# LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN BRUSELAS: LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA*

**Josep Mª Castellà Andreu**
Profesor titular de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Cambios en el marco jurídico. 2.1. Los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la CARCE. 2.2. Los nuevos Estatutos de Autonomía (y el horizonte de la reforma constitucional). 2.3. Reformas en el Derecho comunitario. – 3. La participación de las Comunidades Autónomas a través de las delegaciones estatales en las instituciones y los órganos de la Unión. 3.1. La Comisión. 3.2. El Consejo. – 4. La participación individual de las Comunidades Autónomas en las instituciones y los órganos de la Unión. 4.1. El Parlamento Europeo. 4.2. El Comité de las Regiones. 4.3. Cooperación con otras regiones europeas. – 5. Las delegaciones de las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea. 5.1. Régimen jurídico y funcionamiento. 5.2. Las relaciones de las delegaciones. – 6. A modo de conclusión. – *Resumen-Resum-Abstract.*

## 1. Introducción

La participación interna y externa de las comunidades autónomas (CC.AA. en adelante) en la Unión Europea (UE) son complemen-

*Artículo recibido el 31/12/2007; aceptado el 09/02/2008.*

* Este trabajo tiene su origen en una investigación llevada a cabo en Bruselas de enero a marzo de 2007, gracias a la concesión de una beca AGAUR (BE) (Resolución de 7 de julio de 2006). El autor agradece la acogida en el Comité de las Regiones, particularmente del director adjunto para asuntos jurídicos Pedro Cervilla, Luisa Domenichelli y Damià Lluna, y en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Lovaina, del profesor Marc Verdussen. Para poder conocer de primera mano la situación actual de las oficinas de representación de las CC.AA. ante la UE y sus tareas, mantuve reuniones con sus responsables y funcionarios. En concreto con: Anna Terron, delegada del Gobierno de la Generalitat de Catalunya en Bruselas, Mireia Soler, adjunta a la delegada, e Imma Buldú-Freixa, coordinadora; con Isabel Barrios Bel y Cristina Domínguez, técnicas de la Oficina del Gobierno

tarias e inseparables. De hecho, son dos fases –sucesivas en principio, pero en parte simultáneas– de una misma participación en los asuntos europeos. Nos vamos a centrar en el papel que llevan a cabo las CC.AA. en Bruselas, diferente de la intervención de las CC.AA. en la fijación de la posición estatal en los órganos de colaboración vertical y que corresponde a la Administración del Estado su defensa ante las instituciones comunitarias. Aunque muchas veces se utilizan indistintamente los adjetivos "externa" y "directa" con base al hecho de que las CC.AA. intervienen directamente en las instituciones comunitarias, a mi juicio la mención a la participación externa permite englobar –y distinguir– la que es propiamente "directa", esto es, cuando cada Comunidad Autónoma participa en nombre propio, sea de forma individual, en el Comité de las Regiones (CdR), sea asociada con otras regiones (apartado 4), y la "indirecta", cuando la Comunidad actúa en representación de todas las CC.AA., formando parte de la Delegación estatal en el Consejo, o en los comités adscritos a la Comisión (apartado 3). En el ejercicio de una y otra modalidad participativa, destacan las oficinas de las CC.AA. en Bruselas (apartado 5), las cuales se erigen en estructuras de enlace entre la respectiva Comunidad y las instituciones europeas. De ahí el estudio de su régimen jurídico y de las relaciones que mantienen con la respectiva Administración autonómica, con las otras oficinas autonómicas, con la Representación Permanente española (REPER) y con las instituciones y los órganos comunitarios.

La amplitud de los temas apuntados impide un tratamiento exhaustivo de cada uno de ellos; nos importa más presentar un cuadro general de la situación presente, puesta en perspectiva histórica y

de Canarias; Remedios Bordiú Cienfuegos-Jovellanos, de la Casa de Asturias; Ignacio Felpeto Santero, director adjunto de la Oficina de Castilla-La Mancha; Manuel Jaen Palacios, delegado del Gobierno de las Illes Balears; María Lozano Úriz, delegada del Gobierno de Navarra; Ibon Mendibelzua, delegado de Euskadi; María Luisa Morillo Gutiérrez, técnica de la delegación de la Junta de Andalucía; Ana Ramos, delegada de la Fundación Galicia-Europa y Alba Mariño, asesora técnica; Juan Manuel Revuelta Pérez, director general de la Delegación de la Comunitat Valenciana; Alfredo Sánchez Gimeno, director de la Oficina de la Comunidad de Madrid, Inma Valencia Bayón, directora de la Oficina en Bruselas del Gobierno de Cantabria, y Juan Luis Muñoz Arbona, asesor del Gobierno de Ceuta. Además, desde las oficinas de Extremadura y Murcia me facilitaron por escrito la información requerida. En cambio, no fue posible contactar con las oficinas de Aragón y La Rioja. También me entrevisté con Sagrario Pérez Castellanos, coordinadora de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER española. A todos ellos mi agradecimiento. Las opiniones que se expresan en este trabajo corresponden por entero al autor del mismo.

apuntar una valoración que sirva para orientar la evolución futura. Apenas se mencionan los órganos responsables de los asuntos europeos autonómicos ubicados en la capital de la Comunidad, así como un análisis de experiencias comparadas que, aunque servirían para contextualizar mejor lo aquí tratado, desbordarían los límites razonables del estudio.

A la participación externa se refieren las reformas estatutarias de 2006 y 2007, al tratar de la participación de la Comunidad en los asuntos europeos. Esta novedosa y prolija regulación estatutaria debe situarse en un contexto preciso en el cual cobran sentido (apartado 2): 1), en relación con el Derecho interno, los acuerdos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), de 9 de diciembre de 2004, los cuales han abierto la participación de las mismas en cuatro formaciones del Consejo y en los respectivos grupos de trabajo, a la vez que han potenciado la figura de los consejeros autonómicos en la REPER. Pasados más de dos años desde su puesta en marcha, trataremos de realizar un primer balance. Y 2), la evolución tímida del Derecho comunitario que va abriendo espacios a la presencia regional en los asuntos europeos. El Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (que pasa a ser denominado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), fue firmado el 13 de diciembre de 2007 por los jefes de Estado y de Gobierno de los estados de la UE y está pendiente de ratificación por los estados miembros. Dicho Tratado, que supone por ahora la última etapa en el reconocimiento a las regiones de un espacio en el Derecho europeo, ha incidido en la extensión al interior de los estados del principio de subsidiariedad, posibilitando la intervención del CdR y de los parlamentos regionales en su control.

## 2. Cambios en el marco jurídico

### 2.1. Los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la CARCE

Los dos Acuerdos de 2004 suponen un importante paso adelante respecto de la situación precedente: si los acuerdos de 1994 se centraban en la participación a través de las conferencias sectoriales –dimensión interna y modalidad indirecta– ahora se da proyección

en Bruselas a la participación de las CC.AA. tanto en determinadas formaciones del Consejo como en sus grupos de trabajo; y si el Acuerdo de 1996 creaba el Consejero para Asuntos Autonómicos en la REPER ante la Unión, ahora se constituye la Consejería para Asuntos Autonómicos, cuyos miembros son nombrados a propuesta de las CC.AA.

