

## **LAS REGIONES Y LA ACCIÓN EXTERIOR: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA (ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL)**

Manuel Pérez González\*  
Universidad Complutense de Madrid

### **Resumen**

A fin de garantizar una participación regional efectiva en el proceso de integración europea, parece necesario reforzar en el interior de cada Estado miembro de la Unión Europea, los mecanismos institucionales de diálogo y colaboración entre las instancias estatales centrales y las autonomías territoriales. En el presente trabajo se toma como referencia el sistema constitucional español, dando cuenta de los resultados conseguidos hasta ahora en esa dirección de cooperación interinstitucional con proyección europea.

**Palabras clave:** Acción exterior, Comunidades Autónomas, regiones autónomas, entidades subestatales, cooperación interinstitucional, Galicia, Unión Europea, integración europea.

### **Abstract**

With the aim of guaranteeing an effective regional participation in the european integration process, it appears necessary to re-inforce within each of the E.U member States, the institutional mechanisms of dialogue and collaboration between Central Government and Autonomous Regions. In this study a reference is made to the Spanish constitutional system, stating the results achieved to date in that line of inter-institutional cooperation with european projection.

**Keywords:** *External diffusion of the activities*, Autonomous Communities, Autonomous Regions, *sub-state entities*, interinstitutional cooperation, Galicia, European Union, european integration.

---

Recibido: 24/11/06. Aceptado: 10/01/07

\* Catedrático de Derecho Internacional Público

Aprovecho la oportunidad de colaborar en esta prestigiosa Revista jurídica, editada por una Universidad a la que por tantas razones estoy ligado, para volver a reflexionar sobre las cuestiones relativas a la participación de las regiones en la construcción de una Unión Europea cada vez más sólida, más transparente y más enraizada en las necesidades y las expectativas de los ciudadanos, sin perder de vista el hecho de que, en tanto que Unión de Estados a la vez que de pueblos de esos Estados, la Unión Europea debe respetar ante todo la identidad nacional de sus miembros, esto es, de los veinticinco (por ahora) Estados que la integran. Debo decir, por lo demás, que esta “vuelta a la reflexión” por mi parte coincide con un momento en que, por diversas circunstancias, parece estar alcanzando tintes casi pasionales la discusión sobre la “cuestión territorial” en España, lo que se refleja entre otras cosas en la tensión suscitada a raíz de iniciativas como la propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi (“Plan Ibarretxe”) o la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. En lo que a este último se refiere, cabe observar —sin entrar aquí en juicios cualitativos desde la óptica de la legalidad constitucional— el énfasis puesto por los proponentes de la reforma en las cuestiones atinentes a las “relaciones de la Generalidad con la Unión Europea” y a la “acción exterior de la Generalidad”, a las que se consagran sendos capítulos del Estatuto (artículos 184 a 201). Digamos solamente que, en su paso por el Congreso de los Diputados, ciertas pretensiones exorbitantes contenidas en la propuesta de reforma presentada en su día por el Parlamento de Cataluña (deber del Estado de incorporar representantes de la Generalidad en *todas* las delegaciones españolas ante la Unión Europea incluso cuando los asuntos tratados no afecten a las competencias sino al simple interés de Cataluña, designación por la Generalidad de representantes en el marco de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, gestión directa y exclusiva de los fondos europeos por la Generalidad en el marco de sus propias competencias, dirección por la Generalidad de la defensa jurídica de sus posiciones en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, etc.)<sup>1</sup> fueron corregidas o rechazadas oportunamente<sup>2</sup>. Añadamos,

<sup>1</sup> Ver el texto de la propuesta de reforma presentada por el Parlamento de Cataluña en B.O.C.G., Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 210-1, 21 de octubre de 2005, 127/000003, sobre todo arts. 184, 187, 190 y 191.2.

<sup>2</sup> Las correspondientes correcciones o rechazos resultan patentes en el dictamen de la Comisión Constitucional sobre la propuesta de reforma: ver al respecto B.O.C.G., Congreso

por lo demás, que, aprovechando la presente coyuntura de reformas estatutarias en varias comunidades autónomas, algunos Estatutos que habían nacido “cojos” en lo que se refiere a la proyección exterior y/o europea, como el de Valencia, han podido beneficiarse de la introducción de disposiciones al efecto (artículos 61 y 62 del Estatuto valenciano)<sup>3</sup> que los equiparan con los de otras autonomías territoriales, respetando, en todo caso, las reglas del juego ínsitas en el bloque de constitucionalidad.

### **1. La autonomía regional en la escena internacional y europea**

La participación de las regiones en el proceso de la integración europea sigue estando presente en el debate político y jurídico que se desarrolla en el día de hoy en torno al futuro de la Unión Europea. En el seno de ésta, la Convención encargada de reflexionar y de discutir propuestas sobre dicho futuro no dejó de abordar esta delicada cuestión, que tantas y tan encontradas pasiones levanta en el seno de diversos Estados miembros de la Unión. Por su parte, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, basado en el proyecto elaborado por la citada Convención, ha venido a incorporar nuevas referencias a las regiones sobre las ya contenidas en el Derecho originario de la Unión tras las sucesivas reformas de Maastricht, Amsterdam y Niza. Entre las novedades aportadas al efecto por el nuevo texto convencional —que tras los *referenda* negativos en Francia y Holanda debe aguardar paciente su segunda oportunidad y en su caso transmutarse— hay que destacar sin duda la posibilidad abierta para las regiones de participar, siquiera por vías oblicuas, en el control político (previo) del respeto del principio de subsidiariedad a través de la actuación de los Parlamentos nacionales (Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, artículos 2, 5 y 6), así como en el control jurisdiccional del mismo a través del *locus standi* del Comité de las Regiones para interponer ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea recursos contra actos legislativos europeos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta

---

de los Diputados, Serie B, Núm. 210-14, 22 de marzo de 2006, 127/000003, Dictamen de la Comisión. El texto de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía, figura en el B.O.E. de 20 de julio de 2006.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (B.O.E. de 11 de abril de 2006).

(Protocolo citado, artículo 8); todo ello sobre la base de reconocer, junto al nivel central, los niveles regional y local en la regulación del principio de suficiencia (artículo I-9.3 del Tratado constitucional).

Digamos de entrada que, en general, los procesos de integración supranacional emprendidos en el continente europeo y en otras latitudes, no están reñidos con los procesos internos de descentralización política que experimenta un número cada vez mayor de Estados, incluidos algunos de configuración tradicionalmente unitaria. Dejando aparte —cosa no fácil— los componentes emocionales que inevitablemente hacen acto de presencia en todo debate sobre la configuración político-territorial del Estado, es posible abordar esta cuestión desde un punto de vista práctico y, si se me permite, “utilitario”, en la medida en que la adopción de ciertas técnicas de organización de los poderes estatales en un contexto de cooperación inter-institucional que evite las duplicidades innecesarias de medios y esfuerzos y fortalezca la actuación combinada de los distintos niveles de poder, puede contribuir a potenciar la eficacia de la acción estatal<sup>4</sup>.

