación. Asimismo, la reforma estatutaria incluye la referencia a la participación de las Cortes de Castilla y León en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad. Por último, esta reforma estatutaria contiene una declaración de intenciones de cooperación con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses económicos, sociales y culturales y, en particular, con las "regiones" de Portugal. En el caso castellano-manchego, la reforma se encuentra en tramitación en las Cortes Generales. Este texto dedica su Título IV a las relaciones con la UE y acción exterior y establece que la Comunidad Autónoma, como Región de Europa, participará y será informada en los asuntos relacionados con la UE que afecten a las competencias o los intereses de Castilla-La Mancha. En cuanto a la cuestión de los fondos comunitarios, la propuesta reclama la competencia para su gestión. Junto con el reconocimiento de la oficina en Bruselas, se manifiesta que la Junta de Comunidades podrá designar miembros en la Representación Permanente de España en los organismos e instituciones de la Unión Europea de acuerdo con el Estado y en el marco de la normativa aplicable. Probablemente, este texto será enmendado en los mismos términos que el balear. Por último, se proclama la participación en el control del principio de subsidiariedad por medio de las Cortes de Castilla-La Mancha. (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-18-1 de 11/04/2008).

⁹³ Respecto al Estatuto catalán, la redacción del artículo 186.3 para Montilla Martos ataca la competencia exclusiva del Estado en el núcleo duro de las relaciones internacionales de conformidad con la interpretación realizada por el TC en su Sentencia 165/2004. De igual modo, a su modo de ver, la redacción no respeta las competencias en materia de legislación básica del Estado ya que se afirma la posibilidad de legislar directamente aunque no haya legislación básica. En cambio, destaca el autor la mención expresa a la participación en la fase de alerta rápida del control de la subsidiariedad; la exigencia de motivación al Estado si éste no acude al TJCE a petición de la CCAA y el reconocimiento del status diplomático al personal del Patronat Català Pro Europa. La bilateralidad afirmada por los Estatutos catalán y andaluz es

En el Informe del Ministerio de Administraciones Públicas señala que los “Estatutos de nueva generación”, aprobados a partir de 2006, regulan de manera detallada, aunque no con la misma extensión, las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Instituciones de la Unión Europea, de acuerdo con la legislación estatal⁹⁴.

Coinciden el citado informe y la doctrina en señalar que los nuevos Estatutos dedican títulos o capítulos, más o menos detallados, a las “Relaciones con la UE” pero, tanto en el preámbulo como en el resto del articulado, y cuando se tratan cuestiones relativas a la financiación o a los desarrollos de los nuevos “derechos fundamentales autonómicos”, las reformas estatutarias, expresa o tácitamente, apelan a la dimensión comunitaria europea en el ejercicio de sus poderes⁹⁵.

Las reformas estatutarias recogen nuevas “escotillas” a la participación en la fase ascendente de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación del Derecho comunitario. En este contexto, la doctrina realiza el análisis de este nuevo panorama a través de la articulación de la participación de la Comunidad Autónoma en el proceso de formación de la voluntad de España y su visualización en la participación en las reuniones del Consejo y de sus órganos de trabajo permanentes, la legitimación ante los Tribunales comunitarios y la cooperación transfronteriza regional europea⁹⁶.

cuestionada por Corcuera que considera que podría tener sentido únicamente si tales competencias exclusivas de Cataluña o Andalucía les afectarían exclusivamente. Entre otros, véase: CORCUERA ATIENZA, F.J.: “Comunidades Autónomas. Acción exterior...”, p. 254; MONTILLA MARTOS, J.A.: “Apuntes sobre colaboración y participación...”, pp. 131 y ss.

⁹⁴ Los Estatutos recogen determinadas facultades de las Comunidades Autónomas, cuando resulten afectados sus competencias o intereses, tales como: participar en la formación de la posición negociadora del Estado español ante la Unión Europea; participar en las delegaciones españolas ante las instituciones europeas y en especial ante el Consejo de Ministros; dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estimen convenientes en relación a iniciativas, propuestas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea, así como el derecho a ser informadas de tales proyectos; y desarrollar y ejecutar el derecho de la Unión Europea en las materias de sus competencias. Este informe se encuentra disponible en la siguiente dirección: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/CCAA_Asunt_Europeos.

