

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA: A VUELTAS CON UNA CUESTIÓN RECURRENTE A LA ESPERA DE UNA ADECUADA REGULACIÓN (CONSTITUCIONAL)

José Martín y Pérez de Nanclares
Catedrático de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Salamanca

1.– Aspectos generales: La inevitable confluencia entre la participación autonómica en temas europeos y la reforma constitucional pendiente

Existen debates en nuestro sistema constitucional que parecen encontrarse permanentemente abiertos y que, además de recurrentes, no terminan de encontrar nunca una solución plenamente satisfactoria. Entre ellos destaca con luz propia, en primer plano, el inacabable debate sobre la conveniencia de emprender una reforma constitucional que permita actualizar adecuadamente el texto de 1978, del que precisamente conmemoramos ahora su cuarenta aniversario. Esta esperada reforma debería abarcar al menos las cuatro conocidas cuestiones sobre las que ya se pronunció el Consejo de Estado en su momento,¹ si bien probablemente convendría añadir algún elemento más,² especialmente en relación con el título VIII.³ Pero, en un segundo plano más discreto, aunque no

1. http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Informe_final_Comisión_Reforma_SFA.pdf

2. A este respecto, nos resulta particularmente cercana y atractiva la propuesta articulada de reforma constitucional que se presenta en el reciente libro de José Manuel GARCÍA MARGALLO, *Por una convivencia democrática – Una propuesta de reforma para adaptar la Constitución al siglo XXI*, Deusto, Barcelona, 2017, especialmente pp. 301-318 (La reforma de la Constitución (I): ¿por qué, cómo y para qué?), 319-341 (La reforma de la Constitución (II): contenido posible de la reforma) y pp. 343-406 (anexo: propuesta de reforma de la Constitución). Esta propuesta de reforma, además de los temas abordados por el Consejo de Estado acomete también una posible actualización del catálogo de derechos e incluso aborda la cuestión de una posible disposición adicional añadida que, en su caso, permitiese un eventual reacomodo constitucional de Cataluña.

3. En relación con el título VIII de la Constitución se podría empezar, por eliminar las disposiciones que han perdido su objeto, si bien se trata de una regulación que en el fondo merecería una reforma en profundidad. Piénsese que algún relevante autor ha llegado a calificar este título de la Constitución como “un desastre sin paliativos, un complejo de normas muy defectuosas técnicamente, que se juntaron en dicho texto sin mediar ningún estudio previo ni una reflexión adecuada sobre las consecuencias de su aplicación”; Santiago MUÑOZ MACHADO, *Informe sobre España – Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012, pp. 19-20. Véanse, igualmente, las atinadas reflexiones de Eliseo AJA FERNÁNDEZ, Francisco Javier GARCÍA ROCA, José Antonio MONTILLA MARTOS y Laura Díez BUESO, “Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico”, *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2016, pp. 71-83; Javier GARCÍA ROCA (editor), *Pautas para una reforma constitucional – Informe para el debate*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2014. Más recientemente puede ver-

menos relevante, también pertenece a ese grupo de temas objeto de permanente atención doctrinal y escrutinio político la materia que será objeto central de esta contribución, a saber, la participación de las CCAA en los temas internacionales y, más particularmente, en el concreto ámbito de la UE.⁴ Se trata de una de esas cuestiones que no abordó la Constitución de 1978 y que, sin embargo, se ha ido configurando progresivamente en el marco de los márgenes fijados por la (evolutiva) jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como al albur de los impulsos que ha ido recibiendo a través de las reformas de los Estatutos de Autonomía y de las concesiones realizadas por el Estado a través de leyes y acuerdos de dispar naturaleza y alcance.

En realidad, a nadie se le escapa que ambos temas de debate están estrechamente conectados entre sí. De hecho, dos de las cuatro cuestiones sobre las que parece existir consenso (doctrinal) para acometer la reforma constitucional pendiente afectan de lleno a la articulación de la participación de las CCAA en la UE. Así, la siempre reclamada reforma del Senado, para convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial con competencias adecuadas a tal consideración, podría atribuir a esa institución un papel protagonista en la articulación de la participación autonómica en temas europeos.⁵ E, igualmente, la introducción de una cláusula europea en la Constitución, que actualizase la lacónica formulación del actual artículo 93,⁶ podría servir también para intro-

se la *Propuesta política sobre la reforma de la Constitución española*, que el 9 de febrero de 2018 aprobó el *Consell* de la Comunidad Autónoma de Valencia con la intención de recoger una serie de elementos de reforma de la Constitución para promover el debate.

4. Sobre esta cuestión general, sobradamente tratada ya por la doctrina, cabe entresacar la actualidad que mantiene el clásico trabajo de Rafael BUSTOS GISBERT, *Relaciones exteriores y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

5. Resulta ingente la producción doctrinal dedicada a esta cuestión. Baste traer de nuevo a colación la consideración de que “el Senado actual, por su composición y sus funciones, es un duplicado del Congreso de los Diputados, pero subordinado a aquél, sin aportar ningún elemento de mejora al Estado autonómico”; Eliseo AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, p. 374. Resulta así predominante la doctrina partidaria de su reforma; véase, por todos, la crítica recogida en la obra colectiva dirigida por Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Repensar el Senado: estudios sobre su reforma*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2008. Pero no puede obviarse la existencia de autores de prestigio que se han mostrado contrarios a tal reforma, como es por ejemplo el relevante caso de Óscar ALZAGA VILLAMIL, Josep Maria CASTELLÀ I ANDREU, “El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de Estado y la forma de gobierno”, en Marc CARRILLO (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, Madrid, 2008, vol. I, pp. 419-446. Incluso se constata en el Derecho comparado una tendencia a la reducción de los poderes de las segundas cámaras, también en los Estados de corte federal (ej. Alemania en 2006), que ha sido analizada recientemente por Carlos GARRIDO LÓPEZ para llegar a la conclusión de que la práctica comparada desmiente las tesis sobre las que se ha asentado en nuestro país la defensa de la reforma del senado; “Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 2016, núm. 107, pp. 75-116. Este es uno de los (escasos) autores que incluso ha propuesto, en un trabajo conjunto con EVA SAENZ ROYO, su supresión; véase en “Razones para plantear la supresión del Senado”, *Cuadernos Giménez Abad* 2014, núm. 7, pp. 57-69.

6. Un acercamiento reciente a esta cuestión se encuentra en las reflexiones aportadas por seis constitucionalistas e internacionalistas (Francisco BALAGUER CALLEJÓN, Rafael BUSTOS GISBERT, Ascensión ELVIARA PERALES, José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, Javier MATÍA PORTILLA y Juan

ducir mayor certeza jurídica; permitiría, además, ofrecer cobertura constitucional pertinente a una cuestión que en el momento actual está tratada dentro del *bloque de la constitucionalidad* de manera excesivamente dispersa, con formulaciones dispares según cada Estatuto de Autonomía. Una reforma en este supondría, a la postre, una cierta homologación con lo ya acaecido en otros Estados miembros de la Unión de corte federal.⁷

Así las cosas, aunque este tema de la participación autonómica en los temas europeos lo hayamos abordado ya con anterioridad en diversas ocasiones⁸ y haya sido objeto de intenso escrutinio doctrinal,⁹ merece la pena revisarlo.

Luis REQUEJO PAJÉS) al contestar en una relevante revista científica sobre Derecho Constitucional la pregunta de si consideran que sería conveniente reformar la Constitución para recoger expresamente la participación de España en la UE y, en su caso, las consecuencias que derivan de ella; *UNED Teoría y Realidad Constitucional* 2017, núm. 39, pp. 13-82, especialmente pp. 60-71. La propuesta la hemos desarrollado posteriormente en nuestra contribución a la obra colectiva sobre el 40 aniversario de la Constitución, que publica el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, “Derecho de la Unión Europea y Derecho español: sobre la conveniencia de introducir en la Constitución una (nueva) cláusula europea”, Madrid, 2018, (en prensa).

7. En este sentido resulta ya lugar común traer a colación la regulación recogida en el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn a través de una reforma realizada en 1992. Véase, con carácter general, los comentarios a este precepto de Pieroth JARASS en *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, 14ª ed., Beck-Verlag, Múnich, 2016; y de Claus Dieter CLASSEN en la obra (tres volúmenes) coordinada por Hermann VON MANGOLDT, Friedrich KLEIN y Christian STARCK, *Kommentar zum Grundgesetz: GG*, 7ª ed., Beck-Verlag, Múnich, 2018, vol. II (en prensa). Pero no está tampoco de más tomar también como referencia el artículo 11 de la Constitución italiana o el artículo 34 de la Constitución belga, si bien en el fondo se limitan a asumir las consecuencias derivadas de la pertenencia a la Unión de forma bastante semejante a como hace nuestro artículo 93. Más cercano al citado artículo 23 alemán se sitúa el minucioso y pormenorizado artículo 23 de la Constitución de Austria, reformado por última vez en 2010 para adaptarlo al Tratado de Lisboa (*Bundesgesetzblatt* 2010, Teil I, de 27 de julio de 2010).

8. No es momento de detenernos en las contribuciones que hemos ido haciendo al tema desde la década de los noventa. Pero, en aras de ahorrarnos en este momento cuestiones que ya hemos tratado *in extenso* con anterioridad, sí nos permitiremos remitirnos con carácter general, referido a la participación de las CCAA en la acción exterior, a la contribución que hicimos a esta misma obra en “El derecho de información de las Comunidades Autónomas en el proceso de celebración de los tratados internacionales: evolución a la luz de la práctica y de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía”, *Informe Comunidades Autónomas* 2007, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2008, pp. 83-108. Y, por lo que específicamente concierne a la participación en los temas de la UE, nos remitimos igualmente para todos los aspectos generales a dos estudios en los que respectivamente analizamos de manera crítica los mecanismos de participación establecidos en el primer lustro del nuevo siglo, así como los riesgos que implicaba la puesta en marcha de los mecanismos de participación derivados de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sin acometer previamente una reforma de la Constitución de 1978; “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario”; *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2005, núm. 22, pp. 759-805; “Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado autonómico sin reforma de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Europeo* 2010, núm. 33, pp. 45-90.

9. Entre la ingente literatura existente sobre la cuestión, incluida la atenta mirada que este *Informe de las Comunidades Autónomas* ha dedicado siempre al tema, nos permitimos entresacar el enfoque comparado y crítico que ofrece el excelente trabajo de Maribel GONZÁLEZ PASCUAL,

Intentaremos, así, realizar en las siguientes páginas un balance crítico de la situación en la que nos encontramos en este delicado momento, a la par que intentaremos realizar también una cierta labor prospectiva.

En este marco, cuatro serán las cuestiones básicas a considerar. Conviene, en primer lugar, no perder de vista que el debate general sobre la concreta participación de las CCAA en la UE se inserta en un contexto más general de confluencia del proceso de *europaización* de la Constitución española y de cierta *refundación* del Estado autonómico, en el que ambas cuestiones se encuentran en un momento crítico; ello deriva básicamente, en el plano europeo, de la situación generada por el *Brexit*, que deja en segundo plano político el resto de cuestiones, y, en el plano nacional, de la abrupta erupción interna de la “cuestión catalana”, que indefectiblemente “contamina” cualquier otro debate territorial (II). A partir de ahí, convendrá, en segundo término, hacer balance de los mecanismos de participación de las CCAA propiamente dicha, sea dentro del proceso decisorio interno sobre temas comunitarios (III), con diferenciación expresa entre mecanismos multilaterales (1) y bilaterales (2), o sea de manera directa en la Unión (IV). Igualmente, por su relevancia indudable y peculiaridades propias, parece pertinente plantearse también de manera sucinta la cuestión de cómo ha funcionado en la práctica la participación de los parlamentos autonómicos en el procedimiento de control *ex ante* del principio de subsidiariedad, que con todo entusiasmo (político y doctrinal) introdujo el Tratado de Lisboa (V). Sobre esa base se concluirá con unas consideraciones finales (VI).

2.- La participación autonómica en un contexto de desorientación de la UE y de crisis constitucional interna

2.1.- El contexto externo de crisis existencial de la Unión en un mundo en cambio

De entrada, como punto de partida de cualquier análisis de la participación de las CCAA en los temas europeos, conviene recordar que el proceso de integración europea ha supuesto la atribución a la Unión de un vasto abanico de competencias de los Estados miembros en las más diversas materias, que han sido asumidas por la Unión con carácter exclusivo en algunos casos

Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea – Condiciones, evolución y perspectivas de futuro, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013.

Para una buena comprensión del modelo por el que se optó en su momento en España para articular la participación de las CCAA en los asuntos de la UE siguen siendo de interés las tempranas contribuciones que se hicieron en el *Informe de las CCAA 1994* por Eduard ROIG MOISÉS, (“La participación de los entes regionales: una perspectiva comparada”, pp. 557-589), Enoch ALBERTÍ ROVIRA (“El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos”, pp. 590-599) y Pablo PÉREZ TREMPÉS (“El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos”, pp. 600-614).

(arts. 2.1 y 3 TFUE)¹⁰ y compartido (art. 2.2 y 4 TFUE)¹¹ o complementario (arts. 2.5 y 6 TFUE)¹² en la mayoría; no hay, en el fondo, título de la Constitución española –salvo acaso el relativo a la Corona– que no se haya visto afectado (directa o indirectamente) como consecuencia de la asunción de las obligaciones jurídicas derivadas de la pertenencia de España a la Unión.

Bien puede considerarse que, por efecto de esta intervención comunitaria en materias cada vez más ligadas al propio concepto de soberanía (política monetaria, inmigración, asilo, control de fronteras, cooperación policial en materia penal, cooperación judicial, etc.) y por el potente efecto de los principios de primacía, efecto directo y responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión, la Constitución española ha sufrido, como todas las demás constituciones de los Estados miembros, una relevante mutación material. Ha conocido, en efecto, una suerte de *europaización constitucional* en el marco de un espacio jurídico multinivel que entraña importantes consecuencias para el Estado, pero también para las CCAA.¹³ No en vano, algunas de las competen-

10. Recuérdese que en el caso de estas competencias los Estados se ven totalmente desposeídos de cualquier posible intervención, ya que en estos ámbitos “sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión” (art. 2.1 TFUE). Y tales ámbitos materiales cubren materias tan variadas como la unión aduanera (arts. 30-32 TFUE), la conservación de los recursos biológicos marinos, la política monetaria (arts. 127-133 TFUE), la política comercial común (arts. 206-207 TFUE) o el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior (arts. 101-109 TFUE).

11. En el caso de las competencias compartidas tanto la Unión como los Estados miembros pueden intervenir, siendo el principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE), con arreglo a los criterios de eficacia comparativa, suficiencia y dimensión, el encargo de determinar en cada caso concreto el nivel competente para adoptar la medida en liza. Se trata de materias tan amplias como, por ejemplo, el mercado interior (arts. 34 a 37 TFUE), política social (arts. 174 a 178 TFUE), cohesión económica, social y territorial (arts. 174 a 178 TFUE), agricultura y pesca, con excepción de la conservación de los recursos biológicos marinos (arts. 38 a 44 TFUE), medio ambiente (arts. 191 a 193 TFUE), protección de los consumidores (art. 169 TFUE), transportes (arts. 90 a 100 TFUE), redes transeuropeas (art. 170 TFUE), energía (art. 194 TFUE) o los aspectos propios del espacio de libertad, seguridad y justicia (arts. 67 a 89 TFUE). Nótese que la mayor parte de estos ámbitos materiales coinciden (total o parcialmente) con competencias propias de las CCAA.

12. En este tipo de competencias la acción de la Unión está encaminada únicamente a “apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros” y, en caso de coincidir internamente con competencias de las CCAA no suponen en verdad limitación alguna, ya que la acción de la Unión en estos ámbitos no viene a “sustituir la competencia de estos [de los Estados] en dichos ámbitos” (art. 2.5 TFUE). Se trata, en concreto, de las competencias sobre protección y mejora de la salud pública (art. 168 TFUE), la industria (art. 173 TFUE), la cultura (art. 167 TFUE), el turismo (art. 195 TFUE), la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte (arts. 165 y 166 TFUE), la protección civil (art. 196 TFUE) y la cooperación administrativa (art. 197 TFUE). Son, en realidad, de ámbitos en los que los Estados miembros –o las CCAA– no suelen mostrar inconveniente con la intervención de la Unión, ya que esta suele limitarse a aportar recursos para apoyar la acción estatal (o autonómica) en esos ámbitos materiales.