Ya en un plano de proyección exterior o, más específicamente, de proyección europea, con vistas a seguir avanzando en el proceso que conduzca a la construcción de una Unión Europea cada vez más sólida, es posible decir, parafraseando al órgano que en el seno de la Unión representa a las colectividades regionales y locales, que “el derecho de participación de las autoridades locales y regionales en la definición de las políticas y decisiones de la Unión Europea contribuye a lograr el objetivo fundamental del artículo 1 del Tratado, según el cual “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”, y está al servicio del objetivo del principio de subsidiariedad según se establece en el artículo 5 del Tratado de la C.E. que estipula que en los ámbitos que no sean de su competencia, la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente a nivel nacional, y regional o local”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. Nuestro estudio “El papel de las regiones en el proceso de integración europea: aspectos institucionales”, en *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea / The Government of Europe. Institutional Design for the European Union* (J.M. Beneyto Pérez, dir.), Dykinson, S.L., Madrid, 2003, pp. 279-298; p. 280.

<sup>5</sup> Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de noviembre de 2001 sobre “La participación de representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y del Comité de las Regiones en los Consejos informales”, segundo considerando.

En cualquier caso, la Unión Europea incluye al presente en su seno diversos Estados de estructura territorial compleja (Alemania, Austria, Bélgica, España) junto a otros en los que el proceso de descentralización política ha experimentado ciertos avances (Italia, Reino Unido) o ha respondido a la singularidad de ciertas realidades regionales (Portugal —Madeira y Azores—, Finlandia —islas Aaland—). Y tras la última ampliación una Unión europea de veinticinco Estados y doscientas cincuenta regiones no podrá desentenderse de las cuestiones ligadas a la existencia del hecho regional en continuo ascenso. Y no sólo en lo que pueda referirse a la búsqueda de soluciones para corregir los desequilibrios interterritoriales (regiones fronterizas, regiones ultraperiféricas, regiones en declive industrial) sino también a la necesidad de incorporar a las entidades regionales —el nivel “subnacional” de decisión— al proceso de construcción de una Europa más coherente e integrada.

La cuestión de cómo el Estado se estructura internamente es una cuestión que pertenece al Derecho público interno de cada Estado. Ahora bien, el hecho de que la estructura de un Estado sea territorialmente compleja puede suscitar el problema de la repartición de competencias entre las instancias estatales centrales y las colectividades territoriales (dotadas de una mayor o menor autonomía, según los distintos sistemas constitucionales) en lo que se refiere, entre otras cosas, a la proyección exterior de la actividad del Estado.

El que sea el Estado, a través del gobierno y, en general, de los poderes centrales, el conductor de la acción exterior, no es óbice para que, con distintos grados de intensidad y bajo distintas pautas de actuación, según las posibilidades que el correspondiente orden estatal deje abiertas en el doble terreno jurídico y político, esas colectividades territoriales se proyecten hacia el exterior a través de diversos cauces. Son dignas de mención en este sentido las iniciativas de las regiones orientadas a crear estructuras colectivas dentro de lo que cabría llamar “asociacionismo interregional” (Asamblea de las Regiones de Europa, Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa dentro del Consejo de Europa, Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, etc.), así como los esfuerzos de las colectividades territoriales de distintos Estados —algunos de ellos de estructura unitaria, como Francia— por canalizar su colaboración, a título de cooperación transfronteriza o, más en general, interterritorial, a través de acuerdos de Derecho privado o en su caso de Derecho público

incluyendo la posible creación de organismos de animación o, excepcionalmente, de organismos con poderes decisorios. Sin olvidar las iniciativas transnacionales de fomento o promoción que en diversas esferas —económica, comercial, cultural, etc.— despliegan algunas regiones en el ámbito exterior.

## 2. El caso español

La Constitución española de 1978 configura al Estado español, desde el punto de vista de la organización político-territorial, como un Estado de estructura compleja (Estado de las autonomías), caracterizado por la existencia de unas comunidades autónomas dotadas de un cierto nivel de autogobierno (incluida, en su caso, la capacidad para dictar leyes) en orden a la gestión de sus respectivos intereses. La propia Constitución establece, mediante un sistema de listas competenciales *ratione materiae*, las posibilidades de acción de esas comunidades autónomas, posibilidades que se han ido concretando, de modo diverso según las opciones y, en definitiva, según los intereses de cada comunidad, a través de los estatutos de autonomía y de otros actos secundarios de transferencia de funciones y servicios del plano estatal al autonómico.

Una de las “materias” sobre las que el estado tiene competencia exclusiva según el artículo 149 (apartado 1, 3ª) de la Constitución, es la de las “relaciones internacionales”. Esta genérica reserva competencial no ha sido, sin embargo, un impedimento para la incorporación, en los Estatutos de autonomía sucesivamente aprobados, de cláusulas de participación *interna* de las comunidades autónomas en las dos fases, ascendente (fijación de la voluntad del Estado en la celebración de tratados o en la adopción de resoluciones por parte de órganos internacionales o supranacionales) y descendente (ejecución interna de esos tratados o resoluciones) de los procesos normativos internacionales<sup>6</sup>. Otra cuestión, abierta al debate, es la de la posible flexibilización interpretativa de esa reserva competencial a fin de dar cabida a

---

<sup>6</sup> Ver al respecto, dentro de una abundante y variada literatura, M. Pérez González y J. Pueyo Losa, “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp. 13-88; pp. 34-50. Ver también M. Pérez González, “La acción exterior del Estado y las autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1987, pp. 257-362; pp. 294-312.

diversas aperturas (cooperación transfronteriza, contactos con órganos o instituciones internacionales) en el plano, ya, de la participación *externa* de las autonomías territoriales en la conducción de la acción exterior.

Dentro de la expresión “relaciones internacionales” utilizada en la Constitución para delimitar la esfera de la competencia estatal exclusiva, puede decirse que, junto a un núcleo duro de actividades necesariamente reservadas a los poderes centrales del Estado (capacidad para celebrar tratados, *ius belli ac pacis*, derecho de legación, responsabilidad internacional), existe un conjunto de actividades en las que la participación autonómica puede abrirse camino.