Así, por un lado, uno de los Acuerdos de 2004 permite integrar en la Delegación española en el Consejo de Ministros a un representante autonómico con rango de Consejero del Consejo de Gobierno autonómico y su participación en las deliberaciones del Consejo. El Pleno de cada una de las diez conferencias sectoriales concernidas por los temas correspondientes a las formaciones ministeriales designa a dicho representante autonómico, que actúa en nombre de todas las CC.AA. "que hayan manifestado su interés en determinados asuntos que afecten a sus competencias" (3.1) por un periodo de "al menos" seis meses, coincidiendo con los semestres de las presidencias del Consejo.

Se formaliza un criterio de estabilidad que garantice la sucesión de representantes propuestos por las CC.AA. (3.2), de modo que todas las CC.AA. puedan ir participando y de este modo adquirir experiencia de lo que esto supone. El Acuerdo especifica las cuatro formaciones del Consejo en las que las CC.AA. pueden tomar parte "inicialmente" (2.1), por lo que no se excluye su ampliación futura: el Consejo de empleo, política social, sanidad y consumidores; el de agricultura y pesca; el de medio ambiente; y el de educación, juventud y cultura, por tratarse *a priori* de consejos cuyas decisiones inciden de forma destacada sobre competencias autonómicas.

El Acuerdo determina también los principios que rigen la actuación de los representantes de las CC.AA. (1.2): los de unicidad de la representación y de unidad de acción de España en el exterior, el de la necesidad de mantener y facilitar la capacidad de propuesta y de reacción de España en el sistema de adopción de decisiones, el de lealtad entre las instancias autonómicas y la estatal, el de corresponsabilidad para lograr la mayor eficacia en la participación autonómica, el de representación conjunta de las CC.AA., y el de responsabilidad del Estado en el resultado de las negociaciones. El Acuerdo no se olvida tampoco de la determinación del criterio para estable-

cer los asuntos en los que va a funcionar la representación autonómica: la conexión con las competencias de las CC.AA.[1]

Respecto del procedimiento que asegure la transmisión de documentación e información a todas las CC.AA., la fijación de una "posición común" entre ellas y su inserción en la posición del Estado, el Acuerdo remite a los instrumentos que las CC.AA. puedan determinar en cada sector y al Acuerdo de 1994 y la función de las conferencias sectoriales al respecto.[2] Estamos ante el primer supuesto práctico de concertación horizontal entre las CC.AA.[3] Por último, el Acuerdo alude al régimen de participación del representante autonómico en las reuniones de las formaciones del Consejo en tanto que miembro de pleno Derecho de la Delegación: presta asesoramiento al jefe de la Delegación en todo lo referente a la posición común adoptada por las CC.AA., puede intervenir en las deliberaciones cuando existe una posición común "siempre que lo estime oportuno" el jefe de la Delegación, que tiene la responsabilidad de las negociaciones y al que se deja un margen amplio de discrecionalidad (5).[4]

---

1. Esta conexión con las competencias introduce de entrada un elemento de rigidez al sistema, en lugar del más flexible de "interés", en Roig Molés, E.: *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 368.

2. De ese modo, se da un acicate para su relanzamiento. Así, Martín y Pérez de Nanclares, J.: "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *RDCE*, núm. 22, 2005, pág. 801. La posición común desde el Acuerdo de 1994 es el núcleo en torno al cual gira todo el procedimiento, ver Pérez Tremps, P. (coord.), Cabellos, M. A y Roig, E.: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas,* Marcial Pons-IEA, Madrid-Barcelona, 1998, pág. 297.

3. Roig Molés, E.: "La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004", en *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pág. 619. Sobre su ausencia ya alertaba Pérez Medina, J. M.: "La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos: visión desde la Administración General del Estado", en Liñán Nogueras, D. J. (dir.) y López-Jurado, C. (coord.): *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea,* Comares, Granada, 2003, p. 243.

4. Lo cual ha llevado a que sea calificada su presencia como la de un "convidado de piedra", Así, Jaúregui Bereciartu, G.: "La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *RCDP*, núm. 31, 2005, pág. 160. Se trata de la misma metáfora que utilizó entre interrogantes A. Mangas en relación con el representante autonómico en los comités adscritos a la Comisión, en Mangas Martín, A.: "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria", en Pérez Tremps, P. (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, ob. cit.*, pág. 542. En cambio, una valoración favorable a la solución adoptada por el Acuerdo, porque permite compatibilizar la defensa de la posición común de las CC.AA. con los intereses de España y la unidad

El otro Acuerdo de 2004 completa lo dispuesto en el anterior en relación con la participación de las CC.AA. en los grupos de trabajo del Consejo preparatorios de las reuniones de los ministros para aquellos asuntos donde se haya acordado la representación autonómica directa. De este modo, el responsable técnico designado por quien vaya a ejercer la representación autonómica en la formación del Consejo se incorpora a la Delegación española en el grupo de trabajo. Tal participación se acota a las mismas cuatro formaciones del Consejo vistas, con lo que hay una correspondencia entre la participación de los técnicos autonómicos en los grupos de trabajo preliminares, cuya importancia es capital en las negociaciones comunitarias, y la participación de los responsables políticos de las CC.AA. en las reuniones del Consejo. El contenido de esta participación consiste en recibir información sobre las reuniones y documentación sobre los asuntos que afecten a las competencias autonómicas, asistir a las reuniones de trabajo, e intervenir en las reuniones de acuerdo con las reglas fijadas en el otro acuerdo, ya vistas (II.3).

Para finalizar, este Acuerdo se refiere también a una forma alternativa de participación autonómica en los asuntos europeos desde Bruselas de tipo indirecto: a través de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, en lugar de la participación en la Delegación española de técnicos enviados por las CC.AA. a los grupos de trabajo del Consejo, como se acaba de ver. En los asuntos para los que no se ha abierto la participación de las CC.AA., sigue vigente la participación a través de los representantes del Estado tal y como se establece en el Acuerdo de 1994.

Los consejeros autonómicos de la REPER son funcionarios nombrados a propuesta de las CC.AA. de forma consensuada en la CARCE (I.1 y 3), por un periodo de tres años, prorrogable por periodos anuales de acuerdo con la CARCE, con un criterio de rotación entre las CC.AA.[5]

de acción exterior, en Urrea Corres, M.: "La participación *directa* de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante", *RGDE*, núm. 8, 2005, pág. 16. De esta manera, se evita la situación de bloqueo a la que se llega en Bélgica cuando no hay acuerdo entre los entes territoriales y que obliga a la Delegación ante el Consejo a abstenerse de votar.

5. Desde la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la REPER en 1996 (Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre) y con anterioridad a los Acuerdos de 2004, esta figura no era propiamente un representante de las CC.AA., sino un funcionario del Estado que tenía encomendadas funciones de información a las CC.AA. y de interlocución

Las tareas encomendadas consisten en informar a las CC.AA. y al Ministerio de Administraciones Públicas de los asuntos europeos, recibir la información de aquéllas y servir de enlace entre las CC.AA. y la REPER. Estas actividades les sitúan en una posición clave para el buen funcionamiento de las participaciones de las CC.AA. en los asuntos europeos pues llevan a cabo un seguimiento de la misma dentro de las conferencias sectoriales, organizan reuniones entre los consejeros sectoriales de la REPER y los representantes autonómicos, siguen los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión, apoyan a las oficinas de las CC.AA., y siguen el trabajo del Comité de las Regiones (I.9).