⁹⁵ Junto a la autoafirmación europea y la consagración de derechos de los ciudadanos interconectados con los de la Carta de Niza (art. 1.4 y 8.1 del EACV; art. 4.1, 54 y ss del EACCat; art. 1.4 y 9.1 EACAr.; art. 1.2 y 8.1 del EACyL; art.13 EAIB), los Estatutos se diferencian entre los que contemplan la participación en los Tratados de la UE y en la toma de decisiones comunitarias desde la bilateralidad (art. 185 del EACat; art. 220.2g) del EACA.; y art. 110 EACIB) y aquellos que no lo manifiestan de ese modo (art. 63.1b del EACV, arts.93 y 94 del EACAr; art. 61 y ss. EACyL). Entre otros véase: ORDÓÑEZ SOLIS, D.: “Las relaciones entre la UE y las CCAA...”, p. 74.

⁹⁶ En primer lugar, sin perjuicio de un análisis con mayor detenimiento, esta participación se articula a través del Parlamento Europeo, como es el caso del Estatuto catalán que afirma que “*El Parlamento puede establecer relaciones con el Parlamento europeo en ámbitos de interés común*” (art. 187.4) y, como son los casos de la Comunidad Valenciana, de Aragón y de Cataluña, cuyas normas estatutarias regulan la participación en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el Derecho de la UE (art. 61.3ª del EACV, 187.4 EACATy 92.3 EACAr). En cuanto a esta participación, es más explícita la formulación de los Estatutos balear (art. 112), andaluz (art. 237) y castellano-leonés (art. 62.1 y 2) que determina la consulta por las Cortes Generales al Parlamento respectivo previa la emisión del Dictamen sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad. En segundo lugar, los Estatutos reformados a partir de 2006 recogen la participación de las Comunidades Autónomas en la formación en

En cuanto a la fase descendente, la relativa a la puesta en práctica del Derecho comunitario, ésta ha sido contemplada en las reformas estatutarias con atención desigual. Todas las reformas determinan la competencia autonómica para desarrollar y ejecutar el Derecho de la UE en el ámbito de sus competencias pero algunas reformas han abordado la intervención del Estado por motivos de supraterritorialidad y la cuestión de la actuación directa de la Comunidad Autónoma a partir de las normas comunitarias cuándo éstas hayan ocupado la posición de la legislación básica estatal⁹⁷.

En este punto, parece necesario recordar lo enunciado por el Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento español respecto al cumplimiento de las obligaciones que derivan del Derecho europeo. En el citado Informe, el Consejo de Estado aboga por la instrumentalización de un poder sustitutivo del Estado en virtud del cual “una vez finalizado el plazo para la transposición, la norma estatal entraría en vigor en las Comunidades Autónomas que no hubiesen aprobado sus propias normas

representación del Reino de España en el Consejo de la UE, en sus órganos de trabajo permanente y en la Comitología de la Comisión europea. Así, algunas normas estatutarias son minuciosas en dicha regulación (arts. 186 EACAT y arts. 230 y 234.1 del EACA) y otras más genéricas (art. 61.3.b EACV y art. 63 EACyL). En tercer lugar, tiene eco estatutario también la referencia expresa a la existencia de las representaciones de las CCAA en Bruselas (art. 61.1 EACV; art. 65 y 192 EACAT, art. 236 EACA; art. 92.2 EACAR; art. 107 EACIB; y art. 64 EACyL) o a la designación de representantes en el marco de la Representación Permanente de España ante la UE (art. 187.3 EACAT) aunque algunas propuestas de reforma, como la balear, incluyan también la participación en el COREPER y en los grupos de trabajo del Consejo y dichas menciones desaparecieron en su tramitación ante las Cortes Generales. En tercer lugar, las recientes reformas estatutarias han abordado la cuestión de la legitimación de las Comunidades Autónomas ante los Tribunales comunitarios (art. 95 EACAR; art. 113 EACIB; art. 65 EACyL). Como hemos visto anteriormente, bien por los incumplimientos por las CCAA del Derecho comunitario, bien por cuestiones de fondos europeos, en determinados procesos ante los Tribunales de las Comunidades Europeas, la Administración central y autonómica suscribían convenios de colaboración para poder defender los intereses del Estado. En cuarto lugar, tan sólo la reforma del EACV y la de Castilla y León contienen una referencia al CdR en su art. 67.3.c) y 63.2, respectivamente. Por último, las reformas estatutarias contienen disposiciones de mayor o menor detalle sobre la cooperación interregional europea (entre otros, véase: ALVAREZ CONDE, E.: “Reflexiones Sobre la reforma...”, p. 61; CORCUERA ATIENZA, F.J.: “Comunidades Autónomas. Acción exterior...”, p. 254; CASTELLA ANDREU, J.M.: “Las Comunidades Autónomas en Bruselas...”, p. 85; CIENFUEGOS MATEO, M.: “Comunidades Autónomas, Tribunales de la UE...”, pp. 80 y ss; ORDÓÑEZ SOLIS, D.: “Las relaciones entre la UE y las CCAA...”, pp. 93 a 97; PORRAS RAMÍREZ, J.M.: *Las reformas estatutarias...*, p. 68; VIDAL BELTRÁN, J.M.: “El Estado Autonómico: retos de presente...”, p. 128).