13. Resulta interesante la aproximación a este fenómeno como una suerte de *metaconstitucionalidad* recíproca en el sentido hecho, por ejemplo, por Pedro CRUZ VILLALÓN, *La constitución inédita*, Madrid, 2004. Una visión actualizada de su tesis acerca de cómo “el Derecho de la Unión

cias sobre las que mayor intensidad se ha expresado la intervención de la Unión (mercado interior, agricultura, medio ambiente, pesca, protección de consumidores, etc.) afectan directamente a competencias de las CCAA. No resulta en absoluto extraño que, como también ha ocurrido en los Estados miembros de carácter federal, estas CCAA reclamen una cierta participación en los asuntos de la Unión que “compense” la pérdida competencial operada en los últimos treinta años a través de los sucesivos tratados aprobados a través del artículo 93 de la Constitución (Acta de adhesión y tratados de reforma de los tratados constitutivos a partir del Acta Única Europea).¹⁴ Es precisamente éste el motivo por el que en el sistema jurídico español se fueron articulando diversos mecanismos de participación de las CCAA en los temas europeos, tanto en el proceso interno de formación de la voluntad del Estado en temas europeos como de participación directa en las instituciones de la Unión. Todo ello favorecido por la relajación jurisprudencial de la concepción inicial del Tribunal Constitucional en relación con el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones exteriores *ex* artículo 149.1.3 de la Constitución.¹⁵

Ahora bien, en el momento presente, tanto la Unión como España están atravesando por un momento particularmente sensible que indefectiblemente tiene su incidencia también en el discurso sobre la participación de las CCAA en la Unión. Así, del lado europeo, el proceso de integración está inmerso –en realidad, lo está desde la misma entrada en vigor del Tratado de Lisboa– en un complicado brete que, al margen de la preocupante huella dejada por la forma de afrontar la profunda crisis económica y monetaria de los últimos diez años, afecta en realidad al propio modelo de integración.¹⁶ Bien podría hablarse, en verdad, de una auténtica crisis de identidad en la que el *Brexit* ha resultado un aspecto más a considerar y en la que, además, la creciente amenaza a valores irrenunciables de la Unión por parte de algunos Estados miembros acaso resulte el aspecto más preocupante.¹⁷ Ello, obviamente, hace irrisorio el plantearse aho-

condiciona hoy en grado suficiente las Constituciones de los Estados miembros como para plantearse su condición de norma regida, y ello algo más que puntualmente”, podemos leerla en su contribución “La Constitución del Estado miembro”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 2016, núm. 12, pp. 26-30.

14. Un acercamiento general a las consecuencias jurídicas que ha tenido para nuestro país los treinta años de pertenencia a la Unión se encuentra en la obra colectiva dirigida por Eugenio NASARRE GOICOECHEA y FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, *Treinta años de España en la Unión Europea – El camino de un proyecto histórico*, Marcial Pons, Madrid, 2015, especialmente pp. 145-216 (La Unión Europea, una comunidad de Derecho).

15. No es ya momento de reiterar la severa y contundente crítica que esa inicial posición del Tribunal Constitucional mereció en un amplio sector doctrinal. La concepción originaria del artículo 93 de la Constitución como únicamente “organo-procedimental” no resultaba adecuada para calificar la importante dimensión material de este precepto constitucional, por lo que su viraje en la Declaración 1/2004, 13 de diciembre, fue muy bienvenida.

16. Ha habido algún autor que con cierta dosis de imaginación, pero no exento de razones, ha hablado de las siete plagas que le ha tocado sufrir a la Unión; E. H. BALLIN, “Europe: ‘Coalescence in Diversity’”, *Asser Research Paper* 2016, núm. 4.

17. No resulta en absoluto baladí que dentro de los cinco escenarios que presenta el *Libro Blanco sobre el futuro de la Unión Europea – Vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros* (Bruselas, 2017) se baraje seriamente la posibilidad de retroceso en el proceso de integración

ra cualquier posible reforma de los tratados constitutivos que continúe la labor abierta en su momento por el Tratado de Maastricht para ir dando un cierto acomodo progresivo a la posición de las regiones dentro de la Unión (posible presencia de representantes regionales en el Consejo, control de la subsidiariedad, papel del Comité de las Regiones, etc.), cuyo colofón fue el Tratado de Lisboa.¹⁸

En todo caso, la Unión, pese a todos los avances, sigue siendo una “Unión de Estados”, una *Staatenverbund* en palabras del Tribunal Constitucional alemán, en la que éstos son *die Herren der Verträge*. Pero, aun siendo ello cierto, tampoco resulta ya posible reiterar sin más matización la vieja crítica que los Estados federales hacían en los albores del proceso de integración a la originaria Comunidad Económica Europea a propósito de su “ceguera federal” (*Landesblindheit*).¹⁹ Las instituciones de la Unión ya no son “ciegas” frente a la realidad regional. De hecho, se puede afirmar que se han dado pasos relevantes. Pero la concreta participación de los entes territoriales regionales en la Unión pasa en lo fundamental por la articulación que cada Estado miembro haga en el plano nacional, tanto para la conformación de la voluntad interna en los asuntos europeos como también para graduar la participación directa en el entramado

europea. En concreto, al menos dos de los cinco escenarios sometidos a debate (escenario 2 de “sólo mercado interior” y escenario 4 de “hacer menos pero de forma más eficiente”) supondrían la devolución a los Estados de competencias en manos de la Unión y al menos otro tampoco encarnaría avance alguno (escenario 1 de “seguir igual”). Dado que un avance sustancial conjunto tampoco parece muy realista (escenario 5 de “hacer mucho más conjuntamente”) bien podría considerarse, pues, que la vía de salida más viable sería la de la integración diferenciada (escenario 3 de que “los deseen hacer más, hacen más”). A este respecto, nos remitimos al trabajo de Mariola URREA CORRES, “Integración diferenciada como narrativa para afrontar mejor el futuro de la Unión Europea”, en José Ramón BENGOTXEA CABALLERO (coord.), *Nuevas narrativas para Europa ¿Qué Europa reconstruir tras 60 años del Tratado de Roma?*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 111-151.

18. Cabe recordar que el Tratado de Lisboa, aunque sin alcanzar el nivel de las expectativas creadas para las regiones en los trabajos de la Convención, reconoció expresamente la realidad regional con carácter general, especialmente en los artículos 4.2 y 5.3 TUE y los artículos 5 y del Protocolo segundo sobre participación de los parlamentos en el control de la subsidiariedad. También reconoció expresamente la legitimación activa del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus competencias (art. 8 Protocolo segundo) o la exigencia de mandato electoral para los miembros del Comité de las Regiones (art. 300 TFUE). Véase, por todos, Andreu OLESTI RAYO, “El Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas”, en *Informe de las Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pp. 68-88; Juan Ignacio UGARTEMENDÍA ECEUZABARRENA, *La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo europeo*, IVAP, Oñate, 2010.

19. La expresión, que hizo escuela en la doctrina germánica durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, procede originariamente de Hans Peter IPSEN, “Als Bundesstaat in der Gemeinschaft”, en Ernst VON CAENMERER, Hans-Jürgen SCHOCHAUER y Ernst STEINDORFF (eds.), *Probleme des Europäischen Rechts – Festschrift für Walter Hallstein*, Vittorio Klostermann, Frankfurt, a.M. 1966, pp. 248 y ss., especialmente p. 256.

institucional comunitario que “toleran” los tratados constitutivos.²⁰ Y éste será obviamente el eje central de esta contribución.²¹

2.2.– *El contexto interno de grave crisis constitucional*

Pero antes, ya situados en la orilla de nuestro concreto ordenamiento interno, difícilmente puede obviarse, al tratar cualquier cuestión que afecte a las competencias de las CCAA, el contexto que vive España como consecuencia del proceso unilateral de secesión emprendido por las instituciones catalanas a partir de 2015.²² Un proceso inconstitucional²³ y sin respaldo jurídico posible ni en el principio iusinternacional de libre determinación de los pueblos²⁴ ni tampoco el pretendido derecho constitucional a decidir²⁵ ni mu-

20. En este sentido, la posición del Tribunal de Justicia ha sido clara y reiterada al considerar en relación con la cuestión de la transposición de las directivas, que “cada Estado miembro es libre de atribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno”; sentencia de 25 de mayo de 1982, *Comisión c. Países Bajos*, 97/81, ECLI: EU: C: 1982: 193, especialmente apdo. 12. Esta jurisprudencia se ha mantenido inalterada hasta nuestros tiempos.

21. *Vid. infra*, III, IV y V.

22. El punto de partida lo marca la Resolución 1/XI, del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político de Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de misma fecha.

23. No es momento de detenerse en detalles del proceso. No obstante, entre toda la jurisprudencia constitucional elaborada por el TC, cabe resaltar, por su pronunciamiento con rapidez inusitada (en menos de un mes desde la adopción de la Resolución impugnada y citada en la nota anterior) y por unanimidad (a diferencia de lo ocurrido en el pasado, por ejemplo, en relación con la controvertida y criticable sentencia sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2010) la sentencia a propósito de esa Resolución del Parlamento de Cataluña; STC 259/2015, de 2 de diciembre, ECLI: ES: TC: 2015: 259. En ella, por unanimidad y de manera indubitada el Alto Tribunal estimó la impugnación promovida por el Gobierno de la Nación declarando su inconstitucionalidad y nulidad. A partir de esa sentencia, se ha producido toda una cascada de decisiones del TC sobre aspectos muy diversos.

24. Esta cuestión la hemos tratado de manera exhaustiva en nuestra contribución “Legal considerations regarding a hypothetical unilateral declaration of Independence by Catalonia: a legally unfeasible political scenario”, *Spanish Yearbook of International Law* 2015, núm. 19, pp. 35-59. Véase, igualmente, el interesante trabajo de Xavier PONS RAFOLS, “El denominado derecho a decidir y el Derecho Internacional”, en Antonio GARRIGUES WALKER y Eduard SEGARRA I TRIAS (coords.), *¿Existe el derecho a decidir? Preguntas y respuestas sobre el proceso abierto en Cataluña*, Tibidabo Ediciones, Barcelona, 2014, pp. 71-111.

25. Nuestra Constitución, no ampara de ninguna manera un pretendido derecho de secesión de una de sus CCAA. Pero, lejos de ser una anomalía constitucional, es algo que cohonesta perfectamente con las Constituciones de nuestro entorno. En realidad, dejando a salvo las Constituciones de Etiopía, del archipiélago de San Cristóbal y las Nieves y de Liechtenstein, ninguna Constitución del mundo lo hace. Una visión contraria a la defendida por nosotros es, por ejemplo, la mantenida por Joan RIDAO MARTÍN, “El derecho de Cataluña a decidir su futuro político colectivo. Las vías para su probable ejercicio”, en Antonio GARRIGUES WALKER y Eduard SEGARRA I TRIAS (coords.), *op. cit.* *¿Existe el derecho a decidir?, supra*, nota 24, pp. 25-70.

cho menos en la denominada doctrina de la “ampliación interna” dentro de la Unión.²⁶

En realidad, poco tiene que ver este desafío constitucional con la concreta cuestión de la participación (constitucional y leal) del resto de CCAA en los asuntos de la UE, aunque algunas de las actuaciones inconstitucionales emprendidas por la Generalitat afectaban precisamente de manera particularmente directa a su relación con la UE;²⁷ y, desde luego, absolutamente nada con la legítima aspiración que puedan tener también el resto de CCAA españolas, que en todo momento han mantenido encuadrada su acción exterior de manera escurpulsosa dentro del marco constitucional (e internacional y europeo) en vigor.

Sin embargo, resultaría ingenuo pasar por alto que el clima generado por la actuación unilateral catalana, la consiguiente activación por el Pleno del Senado del mecanismo extraordinario de coerción federal previsto en el artículo 155

26. Véase, por ejemplo, el acercamiento de Pau BOSSACOMA BUSQUETS, *Secesión e integración en la Unión Europea – Cataluña ¿nuevo Estado de la Unión?*, Institut d’Estudis de l’Autogovern, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2017.

27. A nadie se le escapa que uno de las actuaciones principales para la consolidación del proceso de secesión fue su promoción en el exterior, en el sentido que demandaba el punto noveno de la citada Resolución 1/XI, del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político de Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Y, de hecho, así se hizo, “estirando” de manera ilegal el uso de los instrumentos jurídicos de acción exterior que recoge su Estatuto de Autonomía (arts. 174 a 200) y respalda el TC. Sirva recordar a modo de ejemplo, el uso del título de “Representante Permanente”, primero, y “Representante plenipotenciario”, después, para referirse al Director de la Oficina en Bruselas ante la UE. En concreto, se planteó recurso ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra el Decreto 1/2015, de 13 de enero, de la Presidencia del Gobierno de la Generalidad, por el que, aprovechando el cambio de titulares de la Delegación ante la Unión Europea, se modificaba la denominación del cargo para dejar de ser llamado “*Delegado del Gobierno de la Generalidad de Cataluña ante la Unión Europea*” y pasar a ser “*Representante Permanente de la Generalidad ante la Unión Europea*” (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 6789, de 15 de enero de 2015); este recurso fue resuelto en sentido favorable al Estado. Lo propio se hizo también contra los Decretos 290, 291, 292 y 293/2016, de 6 de septiembre, del Departamento de Presidencia de la Generalidad de Cataluña, por los que se creaban Delegaciones del Gobierno de la Generalidad en Dinamarca, Polonia, Croacia y Ginebra respectivamente, en cuanto el Gobierno consideró que dichos Decretos vulneran lo previsto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (*BOE* núm. 74, de 26 de marzo de 2014). Posteriormente, una vez fallado el primero de los recursos a favor del Estado, la *Generalitat* optó por la denominación de “Representante plenipotenciario”, para referirse al Director de la Oficina en Bruselas y también fue recurrido por el Estado.

En este mismo orden de cosas, el TC ha declarado también inconstitucionales el Decreto 2/2016 de la Generalitat que recogía la denominación del departamento de *Asuntos Exteriores*, Relaciones Institucionales y Transparencia (STC 77/2017, ECLI: ES: TC: 2017: 77); el Decreto 16/2015 de la Generalitat de creación del comisionado de transición nacional (STC 52/2017, ECLI: ES: TC: 2017: 52); y, sobre todo, por lo que más interesa aquí, algunos aspectos de la Ley 16/2014, del Parlamento de Cataluña, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (STC 228/2016, ECLI: ES: TC: 2016: 228).

de la Constitución²⁸ y los posteriores recursos de inconstitucionalidad ante el TC²⁹ amenaza indefectiblemente con afectar a cualquier debate sobre la cuestión autonómica; y lo que es peor, acaso hasta aleje (de nuevo) cualquier aspiración responsable de acometer en un futuro inmediato una reforma constitucional, que por definición reclama sosiego, reflexión y, sobre todo, predisposición al pacto y negociación leal.

Existe, por tanto, una suerte de “espada de Damocles” que pende sobre toda la cuestión de la participación de las CCAA en la UE, incluida la que abordaremos de inmediato, y de la que sería de desear que se le encontrara una salida (constitucional) razonable en el más breve plazo posible. Al fin y al cabo no debería obviarse que, a la postre, la participación de las CCAA en la UE no es una concesión graciosa del Estado, sino más bien una exigencia constitucional derivada del propio principio de autonomía garantizado por el artículo 2 de la Carta Magna³⁰ y plasmado dentro del bloque de constitucionalidad, espe-

28. Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, mediante el que se autoriza al Gobierno del Estado la aplicación a la Generalidad de Cataluña de medidas al amparo de lo previsto en el artículo 155 de la CE; *BOE* núm. 260, de 27 de octubre de 2017.

Aunque resulte también bien conocido, quizá no esté de más insistir de nuevo en el hecho de que el mecanismo de coerción federal recogido en el artículo 155 de nuestra Constitución es una réplica evidente del principio federal de la *Bundeszwang* regulado en el artículo 38 de la Ley Fundamental de Bonn. Como quizá tampoco sobre recordar que la doctrina alemana coincide en recordar que se trata de un mecanismo pensado más para “amenazar” en caso de incumplimiento grave de obligaciones federales por parte de los *Länder* que para ser realmente utilizado. De hecho, hasta donde conocemos, jamás ha sido empleado en el sistema federal alemán. No ha sido así en el otro Estado federal por antonomasia (los Estados Unidos de América), donde precisamente fue utilizado para imponer frente a Estados díscolos la obligación federal de matricular a alumnos de color en centros universitarios. No es, pues, de extrañar que las pocas referencias del TC a este precepto hayan sido siempre de carácter indirecto y se hayan limitado a recordar su carácter de “medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz” de una Comunidad Autónoma (STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014, ECLI: ES: TC: 2014: 215, FJ 8) o “medio extraordinario de coerción” (STC 49/1988, de 22 de marzo de 1988, ECLI: ES: TC: 1988: 49; FJ 31), que deriva “del principio de unidad y de supremacía del interés de la Nación” (STC 4/1981, de 2 de febrero, ECLI: ES: TC: 1981: 4; FJ 3, apenas mencionado) y que es manifestación del papel del Gobierno para la defensa del interés general (STC 25/1981, de 14 de julio de 1981, ECLI: ES: TC: 1981: 25; FJ 3).