## 2.2. Los nuevos Estatutos de Autonomía (y el horizonte de la reforma constitucional)

Los estatutos reformados a partir de 2006 también han supuesto un avance en relación con la participación europea de las CC.AA. respecto a lo que había ocurrido con los de la primera etapa (1979-1983).[6] Así, todos ellos han dispuesto un capítulo sobre las relaciones de la Comunidad Autónoma con la UE, por lo general con entidad propia respecto al de la acción exterior. Estas referencias a la participación europea vienen enmarcadas, por un lado, por la calificación de la respectiva Comunidad Autónoma como "región de Europa"[7] o la alusión al "espacio político y geográfico de referencia" de Cataluña –el Estado español y la UE–, de lo que se desprende la incorporación de "los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los mismos".[8] Por otro lado, los estatutos incorporan referencias a los principios generales que fundan y rigen las

con las oficinas de las CC.AA. en Bruselas. Las CC.AA., en cambio, habían reivindicado un representante de las mismas u "observador autonómico" (inspirándose en Alemania), para desarrollar una tarea de "puente" entre las CC.AA., el Estado y las Comunidades Europeas y de "antena" informativa de las CC.AA. en Bruselas.

6. Se trataba de situaciones heterogéneas, en las que, mientras unos guardaban silencio, otros la incluían en términos vagos, con referencias genéricas a la información. El caso canario ha sido el que mejor ha planteado el tema. Ver Pérez Calvo, A.: *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 125 y ss.

7. Así, en el art. 1.4 EACV –o "región de la Unión Europea" en el art. 61.3 EACV–; y art. 1.2 ECyL.

8. Art. 3.2 EAC; en términos parecidos –"Unión Europea es ámbito de referencia de la Comunidad Autónoma"– en el art. 1.4 EAAnd.

relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado, y que por tanto también serán de aplicación a su dimensión externa o actuación exterior. El más exhaustivo de todos es el catalán, ya sea en el Título preliminar: la lealtad institucional mutua, el principio por el que la Generalitat es Estado, la autonomía, la bilateralidad y la multilateralidad (art. 3.1 EAC); ya sea en el Título dedicado específicamente a las relaciones institucionales de la Generalitat: colaboración y ayuda mutua para el ejercicio eficaz de las competencias respectivas y la defensa de los intereses respectivos, colaboración en la fijación de políticas comunes y tratamiento de asuntos de interés común, especialmente cuando tengan un alcance supraterritorial, y participación en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias (art. 174 EAC).

En el capítulo dedicado a las relaciones con la UE, los estatutos suelen comenzar con un precepto que enuncia el principio de participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos relacionados con la UE que afecten "a las competencias o a los intereses" de la Comunidad.[9] De las disposiciones de este capítulo vamos ahora a detenernos en aquellas que inciden en la participación en las instituciones y las decisiones europeas en su fase externa. En este punto, los estatutos, por lo general, han recopilado el cuadro de relaciones tal y como ahora está operando, fruto sobre todo de los Acuerdos de 2004, de la jurisprudencia constitucional y de lo dispuesto por el Derecho comunitario; a lo que han añadido algunas aspiraciones clásicas de las regiones europeas. Todo ello singularizado para la concreta Comunidad, elevándolo al rango estatutario.[10]

De entrada, el EAC incluye una novedosa posibilidad de que el Gobierno del Estado incorpore a representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de negociación y revisión de los tratados comunitarios en las materias que afecten a materias de competencia exclusiva de la Generalitat (art. 185.2 EAC). Además de dicha participación en el momento constitutivo, se

9. Así, el art. 184 EAC. La mención a los intereses al lado de las competencias permite una interpretación más amplia de la participación. En parecidos términos en otros estatutos como en el art. 61 EACyL.

10. Así, Palomares Amat, M.: "Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la UE en el Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006", *REEI*, núm. 13, 2007, pág. 22.

indica, consolidando lo dispuesto en los Acuerdos de 2004, que la Generalitat participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión, especialmente ante el Consejo en los asuntos relativos a "las competencias o a los intereses" de Cataluña (art. 186.1 EAC). Esta participación será bilateral cuando le "afecten exclusivamente" (distinto de ostentar competencia exclusiva, pues todas las CC.AA. pueden tener atribuida la misma competencia exclusiva) y multilateral en los otros casos (art. 186.2 EAC). La posición de la Generalitat es "determinante" para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar "consecuencias financieras o administrativas especialmente relevantes para Cataluña".[11] En el resto de los casos, se circunscribe a un deber de "oír" (art. 186.3 EAC).

El Estatuto concreta la participación de la Generalitat en el seno de las delegaciones españolas ante el Consejo y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y la Comisión cuando traten asuntos de "competencia legislativa" de la Generalitat. Si se trata de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, ha de poder ejercer la representación y la presidencia de dichos órganos siempre que haya acuerdo previo (art. 187.2 EAC).[12] La Generalitat, de acuerdo con el Estado, además participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión (art. 187.3 EAC), lo que parece aludir de forma tácita a los consejeros autonómicos de la REPER, ahora regulados en uno de los Acuerdos de 2004.

Las referencias estatutarias a la participación europea de la respectiva Comunidad Autónoma combinan elementos de multilateralidad –y, por tanto, susceptibles de aplicación más allá del ámbito de la propia Comunidad–, como los que marca la designación de representantes autonómicos en la REPER o en las delegaciones españolas ante el Consejo y sus órganos preparatorios (además de los de

11. De acuerdo con la D. Adicional II, el carácter determinante se traduce en que, en caso de que el Gobierno del Estado no la siga, tiene un deber de motivación ante la Comisión Bilateral.

12. Parecidos términos se recogen en el art. 234 del EAnd. Respecto a la presidencia, nada se indica en los Acuerdos de 2004. Estos estatutos quieren asemejarse a la experiencia belga en este punto que, al permitir la presidencia de la Delegación nacional a un miembro del Ejecutivo subestatal, ha posibilitado que un ministro de una Comunidad o Región pueda ostentar la presidencia de una formación del Consejo.

la Comisión), con otros específicos tratados desde la bilateralidad con el Estado.[13]

En relación con la participación directa, algunos estatutos mencionan el Comité de las Regiones;[14] la participación del Parlamento autonómico en el control de los principio de subsidiariedad, en armonía con el Protocolo sobre la aplicación de dichos principios,[15] y algunos de ellos además hacen mención a la cooperación interregional europea.[16]

Todas las reformas estatutarias coinciden en introducir, por último, un precepto relativo a la que todas ellas optan por denominar "Delegación" de la Comunidad Autónoma ante la Unión Europea. Lo preceptuado en el Estatuto valenciano de 2006 es el que sirve de modelo a buena parte de las regulaciones ulteriores: en su art. 61.1 se refiere a la "Delegación en Bruselas" como "órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea".[17] Más es-

13. En el caso del Estatuto catalán, se focaliza en el órgano bilateral por excelencia, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, la tarea de "seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos de la Unión Europea" (art. 183.2.g EAC); también art. 220.2.g EAAnd. No menciona, en cambio, los asuntos europeos al aludir a la Comisión Bilateral el art. 90 EAAr. Lo que diferencia a los nuevos estatutos es el énfasis que se hace en el establecimiento de cauces bilaterales o multilaterales con el Estado; ver Ordóñez Solís, D.: "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades autónomas en los nuevos estatutos", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 4, 2007, pág. 82. No hay que perder de vista que la Comisión Bilateral existía ya desde 1995 en el País Vasco y desde 1998 en Cataluña, aunque sin relieve alguno en los temas europeos. En cambio, la de Canarias ha funcionado mejor debido a las singularidades derivadas de su estatuto de región ultraperiférica.