Esta es la conclusión a la que ha llegado el Tribunal Constitucional a través de una jurisprudencia progresiva, que se ha ido desarrollando en relación con una serie de asuntos litigiosos en los que, de un modo u otro, aparecen involucradas las “relaciones internacionales” (artículo 149, 1, 3ª de la Constitución) o algunas de sus singulares manifestaciones como el “comercio exterior” (artículo 149, 1, 10ª) o la “sanidad exterior” (artículo 149, 1, 16ª). En la mayoría de las ocasiones, el Tribunal se enfrentó con conflictos en los que lo que estaba en juego era el deslinde de facultades de ejecución interna de tratados u otros actos internacionales —sobre todo en los supuestos de compartición o concurrencia competencial entre el Estado y la autonomía territorial—; pero, en algunos casos, la cláusula de reserva del artículo 149, 1, 3ª fue invocada ante el Tribunal en relación con actuaciones autonómicas intentadas con proyección *ad extra* (promoción exterior del turismo, acuerdos con entes públicos extranjeros, contactos con órganos o instituciones internacionales, participación en competiciones deportivas internacionales...).

No parece oportuno aquí el analizar la jurisprudencia evolutiva del Tribunal Constitucional en este orden de cosas<sup>7</sup>. Pero sí puede ser útil recordar cómo, después de haber sentado las bases para una clarificación o depuración conceptual de las “relaciones internacionales” en su sentencia 153/1989, de 5 de octubre, sobre co-producciones cinematográficas, el Tribunal pudo pronunciarse de modo abierto y ponderado sobre el alcance

---

<sup>7</sup> A esta tarea hemos dedicado otros trabajos, entre ellos “El espacio de acción exterior de las autonomías territoriales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”, en *Mélanges Pierre Vellas. Recherches et réalisations*, Pedone, Paris, 1995, pp. 181-203.

de la cláusula de reserva estatal del artículo 149, 1, 3ª de la Constitución en su sentencia 165/1994, de 26 de mayo, con ocasión del conflicto de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra un Decreto de 1988 del Gobierno vasco por el que se creaba un Gabinete para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, encargado entre otras cosas de coordinar las relaciones entre las instituciones públicas vascas y las europeas, dentro del cual se encuadraría, según el propio Decreto, su oficina en Bruselas. En esta sentencia, el Tribunal entendió que la posibilidad de las comunidades autónomas de llevar a cabo actividades de proyección exterior “debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales”. Así, por vía de exclusión el Tribunal viene a admitir en esta sentencia la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, a condición de que tal conexión o relación no incida en la reserva estatal del artículo 149, 1, 3ª de la Constitución o perturbe el ejercicio de las actividades que la integran; excluyendo en este sentido que entes subestatales integrados en los Estados miembros de la Unión Europea “puedan relacionarse con las instituciones comunitarias concluyendo pactos o acuerdos o comprometiendo de otro modo la responsabilidad estatal”. Con esta apreciación el Tribunal vuelve a dejar claro —reproduciendo un punto de vista expresado en sentencias anteriores (sentencia 172/1992, de 29 de octubre; sentencia 80/1993, de 8 de marzo)— que el único interlocutor *oficial* de las instituciones europeas no es otro que el Estado, es decir, el conjunto de los órganos estatales centrales. Pero, sin perjuicio de esta apreciación, la posición del propio Tribunal es considerar que, fuera del núcleo que constituye el contenido esencial de la rúbrica “relaciones internacionales”, cabe una posibilidad de acción exterior regional; y así, en lo que se refiere al Gabinete y a la Oficina creados por el citado Decreto vasco, el Tribunal, considerando que sus funciones se constriñen a tareas modestas de seguimiento e información de las actividades de las instituciones europeas que no inciden en cuanto tales en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado, no constituyen una

actuación autonómica *ultra vires*, por lo que procede declarar la validez del Decreto de referencia<sup>8</sup>.

Ahora bien, el despliegue por las comunidades autónomas de una actividad exterior propia o su participación en la acción exterior del Estado<sup>9</sup>, han de anclarse en los principios básicos de cooperación entre las distintas instituciones estatales y de lealtad constitucional (la *Bundestreue* o lealtad federal del sistema alemán). Bien entendido que los dos principios, que están en estrecha relación entre sí, se aplican en una doble dirección, y, así, pueden servir tanto para asegurar el respeto de las respectivas capacidades del Estado y de las colectividades territoriales evitando riesgos de recíprocas invasiones competenciales como para justificar, en aras de la necesaria coherencia de la política exterior del Estado, el ejercicio de funciones de coordinación de las iniciativas regionales por parte de las instancias estatales centrales; de ahí que, como dice el Tribunal Constitucional en su citada sentencia 165/1994, dentro de la competencia exclusiva del Estado “se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales”.

Por otra parte, a la hora de reivindicar para las comunidades autónomas posibilidades de acción que poseen entidades regionales de otros países del entorno europeo, se debe tener en cuenta que las soluciones o recetas no son universales en el sentido de válidas para todos los casos. Habrá que estar al diseño constitucional de cada país en lo que se refiere a la distribución de poderes y facultades entre las instancias centrales y las colectividades territoriales. Así, en lo concerniente a la posibilidad de que representantes regionales participen en las reuniones del Consejo de la Unión Europea e incluso lleguen a asumir la representación de su propio Estado

---

<sup>8</sup> En relación con esta sentencia puede consultarse nuestro trabajo “La ‘onda regional’ en Bruselas y el ámbito del poder exterior”, en la *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, 3, 1994, pp. 899-915.

<sup>9</sup> Un deslinde conceptual de estos dos aspectos de la proyección exterior de las autonomías territoriales, con apoyo en un examen de la práctica, puede verse en dos esclarecedores trabajos de J. Pueyo Losa publicados en esta misma Revista: “Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado”, en *Dereito*, vol. III, 2, 1994, pp. 9 y ss., y “La participación de Galicia en las relaciones internacionales del Estado”, en *Dereito*, vol. IV, 2, 1995, pp. 161 y ss.

dentro de dicha institución —posibilidad abierta a raíz de la nueva redacción, introducida en Maastricht, del artículo 146 (hoy 203) del Tratado de la C.E.—, no resulta fácil trasplantar fórmulas de participación como las aplicadas en Bélgica, donde el gobierno federal carece en absoluto de competencias en ciertas materias (cultura, educación, juventud, vivienda y ordenación del territorio) gestionadas en Consejos sectoriales, a sistemas como el español, en el que, además de no existir competencias exclusivas puras de las comunidades autónomas, las complejas relaciones creadas entre el poder central y los poderes autonómicos tan sólo permitirían la inclusión de representantes de éstos —uno o dos tal vez— en la representación española en las formaciones del Consejo en que se trataran asuntos de la exclusiva competencia de las comunidades autónomas —varias o todas— o de relevante interés para ellas<sup>10</sup>.

Hecha la salvedad que queda expuesta, procede advertir que, en lo que concierne a la participación (directa o externa e indirecta o interna) de las autonomías territoriales en la gestión de los asuntos comunitarios europeos, se presenta como cuestión previa la necesidad de asegurar que dichas autonomías se sientan copartícipes en la adopción de decisiones a nivel europeo, contribuyendo a fijar la posición negociadora del Estado en orden a la elaboración de los actos y políticas de la Comunidad Europea, ejecutando en su propia sede territorial esos actos y políticas dentro de los límites de sus competencias *ratione materiae*, e incluso destacando representantes propios ante las instituciones u órganos de la Unión, a condición, en este caso, de que dichos representantes actúen incardinados en las correspondientes delegaciones estatales.