⁹⁷ En cuanto al principio de supraterritorialidad, el EACAT y el EACIB contemplan ciertas precauciones ante la posible aplicación de dicho principio por la Administración del Estado. En cuanto a la cuestión de la actuación directa de la Comunidad Autónoma, en la reforma del EACAT se determina que, cuando la UE establezca una legislación que sustituya a la legislación básica del Estado, la Generalitat podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas (art. 189.3). En la reforma del EACV, cuando la ejecución del Derecho de la UE requiera la adopción de medidas que exceden el ámbito territorial de su competencia, se afirma que la Generalitat deberá participar en los órganos que adopten dichas medidas. Las demás reformas contienen referencias más genéricas al desarrollo del Derecho de la UE, como por ejemplo el artículo 61.3.d) EACV, el artículo 93.2 del EACAR, y el artículo 62.3 EACyL. Entre otros, véase: ALBERTI ROVIRA, E.: “El desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas...”, pp. 99 y ss; ORDÓÑEZ SOLIS, D.: “Las relaciones entre la UE y las ...”, pp. 112 y ss.

y que sería aplicable y eficaz hasta la entrada en vigor de la norma autonómica tardíamente aprobada. De igual modo, en el Informe se apunta la necesidad de repetir sobre la Comunidad Autónoma infractora el pago de la multa coercitiva o suma a tanto alzado impuesta por el Tribunal de Luxemburgo⁹⁸.

En definitiva, apunta Ordóñez Solís que, si bien en los nuevos Estatutos de Autonomía se aprecia un cierto grado de retórica en la invocación de Europa y de la UE que, en principio, no tiene mayores consecuencias, también puede observarse su pretensión de afirmarse en la necesidad de que las Comunidades Autónomas gocen, desde la perspectiva española, de un mayor protagonismo en la UE⁹⁹.

Porras Ramírez describe que el ciclo, aún abierto, de reformas estatutarias ha hecho posible la incorporación con mayor o menor intensidad, según que casos, de novedosas alusiones al derecho de participación de las respectivas CCAA en los procesos de discusión, adopción y aplicación y desarrollo normativo de las decisiones europeas que les conciernen. En relación a la fase descendente, reconociendo lo proclamado por el TC; y en relación con la fase ascendente elevando a rango estatutario lo acordado políticamente, en 2004, en el seno de la CARCE¹⁰⁰.

Se ha pasado, como afirma Mangas Martín, respecto a las Comunidades Autónomas, de una presencia en Bruselas a una participación en las instituciones comunitarias europeas¹⁰¹.

En este contexto, será necesario evaluar la citada presencia en un futuro próximo. En la UE no es tan relevante el hecho de “estar” sino el de participar e influir en la decisión a adoptar.

V. PARLAMENTOS AUTONÓMICOS Y LOS RETOS DE LOS ASUNTOS EUROPEOS

En la introducción se ha citado la existencia de una doctrina formada sobre el concepto de paradiplomacia regional. Sin embargo, la literatura sobre la diplomacia parlamentaria es escasa, aunque emergente. Esta nueva situación debe describirse en relación directa con la aparición de las Instituciones parlamentarias como actores internacionales de derecho propio. Estos nuevos roles de los Parlamentos en la escena internacional se manifiesta tanto mediante la creación de Comisiones parlamentarias específicamente creadas para los asuntos internacionales o europeos como mediante el desarrollo de actividades parlamentarias de carácter transnacional¹⁰².

⁹⁸ Véase nota 91.

⁹⁹ ORDÓÑEZ SOLIS, D.: “Las relaciones entre la UE y las CCAA...”, p. 125.

¹⁰⁰ PORRAS RAMÍREZ, J.M.: *Las reformas estatutarias...*, p. 68.

¹⁰¹ MANGAS MARTÍN, A.: “El método comunitario: la reforma...”.