14. Así, en el art. 67.3.c) EACV, donde se especifica además que el Presidente de la Comunidad será representante de Valencia en el Comité, y el art. 63.2 EACyL el cual se limita a señalar que la Junta propondrá al Estado la designación de representantes de conformidad con las normas que lo regulan.

15. Así, en el art. 61.3.a EACV, y art. 112 EAIB. En cambio, en el resto de los estatutos se añade el control del principio de proporcionalidad que, como se verá en el epígrafe 2.3, no está previsto por el Protocolo anexo al Tratado de Lisboa, que sólo alude a la subsidiariedad. Así, art. 188 EAC; art. 237 EAAnd.; art. 93.3 EAAr, y art. 62.2 EACyL. Por otra parte, en algún Estatuto hay además una disposición general acerca del establecimiento de relaciones "en ámbitos de interés común" entre el Parlamento autonómico y el Parlamento europeo (art. 187.4 EAC).

16. Nos remitimos a lo que se dirá en el apartado 4.3 y la nota a pie núm. 77.

17. El EA de Aragón menciona, en el art. 92.2, una no más caracterizada "delegación" para la "presentación (sic), defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la Unión Europea". El EA de Andalucía (art. 236) alude a una "Delegación

cueto, en cambio, es el art. 192 EAC que reza: "[l]a Generalitat puede establecer una Delegación para defender mejor sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea". Por último, el EA de las Illes Balears (art. 107) se refiere en plural y de forma menos concreta a "delegaciones u oficinas de representación ante la Unión Europea" a las que encarga también, sin más precisión, de "mejorar el ejercicio de sus competencias y promover adecuadamente sus intereses".

Como técnica normativa, son abundantes las remisiones a la legislación del Estado y a la normativa comunitaria, las cuales son instrumentos necesarios para la plena eficacia de algunas de las disposiciones estatutarias (caso de las acciones ante el Tribunal de Justicia –por ahora inexistente– o el control del principio de subsidiariedad).

Así pues, y aun cuando los distintos estatutos demuestran preocupaciones comunes que responden al mismo tipo de necesidades, se aprecian particularidades de tratamiento derivadas de prioridades políticas distintas, lo que es lógica consecuencia del principio dispositivo y del procedimiento de reforma de este tipo de normas, el cual parte de abajo y no responde a ningún criterio general preestablecido.

El lógico colofón de estas disposiciones sería la inclusión, en el texto constitucional, de alguna referencia a la participación de las CC.AA. en los asuntos europeos. En este sentido, el informe del Consejo de Estado, de 16 de febrero de 2006, sobre la propuesta de reforma constitucional considera que "resulta conveniente plasmar expresamente en la Constitución los principios que han de inspirar la intervención de las comunidades autónomas en estos procesos y los obje-

Permanente en la Unión Europea" –empleando términos parecidos a los del Estatuto valenciano– como "órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma", a lo que se añade ahora la tarea de "recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos". El EA de Castilla y León adopta una fórmula de síntesis de las anteriores en la que se indica que la comunidad "podrá establecer una Delegación permanente ante la Unión Europea" (como Andalucía) añadiendo las finalidades de la misma: mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y ejercer funciones de información, y de promoción y defensa de los intereses de la región (art. 64). A parte, el art. 61.5 EACV menciona, de forma original, la creación por ley de un "Comité valenciano para los Asuntos Europeos", con la misión de "asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana".

tivos que han de perseguir, teniendo en cuenta que hay medidas que sólo cabe adoptar en el plano constitucional".[18] Además de la posible función que pueda desempeñar el Senado en relación con este punto, el Consejo de Estado aboga por "establecer el principio de participación en sí mismo [...] remitiendo su regulación detallada a una norma cuyo carácter y rango debería ser lógicamente de ley orgánica".[19] Por tanto, el Informe opta, de forma coherente con lo que tienen que ser los contenidos de la Norma Fundamental, por una regulación de mínimos a la vez que alerta frente a la posible asimetría generada por las regulaciones estatutarias ("muy difícil de manejar en la práctica").[20]

### 2.3. Reformas en el Derecho comunitario

La antedicha evolución de las relaciones entre las CC.AA. y la UE en el Derecho español corre en paralelo con la progresiva aparición y desarrollo de los elementos regional y territorial en el Derecho comunitario, a partir de los años ochenta. Aunque por ahora sigue siendo cierto que la lucha por el reconocimiento de una mayor implicación de las regiones en la construcción europea se focalice más en el plano estatal,[21] resulta, no obstante, conveniente completar el análisis que se está llevando a cabo con la aportación del Derecho comunitario, en la medida en que ofrece un marco de posibilidades para las regiones. Como es sabido, la heterogeneidad de la cuestión re-

18. *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ed. a cargo de F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco, Consejo de Estado-CEPC, Madrid, 2006, pág. 118.

19. *Ibidem*, pág. 119. Esta posición es compartida por Albertí Rovira, E: "La cláusula europea en la Reforma de la Constitución española" y por Mangas Martín, A.: "La reforma del art. 93 de la Constitución española", ambos en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, cit*., respectivamente págs. 473 y ss. y 551. Mientras A. Mangas defiende el protagonismo del Senado en lugar de la CARCE y las conferencias sectoriales, E. Albertí lo deja más abierto.

20. *Ibidem*, pág. 120.

21. Keating, M.: "The European Convention. Debates within the European Regions", *The local and regional dimension in the European constitutional process,* Committee of the Regions, Luxemburgo, 2004, pág. 11; Albertí Rovira, E., "Les regions dins la nova Unió Europea. El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins la Unió Europea", *Autonomies,* núm. 29, 2003, pág. 196. Cruz Villalón, P.: *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Trotta, Madrid, 2004, p. 100.

gional en Europa dificulta una solución general[22] y, en principio, corresponde a cada Estado miembro concretar en su ordenamiento constitucional la determinación y organización de las relaciones con la UE (de acuerdo con el principio de autonomía institucional).[23] En la última década, la UE ha ido considerando el elemento regional –y local– a través de la previsión de ciertos cauces e instrumentos para la participación de las regiones en el proceso decisorio comunitario, de lo que no ha sido ajena la presión de los *Länder* alemanes.

El Comité de las Regiones fue establecido en el TUE de 1992 como órgano consultivo de las instituciones comunitarias. Su constitución, en 1994, significó un primer hito en la dirección apuntada, de modo que regiones y entes locales alcanzaban una presencia y una forma de participación directa en los asuntos europeos autónoma de los estados miembros. Por otra parte, el TUE modificaba el TCE para dar cabida, como posibles participantes en las reuniones del Consejo, a miembros de gobiernos regionales. En efecto, el art. 203 del TCE se refiere al "rango ministerial" del representante de cada Estado, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente.[24] Con estas novedades, las regiones europeas adquirían una "individualidad comunitaria".[25] Al mismo tiempo, hay que añadir el mandato de proximidad a los ciudadanos (art. 1 TUE).[26]

---

22. D'Atena, A. *et al.*, *Procedures for local and regional authority participation in European Policy Making in the member states*, Committee of the Regions, Luxemburgo, 2005, pág. 9 y ss. Hay que recordar cómo de los 27 miembros de la Unión, sólo 8 tienen una forma de Estado total o parcialmente compuesta en términos legislativos. En efecto, Alemania, Austria y Bélgica son estados federales; Italia y España son estados políticamente descentralizados, y el Reino Unido, Portugal y Finlandia reconocen a determinados territorios autonomía política.