Para ello se hace indispensable institucionalizar el diálogo interno, creando estructuras de cooperación entre el Estado y las autonomías. En España, además de diversos órganos con competencias sobre cuestiones europeas en la esfera de la administración central, existen órganos mixtos

---

<sup>10</sup> Para una visión comparada de la práctica constitucional de varios países europeos y las dificultades para trasplantar soluciones de unos a otros, puede consultarse la obra colectiva *La acción exterior comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (M. Pérez González, dir.), Instituto Vasco de Administración Pública, vol. I, 1994, vol. II (Código comparado), 1996; en especial nuestra ponencia de síntesis titulada “la acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas; Un ensayo de recapitulación”, pp. 325-342; pp. 328-330.

o de encuentro integrados por representantes de la administración central y de las administraciones autonómicas, entre los que destacan, por su progresiva consolidación en la práctica, las conferencias sectoriales. A diferencia de lo que ocurre en otros países de la Unión Europea, no existe en España ningún órgano de coordinación de composición exclusivamente autonómica que pudiera servir de interlocutor del ejecutivo central en el diálogo inter-institucional.

Un primer ensayo en esta dirección lo representó la celebración, el 28 de octubre de 2004, de una Conferencia de Presidentes de los ejecutivos autonómicos —con inclusión, no obstante, del Presidente del Gobierno y del Ministro de Administraciones Públicas, lo que convierte a la Conferencia (pendiente, por otra parte, de su futura institucionalización) en un puro órgano de encuentro—, en la que se abordaron, *inter alia*, cuestiones sobre la participación autonómica en los asuntos europeos (participación en el Consejo de la Unión Europea, incorporación de funcionarios propuestos por las Comunidades autónomas a la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, impulso dentro del Senado de un mecanismo, a través de la Comisión General para las Comunidades Autónomas, en lo que concierne al control político del respeto del principio de subsidiariedad).

En 1988 se optó por conducir el diálogo entre el Estado y las comunidades autónomas a través de la citada figura de las conferencias sectoriales, creándose al efecto la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas<sup>11</sup>, destinada a servir de foro regular para abordar, en clave de colaboración, los diversos temas que plantea la participación de las comu-

---

<sup>11</sup> La C.A.R.C.E. adoptó el acuerdo de su propia institucionalización el 29 de octubre de 1992 (B.O.E. de 3 de octubre de 1993). Con posterioridad, y a fin de dotar de una regulación legal al sistema de participación y de articulación del mecanismo de cooperación representado por la Conferencia, se procedió a promulgar la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (B.O.E. de 15 de marzo de 1997), la cual, con ligeros retoques produce el texto del acuerdo de institucionalización. En 1994, el ámbito temático de la Conferencia habría sido ampliado para dar cabida en él al "tratamiento de las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y en particular de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias" (Resolución de 24 de octubre de 1994, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la aplicación del Acuerdo por el que se modifica el de institucionalización de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, ampliando su ámbito temático; B.O.E. de 27 de octubre de 1994). Esta ampliación del ámbito temático de la Conferencia vendría a quedar reflejada en la Ley 2/1997.

nidades autónomas en el proceso comunitario de adopción de decisiones. Cuestiones como las relativas al suministro de información por el Estado a las comunidades autónomas sobre el desarrollo del proceso de adopción de decisiones a nivel europeo, la técnica normativa para incorporar las directivas comunitarias al Derecho interno y para completar reglamentos y decisiones, las fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones comunitarias, etc., son cuestiones que entran en el ámbito temático de la citada Conferencia. En el haber de ésta se encuentran, por lo demás, significativos acuerdos alcanzados en su seno. Dos de ellos fueron suscritos en 1990, y se refieren, respectivamente, a ayudas públicas<sup>12</sup> y a la intervención de las comunidades autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias<sup>13</sup>: en ambos se establecen unos mecanismos de colaboración internos que aseguran que cualquier tipo de comunicación (notificación de ayudas públicas, respuesta a una carta de emplazamiento de la Comisión) entre las comunidades autónomas y las instituciones europeas deberá canalizarse a través de órganos de la administración central, señaladamente la Secretaría de Estado para la Unión Europea. Otro acuerdo, adoptado en 1994, es el relativo a la participación interna de las Comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales<sup>14</sup>: en él se diseña un procedimiento-marco de cooperación entre las

---

<sup>12</sup> Adoptado el 21 de noviembre de 1990 (B.O.E. de 8 de septiembre de 1992).

<sup>13</sup> Adoptado, como el anterior, el 21 de noviembre de 1990 (B.O.E. de 8 de septiembre de 1992). Este Acuerdo, centrado exclusivamente en la participación autonómica desde la óptica de lo que podría calificarse como "legitimación pasiva" (respuesta a cartas de emplazamiento de la Comisión, preparación de la defensa en casos contenciosos ante el Tribunal de Justicia cuando sea España la parte demandada), no cubría importantes aspectos de la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas en la vertiente de la "legitimación activa" (recursos de anulación o de inacción dirigidos contra instituciones comunitarias, recursos por incumplimiento dirigidos contra otros Estados miembros, etc.), lo que condujo a cubrir ese vacío mediante la adopción en el seno de la propia C.A.R.C.E., el 11 de diciembre de 1997, de un nuevo Acuerdo, el Acuerdo entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (B.O.E. de 2 de abril de 1998), que vino a sustituir al Acuerdo de 1990, dejándolo sin efecto.

<sup>14</sup> Este Acuerdo fue alcanzado en el seno de la C.A.R.C.E. el 30 de noviembre de 1994, y su publicación se dispuso por resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado

comunidades autónomas y el Estado que deberá aplicarse en las distintas conferencias sectoriales, tanto en lo que se refiere a la fase ascendente (así, cuando los aspectos esenciales de un asunto europeo afecten a las competencias legislativas exclusivas de las comunidades autónomas, si en el procedimiento de concertación interno previo a la decisión del Consejo de la Unión Europea se ha llegado a una posición común entre ellas, ésta será tomada en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado) como en lo que se refiere a la fase descendente o de ejecución interna de la normativa comunitaria<sup>15</sup>.