¹⁰² Este análisis es realizado por Stavridis con el fin de describir la actividad de los parlamentos regionales en el marco de las relaciones internacionales, siendo de especial interés el análisis que realiza de la actividad de nuestros Parlamentos Autonómicos (STAVRIDIS, S.: “Parliamentary diplomacy: any lessons...”, pp. 55 y ss).

No obstante, se ha dicho que la acción exterior de los Parlamentos autonómicos españoles se encuentra en una fase de desarrollo anterior respecto a la actividad que es llevada a cabo por los respectivos ejecutivos, que habrían venido monopolizando tradicionalmente este ámbito de actuación o, cuando menos, eclipsando la actividad desarrollada en un marco exterior por las Cámaras legislativas regionales¹⁰³.

Cuando se trata de cuestiones europeas, se constata a primera vista la dificultad de participación de los Parlamentos autonómicos en el proceso de toma de decisión. No obstante, las recientes reformas reglamentarias, con engarce directo o no en las reformas estatutarias, han supuesto un paso adelante en el fortalecimiento del Parlamento, en este caso en el ámbito autonómico, como eje central de la vida política.

5.1. Las dificultades de la participación de los Parlamentos regionales en la toma de decisión de la UE

Las dificultades de los Parlamentos regionales respecto a su participación en la toma de decisión comunitaria surgen por el hecho de ser parlamentos y por el hecho de ser regionales. De una parte, al ser regionales, a causa de la problemática que rodea al hecho regional en la UE. De otra, por ser parlamentos, en primer lugar, por el hecho que, en la estructura institucional de la UE, el Consejo de Ministros se apropia de funciones que normalmente deberían corresponder a los Parlamentos y, en segundo lugar, por la crisis del parlamentarismo que comporta el funcionamiento de la sociedad actual, que requiere actuaciones rápidas respecto a problemas concretos, aunque esto se haga a costa de la calidad democrática de la resolución adoptada¹⁰⁴.

En virtud del principio de autonomía organizativa, como hemos reiterado, cada Estado es libre de organizar la participación de las regiones en la aplicación del Derecho comunitario. En este contexto, con carácter general, los Parlamentos regionales han tenido un papel secundario en la recepción normativa del Derecho comunitario aunque se han adoptado disposiciones legislativas al respecto y se ha desarrollado la función de control e impulso político en relación con los fondos estructurales¹⁰⁵, y cualquier otra materia comunitaria de relevancia autonómica.

Hay que destacar que el mecanismo de cooperación para la participación de las CCAA, las Conferencias sectoriales, en la formación de la voluntad del Estado en los asuntos europeos es esencialmente una relación entre Ejecutivos por la carencia de un sistema parlamentario de articulación entre Estado y Co-

¹⁰³ NAVARRO MÉNDEZ, J.I.: "El Parlamento de Canarias...", p. 199 en su cita de Conde Martínez.

¹⁰⁴ ÁLVAREZ PABLOS, A.M.: "Los Parlamentos nacionales en la construcción...", p. 10.

¹⁰⁵ ORDÓÑEZ SOLIS, D.: "Las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos...", p. 243.

munidades Autónomas¹⁰⁶. En este sentido, el modelo adoptado en España es de carácter gubernamental a diferencia de otros modelos como el alemán que es de carácter parlamentario¹⁰⁷.

En virtud de ello, ninguno de los elementos que permiten hablar de la participación de las CCAA en la fase ascendente y descendente del proceso de decisión está directamente relacionado con los Parlamentos autonómicos. Así, ninguno de los representantes en el CdR, ni los de la Comitología, etc. lo hacen en representación del legislativo autonómico sino del ejecutivo. En este punto queda por determinar la corrección del déficit de parlamentarismo¹⁰⁸.

La doctrina ha descrito que esta situación genera una problemática que se manifiesta de diversos modos como la pérdida de las competencias legislativas de las regiones; el déficit parlamentario regional en la formación de la voluntad interna de los Estados y en el CdR; la intensificación del proceso de desparlamentarización; la ineficacia de aquellas políticas regionales que requieren asociacionismo regional; y, por último, el refuerzo de lo intergubernamental frente al federalismo funcional¹⁰⁹.

No obstante, las cuestiones europeas sí que se debaten en los Parlamentos autonómicos. Hoy en día, lo “comunitario” está inserto en todas las materias que se debaten en los Parlamentos autonómicos y en el control que se ejerce sobre el ejecutivo. De este modo, la mayoría de Parlamentos autonómicos han constituido Comisión de Asuntos Europeos y desarrolla cierto tipo de actividad relacionada con los asuntos europeos ya sea, bien a través de su actividad legislativa o de impulso político, bien mediante la representación de la Institución parlamentaria en la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE) en el seno de la cual se reivindica la plena participación de los Parlamentos regionales en los asuntos europeos¹¹⁰.