23. Lo cual produce como efecto una asimetría de posición respecto a los asuntos europeos de regiones con poderes similares. Ver Domínguez García, F., *Las regiones con competencias legislativas*, Tirant lo Blanch-IEA, Valencia, 2005, pág. 365.

24. El art. 9 C del TUE, modificado por el Tratado de Lisboa, mantiene esta redacción (*DOUE* 2007/C 306/01, 17.12.2007). Se sigue como criterio de cita el de la numeración de los artículos del Tratado y no su versión consolidada, pues aún no ha entrado en vigor.

25. Domenichelli, L.: *Le regioni nella costituzione europea. Elogio delle virtù nascote della consultazione*, Giuffrè, Milán, 2007, pág. 9.

26. Dicho precepto se corresponde, salvo ligeras variaciones de estilo, con el art. 8 A del TUE, modificado por el Tratado de Lisboa, el cual dispone que "(...) Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos".

El Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa, de 2004, supuso otro tímido paso adelante en el reconocimiento de la posición regional en la UE, aunque el mismo haya merecido valoraciones encontradas para los comentaristas.[27] Es cierto que el Tratado constitucional no supone grandes avances respecto a la cuestión regional, como demandaban las regiones europeas, en temas como su capacidad para acudir al Tribunal de Justicia –que sigue donde estaba– o el estatuto jurídico del CdR, que no pasa a ser una institución. En cambio, no faltan novedades llenas de potencialidades respecto a la extensión del alcance y el control del principio de subsidiariedad, además de otras referencias en el capítulo de los principios generales.

Aunque el Tratado de Lisboa de 2007 ha rebajado la carga simbólica del Tratado constitucional eliminando, de entrada, toda mención al carácter constitucional del mismo o a los símbolos de la Unión, prácticamente todas las incorporaciones de dicho Tratado constitucional han sido mantenidas en el nuevo y, por ahora, último tratado comunitario.[28] Así, en el plano de los principios generales, el art. 2.3 del TUE, modificado por el Tratado de Lisboa, menciona que "[l]a Unión fomentará la cohesión económica, social y *territorial* (…)" y que "[l]a Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lin-

27. Así, para Pérez Medina, el tratamiento de la cuestión regional es considerada como "realmente desalentadora" pues es continuista respecto a los tratados vigentes, lo que achaca a la falta de voluntad de los estados, sin que, por otra parte, el método convencional empleado para su elaboración haya tenido efectos destacados sobre el tema, en Pérez Medina, J. M.: "Tratamiento de la cuestión regional en el Proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea", *RGDE*, núm. 4, 2004, págs. 1 y 53. También Roig Molés, E.: "La perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", *REP*, núm. 119, 2003, pág. 261 y ss. Una perspectiva más matizada en Sobrido Prieto, M.: "El papel de las regiones en la Constitución Europea", *RGDE*, núm. 8, 2005, págs. 47-48, www.iustel.com. Para la autora, la Constitución Europea supone, por primera vez, un cierto recorte a la libertad estatal para organizarse internamente: frente a la indiferencia anterior, la Constitución Europea se preocupa tímidamente por la articulación, a nivel interno, de los intereses regionales en los asuntos comunitarios, como demostrarían las posibilidades que abre el control del principio de subsidiariedad.

28. Como había solicitado el Dictamen del CdR, de iniciativa 398/2006 sobre "El lanzamiento del proceso de reforma de la Unión Europea en vista del Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007", de 6 y 7 de junio de 2007 (Ponente: Paiva: PT/PPE). Sobre las novedades introducidas por el Tratado constitucional y mantenidas por el Tratado de Lisboa en materia regional, véase Lluna Taberner, V. D.: "Implicaciones del nuevo Tratado para las regiones de la Unión Europea", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 19, 2008, pendiente de publicación.

güística (...)".[29] Por otro lado, el art. 3 bis.2 alude, como principio orientador de las relaciones entre la UE y los estados miembros, al respeto por parte de la UE de la identidad nacional de los estados miembros, también en lo referente a "la autonomía local y regional".[30]

Buena parte de las novedades que introducía el Tratado constitucional de 2004, que ahora se mantienen en el Tratado de Lisboa, tienen que ver con el principio de subsidiariedad (y, lo que a veces se olvida, con el de proporcionalidad). El primero de los principios se reformula para englobar también el nivel local y el regional (art. 3 ter.3 TUE modificado por el Tratado de Lisboa).[31] De este modo, se abre un resquicio a la intervención regional en el proceso normativo europeo. En desarrollo de este precepto, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (que reformula su precedente anexo al Tratado de Ámsterdam) establece, en primer lugar, la exigencia de que las "amplias consultas con las partes interesadas" que la Comisión debe realizar,[32] antes de proponer un acto legislativo europeo (fase prelegislativa), "deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas" (art. 2). De este modo, la Comisión obtiene informaciones necesarias para ejercer la iniciativa legislativa. Los autores de los proyectos de actos legislativos europeos (las propuestas de la Comisión, además de otras iniciativas de un grupo de estados miembros o de instituciones y órganos comunitarios) deben transmitirlos a los parlamentos nacionales. Según el art. 5, la motivación que debe efectuarse en relación con la observancia de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad se concreta en una "ficha" en la que se concreten, si se trata de una directiva, los efectos en la normativa que han de desarrollar los estados miembros "incluida, cuando proceda, la legislación regional" y las conclusiones que justifiquen el mejor cumplimiento de los objetivos por la UE. Además, habrán de tener en cuenta que las cargas financieras

29. Texto que reproduce el art. I-3 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TpCE), en el que se había introducido el adjetivo territorial a las otras formas de cohesión. Cursiva añadida.

30. Como el art. I-5 del TpCE.

31. Como el art. I-11 del TpCE. Es sabido que en la versión originaria del Tratado de Maastricht de 1992 el art. 3 B alude al principio de subsidiariedad aunque limite sus efectos a las relaciones Comunidad-estados miembros.

32. De acuerdo con el art. 8 B del TUE, reformado por el Tratado de Lisboa.

y administrativas que se desprendan de las propuestas legislativas sobre la Unión, los gobiernos nacionales y "las autoridades regionales o locales", además de los ciudadanos y agentes sociales, deben ser lo más reducidas posibles y proporcionales al objetivo que se quiera lograr.[33]

En segundo lugar, el protocolo reconoce el Derecho de los parlamentos nacionales a participar en el control político del principio de subsidiariedad (no del de proporcionalidad, lo que puede plantear problemas de delimitación entre ambos). Así, la intervención de los parlamentos nacionales tiene lugar en la fase legislativa, a través del denominado mecanismo de "alerta rápida" (o "temprana"). Dichos parlamentos pueden dirigir a los Presidentes del Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión, en el plazo de ocho semanas,[34] a partir de la transmisión del proyecto legislativo, un dictamen motivado sobre la conformidad de la misma con el principio de subsidiaridad. El Protocolo menciona en este punto a los parlamentos regionales: "Incumbirá a cada Parlamento nacional o cada Cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas" (art. 6). Corresponde pues al Derecho interno concretar los modos de dicha participación, aunque se ha sostenido en sede doctrinal la obligatoriedad de la consulta a los parlamentos regionales en los casos en que afecte a sus competencias por ser la instancia más adecuada para valorar la observancia del principio.[35]

---

33. De estas reglas de funcionamiento de la Comisión se deriva la necesidad de interlocución directa entre ella y las instituciones regionales, que sirven no sólo para discutir sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad sino también del de proporcionalidad: aceptada la intervención comunitaria, hay que verificar hasta dónde debe llegar ésta. Así en Ortega Álvarez, L.: "La participación autonómica en la Unión Europea", en AA. VV., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea,* CEPC, Madrid, 2005, págs. 59-60.