Precisamente esta fase descendente o aplicativa es la que ha generado un mayor volumen de conflictividad constitucional, teniendo en cuenta las dificultades, derivadas de los delicados problemas de deslinde de competencias autonómicas y estatales, que pueden surgir a la hora de determinar a qué institución, del Estado o de la comunidad autónoma, corresponde ejecutar la norma o la política comunitaria, incluso por vía legislativa de adaptación. No es ocioso subrayar aquí que las competencias de ejecución *lato sensu* del Derecho comunitario (incluidos, pues, los dos aspectos del desarrollo legislativo y de la simple ejecución administrativa de las disposiciones europeas) siguen a las competencias *ratione materiae*, de modo que a la institución (estatal central o autonómica) que tenga la competencia sobre la materia "tocada" por la norma comunitaria, y en la medida que la tenga (legislación básica, legislación de desarrollo, ejecución por vía reglamentaria), le corresponderá, en la misma medida, la competencia de ejecución interna de dicha norma. No otra cosa se quiere significar en el ya citado acuerdo de 1994 sobre la participación interna al decir que "la aplicación en España del Derecho comunitario europeo debe llevarse a cabo conforme a la distribución

---

para las Administraciones Territoriales [hoy Secretaría de Estado de Cooperación Territorial] (B.O.E. de 27 de marzo de 1995).

<sup>15</sup> En lo que concierne al necesario proceso de institucionalización del dialogo Estado-autonomías en asuntos comunitarios, ver J. Pueyo Losa, "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, 1, 1989, pp. 29-78. Y, en lo que se refiere en concreto al Acuerdo de 1994 sobre la dimensión interna de la participación autonómica, ver las consideraciones críticas que hace ese mismo autor en su ya citado trabajo "La participación de Galicia..." (*supra*, nota 9), pp. 169-103, y en "La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja", en *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas* (J. Pueyo Losa y Ma. Teresa Ponte Iglesias, eds.), Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1997, pp. 199-258; pp. 240-247.

de competencias resultante del bloque de constitucionalidad". En este terreno, más quizá que en ningún otro, se hace necesario acordar, a través de un diálogo estructurado entre las comunidades autónomas y el Estado, unas reglas del juego que permitan una ejecución coordinada y equilibrada de las normas comunitarias por las distintas instancias del Estado, teniendo en cuenta la necesidad de resolver las delicadas cuestiones que se presentan, sobre todo, en los supuestos de competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las comunidades autónomas. A través de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha procurado ir resolviendo esas cuestiones, partiendo del principio según el cual son las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las comunidades autónomas a propósito de la aplicación de las disposiciones europeas (sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, entre otras), toda vez que, según el propio Tribunal, el orden competencial interno no resulta alterado ni por el ingreso de España en las Comunidades europeas ni por la promulgación de normas comunitarias (sentencia 115/1991, de 23 de mayo, entre otras)<sup>16</sup>.

En lo que se refiere, ya, a la participación directa o externa, se han ido produciendo avances paulatinos a pesar de las reticencias iniciales derivadas de una interpretación rígida y estrecha de la cláusula de reserva estatal de las relaciones internacionales ex artículo 149,1,3ª de la Constitución; interpretación a la que en un principio estuvo aferrado el propio Tribunal Constitucional hasta la relativa apertura de su jurisprudencia en este orden de cosas con su ya citada sentencia 165/1994. Es de recordar aquí que el 28 de septiembre de ese año el Senado aprobó una moción apuntando a la futura "inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las comunidades autónomas o de expertos en la delegación española que acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas", lo que de alguna manera sentaba las bases de una posible participación —"externa" sólo en un cierto sentido al no canalizarse sino a través de la incrustación de representantes regionales en

---

<sup>16</sup> Ver al respecto, además de las contribuciones citadas *supra* en notas 6 y 7, nuestro trabajo "La acción exterior de los entes descentralizados en la construcción europea", en *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional* (F.M. Mariño Menéndez, ed.), Universidad Carlos III de Madrid/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, pp. 145-169; pp. 163-165.

las correspondientes delegaciones estatales— en la esfera de la Comisión y del Consejo de la Unión Europea<sup>17</sup>. En lo que respecta a la Comisión, y avanzando en esta dirección de presencia institucional, se alcanzó en 1997 un acuerdo, negociado en el seno de la Conferencia para asuntos relacionadas con las Comunidades Europeas, que, en consonancia con uno de los puntos del pacto de investidura y gobernabilidad suscrito en abril de 1996 por el Partido Popular y Convergència i Unió, vino a abrir la posibilidad de una representación autonómica ante diversos comités o grupos de trabajo de la Comisión (en un principio cincuenta y cinco, a los que se añadirían en 2002 otros cuarenta y siete para un nuevo período). Un aspecto a dilucidar en relación con este tipo de participación es la adecuada selección de los comités en los que *ratione materiae* la presencia autonómica a través de la correspondiente delegación estatal estaría justificada, teniendo en cuenta sobre todo el reparto interno de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

En lo que concierne a la participación en la esfera del Consejo —verdadero caballo de batalla de las reivindicaciones de colectividades regionales de Estados federales como Alemania, Austria y Bélgica—, se produjo en 2004 un importante avance en nuestro país con la adopción en el seno de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, el 9 de diciembre de dicho año, de dos acuerdos: el Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo, y el Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea<sup>18</sup>. Estos dos acuerdos vienen a hacer realidad una aspiración expresada por las comunidades autónomas —con desigual énfasis o interés según los casos— a partir de la posibilidad abierta por la nueva redacción del artículo 146 (hoy 203) del Tratado de la C.E. Diversas iniciativas debatidas en el Congreso de los Diputados a raíz de sendas proposiciones de los grupos nacionalistas vascos apuntaban ya a la presencia de un representante de las comunidades autónomas en la delegación española ante el Consejo, bien

---

<sup>17</sup> Cfr. nuestro trabajo citado en la nota anterior, pp. 165-167.

<sup>18</sup> Ambos Acuerdos, cuya publicación fue ordenada por resolución de 28 de febrero de 2005 de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, figuran en el B.O.E. de 16 de marzo de 2005.