29. Se han planteado dos recursos de inconstitucionalidad. El primero, promovido por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados contra el Acuerdo del Senado; (recurso de inconstitucionalidad nº 5884/2017; *BOE* núm. 15, de 17 de enero de 2018) El segundo lo promovió el Parlamento de Cataluña (recurso de inconstitucionalidad nº 143-2018). Ambos recursos han sido admitidos a trámite por el TC por Providencias del 10 de enero y 7 de febrero de 2018, respectivamente. Por el contrario, el TC inadmitió el previo recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat por considerar que se interpuso “cuando no existía siquiera en el ordenamiento jurídico el acto con fuerza de ley del Senado que se pretende recurrir”; Auto 142/2017, de 31 de octubre de 2017.

30. Recuérdesse, una vez más, a este respecto la contribución de Pablo PÉREZ TREMPs, *loc. cit.* (“El modelo español de ...”), nota 9, especialmente p. 603. No llega, sin embargo, este reconocimiento constitucional al nivel de intensidad que produce el reconocimiento expreso del derecho de participación de los *Länder* en los asuntos europeos que recoge el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn o el artículo 23 de la Constitución austriaca o el artículo 167 de la Constitución

cialmente en los Estatutos de Autonomía de última generación; pero también en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional,³¹ con independencia de que el Alto Tribunal haya constatado también que corresponde a la legislación del Estado “determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación”.³²

Así las cosas, una vez fijado el complejo marco europeo e interno actual y ubicados mentalmente como condicionante de cualquier análisis en los apartados siguientes, estamos en posición de abordar sin más prolegómenos la situación presente de la concreta participación de las CCAA en los temas europeos. Comenzaremos por la participación interna, que en una Unión de Estados como es la UE continúa siendo el aspecto neurálgico.

3.– La participación de las comunidades autónomas en el proceso interno de conformación de la voluntad comunitaria

En relación con la participación de las CCAA en el proceso interno de conformación de la voluntad comunitaria interna es oportuno constatar que, pese al ya señalado silencio de la Constitución, prácticamente todos los Estatutos de Autonomía de nueva generación incluyen menciones expresas a la participación de su Comunidad Autónoma en la “formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea”.³³ Su tenor varía, empero, en aspectos fundamentales. Mientras algunos Estatutos se refieren en esta participación a los asuntos relativos a sus competencias o intereses,³⁴ otros se limitan a hacerlo únicamente en relación a las competencias propias de la Comunidad Autónoma³⁵ y alguno parece limitarlo tan solo al ámbito de las competencias exclusivas de la Comunidad

belga. En el caso alemán podría incluso considerarse que la previsión citada operaría, en conexión con la cláusula de intangibilidad del bien conocido artículo 79.3 de su Constitución (inmodificabilidad del derecho de los *Länder* a participar en la legislación del Estado) como una suerte de extensión de la misma al ámbito de participación en los asuntos de la UE.

31. Véase, sobre todo, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 119, ECLI: ES: TC: 2010: 31.

32. *Ib.*, FJ 118. *Vide infra*, III y IV.

33. Es el caso de los Estatutos de Cataluña (art. 186.1), Andalucía (art. 231.1), Comunidad Valenciana (art. 61.1.3 b), Aragón (art. 93.1), Navarra (art. 68.1), Extremadura (art. 70 b), Islas Baleares (110.1) y Castilla y León (art. 62.1).

34. Es el caso de los Estatutos de Cataluña (“en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Cataluña”), Andalucía (“en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía”), Aragón (“en los asuntos que incidan en las competencias o intereses de Aragón”), Navarra (“en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Navarra”), Extremadura (“cuando afecten a intereses o competencias de la Comunidad Autónoma”) o Castilla y León (“en los asuntos que afecte a las competencias o intereses de la Comunidad”).

35. Así lo hace el Estatuto de la Comunidad Valenciana (“cuando esté referidas [las posiciones españolas en el marco de las instituciones europeas] a competencias propias de la Comunitat Valenciana”).

Autónoma.³⁶ A partir de ahí, con independencia de que algún Estatuto omita una referencia al respecto, parece claro que estas disposiciones no fundan *per se* derechos de las CCAA, sino que, como ya se ha señalado,³⁷ la jurisprudencia constitucional exige que su ejercicio haya de hacerse “en los términos que establezca la legislación en esta materia”.³⁸ Algunos Estatutos se adentran incluso en precisar a título de ejemplo aspectos concretos de esta participación, poniendo de manifiesto que la formación de la voluntad interna respecto de la toma de decisiones en el Consejo es probablemente el elemento común más destacado.³⁹

A partir de ahí, a la hora de analizar esta participación de las CCAA en el proceso interno de conformación de la voluntad del Estado en asuntos de la UE, es necesario distinguir entre mecanismos multilaterales (1) y mecanismos bilaterales (2). Los primeros siguen girando en torno a la actividad de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) (b), si bien conviene prestar también cierta atención al peculiar instrumento de la Conferencia de los Presidentes (a).

3.1.– *La coordinación multilateral*

a) *La Conferencia de los Presidentes*

Merece la pena dedicar un primer apunte breve a la virtualidad operativa en temas europeos que puede entrañar la Conferencia de Presidentes.⁴⁰ A la luz

36. Por ejemplo, el Estatuto de Islas Baleares no concreta el ámbito material y se limita a reconocer sin más el “derecho de participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea”. Sin embargo, para introducir mayor confusión precisa a continuación la diferenciación entre una participación bilateral (“Esta participación debe ser de manera autónoma y específica si el asunto afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma de Illes Balears”) o multilateral (“[s]i afecta a competencias exclusivas del conjunto de las comunidades autónomas, la participación debe efectuarse en el marco de los procedimientos multilaterales y de cooperación interna establecidos por la ley estatal reguladora de esta materia”), dando a entender que esta participación se limitaría al ámbito de las competencias exclusivas de las CCAA, interpretación ésta que resultaría a todas luces excesivamente restrictiva.

37. *Vid. supra*, II, notas 31 y 32.

38. Hay Estatutos que incluyen tal referencia, como es el caso del de Cataluña (“en los términos que establezca el presente Estatuto y la legislación sobre esta materia”), Andalucía (“en los términos que establezca el presente Estatuto y la legislación sobre la materia”); algunos son más explícitos y se refieren expresamente a la legislación *estatal*, como es el Estatuto de Aragón (“en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación estatal sobre la materia”), de Navarra (“en los términos que establecen la Constitución, la presente Ley Orgánica y la legislación del Estado”) o de Islas Baleares (“en el marco de los procedimientos multilaterales y de cooperación interna establecidos por la ley estatal reguladora de esta materia”). Otros, sin embargo, omiten cualquier referencia en este sentido, como es el supuesto de los Estatutos de Valencia o Extremadura.

39. Esta referencia concreta a la voluntad interna en asuntos objeto de decisión del Consejo se recoge, por ejemplo, en el artículo 186.1 del Estatuto de Cataluña.

40. El artículo 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la define como “un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas” y le encomienda como objeto de

del rango político elevado que ostenta esta Conferencia –está integrada por el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las 17 CCAA y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla– y de las competencias que se le atribuyen –es “el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas”–, nadie dudará del potencial de la misma en temas europeos; aunque curiosamente al precisar el Reglamento sus competencias concretas no se cita en ningún momento los asuntos de la UE.⁴¹ No en vano, en la práctica de este órgano la participación autonómica en la UE ha formado parte de sus (escuetos) órdenes del día en al menos tres de las seis ocasiones en que se ha reunido.⁴² Fue subrayada su importancia en la materia en su primera reunión de 2004,⁴³ se trató también el tema con ocasión de la Presidencia rotatoria del Consejo en 2009⁴⁴ y ha vuelto a ser objeto de consideración en la más reciente sesión de 2017.

En esta última reunión, uno de los 11 puntos del orden del día fue precisamente el del “Desarrollo de la Participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos de la Unión Europea”.⁴⁵ Pero, en realidad, el Acuerdo final se limitó

su actuación “la deliberación de asuntos y adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas”; *BOE* núm. 236, de 2 de octubre de 2015. Sus reglas de actuación se regulan en su Reglamento interno, de 14 de diciembre de 2009, modificado el 17 de enero de 2017.

41. Tres son las competencias concretas que su Reglamento otorga a esta Conferencia y se concretan en “debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a ámbitos competenciales estatal y autonómico” (art. 2.1); “potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas” (art. 2.2); e “impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación” (art. 2.3). Aunque no recoja ninguna referencia expresa a la Unión Europea parece claro que encajan sin dificultad en los tres apartados de este precepto.

42. Esta Conferencia se reunió el 28 de octubre de 2004; el 10 de septiembre de 2005; el 11 de enero de 2007; el 14 de diciembre de 2009; el 2 de octubre de 2012; y el 17 de enero de 2017.

43. De hecho, fue éste prácticamente su único punto de discusión real, junto a la entonces candente cuestión de la financiación de la asistencia sanitaria, que por cierto fue monotema de la siguiente reunión de 2005. El resto del tiempo de la reunión se dedicó al tema de la institucionalización de la Conferencia.

44. De los 9 puntos de la Declaración aprobada por la Conferencia tres conciernen específicamente al papel de las CCAA en su participación en temas europeos. En ellos se subraya con carácter general –y más retórico que concreto– la consideración de las CCAA como “aliados esenciales para hacer frente al desafío de Estado que supone la próxima Presidencia” del Consejo (apdo. 3), se acepta la solicitud de las CCAA de que la participación de sus representantes en las formaciones del Consejo abiertas a la misma se extendiera durante el primer semestre de 2010 también a los Consejos informales (apdo. 4) y asume la necesidad de “modificación de la Ley por la que se regula la Comisión mixta para la Unión Europea para la articulación del denominado sistema de alerta temprana” (apdo. 5), que en realidad ya se encontraba en trámite parlamentario en las Cortes Generales.

45. De todas las reuniones, esta última ha sido la de más densa agenda. Si la de 2004 trató tres puntos (institucionalización de la Conferencia, desarrollo de la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios y el análisis de la asistencia sanitaria), la 2005 uno (la de la financiación sanitaria), la de 2007 tres (Investigación y desarrollo tecnológico, creación de las Conferencias sectoriales del Agua y de la Inmigración y la creación de un grupo de trabajo para la elaboración

a recoger el compromiso de convocar “en el menor plazo posible y, en todo caso, en el primer trimestre de 2017” la CARUE, adelantando además los cuatro asuntos que debería tratar. Estos serían básicamente cuatro: en primer lugar, la reforma del Reglamento de la CARUE para hacer su funcionamiento más ágil y flexible, si bien en realidad la Comisión de Coordinadores ya había preparado tres años atrás un proyecto de Reglamento; en segundo lugar, la evaluación del grado de cumplimiento de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 (y sus posteriores modificaciones), respecto de los que, en opinión de algunas CCAA, existía amplio margen de mejora, tal y como analizaremos más adelante;⁴⁶ en tercer lugar, el examen de posibles medidas para reformar la dimensión europea en el marco de las discusiones de las distintas Conferencias Sectoriales, ya que diversas CCAA tenían la percepción de que el sistema de coordinación e incluso de comunicación con la CARUE resultaba perfectible; y finalmente, en cuarto lugar, se recogió también el compromiso de reforzar, en el marco del Foro de Economía y Política Regional, la coordinación entre las CCAA y el Estado en los procesos de negociación y programación de los Fondos Estructurales y de Inversión europeos, así como en su gestión y ejecución, que también era objeto de crítica por algunas CCAA.

Este mecanismo, situado en la cúspide de la cooperación multilateral, ha acreditado su utilidad práctica para impulsar la coordinación en temas europeos dentro de algunos Estados de nuestro entorno.⁴⁷ Sin embargo, no puede afirmarse lo mismo, en nuestra opinión, en el caso español. Sobre el papel, compartimos la pertinencia de contar con un foro de esta naturaleza, que permita discutir e impulsar al más alto nivel el funcionamiento real de la participación autonómica en los temas europeos. Sin embargo, en la práctica, aun conservando tal potencial y reconociendo que en algún momento ha permitido intercambiar pareceres sobre la cuestión e impulsar alguna acción concreta, esta Conferencia no ha estado a la altura de las expectativas. Y no lo ha estado ni en su dimensión formal, en la que se constata un cierto “efecto Guadiana” en sus convocatorias (no se reunió en ninguna ocasión entre 2012 y 2017 pese a prever su Reglamento

del reglamento de la propia Conferencia de Presidentes), la de 2009 cuatro (aprobación del reglamento de la Conferencia, la Presidencia española en el Consejo, la violencia de género y un debate general sobre empleo, economía sostenible, agricultura, ganadería, pesca y política hidráulica) y la de 2012 uno (la situación económica de España), la de 2017 tuvo 11 (políticas de empleo, mejora de la cooperación en materia de protección civil, estrategia frente al reto demográfico, pacto social y político por la educación, desarrollo de la ley de garantía de la unidad de mercado, impulso de la tarjeta social, protección del consumidor vulnerable en materia de energía eléctrica, sostenibilidad del estado de bienestar, modificación de reglamento de la Conferencia, pacto contra la violencia de género y el desarrollo de la participación de las CCAA en asuntos de la UE).

46. *Vid. infra*, IV.

47. A este respecto, cabe destacar en el Derecho comparado la figura de la *Ministerpräsidentenkonferenz*, alemana, que reúne a los presidentes de los 16 *Länder* y sirve para coordinar posiciones sobre temas de interés común y, sobre todo, la celebración de acuerdos jurídicos (*Staatsverträge*) en materia como la financiación o la radiodifusión; a diferencia del caso español solo reúne a los *Länder* y la presidencia es de carácter rotatorio (en la actualidad, desde el 1 de octubre de 2017 la ejerce El Sarre), si bien en dos de las cuatro reuniones (ordinarias) que tiene al año se reúnen con la canciller.

al menos una reunión al año)⁴⁸ y asistencias (a la reunión de 2017 no acudieron los Presidentes de País Vasco y Cataluña), ni probablemente tampoco en el material, ya que los acuerdos adoptados han resultado por regla general más retóricos que realmente sustantivos. Aun así, creemos que es un instrumento útil del que deberían explorarse de manera más decidida sus potencialidades. De hecho, nuestro sistema autonómico no anda precisamente sobrado de encuentros e intercambio de pareceres al más alto nivel político para “debatir sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías”, como tampoco vendría mal contar regularmente con una labor al más alto nivel político para “potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las CCAA”. En todo caso, quizá convendría comenzar por que tanto el Estado como las CCAA desterraran sus respectivos recelos y confiasen un poco más en esta figura institucional, algo que hasta la fecha no parece que haya ocurrido.⁴⁹

b) La Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE (CARUE)

No obstante, pese a la importancia que la Conferencia de Presidentes tiene sobre el papel de la ley, el foro central para concretar la participación (multilateral) en temas europeos sigue siendo la CARUE (denominada hasta 2010 Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)), cuya regulación general se realizó en 1997 con rango de ley,⁵⁰ si bien sus reuniones habían comenzado en realidad en 1989 y mantiene hasta la fecha plenamente su vigencia.⁵¹ No es ya momento de detenernos de nuevo en su caracterización, pues ha sido ya suficientemente estudiada por la doctrina⁵² y ha merecido también puntual seguimiento por parte de este *Informe de las CCAA*.⁵³ Nos limitaremos, por tanto, a considerar el alcance de algunos de los principales acuerdos de sus reuniones de 2017 y a manifestar nuestra valoración personal sobre su funcionamiento.

48. Así lo exige el apartado primero de su artículo 4, que establece que la “Conferencia de Presidentes se reunirá una vez al año previa convocatoria del Presidente del Gobierno”.