34. Lo que supone ampliar en 2, las 6 semanas previstas en el Anexo al TpCE, lo que deja un poco más de margen para el análisis por parte de los parlamentos nacionales. Dicho plazo había merecido las críticas doctrinales, véase por todos Hinojosa Martínez, L. M.: "La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado constitucional: espejismos y realidades", *RDCE*, núm. 19, 2004*,* pág. 815.

35. Palomares Amat, M.: "Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la UE en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006", *ob. cit.*, págs. 17 y 18. Una posición más apegada al principio de autonomía institucional en Aranda Álvarez, E.: "El fortalecimiento de los parlamentos en la Unión Europea: la incorporación del *early warning system*", *TyRC*, núm. 15, 2005, pág. 290. Según las recomendaciones del Informe que aprobó la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes el 18 de diciembre de 2007, debería reformarse la Ley 8/1994, reguladora de la Comisión, para incorporar el procedimiento de

La correlativa previsión estatutaria vendría a corroborar esta tesis, como se ha visto. En cualquier caso, por esta vía, las regiones con poderes legislativos obtienen un trato singular digno de mención y se refuerza la posición de las Asambleas Legislativas frente a los gobiernos –que hasta ahora han monopolizado el protagonismo en la participación europea– en el control del principio de subsidiariedad.

En cuanto a los efectos de dicho mecanismo de alerta rápida, el protocolo establece que, cuando los dictámenes motivados que consideren que el acto normativo no respeta el principio de subsidiariedad supongan al menos un tercio de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales de los estados miembros (cada uno tiene dos votos, uno por cada Cámara si es un Parlamento bicameral),[36] entonces la Comisión (u otro autor del proyecto de acto legislativo) deberá volver a examinar la propuesta y motivar su mantenimiento, modificación o retirada; si los que cuestionan la observancia del principio representan al menos una mayoría simple de los votos, entonces, en caso de mantenimiento, la Comisión deberá transmitirlo al legislador comunitario (PE y Consejo), que podrían desestimar la propuesta si la consideran incompatible con la subsidiariedad (art. 7).

remisión a los parlamentos autonómicos de las propuestas legislativas europeas y los efectos de los dictámenes que éstos pudieran aprobar. Se trata de una mera consulta que no obliga a la Cámara nacional. Se propone, además, que se remitan automáticamente todas las iniciativas a los parlamentos autonómicos, sin prejuzgar si hay competencias autonómicas afectadas, para tener suficiente para elaborar sus informes –un plazo de 3 semanas– y poderlos estudiar las cámaras del Parlamento nacional. Éste puede acompañar su dictamen motivado con los procedentes de las CC.AA. como elemento de refuerzo si lo deciden los 3/5 de la Comisión Mixta. Véase el "Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007", *BOCG. Sección Cortes Generales*, VIII Legislatura, Serie A, núm. 474, 4 de enero de 2008, págs. 25-26.

36. Por esta vía, la cuestión de la Segunda Cámara como órgano de representación territorial en los estados políticamente compuestos y su posición en el sistema bicameral cobra relevancia, primero porque permite a ésta pronunciarse sobre la observancia del principio de subsidiariedad pudiendo introducir elementos de juicio en línea con la sensibilidad territorial, y segundo, porque el Protocolo citado establece una paridad de posición entre ambas cámaras. El Protocolo sobre la subsidiariedad garantiza a las entidades federadas una implicación en el control del principio a través de las Cámaras territoriales de Alemania y Austria, lo que no ocurre con las segundas cámaras de otros estados descentralizados como España, Italia o Bélgica. En este sentido, véase Morata, F. y Ramón, R.: *Regiones y Constitución Europea*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra, 2005, pág. 31.

Además de este control político, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad añade un control jurídico *a posteriori* ante el Tribunal de Justicia de la observancia del principio de subsidiariedad por la norma comunitaria. Dicho control está en manos de los estados miembros o transmitidos por éstos en nombre del Parlamento nacional o de una Cámara del mismo "de conformidad con su ordenamiento jurídico" (lo que puede ser a instancia regional, aunque aquí no se mencione explícitamente a los parlamentos regionales), además del Comité de las Regiones (art. 8).

Una de las consecuencias a resaltar del Protocolo citado es el aumento de las competencias del CdR, al otorgarle la posibilidad de recurrir al Tribunal de Justicia contra disposiciones de Derecho comunitario por violación del principio de subsidiariedad; además de una novedosa legitimación para acudir al Tribunal por el no respeto de las atribuciones del órgano (art. 230 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que integra el Tratado de Lisboa).[37] Dicha intervención se suma a la capacidad de pronunciarse sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad de las propuestas normativas de la Comisión en la fase legislativa que tiene reconocida el Comité en los Tratados comunitarios al referirse al ejercicio de sus funciones consultivas.[38]

En ausencia de unas previsiones claras por parte del Derecho originario, algunos documentos de la Comisión de los últimos años han procurado abrir el proceso de decisión política en la UE de forma que permita una conexión más directa con los ciudadanos. Ello ha potenciado la participación de las regiones europeas en los órganos prepa-

37. Como el art. III-365-3 TpCE. En opinión de L. Domenichelli, la introducción al CdR de este nuevo Estatuto jurídico cambia la naturaleza del órgano, que ya no es sólo consultivo, sino defensor activo de las autonomías territoriales a través de su acción en defensa de la subsidiariedad. En Domenichelli, L.: *Le regioni nella costituzione europea, ob. cit.*, pág. 131.

38. De hecho, el Reglamento interno del CdR, aprobado el 6 de diciembre de 2006, (y publicado en el *DOUE* el 31 de enero de 2007) prevé en el art. 50.2 que "(...) al evaluar el documento de referencia, se examinará, en la medida de lo posible, el grado de cumplimiento del principio de subsidiariedad (...)". Sobre la misma, véase Jeffery, C.: "Operational Challenges for the CoR during the Different Phases of the Legislative Process", *The Committee of the Regions and the implementation and monitoring of the principles of subsidiarity and proportionality in the light of the Constitution for Europe*, Committee of the Regions, Luxemburgo, 2006, págs. 265-266.

ratorios de los trabajos de la Comisión, lo cual tiene una especial importancia debido a que es en este momento prelegislativo cuando mayor incidencia pueden tener los datos aportados y las sugerencias de las regiones en la futura disposición europea.