porque se vean afectadas competencias autonómicas o porque la singularidad o importancia autonómica de la materia que vaya a tratarse así lo aconseje (posición del grupo socialista), bien porque se traten asuntos para los cuales tengan competencia exclusiva las comunidades autónomas (posición del grupo popular). La alegación por parte del Gobierno de dificultades técnicas e incluso constitucionales para hacer viable aquella participación condujo en su día a que la cuestión quedara en suspenso. Los dos acuerdos de 2004, sobre todo el segundo, han venido a desbloquear la situación, instaurando un sistema de participación autonómica en el Consejo que, con base en el principio de lealtad recíproca entre el Estado y las autonomías territoriales, facilita la incorporación de un representante autonómico a la delegación española en las reuniones de ciertas formaciones del Consejo (cuatro hasta ahora, con posibilidad de ulteriores ampliaciones) en los asuntos que afecten a competencias de las comunidades autónomas, así como, en su caso, la inclusión de representantes autonómicos en delegaciones estatales ante diversos grupos de trabajo y otras instancias preparatorias del Consejo coincidentes, obviamente, con los ámbitos de actuación de las formaciones del Consejo seleccionadas para facilitar la participación. Bien entendido que el representante autonómico, elegido en el seno de la correspondiente Conferencia sectorial especializada en asuntos que son tratados en la respectiva formación del Consejo, actúa dentro de la delegación española en nombre de todas las comunidades autónomas y no de la suya sola y expresa la posición común de las comunidades autónomas que hayan manifestado su interés a través de un proceso de deliberación en el seno de la Conferencia sectorial de que se trate. Como se ha indicado con acierto, “la existencia o no de una posición común autonómica será un elemento clave en la concreción de las posibilidades de intervención del representante autonómico, así como un límite evidente a la discrecionalidad dejada en manos del jefe de la delegación, máxime cuando el Acuerdo establece expresamente que ‘la posición común de las Comunidades Autónomas habrá de ser debidamente tenida en cuenta a lo largo de todo el proceso de negociación’”<sup>19</sup>. Hasta ahora, el sistema de participación establecido por los Acuerdos de 2004 ha funcionado sin

---

<sup>19</sup> J. Martín y Pérez de Nanclares, “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 22, septiembre-diciembre 2005, pp. 759-805; p. 788.

perturbaciones y en clave de colaboración constructiva. El tiempo dirá si, además, se revela como un instrumento útil de fijación de posiciones integradas y coherentes en la fase ascendente de la formación de la voluntad del Estado español en la elaboración y adopción de acuerdos en el seno de la Unión Europea.

Apuntemos, por lo demás, en esta vertiente directa o “externa” de la participación, la creación de *lobbies* regionales ante las instancias europeas a través de las oficinas autonómicas en Bruselas —práctica hoy generalizada en los distintos Estados de la Unión Europea y que responde a fórmulas jurídicas (fundación, patronato, sociedad mercantil, etc.) muy diversas—<sup>20</sup>, así como el reconocimiento de un muy limitado *locus standi* de las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para los recursos que en su calidad de personas jurídicas puedan interponer contra decisiones europeas de las que sean destinatarias o que les afecten directa e individualmente (artículo 230 del Tratado de la C.E.). Y tomemos, en fin, nota del hecho de que los intereses y las expectativas de las autonomías territoriales pueden canalizarse a través de la Consejería para Asuntos Autonómicos dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que, en su nueva regulación aportada por uno de los acuerdos de 2004, viene a configurarse ya como una figura verdaderamente representativa de los intereses autonómicos al ser designados sus miembros a propuesta de las propias comunidades autónomas y previo consenso entre ellas en el marco de la Conferencia para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, superando así la inicial regulación del Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre<sup>21</sup>, que contemplaba al Consejero para Asuntos Autonómicos como una pieza de extracción estatal y no autonómica al ser designado por el Estado.

---

<sup>20</sup> Interesantes observaciones sobre las oficinas regionales en Bruselas, desde la perspectiva de su consideración como entidades a medio camino entre el *lobby* y la acción diplomática, pueden encontrarse en la monografía de J.L. de Castro Ruano *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 257-288.

<sup>21</sup> B.O.E. de 21 de septiembre de 1996.

### 3. Los desarrollos derivados de la dinámica del proceso de integración

En sus esfuerzos por afianzar su posición en tanto que actores involucrados en el proceso de construcción europea, las regiones habían conseguido antes de Maastricht discretos resultados —con éxito desigual, por otra parte, dadas las diferencias en la estructura político-territorial de los distintos Estados miembros de la Comunidad Europea y, por ende, la diversa disposición de éstos a aceptar una presencia regional sólida en aquel proceso—, bien pugnando en el plano interno por consolidar su participación en las fases ascendente y descendente de aplicación del Derecho comunitario, bien ensayando, en una proyección *ad extra*, diversas vías de inserción en los circuitos políticos comunitarios como medio para influir en los procesos decisivos de la Comunidad Europea (participación en ciertos órganos consultivos en el marco de la política regional comunitaria, conducción del diálogo entre las regiones y la Comunidad a través de la actuación de las organizaciones interregionales europeas como la creación de *lobbies* regionales bajo la forma de oficinas comerciales o de información destacadas en Bruselas, etc.).

Sin entrar aquí a valorar la entidad de los logros alcanzados, lo cierto es que Maastricht vino sin duda alguna a aportar un valor añadido en el avance regional hacia la consecución de un espacio político y jurídico de participación activa en la tarea de construcción de una Unión Europea digna de tal nombre. Y ello a través de varias vías.

Una de ellas es la consagración del principio de subsidiariedad, principio de sustancia federal que, aunque en el Tratado de la C.E. parece quedar constreñido a la regulación de las relaciones competenciales entre la Comunidad y sus Estados miembros (artículo 5, segundo párrafo), tiene virtualidad para incluir el nivel subestatal de decisión en el marco de unas relaciones triangulares entre el poder supranacional, el poder estatal y el poder regional. En una declaración conjunta de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad, incorporada al Acta Final de la Conferencia que adoptó el Tratado de Amsterdam, vino a señalarse que, para los gobiernos de esos tres países, “es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional”.

Otra vía es la posibilidad abierta para las regiones, a partir de la nueva redacción del artículo 146 (hoy 203) del Tratado de la C.E., de que representantes suyos ostenten o al menos compartan la representación estatal en el Consejo de la Unión Europea cuando en el seno de éste se traten cuestiones pertenecientes a la competencia regional.

Una tercera vía viene representada por aquellas disposiciones del Tratado de la C.E. que sancionan la especial relevancia de los intereses regionales en distintas políticas comunitarias como las relativas a la cultura (artículo 151), las redes transeuropeas (apartado 2 del artículo 154), la cohesión económica y social (segundo párrafo del artículo 158), la protección del medio ambiente (apartado 3 del artículo 174), etc.

Una cuarta vía, en fin, de particular relevancia desde el ángulo institucional, es la abierta por las disposiciones del Tratado de la C.E. que se refieren al Comité de las Regiones (apartado 2 del artículo 7, artículos 263, 264 y 265) y a los ámbitos en que este órgano puede desplegar sus competencias consultivas. A despecho de su carácter precisamente consultivo y no decisorio, esta pieza de la estructura organizativa de la Unión Europea asegura una indudable capacidad de influencia de las voces regionales en la conformación de los actos y las políticas a escala supranacional, sobre todo a través de los llamados dictámenes de iniciativa —junto a los preceptivos y a los que pueden ser solicitados por las instituciones—, que permiten al órgano representativo de las colectividades regionales y locales intervenir creativamente en el proceso de adopción de decisiones y, más en general, en el propio proceso de integración europea con sus propuestas. En las negociaciones de la Conferencia intergubernamental que condujeron a la firma del Tratado de Amsterdam el 2 de octubre de 1997, si bien se quedaron en la estacada bastantes aspiraciones de aquellas colectividades expresadas por el propio Comité de las Regiones (conversión de éste en institución, capacidad plena de acceso al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, legitimidad democrática de sus miembros, refuerzo de sus funciones consultivas, asociación estrecha al ejercicio del derecho de iniciativa legislativa del que goza la Comisión), se dieron, no obstante, algunos pasos adelante, singularmente en lo que se refiere a la capacidad de autoorganización del Comité, a la inclusión del Parlamento Europeo entre las instituciones consultantes y, sobre todo, a la apertura del espectro material de las funciones consultivas del Comité (extensión de la consulta preceptiva a nuevos campos como el

empleo, las cuestiones sociales, la salud pública, el medio ambiente, el Fondo Social, la formación profesional y el transporte; inclusión de los casos que afecten a la cooperación transfronteriza dentro de los supuestos de consulta facultativa)<sup>22</sup>.