49. Ciertamente, es el Presidente del Gobierno el que tiene la llave para su convocatoria y fijación del orden del día. Pero no debe olvidarse que el Reglamento interno de la Conferencia prevé la posibilidad de que una “mayoría de Presidentes Autonómicos” puedan pedir al Presidente la convocatoria de una reunión extraordinaria, incluyendo una propuesta de orden del día motivada (art. 4.2).

50. Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, *BOE* núm. 64, de 15 de marzo de 1997.

51. En efecto, para un adecuado acercamiento a la conformación histórica de la participación de las CCAA en la voluntad del Estado en asuntos de la UE siguen resultando muy útiles los trabajos de Eduard ROIG MOLÉS, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

52. Por nuestra parte nos remitimos a nuestro trabajo ya citado, “Comunidades Autónomas y Unión Europea...”, *loc. cit.*, nota 8, especialmente pp. 772-777.

53. Para el estudio de los trabajos de la CARCE es muy útil recurrir a las contribuciones publicadas en este mismo *Informe sobre Comunidades Autónomas*, muy en particular las realizadas regularmente por Eduard ROIG MOLÉS, especialmente en los Informes de 1997, 1999, 2002, y, sobre todo, 2004.

Antes de ello conviene quizá llamar previamente la atención sobre el hecho de que, pese a que su Reglamento exige al menos una reunión por año,⁵⁴ esta Conferencia no se había reunido en ninguna ocasión entre 2012 y 2016. En realidad, bien podría constatarse que desde los Acuerdos que se adoptaron el 7 de febrero de 2011 para ampliar a los temas del deporte lo establecido en 2004, 2009 y 2010 en materia de representación autonómica en las formaciones del Consejo y en sus grupos de trabajo,⁵⁵ no ha habido ningún otro Acuerdo de la CARUE de relevancia; hasta el punto de que durante los últimos años se tenía la fundada sensación de que se estaba “muriendo por inanición”. Nada sustancial se ha modificado, por tanto, en los últimos años en relación con la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER y la participación en los grupos de trabajo del Consejo,⁵⁶ ni tampoco sobre la participación a través de las Conferencias Sectoriales⁵⁷ o las actuaciones ante el Tribunal de Justicia,⁵⁸ que seguimos considerando una cuestión (jurídica) capital.⁵⁹

54. Véase el artículo 9 de su Reglamento.

55. Acuerdo de 7 de febrero de 2011 por el que se modifica el Acuerdo sobre la Consejería para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y Acuerdo de misma fecha por el que se modifica el Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea; *BOE* núm. 192, de 11 de agosto de 2011. Estos Acuerdos sirvieron para incluir los temas de deporte dentro de la participación autonómica en la formación del Consejo sobre “Educación, Juventud, Cultura y Deporte” y sus grupos de trabajo.

56. Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, sobre la Consejería para asuntos autonómicos en la REPER de España ante la UE y sobre participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo, así como sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión; *BOE* núm. 64, de 16 de marzo de 2005. Posteriormente, en sus reuniones de 2 de julio de 2009 y de 15 de abril de 2010 la CARUE modificó los Acuerdos para incluir al listado de las cuatro formaciones del Consejo abiertas a la participación de las CCAA (Empleo, Política Social Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura) y de sus grupos, la de Competitividad cuando afectara los temas de consumo (2009), así como para incluir también después los temas del juego dentro de la formación del Consejo sobre Competitividad (2010).

57. Véase el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales; *BOE* núm. 69, de 22 de marzo de 1995. Para calibrar la importancia de este acuerdo cabe seguir destacando, entre la ingente literatura existente al respecto, la contribución de Rafael BUSTOS GISBERT, “Un paso más hacia la participación autonómica en los asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 1995, núm. 45, pp. 153-172.

58. Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 entre la Administración General del Estado y las administraciones de las CCAA relativo a la participación de las CCAA en los procedimientos ante el TJUE; *BOE* núm. 79, de 2 de abril de 1998. Previamente, se había aprobado el Acuerdo de 29 de noviembre de 1990 sobre la intervención de las CCAA en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos del Comisión y en los asuntos relacionados con el TJUE que afectasen a sus competencias; *BOE* núm. 216, de 8 de septiembre de 1992.

59. Siempre hemos considerado que un elemento esencial de la participación de las CCAA en los asuntos de la UE es su papel ante el TJUE. Se trata de una cuestión eminentemente técnico-jurídica y de no fácil seguimiento que, con toda lógica política, se ve opacada por la participación política en sentido propio. Pero es, en nuestra opinión, un elemento capital para defender adecuadamente ante el *Tribunal Constitucional* de la Unión la posición regional en cuestiones que le

Así las cosas, como novedad relevante de este último año se erige, de entrada, que la CARUE se haya reunido en cuatro ocasiones;⁶⁰ y ello, desde la dimensión formal, es ya en sí mismo un acontecimiento, que debe ser celebrado. No parece, sin embargo, de recibo que durante toda una legislatura se incumpliera de manera flagrante la obligación de reunirla al menos una vez al año. Tal circunstancia demuestra un desprecio hacia la coordinación en temas europeos difícilmente compatibles con los más elementales postulados del principio de lealtad federal y cooperación efectiva.

Desde la perspectiva material, la primera reunión de 2017 sirvió básicamente para reflejar la intención de que la CARUE “vuelva a ser el mecanismo ágil que fue cuando se creó en 2004”.⁶¹ Las reuniones segunda y tercera se dedicaron de manera casi monográfica al *Brexit*.⁶² Finalmente, hubo también una reunión de la Comisión de Coordinadores de la CARUE en la que se acordó la distribución de la participación de las CCAA en los comités de ejecución de la Comisión para el periodo 2018-2021.⁶³

En todo caso, la principal novedad de sus decisiones es probablemente la modificación de su reglamento interno, habiendo quedado derogado el aproba-

afecten directa e individualmente e incluso susceptible de (notable) mejora en los tratados constitutivos. Nos remitimos a nuestra temprana contribución *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: propuestas para una reforma*, IVAP, Oñate, 1996. Véanse igualmente, de forma más actualizada, los trabajos de Enoch ALBERTÍ ROVIRA, “El acceso de las Comunidades Autónomas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en Alejandro SAIZ ARNAIZ y Maite ZELAIA (coords.), *Integración europea y poder judicial*, IVAP, Oñate, 2006; Manuel CIENFUEGOS MATEO, “El *ius standi* de les regions a la Unió Europea: millorarà el Tractat de Lisboa la legitimació de les comunitats autònomes?”, en Andreu OLESTI RAYO (coord.), *L'Administració autonòmica i l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa*, Barcelona, pp. 117-120, <http://www20.gencat/docs/eapc>; C. ORTEGA SANTIAGO, *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006; Marta SOBRIDO PRIETO, *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia d de las Comunidades Europeas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; Mariola URREA CORRES, “La capacidad procesal de las Comunidades Autónomas en el Derecho Comunitario europeo”, *Anuario Jurídico de La Rioja 2004-2005*, núm. 10; Maite ZELAIA GARAGARZA, *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, IVAP, Oñate, 2005.

60. En concreto, se reunió el 15 de febrero, el 24 de mayo, el 4 de diciembre de 2017 y el 13 de diciembre de 2017.

61. Esta primera reunión tuvo lugar el 15 de febrero de 2017 y la presidió el Secretario de Estado para Administraciones Públicas. Este asumió el compromiso de reactivar la Conferencia, reconociéndose que debería ser más ágil y eficaz. Se acordó también crear en un plazo de tres meses un grupo de trabajo formado por las CCAA y el Estado.

62. Esta segunda reunión tuvo lugar el 24 de mayo de 2017 y la presidió la Vicepresidenta del Gobierno. El eje central de las preocupaciones sobre el *Brexit* se centró en la idea de mantener los derechos de las personas una vez producida la salida del Reino Unido de la UE. También se trató la cuestión de la posible instalación de la Agencia Europea del Medicamento en Barcelona, resaltándose en el acta de la sesión el excelente grado de colaboración institucional al respecto entre la Administración General del Estado la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona.

La tercera reunión se celebró el 4 de diciembre de 2017 y también la presidió la Vicepresidenta del Gobierno e igualmente centró su atención en temas concretos del *Brexit*, especialmente los derechos de los ciudadanos, el turismo y la venta de productos agrícolas e industriales.

63. Así lo hizo en su reunión de 13 de diciembre de 2017.

do por la Conferencia en 1997.⁶⁴ Se trata de una cuestión que en el fondo estaba pendiente desde 2014, momento en el que la Comisión de Coordinadores de la CARUE había preparado ya un borrador de reforma, y a la que la Conferencia de Presidentes se había comprometido a impulsar en su reunión de enero de 2017.⁶⁵ Esta novación se ha hecho, básicamente, con la intención de incorporar las modificaciones derivadas de la experiencia de su funcionamiento durante estos veinte años, así como para hacerse eco también de las novedades legales acaecidas en los últimos años, muy en particular con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado⁶⁶ y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.⁶⁷ La primera de ellas recoge la previsión de que “[l]as Comunidades Autónomas participarán en la elaboración y ejecución de la Acción Exterior en el ámbito de la Unión Europea a través de los mecanismos de cooperación existentes, en particular, a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea” (art. 14.4).⁶⁸ Y la segunda ha introducido, por su parte, algunos cambios en la regulación de las Conferencias Sectoriales, que también reclamaban la reforma del reglamento,⁶⁹ así como disposiciones específicas sobre medios electrónicos.⁷⁰

Estos cambios del Reglamento son básicamente tres: se permite un mayor flexibilidad en la incorporación de las nuevas tecnologías al funcionamiento ordinario de la Conferencia;⁷¹ se incorpora el carácter obligatorio de los acuerdos acordados cuando la Administración General del Estado ejerza funciones

64. Acuerdo de 15 de febrero de 2017. Conforme a lo recogido en el artículo 4.1 de la Ley 2/1997, corresponde a la propia Conferencia elaborar su reglamento interno, labor ésta que se materializó en un primer momento en el Reglamento de 5 de junio de 1997 (*BOE* núm. 189, de 8 de agosto de 1997) y que ahora se ha actualizado.

65. *Vid. supra*, III, 1.a.

66. *BOE* núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

67. *BOE* núm. 236, de 2 de octubre de 2015 (en vigor desde el 2 de octubre de 2016).

68. Véase el artículo 2, sobre naturaleza y fines.

69. Véase el artículo 3, sobre régimen jurídico.

70. Véanse los artículos 155 a 158, sobre relaciones electrónicas entre las administraciones.

71. Se autoriza el uso de medios electrónicos, telefónicos, telemáticos o audiovisuales tanto para la celebración de reuniones, como para la toma de decisiones y transmisión de documentación. Así, por ejemplo, el apartado cuarto del artículo 10 del Reglamento permite la convocatoria, constitución y adopción de acuerdos de la Conferencia por estos medios cuando “la Conferencia hubiera de reunirse con el objeto exclusivo de informar un proyecto normativo”. Igualmente, el artículo 16.4 autoriza que los grupos de trabajo puedan “funcionar de forma electrónica o por medios telefónicos, telemáticos o audiovisuales, que garanticen la intercomunicación entre ellos y la unidad de acto, tales como la videoconferencia o el correo electrónico, entendiendo los acuerdos adoptados en el lugar donde esté la Presidencia”.

de coordinación;⁷² y se prevé la posible apertura de los grupos de trabajos que constituya la Conferencia.⁷³

Por lo demás, poco hay que añadir como relevante a su actuación durante 2017. El debate sobre el *Brexit* resulta muy interesante para todos, también para las CCAA, pero no deja de ser una cuestión general y, en el fondo, no existen temas sustanciales añadidos de relevancia para las CCAA.

Fruto de ello, bien podría constatarse entre algunas CCAA, entrando ya en el plano valorativo, una cierta sensación de desencanto o, al menos, de insuficiente dinamismo de la Conferencia. Ciertamente, si se atiende al número de reuniones y al alcance material de sus decisiones, puede apreciarse una cierta pérdida de fuelle sobre el protagonismo inicial de esta Conferencia. Fue muy destacado (e ilusionante para las CCAA) su papel en el momento de la aprobación de los Acuerdos más relevantes, pero parece haberse desinflado en los últimos años.⁷⁴ A ello puede haber contribuido en parte el escaso número de reuniones de la misma en los últimos años. Pero también juega su papel la falta de adopción de acuerdos materiales de enjundia, una vez instaurada hace más de una década los instrumentos principales de la participación de las CCAA y consolidada en su funcionamiento una suerte de “piloto automático”. Sensación de apatía que, en nuestra opinión, es lo peor que le puede ocurrir a la CARUE, ya que a la espera del Godot de la reforma del Senado no deja de ser el mecanismo institucional más depurado para articular internamente la imprescindible participación de las CCAA en temas de la Unión.

72. Para ser más precisos, se establece la exigencia de que en el orden del día se especifique el carácter consultivo, decisorio o de coordinación de cada asunto a tratar (art. 11.3), clasificando las posibles decisiones de la Conferencia en acuerdos, especificándose que cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación los acuerdos adoptados serán de obligado cumplimiento (art. 13.1 a), o Recomendaciones, cuya finalidad es expresar la opinión de la Conferencia sobre un asunto que se someta a su consulta (art. 13.1 b). En el Reglamento de 1997 se establecía que los acuerdos serían adoptados por asentimiento de los miembros presentes y, en su defecto, “por el voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas” (antiguo artículo 10.1).

De manera parecida, el Reglamento clasifica las posibles decisiones de la Conferencia en Acuerdos (art. 13.1.a)

73. Los grupos de trabajo constituidos por la Conferencia deberán ser presididos por un representante de la Administración General del Estado, si bien podrán abrirse a la participación de organizaciones representativas de los intereses afectados así como a expertos de reconocido prestigio en la materia (art. 16.2). Recuérdese que la Conferencia se estructura en la Conferencia en Pleno, la Comisión de Coordinadores de Asuntos con la UE y los Grupos de trabajo que, dentro de la Comisión, se constituyan para la preparación de determinados trabajos (art. 1) y cuya misión es “realizar determinadas tareas técnicas relacionadas con la preparación, estudio y propuesta de asuntos propios de la Conferencia (art. 16.1).

74. Resulta curioso que la página web de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas (www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE.html), al recoger el listado de los principales acuerdos adoptados por la Conferencia su última actualización sea de 2013 –al menos en el momento de redactar esta contribución (26 de febrero de 2018)– y no se incluya ningún acuerdo posterior al 7 de febrero de 2011.

Y esta sensación sería tanto más preocupante si se constatará, como sostiene un sector relevante de la doctrina más reputada, que el impulso o retroceso de la actividad de esta Conferencia depende en realidad de las mayorías políticas existentes en cada momento en el Congreso de los Diputados.⁷⁵ Ello, de ser cierto, además de un dislate desde el punto de vista político y una violación de los más elementales postulados del principio de lealtad federal, encarnaría un serio problema institucional, porque efectivamente “[s]i el Estado decide unilateralmente obstaculizar la participación de las Comunidades Autónomas en la UE, éstas carecen de mecanismos adecuados para defender su derecho a formar parte del proceso de integración europea”.⁷⁶ Con todo, en nuestra opinión, convendría diferenciar entre a tonía en el interés por impulsar la actuación de la CARUE, que ha resultado evidente en los últimos años, y voluntad de obstaculizar la participación de las CCAA, ya que ésta participación se ha venido cumpliendo de manera leal con arreglo a lo establecido en los Acuerdos aprobados por la CARUE desde 1997, hasta el punto de que se habla ya de su rutina en el funcionamiento o, como se ha indicado, de automatización del mismo. E igualmente, en aras de la verdad, tampoco puede ignorarse el papel que también tienen en temas europeos las propias Conferencias Sectoriales, pudiendo resultar relevante el ejemplo del Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios.⁷⁷ Ello, en cualquier caso, no descarga de responsabilidad a quien es responsable a través del instrumento de la convocatoria de mantener con el decoro necesario la actividad propia del órgano central de coordinación autonómica en materia europea.

Finalmente, aunque se trate de una cuestión que sobrepasa al papel de la CARUE, merece la pena concluir este apartando aludiendo a un ejemplo concreto que nos permita evaluar la eficacia de los instrumentos de las CCAA para defender sus intereses y tal ejemplo nos brinda la política de cohesión 2014-2010. Sin duda alguna, es una cuestión que resulta capital para las CCAA, tanto desde la perspectiva política como sobre todo desde el pragmático plano de la configuración práctica de las partidas presupuestarias no directamente dependientes del presupuesto del Estado.⁷⁸ Pues bien, a la luz de esta experiencia, cabría extraer algunas conclusiones, que pueden ayudar a comprender las dificultades que presenta la cuestión de la participación autonómica en los temas europeos.