Es relevante manifestar, de igual modo, que en algunos Parlamentos autonómicos se está participando de manera activa en el Proyecto piloto del Comité de las Regiones sobre la aplicación del Protocolo del Principio de Subsidiariedad¹¹¹.

¹⁰⁶ PÉREZ TREMPES, P.: “La participación de las Comunidades Autónomas en los...”, p. 1088.

¹⁰⁷ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Las Comunidades Autónomas en el proceso...”, p. 6.

¹⁰⁸ Entre otros, véase: CARDONA LLORENS, J.: “La Comunitat Valenciana región...”, p. 386; GUILLEM CARRAU, J. y VISIEDO MAZÓN, E.: “Tramitación de la ...”, p. 182.

¹⁰⁹ PALOMARES AMAT, M.: “Parlamentos regionales y procedimiento...”, pp. 15 y ss.

¹¹⁰ SANTALO I BURRULL, V.: “Parlamentos Regionales...”, p. 188.

¹¹¹ Los informes del Comité de Regiones sobre las dos fases de este proyecto piloto se encuentran disponibles en la propia web del Comité (http://www.cor.europa.eu/migrated_data/Executive_Summary_EN.pdf y http://www.cor.europa.eu/migrated_data/Report_2ndtest_CoR_Subsiarity_Network.pdf) bajo la referencia DI CdR 2/2007 rev. En el segundo de los mismos se da cuenta que 37 de los 41 Parlamentos regionales con competencia legislativa que participaron en el proyecto, enviaron su dictamen al Comité. De nuestro ámbito interno, el propio Comité destaca, entre las “buenas prácticas” la participación de la Junta General del Principado de Asturias, que también es mencionado en el primero de los informes. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco la participación, según informa el propio Comité, se realizó por el ejecutivo sólo en la segunda de las fases. Según se desprende de la información disponible en la base de datos de la legislatura en curso de la Junta General del Principado, en esta red de

A la necesidad de una interlocución directa con el PE de los Parlamentos regionales se une la de fomentar la relación de los Parlamentos regionales entre sí, mediante la cooperación recíproca y el fomento de vías de intercambio de información entre los Parlamentos regionales¹¹².

En definitiva, cabe plantearse si los tiempos y mecanismos de los Parlamentos regionales permiten articular participaciones con vocación significativa en el proceso de toma de decisión comunitario.

5.2. Las reformas reglamentarias y la UE

En algunos casos, respecto a la materia que nos ocupa, se puede afirmar que las reformas de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas han sido también reflejo de las reformas estatutarias. De este modo, las recientes modificaciones reglamentarias han incluido en ciertos casos referencias a la articulación de la participación del propio Parlamento en la posición de las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión comunitario.

Por un lado, interesa determinar qué margen de implicación se ha otorgado por el legislador estatutario a los Parlamentos autonómicos en la cuestión de la participación de la Comunidad Autónoma en la fase ascendente del proceso de toma de decisión comunitario. Este punto es de gran importancia cuando lo que se persigue es examinar la cuestión en las recientes reformas reglamentarias. Por otro, también sería relevante encontrar elementos que permitieran afirmar que esta reciente fase de reformas reglamentarias ha hecho lugar específico en la norma procedimental de las Cámaras al seguimiento y la supervisión del cumplimiento de la normativa comunitaria por el ejecutivo ya que esta labor sigue, hasta el momento, diluida en la función de control e impulso de la acción de gobierno con carácter genérico.

Así, en primer lugar, en cuanto a la llamada fase ascendente, es necesario hacer constar cómo en determinadas reformas estatutarias ya se había identificado claramente en qué medida el Parlamento autonómico se constituía en polo de decisión respecto a la posición y, por ende, la participación de la Comunidad en los procesos de toma de decisión comunitaria y de formación de la voluntad del Reino de España como Estado miembro de la UE. Como ejemplo de ello, podemos señalar los aspectos más significativos de la reforma del Estatuto de Andalucía que en los artículos 230 a 239 del Estatuto de Au-

control de la subsidiariedad se realizó la consulta sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza. La Comisión de Salud y Servicios Sanitarios a la vista del Dictamen (07/0065/0001/05361), pospuso un debate en su sesión de 10 de octubre 2008 (DS097 VII Legislatura 14.10.2008 Comisión de Salud y Servicios Sanitarios). No se pueden dejar pasar estas menciones sin reconocer la labor de los servicios jurídicos de la citada Institución parlamentaria en esta cuestión, en particular, los conocimientos sobre la misma del Letrado Mayor, Alberto Arce Jarániz, al que se le cita necesariamente también como referencia doctrinal a lo largo de este artículo.