En particular, destaca el *Libro blanco sobre la gobernanza europea*, que se sitúa en el contexto del debate sobre la *multilevel governance*.[39] El *Libro blanco* parte de la idea de que no se aprovecha lo suficiente a las autoridades regionales y locales, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, como intermediarios electos y representativos, capaces de interactuar con la población en materia de política comunitaria.[40] Aunque, según el *Libro blanco*, la principal responsabilidad en cuanto a implicar a los niveles regionales y locales en la política de la Unión recae en las autoridades nacionales, a nivel comunitario, y de manera complementaria, dicho documento resalta que la Comisión debe buscar la colaboración con las autoridades regionales a través de un diálogo más sistemático en una fase temprana del proceso de elaboración de las políticas. Entre los cambios propuestos por el documento, uno se titula "Una mayor participación de todos los actores sociales", que implica, entre otros puntos, llegar hasta el ciudadano por la vía de "la democracia regional y local". En esta línea, el CdR debe asumir un papel más activo mediante la elaboración de informes preliminares anteriores a las propuestas de la Comisión y examinar el impacto regional de algunas directivas.[41] Las previsiones que con-

39. Comisión Europea, *La gobernanza europea*, Bruselas, 25.7.2001, COM (2001) 428 final. Para L. Domenichelli se trata del momento de más intensa reflexión sobre la contribución de los entes locales y regionales a la integración europea. En Domenichelli, L.: *Le regioni nella Costituzione europea, ob. cit.,* pág. 13. Otra cosa es que a esta participación se le quiera dar un significado conforme al cual todos los niveles de gobierno están en pie de igualdad, lo cual no se ajusta con la primacía de los estados. Así, en Rodríguez Aguilera de Prat, C.: "De la 'Europa de las regiones' a la Europa con las regiones", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 2, 2006, págs. 52-54. Posteriormente, la Comisión adoptó diversos documentos que concretan y desarrollan el de la Gobernanza europea: así, en relación con la participación regional, COM (2002) 709, de 11 de diciembre de 2002, sobre contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los estados y las autoridades regionales y locales como fórmula adecuada para la ejecución del derecho comunitario; o la Comunicación COM (2003) 811, de 19 de diciembre de 2003 sobre diálogo regiones-Comisión. En este último documento, la Comisión se dirige a las asociaciones de regiones y fija las materias objeto de consulta.

40. Comisión Europea, *La gobernanza europea, ob. cit.*, pág. 13.

41. *Ibidem*, págs. 14 y 15.

tienen los tratados comunitarios deben ponerse en conexión con las amplias posibilidades que abren estos documentos,[42] aunque lo cierto es que, en la última Comisión, tales prioridades han pasado a un segundo plano.

## 3. La participación de las Comunidades Autónomas a través de las delegaciones estatales en las instituciones y los órganos de la Unión

### 3.1. La Comisión

El Estado, desde 1997, ha abierto la presencia en sus delegaciones, en un número creciente de comités intergubernamentales adscritos a la Comisión (la "comitología"), a representantes propuestos por las CC.AA., en aquellas materias de especial incidencia autonómica.[43] Fueron los primeros órganos abiertos a la participación de las CC.AA.

En realidad las funciones de dichos comités van más allá del control del ejercicio de la ejecución de la normativa comunitaria y desarrollan funciones consultivas o de intercambio de opiniones e información sobre las materias implicadas (art. 2).[44] De ahí la importan-

42. Aunque en el Tratado constitucional se reguló de forma imprecisa las consultas, éstas podrían realizarse al margen del mismo, de acuerdo con las comunicaciones de la Comisión. Así, Pérez Medina, J. M.: "Tratamiento de la cuestión regional...", *ob. cit.*, pág. 36.

43. Si en el periodo 1998-2002 los comités abiertos fueron 55, en el siguiente periodo (2003-2006) el número ha aumentado a 95 (aunque no todos se abrieran efectivamente porque en algunos de ellos ninguna Comunidad Autónoma mostró interés alguno por estar presente: al final los abiertos fueron 74). Los comités de la Comisión vienen determinados por la Decisión 1999/468/CE, del Consejo de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, modificada en 2003 en virtud del Reglamento (CE) 1882/2003 del PE y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003. Los comités poseen rasgos muy diferentes en lo que se refiere al perfil político o técnico de sus atribuciones, a la incidencia sobre los trabajos de la Comisión y al número de reuniones que mantienen, aspectos que hay que tener en cuenta a la hora de decidir la participación autonómica en los mismos.

44. Sobre los mismos, véase Fernández Pérez, B.: "Comunidades Autónomas y 'comitología': el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)", *RGDE*, núm. 3, 2004, págs. 4 y 5.

cia para las CC.AA. de estar presentes en los mismos. Aunque también podrían abrirse a las CC.AA. los grupos de expertos que realizan tareas preparatorias, muy importantes para la Comisión.

El criterio que se ha seguido hasta ahora para distribuir los comités entre las diferentes CC.AA. es el de la muestra de prioridades por parte de las CC.AA., combinado con la introducción de un criterio de rotación, por el que se da preferencia a la Comunidad que no haya participado en un comité en el periodo anterior. Se trata de un acuerdo horizontal entre las CC.AA. al que se llega a través de grupos de trabajo formados por representantes de las mismas.

El régimen de la participación de las CC.AA. se halla en las "Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión Europea", complementado por las "Normas para el intercambio de información sobre el proceso de participación de funcionarios de comunidades autónomas en los comités de la Comisión" (Acuerdo CARCE, de 10 de marzo de 2003), que se sitúan al margen de los Acuerdos de 2004, relativos a la participación en el Consejo y sus grupos de trabajo. De acuerdo con las Reglas de 2003, las CC.AA. actúan en nombre de todas las CC.AA. (punto I.1.3) y su participación en el seno de la Delegación española obedece a un "triple fundamento acumulativo" (punto I.1.2): las competencias de las CC.AA. sobre las materias que se traten en cada comité; la voluntad expresa de un "número significativo" de CC.AA. o la existencia de un interés específico que aconseje la participación –lo cual ha permitido que se abra la participación aun cuando sólo una Comunidad lo pida–, y la disponibilidad de personal con capacidad técnica adecuada.

La distribución de los comités se realiza de común acuerdo entre las CC.AA., lo que supone otro ejemplo de relaciones de colaboración horizontales no formalizadas. Cada Comunidad designa a un "responsable autonómico sectorial" como interlocutor del representante autonómico en cada comité (punto I.2). Como regla general, la representación autonómica en cada comité se fija por cuatro años, dividiéndose el periodo entre dos comunidades autónomas (punto I.3).

Las Reglas disponen que el representante de la Administración del Estado debe transmitir al representante autonómico el orden del

día y la documenación de la reunión "con inmediatez a su recepción" (punto III.1), el cual, a su vez, lo envía a los responsables sectoriales de cada Comunidad, quienes, por otro lado, deben reunirse, convocados por el representante autonómico, al inicio y al final de cada periodo para preparar los trabajos, y finalmente el representante autonómico elabora un informe (punto II.2). La fijación de la "posición común" de las CC.AA. se determina en las reuniones de los órganos de cooperación específicos existentes y, en caso de falta de tiempo, lo harán directamente los responsables autonómicos sectoriales (punto III.2) y se comunicará al representante de la Administración General del Estado para tenerla "debidamente en cuenta" en la fijación de la posición española, lo que no significa que le vincule.

Las Reglas dejan claro que la dirección de la Delegación del Estado y el voto corresponden al representante de la Administración del Estado. El representante autonómico puede intervenir cuando lo estimen adecuado ambas partes (punto IV). Con posterioridad a la misma, el representante autonómico debe informar, a la mayor brevedad y por escrito, de la reunión y sus acuerdos a los responsables autonómicos sectoriales (punto V). La Comisión de coordinadores de la CARCE tiene que hacer un seguimiento permanente y una evaluación periódica de la participación autonómica en los comités.