75. Así, por ejemplo, Maribel GONZÁLEZ PASCUAL, constata, tras un análisis minucioso de su actividad, que “la CARUE ha sido un foro efectivo cuando el Gobierno central no gozaba de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados”; *op. cit.* (*Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea...*), nota 9, pp. 33-34, 39-40 y pp. 126-128.

76. *Ib.*, p. 40.

77. Esta Conferencia Sectorial se constituyó el 15 de junio de 2000 y complementa a la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, constituida el 28 de julio de 1983, y ha sido particularmente activa. En 2017 se reunió en nueve ocasiones mientras la CARUE lo hizo en tres ocasiones. En 2016 se reunió en ocho ocasiones, mientras que la CARUE, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, no lo hizo ninguna. En 2015 lo hizo 10 veces por ninguna de la CARUE. En 2014 también nueve veces por ninguna de la CARUE. U ocho veces en 2013 por ninguna de la CARUE. O 10 veces en 2012 y ninguna de la CARUE.

78. Véase, en este sentido, el documentado trabajo de Ana María CARMONA CONTRERAS y Mario KÖLLING, “La participación de las CCAA en la negociación de la política de cohesión – ¿Ambitions beyond capacity?”, *Revista de Estudios Políticos* 2013, núm. 161, pp. 239-278;

En primer lugar, las CCAA no son un todo homogéneo, ya que tienen intereses manifiestamente heterogéneos (e incluso contradictorios); en el caso de la política de cohesión probablemente más que en ningún otro.⁷⁹ Así, al margen de exigencias comunes de carácter general bien conocidas –mayor participación en el desarrollo de los planes operativos o mayor margen de actuación en la gestión de los fondos– las divergencias a la hora de concretar los criterios de determinación de las regiones beneficiarias de los fondos no se manifiestan sólo entre el Estado y las CCAA, sino también entre las propias CCAA.⁸⁰ En segundo lugar una participación efectiva exige unas capacidades técnicas, que no siempre están al alcance de todas las CCAA, por lo que la coordinación horizontal y también la cooperación vertical resulta esencial.⁸¹

Mario KÖLLING y Cristina SERRANO LEAL, *La participación de las Comunidades Autónomas en el diseño y la negociación de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2010*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU-Documento de Trabajo 59/2012, Madrid, 2012.

79. Recuérdese que en el periodo 2000-2006 eran 11 las CCAA consideradas de objetivo 1. En el periodo 2007-2013 sólo 4 mantenían una posición equivalente bajo la rúbrica de regiones de convergencia (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia); tres se consideraban regiones “ex objetivo 1”, dentro de las regiones de competitividad regional (Valencia, Castilla y León y Canarias), y cuatro más se veían afectadas por el denominado “efecto estadístico” (Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla).

80. Cfr. Ana María CARMONA CONTRERAS y Mario KÖLLING, *loc. cit.* (“La participación de las CCAA...”), nota 78, pp. 255-256.

81. Hemos citado el ejemplo de la política de cohesión por resultar evidente, pero podríamos mencionar muchos otros, sirviendo como botones de muestra añadidos la cuestión de las ayudas públicas o incluso la cuestión fiscal. Parece razonable, por ejemplo, reclamar una mayor coordinación en materia tributaria, sin que ello tenga por qué suponer una disminución de la autonomía financiera, ya que de lo contrario se podría estar construyendo un modelo fiscal respecto del que existan dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión. Un reciente trabajo de Violeta RUIZ ALMENDRAL muestra a las claras cómo el sistema tributario que se ha ido diseñando desde 1997 mediante reformas que han intentado ir dando mayor margen normativo en materia tributaria a las CCAA “se ha construido de espaldas a Derecho de la Unión Europea”, de manera que “muchas medidas autonómicas son claramente contrarias al marco jurídico comunitario”; los principales problemas se darían en relación con la doctrina del TJUE en relación con el principio de no discriminación; “Poder tributario autonómico y Derecho de la Unión Europea: consecuencias de un federalismo fiscal inacabado”, *Revista Española de Derecho Europeo* 2017 núm. 64, pp. 25-76. Véase, igualmente, Álvaro Jesús del BLANCO GARCÍA, *El Derecho de la Unión Europea como límite al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2015. Por lo que se refiere al peculiar caso vasco y a la posición mantenida por el TJUE, puede verse, por ejemplo, Mariola URREA CORRES, “Ayudas de Estado y capacidad fiscal de los entes subestatales: la doctrina del caso Azores y su aplicación a las Haciendas Forales Vascas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 2007, núm. 14, pp. 1-24; *ib.*: “La autonomía fiscal vasca a examen por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo* 2008, núm. 17, www.iustel.com; *ib.* y José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La financiación autonómica: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los entes territoriales subestatales”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 2009, núm. 8, pp. 37-83.

3.2.— *La cooperación bilateral*

Una vez considerada la cooperación multilateral, no puede obviarse, por otro lado, la importancia de las relaciones bilaterales en relación con las cuestiones que afecten exclusivamente a una Comunidad Autónoma o tenga para ella una vertiente singular. Es una relación que encuentra evidente anclaje constitucional (indirecto) en el caso de los territorios forales.⁸² Pero cobra también plena justificación en el caso de elementos fácticos como la insularidad de Canarias como consecuencia de su consideración (expresa) como región ultraperiférica en el sentido fijado por los propios tratados constitutivos y objeto incluso de normas específicas de Derecho derivado.⁸³

Esto justifica plenamente que en temas europeos Canarias tenga una posición diferenciada.⁸⁴ De hecho, en la práctica, esta Comunidad Autónoma mantiene una muy activa participación directa con las instituciones europeas en relación con la acción de la Unión sobre regiones ultraperiféricas,⁸⁵ así como de coordinación con las otras ocho regiones concernidas a través de la Conferencia de Representantes de Regiones Ultraperiféricas.⁸⁶

También justificaría, en nuestra personal opinión, que por ejemplo en temas fiscales (ámbito ECOFIN) o incluso de policía (ámbito de los Asuntos de Interior y Justicia) se pudiera articular una más efectiva relación bilateral con los territorios forales.

82. Es el caso de la bien conocida disposición adicional primera de la Constitución, que “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales” y prevé también su “actualización general” en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

83. En concreto, el artículo 349 TFUE, además de incluir a Canarias entre las nueve regiones ultraperiféricas de la Unión (de tres Estados miembros), define tal condición como “caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos”, que “perjudican gravemente a su desarrollo” y, por tanto, justifica la adopción de medidas específicas. Véase la Comunicación de la Comisión Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, COM (2017) 623 final.

84. Así, en el caso de Canarias, existe una Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias para Asuntos relacionados con la Unión Europea.

85. La relación con la Comisión se hace de manera muy fluida a través de la Unidad de Regiones Ultraperiféricas inserta en la Dirección General de Política Regional. Y por lo que corresponde al Consejo existe, en el ámbito del Consejo de Asuntos Generales, un Grupo específicamente dedicado a la cuestión.

86. Se trata de una conferencia de alto nivel (*Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, CPRUP*), de presidencia anual rotatoria (precisamente en la actualidad la presidencia corresponde a Canarias), que se reúne al menos una vez al año (la última tuvo lugar en Kourou-Cayenne el 26 y 27 de octubre de 2017 y contó con la presencia del Presidente Juncker) y cuya finalidad es “representing the common interests of the Outermost Regions herein European institutions and bodies and defines and promotes the fundamental political and strategic guidelines for cooperation between these Regions”. Las decisiones las adopta por consenso y cada reunión concluye con una Declaración (se han firmado 19 Declaraciones, desde 1995). Cuenta, además, con un comité de seguimiento (un miembro de cada una de las nueve regiones) que reúne con mayor frecuencia.

Por lo demás, dejando de lado las peculiaridades insulares o forales, estas relaciones bilaterales tienen también reconocimiento estatutario en el caso de cinco CCAA,⁸⁷ además de que la Ley 2/1997, de 2 de marzo les había dado ya antes carta de naturaleza legislativa.⁸⁸ De hecho, en el caso de las cinco CCAA citadas, la comisión bilateral concernida suele tener una subcomisión encargada de los asuntos de acción exterior y Unión Europea.⁸⁹

Por tanto, con independencia del riesgo evidente de asimetría que esta situación pueda entrañar,⁹⁰ la cooperación bilateral en temas europeos resulta consustancial a nuestro peculiar sistema autonómico y merece el mayor respeto por parte de la actuación del Estado. No parece, pues, justificable la práctica de no reunir a algunas de esas comisiones bilaterales. Pero ello no es óbice para que, en nuestra opinión y en aras de un funcionamiento armónico del sistema, su uso debería circunscribirse a su estricto ámbito de actuación. Debería des-terrarse, pues, la posible tentación de algunas CCAA de convertirlo en regla de actuación, muy particularmente en los asuntos de la UE. De hecho, resulta necesario señalar que tales asuntos, salvo excepciones muy concretas normalmente ligadas al ámbito competencial fiscal de los territorios forales, conllevan consecuencias para todas las CCAA.

87. Es el caso de los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art 183.2. g), Andalucía (art. 220.2 g), o con simple mención general a los temas que afecten especialmente a competencias o intereses de la Comunidad Autónoma, como es el caso de Aragón (art. 90.2), Extremadura (art. 64.2) o Castilla y León (art. 59).

88. Su disposición adicional primera dispone de manera expresa que “[a]quellas cuestiones propias de la participación en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a un Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral”.

89. La comisión bilateral del Estado con Cataluña, que se ha reunido en ocho ocasiones hasta el momento (que sepamos no lo ha hecho desde el 19 de julio de 2011), tiene cinco subcomisiones y una de ellas se dedica a los Asuntos Europeos y Acción Exterior, siendo su cometido “articular la participación de la Generalitat en asuntos de la UE y la acción exterior del Estado en materias que afecten a competencias de la Generalitat”, que se puso en marcha en la reunión de la Comisión bilateral de 17 de julio de 2007. La correspondiente a Andalucía, que se ha reunido en 6 ocasiones (la última el 16 de septiembre de 2011) dedica también desde 2007 una de sus cuatro subcomisiones a los Asuntos Europeos y de Acción Exterior. En el caso de Aragón, la Comisión ha tenido seis reuniones, habiéndose celebrado la última de ellas el 27 de junio de 2017, e igualmente consagra una de sus cuatro subcomisiones a esta cuestión. Lo propio ocurre con la Comisión con Castilla y León, que, solo ha tenido dos reuniones (a última el 24 de noviembre de 2010), también dedica una de sus cuatro subcomisiones a la UE y la acción exterior. Finalmente, en el caso de Extremadura no nos consta que se haya constituido aún la Comisión bilateral.

90. Cfr., por ejemplo, Eliseo AJA FERNÁNDEZ, *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003.

4.– La participación directa de las comunidades autónomas en la unión europea

Cerrada la cuestión de la participación interna, corresponde abordar el funcionamiento de la participación directa de las CCAA en la Unión. Como en el caso anterior, el silencio de la Constitución se ha visto parcialmente compensado en el bloque de constitucionalidad por previsiones estatutarias. Así, los Estatutos de nueva generación suelen incluir, con mayor o menor concreción, un precepto que regula la participación en las instituciones europeas.⁹¹ Sin embargo, como en el caso de las preceptos estatutarios sobre participación interna, su articulación precisa del correspondiente desarrollo legislativo estatal, por lo que siguen siendo de plena aplicación los compromisos adquiridos en los acuerdos sobre participación directa de las CCAA. Corresponde considerar, por tanto, la participación autonómica en los comités de la Comisión (1) y en cinco formaciones del Consejo (2), así como la apertura de oficinas autonómicas en Bruselas (3) y la creación de la figura del Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER (4). Dejaremos fuera la referencia a la participación de las CCAA en el Comité de las Regiones, cuya virtualidad práctica para incidir en el proceso decisorio de la UE se ha revelado como muy limitada.⁹²

4.1.– La participación en la comitología

Dado el carácter netamente supranacional de la Comisión, que en modo alguno representa a los Estados, no cabe participación directa en ella de las CCAA. Sin embargo, en 1997 se articuló la participación de las CCAA en los comités y grupos intergubernamentales existentes en materia de ejecución del Derecho de la Unión, donde sí existe una respuesta estatal.⁹³ El mecanismo de designación, de dos representantes por cada grupo para periodos de cuatro años con alternancia bianual, se articula en el seno de la CARUE y, de hecho, el 13 de diciembre de 2017 se aprobó la nueva distribución de la participación de las CCAA en los comités de ejecución de la Comisión para el periodo 2018-2021.⁹⁴ Se trata de un mecanismo técnico en el que, como desarrollaremos con algo más de detalle al tratar en el apartado siguiente la participación autonómica en el Consejo y sus grupos de trabajo, resulta esencial para su buen funcionamiento.

91. Es el caso de los Estatutos de Cataluña (art. 187), Andalucía (art. 234), Aragón (art. 93), Navarra (art. 68.5), Extremadura (art. 70.3) o Islas Baleares (art. 111).

92. Véanse los artículos 305 a 307 TFUE. Sus dictámenes son meramente consultivos y, en verdad, la participación real de las CCAA ha sido extraordinariamente desigual según los casos.

93. Acuerdo (1997), por el que se establece que un representante autonómico, actuando en nombre de todas las CCAA, se integre en la delegación española que participa en las reuniones de los comités que asisten a la Comisión, en el ejercicio de su labor de ejecución de los actos adoptados por el Consejo. Véase, por ejemplo, incluyendo la actualización del sistema a través de los Acuerdos de 10 de marzo de 2003, la contribución de Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ, “Comunidades Autónomas y Comitología: el proceso de articulación de la participación autonómica en los Comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)”, *Revista General de Derecho Europeo* 2004, www.iustel.com, núm. 4.

94. Decisión de la Comisión de Coordinadores de la CARCE, *cit.*

to un intercambio de información puntual entre las CCAA y una adecuada coordinación entre ellas, además de no olvidar que la representación lo es del conjunto de las CCAA y no de la concreta Comunidad a la que corresponda la presencia en el grupo en cuestión.

Por otro lado, no cabe duda que tanto la disparidad de medios técnicos y materiales existentes entre las CCAA, como también el diferente umbral de interés sobre los temas (muy técnicos) concernidos pueden lastrar en parte el adecuado funcionamiento de este complejo mecanismo. Pero, a la luz de sus veinte años de funcionamiento, creemos que ha acreditado un funcionamiento razonablemente satisfactorio y cubre una materia (la ejecución del Derecho de la Unión), que es capital para las CCAA. Recuérdese que, conforme a jurisprudencia constitucional bien consolidada, “la ejecución del Derecho Comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia... puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario”⁹⁵ y que la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (*ex arts. 93 y 149.1.3 de la Constitución*) otorga al Estado tan solo una función garantista y de coordinación.⁹⁶ Dicho de otra forma, por muy técnico y complicado que a veces pueda parecer este mecanismo, es un complemento imprescindible para dotar de pleno sentido a la competencia de las CCAA en la fase descendente de aplicación del Derecho de la Unión.

4.2.– *La participación en el Consejo y sus grupos de trabajo*

El proceso gradual de conformación de la presencia de las CCAA en el Consejo (1994, 2004 y 2009)⁹⁷ ha consolidado ya una práctica estable de participación en cinco formaciones, que funciona ya de manera bastante rutinaria. Se incorpora, así, a la delegación española un representante autonómico (con rango de consejero o miembro del consejo de gobierno autonómico), que representa a todas las CCAA. Los principios de estabilidad (duración de al menos un semestre) y rotación (sucesión entre las diferentes CCAA) parecen estarse cumpliendo adecuadamente. Para su buen funcionamiento resultan básicos, por encima de todo, tener presente dos elementos. De un lado, es imprescindible

95. STC 95/2001, de 5 de abril de 2001, FJ 7, ECLI: ES: TC: 2001: 45; STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9, ECLI: ES: TC: 1991: 236.