¹¹² SANTALO I BURRULL, V.: "Parlamentos Regionales...", p. 198.

tonomía de la Comunidad Andaluza realiza menciones constantes a la participación del Parlamento andaluz. Por ejemplo, en el artículo 237 se determina que el Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcional que establezca el derecho comunitario¹¹³.

En cambio, en otras ocasiones, hemos visto que la reforma estatutaria no identifica claramente los sujetos actores de la participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la voluntad del Estado. En estos supuestos, ha sido el legislador autonómico a través de la reforma reglamentaria quién ha determinado en qué procesos el Parlamento iba a constituirse en sujeto actor para la participación de la Comunidad Autónoma en el proceso de toma de decisión comunitaria en la fase ascendente, en particular, en la formación de la voluntad del Estado como es el caso de la reforma del Reglamento de Les Corts Valencianes, que regula en su artículo 181 la participación de la Comunitat Valenciana en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad¹¹⁴.

En segundo lugar, un caso singular es el de la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña que, con carácter previo a la reforma estatutaria, ya

¹¹³ En este caso, no se ha realizado reforma alguna del texto del Reglamento del Parlamento de Andalucía (BOE núm. 257, de 27 de octubre de 2005).

¹¹⁴ Este artículo del Reglamento de Les Corts Valencianes (BOE, núm. 161, de 6 de Julio de 2007) regula que, según lo establecido en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía, la Comunitat Valenciana puede participar en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad de la Unión Europea. Así se determina que, cuando, en el marco de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, Les Corts sean consultadas en relación con alguna propuesta legislativa de la Unión Europea, la Mesa, oída la Junta de Síndics, ordenará su publicación en el BOC y su remisión a la comisión competente en razón de la materia para su tramitación. Los grupos parlamentarios, y en su caso el Grupo Mixto, dispondrán de un plazo de 15 días desde la publicación para formular observaciones por escrito. Acabado el plazo, la comisión, a la vista de la consulta legislativa hecha por la Unión Europea y de las observaciones formuladas por los grupos, elaborará, en el plazo máximo de 15 días, el correspondiente dictamen. En función de su importancia y de la materia, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics, determinará si el procedimiento debe finalizar en la propia comisión o si, por el contrario, deberá ser el Pleno el que se pronuncie finalmente sobre el dictamen, a propuesta de la propia comisión. La Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics, podrá reducir o ampliar los plazos fijados en este procedimiento atendiendo a una posible urgencia y a las peticiones de los grupos parlamentarios, velando en todo momento por el buen fin del procedimiento dentro del plazo fijado para responder la consulta. El procedimiento, después de la aprobación del dictamen, finalizará con la remisión de la respuesta, dentro del plazo, a la institución que había formulado la consulta y la publicación del acuerdo en el BOC. En este caso, hay que añadir que determinadas disposiciones estatutarias no han sido desarrolladas por el Reglamento parlamentario y deben entenderse en el marco de otras disposiciones del texto reglamentario. De este modo, el artículo 22.k) del EACV determina entre las funciones de Les Corts la recepción de información, a través del Consell y cabe entenderlo como una peculiaridad del derecho a la información regulado en el artículo 12 del citado texto. En cambio, otros pronunciamientos estatutarios no han sido desarrollados reglamentariamente como ocurre con el debate y el pronunciamiento respecto de los tratados internacionales y legislación de la Unión Europea en cuanto se refieran a materias de particular interés de la Comunitat Valenciana, de acuerdo con la legislación del Estado. Sobre la reciente reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas, véase: SORIANO HERNÁNDEZ, E.: "Notas sobre la reforma del Estatuto en la reforma del Reglamento de Corts Valencianes" en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2007, núm. 18, pp. 235-249.

incorporó a su texto reglamentario la regulación de un derecho de petición ante el Parlamento Europeo y la referencia al rol del Parlamento en la participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la voluntad del Estado en el marco de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹¹⁵.

La constatación de que, en estos casos, el tenor de los Reglamentos citados es similar podría hacer pensar que la distinción realizada es completamente baladí pero la distinta jerarquía normativa garante de la participación del Parlamento en la formación de la voluntad autonómica deja claro que no es así.