No debe olvidarse, por lo demás, que el proceso de construcción de esa Europa que debe ser cada vez más sensible y, por tanto, más cercana a las demandas de los ciudadanos, en el cual la contribución regional y local está llamada a desempeñar un papel importante en sinergia con las iniciativas estatales, es un proceso que no está cerrado, antes bien, sigue adelante. Y ello obliga a no considerar, en este terreno de la participación de las colectividades territoriales, los modestos logros alcanzados con el Tratado de Amsterdam —pues en el de Niza se pasó de puntillas sobre las cuestiones que plantea dicha participación— como un punto final en el desarrollo institucional de la Unión Europea en proyección política.

Después de Niza, y ante la nueva Conferencia intergubernamental finalmente celebrada en 2004 con el objeto de proseguir las reformas del sistema institucional de la Unión Europea, el Comité de las Regiones ha venido reivindicando el intervenir en las discusiones conducentes a la preparación de la futura agenda europea<sup>23</sup>. Entre las razones apuntadas por el Comité en apoyo de esa reivindicación se aduce el hecho de que el nivel subnacional se verá directamente afectado por las reformas que se lleven a cabo: “En el debate sobre un mejor ordenamiento de las competencias a nivel europeo —dice el Comité— no se trata únicamente de crear mejores instrumentos jurídicos, sino también de revisar la distribución política de funciones entre la Unión y los Estados miembros en ámbitos políticos fundamentales. Sin embargo —prosigue el Comité—, muchas de estas tareas afectan el ámbito de responsabilidad de las regiones y los municipios, como, por ejemplo, la política de educación y cultura o la de investigación y tecnología y la medioambiental, pero también la política estructural regional y la política estructural agraria”<sup>24</sup>. La posición del Comité es, pues, que, ya que las

---

<sup>22</sup> Ver nuestra contribución sobre “Los otros órganos de la Unión” en la obra colectiva *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios* (M. Oreja Aguirre, dir.; F. Fonseca Morillo, coord.), vol. I, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 549-558.

<sup>23</sup> Ver en este sentido el Memorándum adoptado el 20 de septiembre de 2001 por el Comité sobre su participación en el debate estructurado sobre el futuro de la Unión Europea.

<sup>24</sup> Memorándum citado. 1.

colectividades regionales y locales desempeñan un papel importante en la aplicación sobre el terreno del Derecho comunitario y en algunos Estados miembros las regiones con competencias legislativas son responsables de la aplicación de las directivas europeas en determinados ámbitos, dichas colectividades podrían aportar su rica experiencia y sus puntos de vista específicos a la hora de evaluar la actual ordenación de las competencias y aportar mayor subsidiariedad y proximidad al ciudadano. El Comité ha señalado en esta línea que las regiones con competencias legislativas pueden desempeñar un papel de liderazgo en cuestiones regionales de varias maneras, entre ellas, promoviendo la descentralización, representando la causa regional en el debate sobre el futuro de la Unión Europea y ejerciendo su influencia política en el gobierno y el parlamento de sus respectivos Estados miembros<sup>25</sup>. En consonancia con ello, el Comité viene propugnando entre otras cosas que se reconozca a esas regiones de estatuto elevado ("regiones constitucionales") el derecho a iniciar procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el marco de una legitimación activa privilegiada en orden a la defensa de sus poderes. En el actual debate sobre el futuro de la Unión Europea, se ha llegado incluso a proponer para las regiones con altas cotas de autonomía un estatuto especial de "socio de la Unión", pero esta propuesta ha desatado las críticas de casi todos en el seno de la Convención que preparó el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y también en el seno del Parlamento Europeo con base en que la atribución de ese estatuto especial sólo a algunas regiones causaría una división que no sería ni oportuna ni viable.

Una institución que ha destacado en la defensa de las expectativas regionales en el contexto del proceso constituyente europeo es el Parlamento Europeo. Siendo la ausencia de los poderes regionales en este proceso uno de los signos externos del déficit democrático que aqueja a la Comunidad Europea, la extensión de la esfera de actuación supranacional operada en virtud del Tratado de Maastricht determina, según el Parlamento europeo, "la urgencia de asociar adecuadamente a (las colectividades regionales y locales) al entramado institucional comunitario en aras de la eficacia de las políticas

---

<sup>25</sup> Declaración de la Mesa del Comité de las Regiones de 26 de octubre de 2001 sobre el papel de las regiones con poderes legislativos en el proceso decisorio comunitario.

comunitarias”<sup>26</sup>. Un aspecto básico en orden a la consecución de esa asociación adecuada de las regiones y, en general, a la participación de las mismas en las decisiones que se adopten a nivel supranacional, es el de la incardinación de las competencias regionales en el sistema de relaciones entre las competencias de la Comunidad Europea y las de sus Estados miembros.

En el informe de 24 de abril de 2002 de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (ponente: Alain Lamassoure), se señala que los textos fundacionales de la Unión Europea no pueden seguir ignorando la existencia de las regiones en su calidad de interlocutores de las instituciones supranacionales que contribuyen tanto a incrementar la eficacia de las políticas comunitarias como a aproximar a los ciudadanos al proceso de construcción europea.

Teniendo esto en cuenta, se manifiesta en dicho informe el deseo de que la Unión Europea se muestre abierta a las propuestas tendentes a conseguir una mejor asociación de las colectividades territoriales en la preparación y, en su caso, la transposición de las normas europeas, dentro del respeto de las distintas Constituciones nacionales.