96. STC 95/2001, *cit.*, FJ 7; STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, ECLI: ES: TC: 1988: 252.

97. Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, por el que se abrió a las CCAA la participación en cuatro formaciones del Consejo de la UE (Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura). Un posterior Acuerdo de 2 de julio de 2009 incluyó también la participación en la formación del Consejo sobre Competitividad-temas de Consumo. Y, finalmente, en un último Acuerdo de 15 de abril de 2010 se aceptó la ampliación de esta participación en el ámbito de las reuniones relativas a ordenación del juego y apuestas del grupo de trabajo de la mencionada formación sobre Competitividad. Véase, a título ilustrativo, Lorena ELVIRA AYUSO, “Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Catalunya”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 2009, núm. 8, pp. 85-118; Susana BELTRÁN, “La aplicación de los Acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos de un mismo tema)”, *Revista General de Derecho Europeo* 2011, núm. 22, www.iustel.com

que el proceso de concertación con la Administración General del Estado se realice de manera eficaz, normalmente en el seno de la Conferencia Sectorial concernida. Y, de otro lado, es también capital que el representante designado en cada momento tenga perfectamente claro que no lo está en representación de su concreta Comunidad Autónoma, sino que representa a *todas* ellas y, como mínimo, ha de poner a disposición del resto de Comunidades la documentación completa sobre el asunto, ha de mantenerlas también puntualmente informadas y, lo que es más importante, ha de consensuar la posición a defender con ellas. Finalmente, por lo que respecta a su integración en la delegación del Estado, lo hace como miembro de pleno derecho y, por tanto, goza de derecho de toma de palabra para intervenir en los asuntos en cuestión en el sentido fijado por la posición común acordada entre las CCAA.

En todo caso, para una adecuada valoración de esta participación resultan de relevancia tanto el escrutinio de la *Guía de buenas prácticas* que aprobó la CARUE 2006⁹⁸ como el seguimiento de los informes que desde 2007 prepara anualmente la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER española ante la UE y publica la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales.⁹⁹ Por lo que aquí más interesa, merece la pena recordar que en 2015 se decidió someter tanto los Acuerdos como la Guía a evaluación con el objetivo de poder realizar propuestas de mejora.¹⁰⁰ El proceso evaluador se desarrolló hasta marzo de 2016 a través de cuatro grupos de trabajo de composición abierta, cada uno de los cuales trataba una de las cuestiones principales a evaluar (transmisión de información, papel de las Conferencias sectoriales, criterios para designar al representante autonómico y coordinación entre las CCAA y el Estado).

Este proceso evaluador llegó a la conclusión de que resultaba mejorable el sistema de transmisión de información, pudiéndose emplear mejores herramientas informáticas y estudiando mejor qué documentación ha de enviarse cada cual (desde la Dirección General de Relaciones con las CCAA a los directores, de la Consejería de Asuntos Autonómicos REPER a las Oficinas de las CCAA y desde la Comunidad Autónoma que ostenta la coordinación de cada formación del Consejo al resto de CCAA). Apenas se hicieron propuestas de mejora en el proceso de designación (semestral) de los representantes de las CCAA en el Consejo, no resultando aceptable la propuesta de alguna de alguna Comunidad de ampliar los turnos a doce o dieciocho meses,¹⁰¹ y resaltándose la conveniencia de homogeneizar los criterios de rotación para todas las formaciones del

98. *Guía de Buenas Prácticas*, aprobada por la CARUE el 12 de diciembre de 2006.

99. El último del que se dispone es el *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARUE, de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE. 2016*, Madrid, 2016, (68 págs.).

100. Acuerdo de la Comisión de coordinadores de asuntos europeos, de 20 de octubre de 2015.

101. Quizá resulte llamativa la cuestión de la rotación en la formación del Consejo competente sobre materia de pesca ya que no existe un criterio objetivo rotatorio para aquellas CCAA que decidan en beneficio del sistema (Comunidades del interior y sin expertos en materia de pesca) no asumir la coordinación.

Consejo concernidas.¹⁰² En relación con los mecanismos de coordinación, se constató la notable falta de homogeneidad en el proceso de elaboración de la posición común, considerándose que la práctica seguida por la formación en Medio Ambiente podría resultar la más adecuada, dado que su funcionamiento parece ser más dinámico, participativo y ágil.¹⁰³ Por el contrario, en relación con las intervenciones en el Consejo, el malestar de las CCAA se sitúa precisamente en la formación sobre Medio Ambiente donde al parecer no tienen ocasión de intervenir.

Existen, por tanto, aspectos muy concretos de la participación autonómica en el Consejo que son susceptibles de ser mejorados sin que ello implique, sin embargo, grandes esfuerzos y sin necesidad de alterar el sustrato de fondo de los Acuerdos existentes. Más allá de todo lo expuesto el mecanismo general ha mostrado, en términos generales, eficacia y funcionalidad.

4.3.– *Las oficinas de las CCAA en Bruselas*

Por lo que concierne a las oficina de las CCAA en Bruselas, en lo sustancial sigue plenamente vigente la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en 1994 en el asunto *Oficina Vasca en Bruselas*.¹⁰⁴ A partir de esta posición jurisprudencia el Estado aceptó su existencia con rango legal,¹⁰⁵ fue objeto de inclusión en los Estatutos de nueva generación¹⁰⁶ y finalmente su apertura fue sometida a un mínimo control previo por parte del Estado, como manifestación de la competencia del Estado para la coordinación de la acción exterior de las CCAA.¹⁰⁷ Al amparo de ello, todas las CCAA se fueron dotando de una oficina

102. El criterio de rotación en el caso de la formación de Agricultura y Pesca es el alfabético. En el caso de las formaciones de Sanidad es el de la fecha de aprobación del Estatuto. En el caso de la formación de Empleo y Asuntos sociales el primer semestre rota conforme al criterio de volumen decreciente de población y el segundo semestre por orden temporal decreciente de aprobación del Estatuto de Autonomía.

103. En este caso se sigue el proceso fijado en una *Guía de buenas prácticas*, adicional a la ya citada con carácter general en 2006 en relación con los Acuerdos de la CARUE de 2004, que se aprobó en 2008 y se revisó en 2014.

104. STC 165/1994, de 26 de mayo, ECLI: ES: TC: 1994: 165.

105. Véase el artículo 36.7 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, BOE de 15 de abril de 1997. En él se encomendaba a la Administración General del Estado la tarea de colaborar con las oficinas de las Comunidades Autónomas. Fue derogado por el apartado c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *cit.*, nota 65.

106. Art. 192, Estatuto Cataluña; art. 236 Estatuto de Andalucía; art. 61.1 del Estatuto de Valencia; art. 92.2 del Estatuto de Aragón; art. 107 Estatuto de Islas Baleares; y art. 64 Estatuto de Castilla y León.

107. La Ley 2/2014, *cit.*, nota 64, establece en el apartado primero de su artículo 12 que las CCAA “informarán al Gobierno del establecimiento de oficinas para su promoción exterior, con carácter previo a su apertura”, con el fin de que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación pueda informar “la propuesta, de acuerdo con las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior, la Estrategia de Acción Exterior y, en particular, con el principio de unidad de acción en el exterior”.

propia en Bruselas¹⁰⁸ y su funcionamiento ha demostrado que se trata de una pieza básica para articular la participación directa de las CCAA, así como también para lograr una adecuada cooperación horizontal entre las CCAA, especialmente en temas técnicos y operativos en relación con el resto de instrumentos existentes. Sin embargo, hay dos elementos extrajurídicos y ajenos a la tarea de estas oficinas que, en los últimos años, han afectado a su funcionamiento.

En primer lugar, la crisis económica se ha dejado sentir también en este ámbito. Se ha iniciado un proceso cuyo resultado final ha desembocado en que un relevante número de CCAA aceptaron la oferta de trasladar su sede en Bruselas a la ubicación física de la REPER.¹⁰⁹ Resulta perfectamente razonable, para aprovechar sinergias y controlar los costes económicos, que muchas de esas oficinas mantengan en el futuro su ubicación en la REPER. Pero es igualmente razonable y defendible que otras CCAA prefieran mantener sus oficinas propias, separadas físicamente de la REPER, para preservar su plena autonomía de actuación. Es una cuestión de oportunidad que recae en el exclusivo ámbito decisorio de las CCAA, no pudiendo ser interpretada la referencia al respecto en la Ley 2/2014 más que en el sentido de constituir una suerte de “oferta del Estado” a las CCAA.¹¹⁰ Lo realmente relevante, al margen de dónde tengan dichas oficinas su ubicación física, es constatar que la labor asumida por estas Oficinas resulta muy valiosa, ya sea como una suerte de interfaz de la Comunidad respectiva con las instituciones de la Unión, ya sea como un eslabón fundamental en la coordinación horizontal entre las CCAA en materia de participación directa; e incluso con otras regiones europeas. Y lógicamente su interacción leal con la REPER es también capital para el adecuado funcionamiento del sistema.

Pero no solo la crisis económica ha hecho mella en las oficinas. También, en segundo lugar, el contencioso secesionista catalán ha dejado su indirecta impronta. Así, las instituciones catalanas convirtieron durante la anterior legislatura la promoción del proceso secesionista en el exterior como un elemento central de su política y atribuyeron *de facto* una parte relevante de esa tarea a las oficinas en el exterior;¹¹¹ se trató, además, de dar la impresión de ser la represen-

108. De entre la abundante literatura jurídica que ha generado esta cuestión, pueden destacarse los trabajos de Sergio SALINAS ALCEGA, “La relación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea: las oficinas autonómicas en Bruselas”, *Anuario Jurídico de La Rioja* 2009, núm. 14, pp. 83-116.

109. Es el caso de Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Navarra o La Rioja.

110. Recuérdese que el apartado cuarto del ya mencionado artículo 12 establece que el “Gobierno impulsará la instalación de estas oficinas dentro de los locales del Servicio Exterior del Estado”, además de someter esa oferta a la condición de que “así lo permitan las disponibilidades de espacio de dicho Servicio”. De ello no puede deducirse obligación alguna. Es, además, más que dudoso de que resultare compatible con el bloque de la constitucionalidad una disposición del Estado que estableciera una obligación.

111. Véase el punto 9 de la Resolución I/XI, del Parlamento catalán, *cit.*, en el que expresamente preveía, una vez declarada la voluntad del Parlamento de Cataluña “de iniciar negociaciones para hacer efectivo el mandato democrático de creación de un Estado catalán independiente con la forma de república”, el acuerdo de “ponerlo en conocimiento del Estado español, *de la Unión Europea y del conjunto de la comunidad internacional*”. Cursiva añadida por nosotros.

tación de un Estado *in fieri*, de manera que se empezó a sustituir la terminología prevista en el Estatuto de Autonomía y en la legislación estatal en vigor por otra más cercana a la de las misiones diplomáticas y consulares de los Estados, lo que provocó, en un primer momento, la reacción judicial del Estado¹¹² y, finalmente, el cierre de las oficinas al amparo del Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, adoptado al amparo del artículo 155 de la Constitución.¹¹³ No es momento de entrar en debates sobre la pertinencia de esta medida, el efecto concreto en instituciones como DIPLOCAT o la posibilidad de reabrir todas esas delegaciones cuando se normalice la situación, pero sí ha de llamar la atención, en primer término, que la única oficina que no se cerrara *ex* artículo 155 fuera precisamente la de Bruselas, quedando claramente de manifiesto la distinta consideración (constitucional) que los asuntos europeos han de tener frente a la acción exterior general de las CCAA. Y, en segundo término, parece claro que la deslealtad en el uso de las oficinas en el exterior que haya podido tener una concreta Comunidad Autónoma no debería contaminar el debate sobre el papel propio de estas oficinas en situación de “normalidad” constitucional; es, por otra parte, lo que ha ocurrido en el resto de oficinas, resultando además su actividad un elemento esencial para el eficaz funcionamiento de la participación (interna y externa) de las CCAA en temas europeos.

Por lo demás, no parece menester entrar en el debate de otras cuestiones ya conocidas, como por ejemplo el estatuto jurídico de los funcionarios que las integran. Más allá de lo acordado en su momento en materia sanitaria, no parece que se hayan dado nuevos pasos y la Ley 2/2014 deja clara la no aplicabilidad del régimen internacional de privilegios e inmunidades.¹¹⁴

4.4.– La Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER

Finalmente, aunque de manera meramente enunciativa, conviene subrayar que la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER, creada en 2004 sobre

112. Así, además de utilizar en algún momento incluso el instrumento de las Notas Verbales para articular su comunicación con los sujetos de Derecho Internacional a los que se dirigiera, se cambió por ejemplo la denominación de director de la oficina en Bruselas por las de *Representante Permanente* ante la UE, recurriendo a una denominación que el Derecho Internacional reserva a los representaciones permanentes de los Estados ante organizaciones internacionales. El cambio de denominación fue recurrido por el Gobierno del Estado ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, considerándolo este contrario a Derecho; *vid. supra*, nota 27.

113. Toda la documentación remitida por el Gobierno al Senado para justificar la adopción de las correspondientes medidas, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 (BOE núm. 260, de 27 de octubre de 2017), se recoge en Acuerdo en relación con las medidas a que se refiere el artículo 155 de la Constitución, *Boletín del Senado* núm. 162, de 21 de octubre de 2017, pp. 1-74.

114. El apartado cuarto del artículo 12 precisa que en el caso de producirse la ubicación de las oficinas en locales del Servicio Exterior del Estado, dicha instalación no comporta ni su integración en el Servicio Exterior del Estado, “ni la aplicación de a dichas oficinas de la normativa internacional, especialmente la recogida en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares”.

el espejo alemán del *Landesbeobachter*,¹¹⁵ es complemento básico de las oficinas autonómicas en Bruselas y también ha acreditado en la práctica su valor esencial para la buena transmisión de la información de la Unión a las CCAA, así como para participar en la buena coordinación vertical y horizontal en la materia.

Por lo demás, la crítica a su funcionamiento no diferirá demasiado de la ya expresada en los dos apartados anteriores y, desde luego, su inserción natural en el “paisaje” de la REPER ha desmentido los pesimistas augurios realizados por alguno durante su puesta en marcha.

5.- La participación de los parlamentos autonómicos en el mecanismo de control (político) de la subsidiariedad

Una vez descritos y valorados los mecanismos de participación interna y directa, conviene proyectar el foco final de esta contribución en el papel de los parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad. Así, el Protocolo segundo del Tratado de Lisboa, al regular el mecanismo de participación de los parlamentos nacionales en el procedimiento de control político (ex ante) del principio de subsidiariedad,¹¹⁶ se hizo eco de la referencia genérica al nivel regional recogida en la definición del principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE) y estableció expresamente que incumbe a cada parlamento nacional “consultar, *cuando proceda*, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas” (art. 6).¹¹⁷

A partir de ahí, la articulación del concreto mecanismo y la práctica subsiguiente ha sido dispar según cada Comunidad Autónoma.¹¹⁸ De entrada, en el

115. Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, por el que se permite la incorporación de dos consejeros autonómicos designados por consenso por la misma CARUE; parcialmente modificado en último lugar por el Acuerdo de 7 de febrero de 2011, *BOE* núm. 192, de 11 de agosto.

116. Véase, por todos, JAVIER LASO PÉREZ, “Parlamentos nacionales y control de la subsidiariedad”, en FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, LUIS NORBERTO GONZÁLEZ ALONSO, MÓNICA GUZMÁN ZAPATER (coords.), *La presidencia española de la UE en 2010*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 83-97.

117. No es momento de reiterar lo ya manifestado con anterioridad sobre la regulación de la participación de los parlamentos (regionales) en el control político (*ex ante*) de la subsidiariedad que introdujo el Tratado de Lisboa; lo realizamos ya en “La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa; especial referencia al principio de subsidiariedad”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (COORD.), *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis institucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 272-294; *ib.*: “El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad”, AAVV, *El Tratado de Lisboa y las regiones*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009, pp. 585-603. Igualmente, ANA MARÍA CARMONA CONTRERAS, “Los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana”, www.fundaciongimenezabad.es, 2011, pp. 1-8; CRISTINA ARES CASTRO-CONDE, “El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos Autonómicos; diagnóstico y prognosis”, *Revista de Estudios Políticos* 2007 núm. 136, pp. 213-250.

118. Sin ánimo de exhaustividad, puede verse a mero título de ejemplo las contribuciones de JUAN CARLOS ARÉIZAGA HERNÁNDEZ, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta

plano del bloque de la constitucionalidad, existen algunos Estatutos de Autonomía de nueva generación que han incluido en su articulado una disposición *ad hoc* que regula la participación de sus parlamentos autonómicos en el control de la subsidiariedad y la proporcionalidad.¹¹⁹ De todas maneras, la regulación central se encuentra en el artículo 6 de la Ley sobre la Comisión Mixta para la UE, en los términos realizados en 2010,¹²⁰ donde se prevé la incorporación “de la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta”.