En relación con el principio de subsidiariedad, de igual modo, conviene señalar que en la Junta General del Principado de Asturias se ha establecido un procedimiento específico que garantiza la veracidad y la rapidez de la expresión de la voluntad del Parlamento, que se articula mediante el siguiente proceso: en primer lugar, se produce la asignación a la Comisión competente por la materia; posteriormente, se efectúa el informe de los servicios jurídicos y del servicio de documentación; a continuación, procede la remisión al gobierno autonómico; en su caso, después, cabe la posibilidad de audiencia de expertos, sociedad civil, etc.; y se concluye con un dictamen por la Comisión competente por la materia¹¹⁶.

No obstante, hasta el momento, como se ha indicado anteriormente, el elemento fundamental que queda por determinar es en qué medida estas reformas reglamentarias han constituido un paso adelante en el fortalecimiento de la Institución parlamentaria como centro del debate político también en las

¹¹⁵ En primer lugar, de acuerdo con el artículo 180 del Reglamento del Parlament de Catalunya (B.O.E. núm. 38 de 14/2/2006), para promover una iniciativa en relación con una materia incluida en el ámbito de las competencias de la Unión Europea, el Parlamento de Cataluña puede ejercer el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo establecido por el Reglamento de éste. La propuesta de petición puede ser presentada por el Gobierno de la Generalidad, por dos grupos parlamentarios o por la quinta parte de los miembros del Parlamento. La propuesta de petición se tramita por el procedimiento que establece el Reglamento para las propuestas de resolución y debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento. Si el Parlamento Europeo da audiencia al Parlamento de Cataluña, el Pleno puede designar a tres diputados para que comparezcan ante la comisión del Parlamento Europeo competente en la materia de que trata la petición. En segundo lugar, según el artículo 181 del Reglamento del Parlament de Catalunya, el Parlamento es consultado en relación con una propuesta legislativa de la Unión Europea, la Mesa del Parlamento ordena su publicación y, oída la Junta de Portavoces, encarga a la comisión competente por razón de la materia la tramitación de la consulta y abre un plazo para que los grupos parlamentarios puedan formular observaciones. Finalizado el plazo, la comisión, a la vista de la propuesta legislativa y de las observaciones presentadas, elabora un dictamen. En función de la materia, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede acordar que la aprobación del dictamen corresponda al Pleno, a propuesta de la comisión. La Mesa debe velar por el buen fin del procedimiento dentro del plazo fijado para responder a la consulta, y el presidente o presidenta del Parlamento debe remitir la respuesta a la institución que la ha formulado.

¹¹⁶ Hemos indicado que dicho procedimiento ha sido identificado por el Comité de Regiones de la UE entre las mejores prácticas en el marco de la segunda fase del proyecto piloto de control de la subsidiariedad, véase: http://www.cor.europa.eu/migrated_data/Report_2ndtest_CoR_Subsidiarity_Network.pdf y ARCE JANÁRIZ, A.: "La Conferencia de Asambleas Legislativas...".

materias relacionadas con la UE o pasan a formar parte de esos procedimientos reglamentarios que quedan reglamentariamente ímpolutos dada su inaplicación en la actividad ordinaria de una Cámara.

VI. CONCLUSIONES

La participación de las regiones en el proceso de toma de decisión comunitario es, como hemos visto, una cuestión debatida por la doctrina y ha sido examinada también en el marco de la revisión de los Tratados fundacionales.

En nuestro ámbito interno, no es un tema cuya solución pueda resultar evidente porque la velocidad del proceso de decisión comunitario hace necesario que los mecanismos que se diseñen sean rápidos y flexibles. La situación actual en relación con la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios es manifiestamente mejorable. Son indudables los progresos en esta materia desde 1996 pero no se ha resuelto el problema del vaciamiento competencial de las CCAA debido al proceso de integración comunitario. Por ello, es compartido que las soluciones a la insuficiente participación de las CCAA deben enmarcarse en el debate territorial sobre el modelo de Estado y en la cuestión de la reforma del Senado y de la Constitución¹¹⁷

No obstante, bajo ese planteamiento general, quedan concretas cuestiones pendientes como son las siguientes: la definición y reconocimiento explícito de las regiones con competencias legislativas en el Tratado de Lisboa; el fortalecimiento de la CARCE o el Senado como órganos internos para conciliar posiciones comunes y comunicar las informaciones, etc.; la participación del Parlamento autonómico en la fijación de la posición política de la Comunidad Autónoma; la puesta en práctica de la participación del Parlamento regional en la fase de alerta del protocolo de aplicación del principio de subsidiariedad más allá de los proyectos pilotos que, hasta el momento, se están desarrollando; el reconocimiento de un status específico para las CCAA en el seno del CdR frente a entes locales y regiones sin competencias legislativas; el reconocimiento del *ius standi* propio ante el TJCE; la incardinación de las Oficinas de las CCAA en Bruselas en el proceso interno de participación regional a través de las Conferencias sectoriales; la creación de estructuras de coordinación y cooperación interregional y grupos de interés técnicos; la adecuación a la estructura autonómica del Estado de la circunscripción electoral única en las elecciones al PE¹¹⁸.