En todo caso, y como se señala en el propio informe, sigue y seguirá siendo competencia de los Estados miembros el promover, en el marco de sus respectivos ordenamientos, la participación adecuada de las regiones en los procesos de toma de decisión y representación en los asuntos europeos de cada país. De modo que, según se advierte en la exposición de motivos de dicho informe, debe quedar zanjada la vieja controversia sobre la “Europa de las regiones” que ha venido enturbiando la imagen de las regiones en este continente: “la Unión Europea está y seguirá estando constituida por Estados”; unos Estados que, no obstante, deberán tener en cuenta las consecuencias y a la vez las posibilidades de futuro del ascenso de los actores regionales en el contexto de la integración europea: del setenta al ochenta por ciento de los programas comunitarios son gestionados por las administraciones de las colectividades territoriales, y en cerca de la mitad de los Estados de la Unión Europea existen hoy regiones dotadas de competencias

---

<sup>26</sup> Resolución sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea, de 18 de noviembre de 1993.

legislativas. Ello obliga a no despreciar el hecho regional sino, antes bien, a tenerlo muy en cuenta a la hora de diseñar estrategias de integración: las regiones dentro de los Estados y con los Estados —al fin y al cabo las autonomías territoriales son tan Estado como otros órganos estatales— pueden y deben contribuir, desde sus propios presupuestos y capacidades de actuación, a forjar esa Europa cada vez más unida en la que las decisiones se tomen “de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”, según reza el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea.

#### **4. A modo de recapitulación**

En el marco del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas diseñado en la Constitución española vigente, corresponde en exclusiva a aquél la competencia sobre las “relaciones internacionales”. No obstante, ciertos aspectos de las relaciones internacionales situados fuera del núcleo duro de éstas (así, cooperación transfronteriza, contactos directos o indirectos con órganos internacionales, acciones de promoción exterior en el ámbito comercial o en otros ámbitos, cooperación para el desarrollo, apertura de oficinas en el extranjero) pueden ser objeto de una actividad llevada a cabo por las Comunidades Autónomas, por sí mismas o participando en los engranajes de acción exterior del Estado.

Por otro lado, en el plano interno, el proceso de desarrollo autonómico ha permitido reconocer a las Comunidades Autónomas una cierta capacidad para participar en la “fase ascendente” de la formación de la voluntad del Estado español en la elaboración de tratados o de actos normativos adoptados en el seno de organizaciones internacionales o supranacionales, así como para, en la “fase descendente” de la ejecución interna de esos tratados o de esos actos normativos (entre ellos las directivas comunitarias), adoptar medidas de aplicación de los mismos en sede autonómica en el marco, obviamente, de las propias competencias de la Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional ha contribuido con su jurisprudencia a la consolidación de ese proceso de reconocimiento.

Desde hace algún tiempo viene produciéndose en España un encendido debate en torno a la cuestión territorial, que afecta tanto a la Constitución (cuya eventual reforma parece apuntar a la conversión del Senado en una verdadera cámara de representación territorial) como a diversos Estatutos de

autonomía que, en la actualidad, están siendo objeto de procesos de reforma que, en mayor o menor medida, se orientan a la elevación de los techos competenciales autonómicos.

En lo que se refiere a la pertenencia de un Estado de estructura territorial compleja como España a la Unión Europea, ese debate no deja de tener repercusiones. Hay que partir, en todo caso, del dato de que la Unión Europea es una Unión de Estados a la que, en cuanto tal, le resulta indiferente la estructura territorial de éstos, lo que implica que la cuestión regional es ante todo una cuestión a resolver internamente por los propios Estados miembros de la Unión. Partiendo de esta premisa, y reconociendo que la incorporación de España a las Comunidades Europeas puede generar entre otras cosas una pérdida de competencias por parte de las Comunidades Autónomas –con el riesgo de que las instancias centrales del Estado “recuperen” esas competencias–, resulta comprensible que las Comunidades Autónomas reclamen en el plano interno mecanismos efectivos que compensen en cierta medida esa pérdida de competencias, propiciando una participación autonómica en el proceso interno de formación de la voluntad del Estado en las deliberaciones europeas, e incluso facilitando una cierta representación directa en el propio proceso decisorio comunitario.

Para ello, y sobre la base del principio de lealtad constitucional y de confianza recíproca entre las instituciones, ha ido articulándose progresivamente un proceso de diálogo entre el Estado y las Comunidades Autónomas que tiene su base principal en el mecanismo multilateral de las Conferencias sectoriales, singularmente de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). Se trata de un mecanismo de naturaleza gubernamental, a falta de un instrumento de cooperación de carácter legislativo que podría residenciarse en su día en el Senado si éste llegara a convertirse en órgano de representación de las autonomías territoriales. En el seno de la CARCE se han adoptado importantes acuerdos, entre los cuales son de destacar, en el plano del diálogo interno entre el Estado y las autonomías territoriales, el Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales, alcanzado en 1994, y, en el plano de la proyección externa hacia las instituciones comunitarias, los dos acuerdos, concertados a finales de 2004, que propician la representación autonómica, dentro de la

correspondiente delegación oficial española, en cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea (Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura) y en diversos grupos de trabajo del propio Consejo. De este modo, se da un paso más en la línea de proyección de las Comunidades Autónomas cerca de las instituciones europeas, que se había inaugurado en 1997 con un acuerdo sobre participación en ciertos órganos intergubernamentales en la esfera de la Comisión.

Por otro lado, en uno de esos dos Acuerdos de 2004, además de regularse la referida cuestión de la participación en el Consejo, se establece una nueva regulación de la “Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente (REPER) de España ante la Unión Europea”, cuya principal novedad es convertir al Consejero de Asuntos Autonómicos en la REPER, que había sido creado mediante Real Decreto en 1996, en una figura más representativa de los intereses autonómicos, al preverse ahora que la designación del Consejero provenga de las propias Comunidades Autónomas y sea consensuada previamente en el seno de la CARCE.

Finalmente, las “asimetrías competenciales” de las distintas Comunidades Autónomas y el inevitable reconocimiento del “hecho diferencial” de algunas de ellas ha justificado el recurso a mecanismos bilaterales de cooperación Estado-autonomía para el tratamiento de aquellas cuestiones propias de la participación en asuntos europeos que afecten en exclusiva a una determinada Comunidad Autónoma o que tengan para ella una vertiente singular en función de su especificidad autonómica.

La valoración de lo hasta ahora logrado puede considerarse positiva, pese a ciertas deficiencias del sistema de cooperación, que en su funcionamiento a veces son achacables al desinterés o a la falta de capacidad técnica de ciertas autonomías. Siguen, por lo demás, pendientes algunas cuestiones, como la reforma del Senado, el acceso de las autonomías con poderes legislativos propios al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (que depende de la eventual reforma de los Tratados), la posibilidad de instaurar circunscripciones electorales de base autonómica en las elecciones al Parlamento Europeo, la necesaria mejora de los mecanismos de cooperación “horizontal” entre las Comunidades Autónomas en temas europeos, o la convenien-

cia de dar cabida a las Comunidades Autónomas, si quiera por vías indirectas, en los mecanismos de control del respeto del principio de subsidiariedad previstos en el por ahora estancado proyecto de Tratado Constitucional europeo.