Por su parte, lógicamente, los parlamentos autonómicos han establecido sus respectivos mecanismos de participación, decantándose por opciones procedimentales diferentes según los casos. Pero, más que volver a la cuestión de cómo organiza internamente cada parlamento autonómico su participación en el procedimiento, resulta más relevante en esta sede extraer algún tipo de conclusión a partir de la práctica existente.

Así, de entrada, puede constatarse que durante el año al que se corresponde el Informe de las CCAA en el que se inserta esta contribución (2017), la Comisión Mixta tramitó 36 informes de conformidad sobre materias bien diversas,¹²¹

temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 2010, núm. 23, pp. 29-69, que se centra básicamente en la actuación del Parlamento Vasco; igualmente José Luis de CASTRO RUANO: “El sistema de alerta temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco”, *Revista CIDOB d’afers internacionals* 2012, núm. 99, pp. 93-111; Montserrat AUZMENDI DEL SOLAR, “El refuerzo del control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida”, *Revista Aranzadi Unión Europea* 2010, núm. 5. Véase también, por lo que concierne al parlamento extremeño, José Ángel CAMISÓN YAGÜE, “La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 2011, núm. 14, pp. 264-320. Por lo que concierne a la actuación del parlamento catalán, puede verse por ejemplo Miquel PALOMARES AMAT, “La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2011, núm. 38, pp. 19-58.

119. Así lo hacen los Estatutos de Cataluña (art. 188), Andalucía (art. 237), Valencia (art. 61.3 a), Aragón (art. 93.3), Navarra (art. 68.6), Islas Baleares (art. 112) y Castilla y León (art. 62.2).

120. Ley 24/2009, de 22 de diciembre, por la que se adapta la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la UE, a las previsiones contenidas en la Tratado de Lisboa; y Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta. Resultan también de relevancia las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado al respecto, en concreto las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010, sobre la reforma de las anteriores Resoluciones de 21 de septiembre de 1995.

121. Las propuestas sometidas a escrutinio afectaban los riesgos en el sector de la electricidad (Informe 1/2017, de 6 de marzo); condonación, insolvencia y reestructuración (informe 2/2017, de 6 de marzo); instrumentos de deuda no garantizada en supuestos de insolvencia (informe 2/2017, de 6 de marzo); coordinación de los sistemas de seguridad social (informe 4/2017, de 6 de marzo); controles en la entrada y salida en efectivo de la Unión (informe 5/2017, de 6 de marzo); IVA (informe 6/2017, de 6 de marzo); creación del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (informe 7/2017, de 6 de marzo); sociedades de cartera (informe 8/2017, de 6 de marzo); la tarjeta electrónica europea de servicios (informe 9/2017, de 14 de marzo); recapitalización de entidades de crédito (informe 10/2017, de 14 de marzo); lucha contra el blanqueo de capitales

pero tan solo emitió dos dictámenes de vulneración. El primero concluyó que la propuesta relativa al mercado interior de la electricidad vulneraría el principio de subsidiariedad en diversos aspectos.¹²² Y el segundo estableció lo propio a propósito de una propuesta de Reglamento sobre el acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.¹²³ En ambos casos el Gobierno

(informe 11/2017, de 30 de marzo); protección de datos personales en el campo de las comunicaciones electrónicas (informe 12/2017, de 30 de marzo); reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo (informe 13/2017, de 26 de abril); propuesta de Directiva sobre el mercado interior de la electricidad (informe 14/2017, 26 de abril); protección de datos personales en su tratamiento por las instituciones y órganos de la Unión (informe 15/2017, de 26 de abril); Sistema de Información Schengen (informe 16/2017, de 17 de mayo); facultades de las autoridades de los Estados miembros en materia de competencia (informe 17/2017, de 17 de mayo); conciliación de las vidas familiar y profesional (informe 18/2017, 22 de junio); fijación del marco jurídico del Cuerpo Europeo de Solidaridad (informe 19/2017, de 22 de junio); reforma de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (informe 20/2017, 28 de septiembre); Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud (informe 21/2017, de 18 de octubre); centralización de información estatal sobre condenas a nacionales de terceros países y apátridas (informe 22/2017, de 18 de octubre); establecimiento del programa Europa Creativa 2014-2020 (informe 23/2017, de 18 de octubre); financiación de los partidos políticos europeos (informe 24/2017, de 8 de noviembre); lucha contra el fraude y falsificación de medios de pago (informe 25/2017, de 8 de noviembre); derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril (informe 26/2017, de 8 de noviembre); concesión de ayuda financiera a Georgia (informe 27/2017, de 8 de noviembre); fijación del marco para la circulación por la Unión de datos no personales (informe 28/2017, de 8 de noviembre); recursos para la cohesión económica (informe 29/2017, de 8 de noviembre); Agencia de Ciberseguridad de la UE (informe 30/2017, de 8 de noviembre); supervisión macroprudencial del sistema financiero (informe 31/2017, de 13 de diciembre); modificación de las normas sobre restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores (informe 32/2017, de 13 de diciembre); modificación de normas sobre compraventa a distancia (informe 33/017, de 13 de diciembre); normas sobre mercados e instrumentos financieros y acceso a la actividad de seguro (informe 34/2017, de 13 de diciembre); modificación de la Autoridad Europea de Supervisión (informe 35/2017, de 13 de diciembre); o normas sobre el mercado interior del gas natural (informe 36/2017, de 13 de diciembre).

122. Se consideró, en concreto, que la Comisión no había justificado por qué diversas materias del Reglamento deberían regularse a nivel de la UE y entendía que debería hacerse “a nivel nacional porque se refieren a condiciones locales particulares”. Se trata, por ser precisos, de los artículos de la propuesta de Reglamento que regulan los periodos de liquidación de desvío y negociación de la energía (art. 7.4), los actos delegados (arts. 31.3, 46.4, 55, 56.1, 57.1 y 59.11), la configuración de la zona de oferta (art. 13), la convergencia progresiva de los métodos de fijación de tarifas de transporte y distribución por recomendación de la Agencia Reguladora Europea (art. 16.9), la creación de los centros operativos regionales (art. 32), la configuración de mecanismos de capacidad (art. 23) o la no aceptación de las evaluaciones nacionales para permitir los mecanismos de capacidad; Dictamen motivado 1/2017 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 26 de abril de 2017, sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad, especial apdo. 3.

123. En este caso la Comisión Mixta consideró que la propuesta no se adecuaba al principio de subsidiariedad por resultar incongruente la ampliación a servicios nacionales de una norma de acceso a servicios internacionales y, sobre todo, por no haberse acreditado por la Comisión ni la necesidad de la iniciativa ni el valor añadido que aportaría la iniciativa de la Unión; Dictamen 2/2017 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2017, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Euro-

emitió informe de no conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad; y, por lo que respecta a la participación de las CCAA, en el primer caso los parlamentos Cataluña, La Rioja, Cantabria y País Vasco remitieron un escrito comunicando la toma de conocimiento, el archivo o la no emisión de dictamen motivados, mientras que en el segundo tan solo se recibió informe del Parlamento de Galicia comunicando el archivo del expediente.

A partir de estos datos cabe constatar, en primer lugar, el escaso número de dictámenes de vulneración de la subsidiariedad que ha emitido la Comisión Mixta. En realidad, no es algo peculiar de año 2017, sino que se constata también con carácter general en años anteriores.¹²⁴

Llama la atención también, en segundo lugar, la escasa intensidad del control ejercido por los parlamentos autonómicos y el desigual interés según CCAA.¹²⁵ De hecho, si se toma como consideración la práctica del año 2017 son solo cinco parlamentos autonómicos los que regularmente comunican a las Comisión Mixta el archivo, no emisión de informe o la toma en consideración de la propuesta.¹²⁶ Dicha situación no es tampoco muy diferente de la vivida en ejercicios anteriores.

En tercer lugar, sin necesidad de entrar en ejemplos concretos convendría poner de manifiesto que se trata en todo caso de un control sobre el cumplimiento de los criterios de la subsidiariedad (suficiencia, eficacia comparativa y dimensión) y, en modo alguno, del cumplimiento de criterios de oportunidad (política) de la medida que pretenda adoptar la Unión. Este control queda obviamente limitado al ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión, ya

peo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE) nº 1073/2009, relativo a los comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses, especialmente apdos. 2 y 3.

124. En 2015 se tramitaron 9 informes y se emitió un dictamen de vulneración, que afectaba a la propuesta de Reglamento sobre la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el uso de alimentos y piensos modificados genéticamente en su territorio (dictamen 1/2015, de 16 de junio), y un dictamen de observaciones (dictamen 8 de octubre de 2015), sobre la propuesta de Directiva para intensificar las reducciones rentables, en el que se consideró que se cumplía el principio de proporcionalidad, pero no procedía aplicar el principio de subsidiariedad. En 2014 se tramitaron 44 informes y se emitió un único dictamen de vulneración, que afectaba a la modificación del Reglamento sobre asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y su colaboración con la Comisión (dictamen 1/2014, de 21 de enero). En 2013 la Comisión tramitó 89 informes y emitió 8 dictámenes de vulneración. En 2012 fueron 20 los informes tramitados, 6 los dictámenes con observaciones y 5 los dictámenes de vulneración. En 2011 se tramitaron 17 informes y se emitieron 2 dictámenes de vulneración. Y en 2010 fueron 22 los informes tramitados, conteniendo observaciones dos de ellos.

125. No debería malinterpretarse la afirmación de que existen algunos parlamentos regionales que han sabido ejercer con mayor fortuna el control político de la subsidiariedad que les encomendaba el Tratado de Lisboa. Véase, por ejemplo, el interesante análisis de Maribel GONZÁLEZ PASCUAL, "Los parlamentos regionales y el mecanismo de alerta temprana (su aplicación en el Parlamento Vasco)", *Revista Vasca de Administración Pública* 2012, núm. 93, pp. 37-64. En relación con otros parlamentos autonómicos, véase *supra*, nota 18.

126. Se trata, casi siempre, de los Parlamentos de La Rioja, Cataluña, Cantabria, País Vasco y Galicia.

que en el ámbito de las competencias exclusivas existe una obligación de actuar por parte de la Unión y no cabe, pues, aplicación alguna del principio de subsidiariedad, por muy intenso que su efecto pueda resultar sobre las competencias de las CCAA (o del Estado). Con todo, con la perspectiva que brinda casi una década de ejercicio de este control, bien puede afirmarse que se ha mostrado como infundado el riesgo que vislumbramos en su momento de que los parlamentos (nacionales y regionales) pudiesen caer en la tentación de utilizar este mecanismo de control sobre la subsidiariedad para introducir (inadecuadamente) criterios de oportunidad política en contra de las propuestas de la Comisión,¹²⁷ con independencia de que en algún momento –especialmente en los primeros pasos de su puesta en marcha– pudiera haberse producido alguna actuación discordante.

Finalmente, como conclusión puede afirmarse que, en verdad, no creemos que la participación autonómica en el mecanismo haya dado todos los resultados esperados. De hecho, el examen relativo al trabajo desarrollado durante los años 2014, 2015, 2016 y 2017 permite afirmar que durante ese periodo temporal no se ha presentado ningún informe negativo por parte de ningún parlamento autonómico.

Y, por cierto, en el momento en que acabamos de celebrar el vigésimo aniversario de Declaración Fundacional de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) quizá sería buena ocasión para abrir una reflexión seria sobre su papel futuro. Quizá no esté de más recordar la conveniencia de apurar mejor las potencialidades que demanda el principio democrático en el espacio jurídico europeo multinivel; si nos merece escrutinio atento en el plano europeo (papel del Parlamento Europeo) y nacional (Cortes Generales y actuación de la Comisión Mixta), también deberíamos mostrarlo en el plano regional, constatando así que su papel tiene todavía amplio margen de mejora.

6.– Consideraciones finales: claroscuros de un sistema de participación a la espera de consolidación constitucional y práctica

6.1.– *La articulación de la participación regional en la UE es cosa de los Estados*

Resulta difícilmente rebatible que la UE es una *Unión de Estados* en la que éstos siguen ostentando su clásica condición de “señores de los tratados”. Por ello, la idea de una “Europa de las regiones” no pasa de ser un atractivo recurso dialéctico o, a lo sumo, una (lejana) aspiración política.

127. Tal riesgo lo constatamos en su momento como uno de los más serios en los que podían incurrir los parlamentos nacionales y regionales; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La nueva regulación del régimen de reparto de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, en *ib.* (coord.), *op. cit.* (*El Tratado de Lisboa...*), especialmente p. 288. En idéntico sentido se pronunciaron también otros relevantes autores, como por ejemplo Andreu OLESTI RAYO, “El Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas”, *Informe de las Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pp. 68-88, especialmente p. 86.

No obstante, es igualmente irrefutable que la pertenencia a la Unión tiene una incidencia muy profunda en el ámbito de competencias de las regiones con competencias legislativas propias, como es el caso de las CCAA españolas. Precisamente por ello la propia Unión ha abierto su sistema institucional a una cierta participación regional. Pero, al margen del papel del inerte Comité de las Regiones,¹²⁸ esta posible participación regional pasa por el filtro estatal. En primer lugar, porque esta posible participación regional afecta fundamentalmente al proceso interno de conformación de la voluntad estatal en temas europeos; y ciertamente hay bastantes Estados miembros sin estructura descentralizada a los que les resulta completamente ajena toda esta discusión. Y, en segundo lugar, porque cuando los tratados constitutivos aceptan también una cierta proyección regional directa en el entramado institucional de la Unión, especialmente en la esfera de la Comisión y el Consejo, también se requiere la previa regulación interna en cada Estado.

Es más, como derivación de la obligación de la Unión de respetar escrupulosamente la identidad nacional inherente a las estructuras constitucionales de cada Estado miembro (art. 4.2 TUE), parece claro que este aspecto no podría ser de otra forma. Así, su articulación concreta se deja, por imperativo de los tratados, en manos de los Estados y, por tanto, el alcance y eficacia de estos mecanismos dependerá en buena medida del modelo concreto por el que libremente opte cada Estado miembro.

6.2.— *El modelo español presenta deficiencias notables...*

En el caso español, esta articulación de la participación autonómica sigue sin encontrar (aún) encaje expreso en la Constitución. De esta manera, a la espera de una reforma constitucional, es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los propios Estatutos de Autonomía los que han ido fijando las pautas generales de toda la acción exterior de las CCAA, incluida también la propia de la UE. Por ello, en tanto no exista en la Constitución una cláusula europea que se haga eco expreso del derecho de participación de las CCAA en los asuntos europeos y establezca las líneas generales de sus modalidades de actuación, nos encontraremos en una insatisfactoria situación jurídica con sensación de permanente interinidad. Por tanto, en nuestra opinión, sería más que recomendable una reforma constitucional que incluyera una nueva cláusula europea en la que se recogiese un precepto expresamente dedicado a la participación de las CCAA en los asuntos europeos. Este precepto debería incluir, a nuestro juicio, cinco elementos fundamentales, a saber, la previsión del principio general de participación de las CCAA en la conformación de la voluntad del Estado en asuntos europeos, la presencia de representantes de los gobiernos autonómicos en las delegaciones españolas en la UE, la participación de los parlamentos autonómicos en el control de la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsi-

128. La idea de reforzar el papel del Comité de las Regiones (meramente consultivo) para insertar lo con competencias decisorias propias en entramado decisorio de la Unión y vertebrar así una participación institucional activa de las regiones con competencias legislativas propias puede resultar intelectualmente atractivo, pero no nos parece muy realista, al menos en el corto plazo.

diariedad, la posibilidad de que las CCAA soliciten al Gobierno el ejercicio de acciones judiciales ante el TJUE y, finalmente, la previsión constitucional sobre la forma de regular las condiciones establecidas en los apartados anteriores.¹²⁹

En cualquier caso, con o sin reforma constitucional, no puede ocultarse que el modelo de participación que tenemos en vigor resulta en la práctica manifiestamente mejorable. Con carácter general, la participación sigue sometida de manera excesiva a la llave del Estado, que frecuentemente depende de la voluntad política de cada momento. Esto ha tenido como consecuencia, por ejemplo, que los órganos encargados de articular la participación multilateral ni siquiera se hayan reunido durante años, como prueban los casos particulares de la Conferencia de Presidentes y de la CARUE, a pesar de que en ambos casos sus respectivos reglamentos internos exigen al menos un reunión por año. Lo mismo ha ocurrido con la mayor parte de los mecanismos bilaterales. Este hecho resultaría tanto más preocupante si se constatará, como sostiene un sector relevante de la doctrina más reputada, que el impulso o retroceso de la actividad de esta Conferencia depende en realidad de las mayorías políticas existentes en cada momento en el Congreso de los Diputados.¹³⁰ Además, en caso de falta de acuerdo o de incumplimiento de los acuerdos ya alcanzados, no existen tampoco mecanismos constitucionales suficientes para proteger eficazmente la posición de las CCAA.