¹¹⁷ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: "Las Comunidades Autónomas en el proceso...", p. 14.

¹¹⁸ Entre otros, véase: ÁLVAREZ PABLOS, A.M.: "Los Parlamentos nacionales en la construcción...", p. 16; ARGULLOL I MURGADAS, E.: "Ámbitos materiales en los que aplicar la participación de las comunidades...", p. 71; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: "Las Comunidades Autónomas en el proceso...", p. 15; ORTEGA ÁLVAREZ, L. en ALBERTI ROVIRA, E., et al.: *Las Comunidades Autónomas...*, p. 66; URREA CORRES, M.: "La participación directa de las Comunidades Autónomas...", p. 16; VALENCIA, I.: "Las representaciones regionales...", p. 241.

Los avances realizados en la participación de las Comunidades Autónomas en las conocidas como fases ascendente y descendente del Derecho de la UE no han tenido un correlativo aumento de la centralización de dicha participación a través de las Cámaras Legislativas autonómicas. Ante el déficit de parlamentarismo del modelo de participación, debe apostarse por una mayor participación de las Asambleas legislativas regionales en la UE. Esto pasa por la correcta identificación de su legitimación y el alcance y consecuencias de su inexistencia en términos de legitimidad democrática y participación.

En dicho contexto, las regiones con competencias legislativas se sitúan en una posición diferenciada del resto, pues sólo ellas pueden participar en la implementación del Derecho comunitario con instrumentos normativo propios en las materias de su competencia¹¹⁹.

En relación con el fortalecimiento de la participación de los Parlamentos autonómicos en los asuntos europeos, se realizan las siguientes propuestas de dinamización de las Comisiones de asuntos europeos: la mejora de la coordinación horizontal con sus homólogos de otros parlamentos autonómicos; el incremento de la información manejada por las Comisiones de asuntos europeos; la mejora de las estructuras, los técnicos y los letrados que asisten a las mismas en términos de formación técnica especializada en Derecho comunitario; la preparación para la articulación de la participación del Parlamento en el mecanismo de alerta rápida contemplado en el Protocolo de aplicación del principio de Subsidiariedad y en las recientes reformas estatutarias y reglamentarias¹²⁰.

En esta línea son buen ejemplo de ello algunas de las reformas reglamentarias referidas y las prácticas parlamentarias desarrolladas en relación con la aplicación del principio de subsidiariedad.

No obstante, como apunta la doctrina, el desafío del parlamentarismo en la UE no es meramente interconectar parlamentos, gobiernos, Regiones, Estados miembros e Instituciones comunitarias. La expansión del concepto de control de la acción de gobierno y el principio de subsidiariedad en el ámbito de los Parlamentos puede ser deseable o no pero debe estar siempre íntimamente conectada con la cuestión de si el desarrollo de estos conceptos —control y subsidiariedad— pueden ser asumidos, y aceptados como tales, por la sociedad en sentido amplio¹²¹.

Aunque el objetivo de estas líneas constituía plantear algunos de los elementos para situar en su justo lugar a los Parlamentos autonómicos en el marco de las cuestiones de la UE, parece suficiente haber podido apuntar el horizonte de nuevos retos que se presentan en este ámbito para las Cámaras legislativas autonómicas tras las recientes reformas estatutarias y reglamentarias.

¹¹⁹ Entre otros, véase: ARCE JANÁRIZ, A.: “Unión Europea y Parlamentos...”, p. 77 y ss.; SANTALO I BURRULL, V.: “Parlamentos Regionales...”, p. 185.

¹²⁰ Entre otros, véase: ORTEGA ALVAREZ, L.: “Reforma constitucional y reforma estatutaria...”, pp. 37 y ss; STAVRIDIS, S.: “Parliamentary diplomacy: any lessons...”, p. 55.

¹²¹ KIIVER, P.: “Parliaments, regions and European...”, p. 11.