A ello se le suma, por añadidura, el efecto de las deficiencias intrínsecas del propio sistema autonómico español, especialmente su carácter permanentemente abierto, pero también el elevado nivel de conflicto competencial (por las dos

129. El fundamento de esta propuesta lo hemos desarrollado ya en dos trabajos anteriores a los que ahora nos remitimos; *vid. supra*, nota 6. Sí podemos, a título meramente académica y de provocación para el debate, proponer una posible redacción de ese precepto, que iría acompañado de dos disposiciones previas dedicadas respectivamente a los principios generales y al papel de los poderes del Estado, la siguiente:

“1. Las Comunidades Autónomas participarán en la formación de la voluntad del Estado en asuntos europeos cuando se vean afectadas sus competencias (exclusivas) o sus intereses singulares, así como en la ejecución y aplicación del Derecho de la Unión Europea en los términos previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

2. Representantes de los gobiernos de las Comunidades Autónomas podrán formar parte de las delegaciones españolas en la Unión Europea.

3. Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas participarán en el mecanismo de control de la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad cuando en el ejercicio de competencias no exclusivas de la Unión se vean afectadas competencias legislativas de las Comunidades Autónomas.

4. Las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno el ejercicio de acciones judiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pudiendo el Gobierno rechazar la solicitud cuando así lo aconsejen razones (imperiosas) debidamente justificadas.

5. La forma y condiciones de la participación prevista en los apartados anteriores se fijarán en un Convenio de colaboración entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, que deberá ser refrendado por las Cortes Generales”.

130. Cfr. Maribel GONZÁLEZ PASCUAL, *op. cit.* (*Las Comunidades Autónomas...*), *supra*, nota 74.

partes involucradas);¹³¹ la inadecuación del Senado para articular la posición regional en materia europea; las correlativas carencias evidentes en materia de cooperación (tanto vertical como sobre todo horizontal), echándose claramente de menos foros adecuados de carácter horizontal en los que las CCAA puedan concertar sus posiciones comunes frente al Estado; y, sobre todo, en más ocasiones de las deseables, la inadecuada asunción por todos los actores en juego del capital principio de lealtad federal.¹³²

Además, descendiendo a un plano más concreto, en el ámbito de la CARUE el escaso número de reuniones y el carácter no suficientemente operativo de sus decisiones lastra en buena medida su operatividad real; la buena cooperación técnica entre las oficinas en Bruselas no se traslada de manera suficientemente satisfactoria al ámbito interno; e incluso hay ámbitos, como por ejemplo la política de cohesión, en los que la administración del Estado no termina de aprovechar suficientemente las capacidades técnicas y la experiencia acreditada (incluida las actuaciones en Bruselas) de algunas CCAA.¹³³

Incluso, en otro orden de cosas, cabe plantearse también la existencia de un cierto ámbito para el mejor uso de las potencialidades que exige el principio democrático. Si nos encontramos en la UE dentro de un espacio multinivel, en el que tanto en el plano europeo (papel del Parlamento Europeo) como en el nacional (actuación de la Comisión Mixta) se demanda una mejora de los mecanismos de participación y control democrático, no vemos motivos para no plantear idéntica demanda en el ámbito autonómico. Acaso sea momento de plantearse también si los parlamentos autonómicos están asumiendo adecuadamente su papel en temas europeos, empezando por su participación en el

131. Desde el inicio de la XII Legislatura el Tribunal Constitucional ha sentenciado 113 impugnaciones, no habiéndose producido ningún desistimiento, ni por parte del Estado ni por parte de las CCAA, y se han dado también 8 incidentes de ejecución de sentencia. Refiriéndonos exclusiva al año 2017, sobre el que versa este *Informe de las CCAA*, el Estado interpuso contra las CCAA 4 conflictos, 20 recursos y 24 impugnaciones. Por su parte, las CCAA interpusieron en 2017 contra el Estado 3 conflictos, un recurso y 4 impugnaciones. Es decir, se han dado en total 7 conflictos, 21 recursos y 28 impugnaciones, habiendo sido sentenciados por el TC en ese periodo tan solo 7 asuntos. Llama la atención que en 2017 (como también había ocurrido en 2015 y 2016) no se diera ningún desistimiento (ni del Estado ni de las CCAA), a diferencia de lo ocurrido en el pasado (por ejemplo en 2004 fueron 23, en 2000 fueron 27 y en 1987 se alcanzó la cifra de los 41 desistimientos) y correspondía tanto al Estado como a las CCAA. Véase a este efecto el *Informe sobre conflictividad Estado-Comunidades Autónomas durante la XII Legislatura: 19 de julio de 2016-31 de enero de 2018*, Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Públicas, Madrid, 2018.

132. Aun a riesgo de entrar en un campo repetitivo colindante con la pesadez, no nos cansaremos de reiterar el carácter nuclear que en todo sistema federal se da al principio de lealtad federal (*Bundestreue*). Sin su asunción sincera por todos los actores territoriales y su garantía efectiva por el Tribunal Constitucional en su papel de árbitro –más allá de su frecuente enunciación– no podrá haber un funcionamiento adecuado de un sistema territorial descentralizado con reparto de competencias legislativas entre el Estado y las regiones. Y, sinceramente, en nuestro Estado de las Autonomías estamos muy lejos de alcanzar el umbral mínimo exigido en esta materia.

133. Véase, en este sentido, el documentado trabajo de Ana María CARMONA CONTRERAS y Mario KÖLLING, *loc. cit.* (“La participación de las CCAA en ...”), nota 75.

control de la subsidiariedad y no olvidando tampoco la debida labor de control de sus respectivos gobiernos autonómicos en temas europeos.

En suma, nos encontramos, aún lejos del nivel de certeza constitucional, seguridad jurídica y eficacia a los que debería aspirar nuestro sistema descentralizado.

6.3.– ... pero su funcionamiento es a pesar de todo bastante razonable

Ahora bien, no conviene tampoco exagerar tales deficiencias. Se han dado pasos muy relevantes que, sin llegar al umbral marcado por los modelos alemán o austríaco, han supuesto un sustancial avance respecto al vacío inicial existente. Por un lado, en el plano normativo, los acuerdos alcanzados en la CARUE han concedido a las CCAA prerrogativas nada desdeñables (participación en diversos comités de la Comisión, presencia en diversas formaciones del Consejo y en sus grupos de trabajo, interlocución directa en la REPER a través del consejero de asuntos autonómicos, un incipiente acceso al TJUE, etc.). Puede existir, en efecto, una fundada sensación de aplicación de los acuerdos sobre participación directa a modo “piloto automático”,¹³⁴ pero no deja de existir un cumplimiento razonable de dichos acuerdos.

En este mismo orden de cosas, la Ley reguladora de la Comisión Mixta Congreso-Senado de la UE ha abierto el mecanismo político *ex ante* de control del principio de subsidiariedad por las Cortes Generales a una participación de los parlamentos regionales que es plenamente homologable con la existente en otros Estados federales de nuestro entorno. Puede que la realidad práctica de la participación en el control de la subsidiariedad haya producido también cierta sensación de insatisfacción en algunas CCAA; especialmente considerando que la emisión de informes negativos por los parlamentos regionales ha sido más que parca. Pero, en realidad, bien podría concluirse que, en su momento, se levantaron excesivas expectativas respecto de un mecanismo de control (político y judicial) que tiene antes que nada un carácter eminentemente técnico y que excluye *per se* cualquier cuestión de oportunidad de la medida propuesta por la Unión. Insatisfacción ésta que probablemente no sea privativa de las CCAA y sea compartida también, en cierta medida, por los propios parlamentos nacionales.

Por otro lado, por mucha crítica merecida que se quiera realizar, en la dimensión práctica, tanto el Estado como las CCAA en términos generales han mostrado también cierta altura de miras en sus actuaciones y el funcionamiento de los mecanismos citados puede considerarse más que razonables. Desde la vertiente del Estado, no nos parecen en absoluto justificadas las críticas que

134. Como se ha afirmado en la doctrina, la circunstancia de que los mecanismos de participación de las CCAA en la Comitología, el Consejo o los grupos de trabajo, que se analizarán a continuación, “están ya en gran medida automatizados, y de que los reajustes necesarios en el funcionamiento cotidiano de los mismos corresponde a otras Conferencias Sectoriales, también son factores que contribuyen a que el interés de los actores participantes en la Conferencia pueda ser menor”; Ana M. CARMONA CONTRERAS y Mario KÖLLING, *loc. cit.* (“La participación de las CCAA...”), nota 75, p. 262-263.

consideran que las Leyes de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y de Tratados y otros Acuerdos internacionales hayan tenido como intención recentralizar competencias asumidas por las CCAA en materia de acción exterior o de participación en la UE.¹³⁵ Antes al contrario, al margen de las críticas técnico-jurídicas que sin duda puedan hacerse a las nuevas disposiciones, han servido más bien para acotar el alcance de la competencia de coordinación del Estado en materia exterior, que le reconoce el Tribunal Constitucional. En nuestra opinión, aunque ciertamente no seamos el observador más neutral en esta cuestión, la Ley 25/2014, sobre tratados y otros acuerdos internacionales es escrupulosamente respetuosa con las competencias de las CCAA en materia exterior¹³⁶ y lo propio cabe decir también de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado. Por tanto, difícilmente puede sostenerse, por ejemplo, que la exigencia de informe previo (no vinculante) en el caso de la apertura de oficinas autonómicas en el exterior suponga una limitación a la actuación de las CCAA en los asuntos europeos. Antes al contrario. Se trata de informes técnicos no vinculantes cuyo único objetivo es constatar la compatibilidad de las acciones de las CCAA con la política exterior del Estado (Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado) y con el Derecho en vigor (Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales). Por lo demás, la litigiosidad que se ha producido durante los últimos meses en vía constitucional y contencioso-administrativa se debe, más bien, al uso manifiestamente desleal (e ilegal) que una concreta Comunidad Autónoma ha hecho durante los últimos años de sus competencias en la materia. Y no puede predicarse en modo alguno del resto de CCAA.

Cosa diferente es que quizá sí quepa recoger algunas críticas a propósito de un cierto desinterés del Gobierno durante estos mismos últimos años por aprovechar mejor las potencialidades que brindan los acuerdos ya aprobados; e incluso quepa también seguir constatando a veces la pervivencia de una desconfianza (casi innata) del Gobierno frente a la posible actuación exterior de las CCAA, cuya cura no solo puede provenir del ejercicio leal de sus atribuciones

135. Existe, en efecto, un muy concreto sector doctrinal que, a la luz de las Leyes 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y de la Ley 25/2014, sostienen la existencia de un regreso a una concepción expansiva de la competencia estatal en materia de relaciones exteriores e incluso un “soslayamiento de la doctrina constitucional”. Véase, por ejemplo, Joan RIDAO MARTÍN, “La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado”, *Revista General de Derecho Constitucional* 2015, núm. 20, www.iustel.com

136. A este respecto uno de los constitucionalistas españoles más solventes en materia autonómica ha considerado que “[l]a Ley confiere una esfera suficiente a las CCAA, regula de forma novedosa y racional los derechos de las Comunidades Autónomas en el marco del ejercicio de la competencia estatal y, en fin, establece un sistema de control razonable sobre las actuaciones autonómicas que pudieran incidir en la reserva estatal”; Rafael BUSTOS GISBERT, “El debate sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas: acción exterior de las Comunidades Autónomas”, en *Informe de las Comunidades Autónomas 2013*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2014, pp. 71-92, especialmente pp. 85-86. Por nuestra parte, hemos realizado un estudio in extenso de los preceptos de la Ley que afectan a las Comunidades Autónomas (arts. 49 a 53) en Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Javier Díez-Hochleitner (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2016.

por las CCAA. O que, desde la orilla de las CCAA, también quepa reclamar una mayor coordinación en la puesta en práctica de los mecanismos de participación estudiados. Pero, en términos generales, estas CCAA han dado sobradas muestras de responsabilidad en su actuación exterior en momentos de profunda crisis económica e incluso han sabido desplegar por iniciativa propia dosis de coordinación horizontal desconocidas en el pasado. Sinceramente, no creemos que la asunción por las CCAA de los deberes impuestos por los mecanismos de participación articulados por los Acuerdos de la CARUE de 1997 y 2004 pueda merecer crítica severa. Más bien al revés. Ciertamente, el nivel de intensidad de la actuación es dispar según cada Comunidad Autónoma, pero no deja de resultar perfectamente comprensible en razón de su diferente dimensión, interés, asimetría constitucional e incluso expectativas de lo que cada una de estas CCAA espera de los asuntos europeos.

En nuestra opinión, en conclusión, el modelo español de participación autonómica en los temas europeos presenta deficiencias considerables, pero en su conjunto ha alcanzado un nivel de funcionamiento práctico que, a la vista del vacío constitucional y la forma dispersa en que se ha ido construyendo, funciona de forma razonablemente satisfactoria.

6.4.– ... y seguirán dando (mucho) que hablar

Sea como fuere, de cara al futuro, resulta incierto e imprevisible el papel que corresponderá a las regiones en un mundo crecientemente globalizado en el que la propia Unión se enfrenta a la incertidumbre generada por el *Brexit* y habrá de esforzarse por no perder su papel de actor internacional protagonista.¹³⁷ Cabrá seguir discutiendo a propósito de si la pertenencia a la Unión resulta un peligro o una oportunidad para el federalismo interno de los Estados miembros de corte descentralizado.¹³⁸ Pero, de momento, es deber de todos cumplir lealmente con los compromisos asumidos en la materia y tratar de avanzar en la mejora del sistema a través de las reformas pertinentes, empezando por la constitucional.

Por otro lado, parece imprescindible constatar que el secesionismo no está en modo alguno justificado. Ni tiene justificación jurídica posible ni, en nuestra personal opinión, encuentra en nuestro contexto constitucional y europeo defensa política plausible.¹³⁹ Pero tampoco cabe aceptar que a la sombra de la ame-

137. Véase, por ejemplo, Gurutz JÁUREGUI BERECIARTU, “Globalización, regiones y gobierno multinivel en la UE”, en AAVV, *El Tratado de Lisboa y las regiones*, Vitoria-Gasteiz, 2009, pp. 217-239.

138. Cabe recordar, a este respecto, las interesantes reflexiones, aunque referidas al mundo germánico, de Ingold PERNICE, “Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz”, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1993. Por nuestra parte, seguimos manteniendo la posición expresada en *El federalismo supranacional: ¿un nuevo método para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Vitoria, 2003.

139. Coincidimos, finalmente, con Roberto L. BLANCO VALDÉS en su conclusión de que “[e]l secesionismo no está (...) justificado en España ni por la tan predicada como insostenible tesis de la carencia de descentralización, en un Estado que es realmente federal; ni por el hecho completamente falso, de que en él no se haya producido un altísimo reconocimiento de nuestra

naza secesionista se parapeten posiciones que intenten socavar los mecanismos de participación autonómica ya consolidados o incluso esconda pretensiones, más o menos encubiertas, de recentralización competencial o paralización de los instrumentos ya existentes en el Estado autonómico. Va, pues, en beneficio de todos que se “normalice” cuanto antes la situación institucional catalana, de tal forma que podamos acometer en un futuro cercano una reforma constitucional desde el sosiego, la reflexión y, sobre todo, la predisposición para el pacto y negociación leal.

Entre tanto, no deberíamos echar en saco roto la preocupación extrema por el inexorable proceso de deterioro que están sufriendo nuestras instituciones constitucionales. Está en juego la calidad de nuestra democracia y la preservación de la esencia del Estado de Derecho.

pluralidad política, económica, social y cultural; ni por la existencia, meramente imaginaria, de un nacionalismo español agresivo y prepotente, que supuestamente pretendería acabar con tal descentralización y tal pluralidad”; *El laberinto territorial español – Del cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, p. 417.