El funcionamiento durante casi un decenio de la participación autonómica en los comités de apoyo de la Comisión ha puesto de manifiesto la necesidad no tanto de una ampliación del número de comités en que participar como de una selección más precisa de los comités en los que las CC.AA. deban participar, pues algunos son muy técnicos y otros apenas se reúnen. En definitiva, habría que primar la calidad sobre la cantidad. Por otro lado, la experiencia también ha servido para visibilizar el diferente interés y la capacidad técnica mostrada por las distintas CC.AA. a la hora de estar presentes en los comités adscritos a la Comisión.[45]

45. En el cuatrienio 2003-2006, la participación de las CC.AA. en los comités ha oscilado entre los 18 de Cataluña y la no participación de Navarra. Así, han participado Galicia en 16, el País Vasco en 14, Andalucía en 13, la Comunidad Valenciana y Madrid en 10 cada una, Castilla y León en 8, Extremadura y La Rioja en 7 cada una, Canarias y Murcia en 6, Asturias en 5, y Aragón, Islas Baleares, Cantabria y Castilla-la Mancha en 4 cada una. Fuente: Anexo III de Fernández Pérez, B.: "Comunidades Autónomas y 'comitología'..." *ob. cit.*, pág. 49.

Uno de los puntos que merecen criticarse en todo este procedimiento es que la participación de los técnicos de las diferentes consejerías sectoriales implicadas de las CC.AA. tiene lugar al margen completamente de los departamentos encargados de los asuntos europeos y de las oficinas de las CC.AA. en Bruselas, por lo que la desconexión entre unos y otros es manifiesta y no contribuye a la coordinación y el intercambio de información entre estructuras administrativas de una misma Administración. Este hecho pone en evidencia la dificultad que a veces se presenta para coordinar los distintos departamentos con el organismo encargado de las relaciones con la UE en el mismo Gobierno autonómico. El contacto entre los técnicos de las CC.AA. y el correspondiente Grupo de Coordinación Técnica de las oficinas regionales podría servir para mejorar el seguimiento de la actividad de los comités por parte de las oficinas.

En un orden más general que el de la estricta comitología y puesto que cada vez se percibe como más efectiva la intervención de los interesados en los momentos iniciales de la adopción de una decisión comunitaria que en las fases legislativas ulteriores, la Comisión y sus grupos de trabajo asumen un mayor protagonismo en las consultas (diálogo estructurado). Por tanto, la participación de las regiones debería también intensificarse en este momento, aunque tenga un perfil predominantemente técnico. Hasta ahora las autoridades autonómicas se han interesado más por la participación en el Consejo, pues ésta combina el componente técnico con el político.

### 3.2. El Consejo

Si bien la Comisión se ha mostrado tradicionalmente abierta a las consultas con las autoridades locales y regionales, el Consejo, en cambio, en tanto que exponente del principio intergubernamental en el seno de la Unión, ha sido más bien reticente a la presencia en su seno de las regiones. Por otro lado, en un Consejo con 27 miembros, las decisiones se preparan cada vez más, cuando no adoptan, en sus grupos de trabajo y en COREPER. De ahí la conveniencia de tratar conjuntamente la participación de las regiones tanto en las formaciones del Consejo, que tiene un componente simbólico importante, con la participación en los grupos de trabajo, que aparecen como foros clave para la adopción de decisiones; de ahí el interés de las CC.AA. por tener una presencia real y efectiva en los mismos. Dados

los poderes del Consejo, lo cierto es que tal participación representa el grado máximo de influencia en el seno de las instituciones comunitarias en manos de las regiones.[46] Así era percibido por ellas y de ahí el salto cualitativo que significó su previsión en 2004.

Determinadas inconcreciones de los Acuerdos de 2004 –analizados en el apartado 2.1– han llevado a conflictos en el momento de la aplicación y a desconfianzas entre las diferentes partes.[47] Entre los problemas más destacados que han surgido se pueden citar los siguientes: los criterios heterogéneos para la designación de los representantes autonómicos en cada Conferencia sectorial o los desajustes entre las reuniones de las Conferencias y las del Consejo; la falta de sensibilidad europea y de experiencia por parte de algunos consejeros y técnicos de las CC.AA. y su repercusión en la selección de los temas de interés de cara a la participación autonómica; las duplicaciones de trabajo producidas, como en la elaboración de los informes de las reuniones; la inadecuación de la distribución entre CC.AA. de las tareas por periodos semestrales para el correcto seguimiento de un asunto, y las reticencias y falta de voluntad de algunas instancias estatales (algunos ministerios, la REPER),[48] que se han manifestado en descuidos en el protocolo y en la consideración debida a los consejeros de los gobiernos autonómicos, desacuerdos respecto al número de representantes autonómicos que pueden asistir a las reuniones de la formación correspondiente y al papel del Consejero de la Comunidad Autónoma en el seno de la Delegación española durante las reuniones.

---

46. Woelk, J.: "La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative", *Le Regioni*, núm. 4, 2003, pág. 577. El caso belga es el que con mayor intensidad ha ejercido dicha participación. Una visión más escéptica en relación con dicha participación, subrayando algunas dificultades que genera, por ejemplo, a la hora de fijar una "estrategia mejoradora" global, en Pérez Medina, J. M.: "La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos..." *op. cit.*, pág. 245.

47. Algunos de estos puntos constan ya en el primer informe de la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER, redactado para la reunión de la CARCE de 10 de junio de 2005. Otros han sido comentados por responsables y técnicos de las delegaciones de las CC.AA. en Bruselas. Algunos de ellos se han ido subsanando con la acumulación de experiencia, además de la aprobación de la *Guía de buenas prácticas*, que se comenta en el texto.

48. Los cuales dependen más de talantes personales que del color político de la Administración. Así, se suele coincidir en el elogio a la actitud del Ministerio de Medio Ambiente y en la censura al de Agricultura a lo largo de la VIII Legislatura.

De ahí ha surgido la consiguiente necesidad de formalizar algunos puntos no concretados o que quedaban confusos en los Acuerdos de 2004. En consecuencia, la CARCE adoptó el 12 de diciembre de 2006 una *Guía de buenas prácticas* para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE. Se trata de optimizar la ejecución de los Acuerdos de 2004, proporcionando a las conferencias sectoriales, a la Administración del Estado y a las CC.AA. "un instrumento útil que permita su aplicación de una forma clara y eficaz, evitando disfunciones y tensiones en las distintas fases que conlleva la participación directa de las comunidades autónomas en las formaciones del Consejo", según rezan los objetivos de la Guía. La *Guía de buenas prácticas* incide en un suministro e intercambio de información entre las administraciones estatal y autonómicas "ágil y seguro" y "en tiempo útil". En toda esta tarea, las oficinas de las CC.AA. en Bruselas tienen un papel destacado pues son las receptoras de la información que posea la REPER –"a petición expresa de las mismas"– que permita el seguimiento de las iniciativas comunitarias.

Según la Guía, los Ministerios, al inicio de cada periodo semestral, deben convocar las conferencias sectoriales con suficiente antelación, trasladando la información sobre el orden del día de las formaciones del Consejo que coincida con el ámbito material de la actividad de la conferencia, y las CC.AA. pueden solicitar inclusión de puntos en el orden del día de la reunión. En dicha reunión, se designará a la Comunidad Autónoma que representará a todas en el Consejo y coordinará los trabajos técnicos. Esta Comunidad puede solicitar la creación de un "grupo de contacto" formado por un máximo de tres Comunidades para el seguimiento técnico de las iniciativas comunitarias. En lo referente a las reglas de designacion, se trata de garantizar la continuidad y estabilidad procedimental, mediante la fijación de un orden de representación de las CC.AA. para varios semestres. La *Guía de buenas prácticas* asigna a las CC.AA. la tarea de llegar a un acuerdo que presentar a la Conferencia sectorial, lo que supone otro supuesto de colaboración horizontal.

En cuanto a la designación del representante autonómico en el Consejo, que corresponde a las CC.AA., la Guía aconseja tener en cuenta una serie de datos como son: la limitación del espacio disponible en la sala de reuniones, evitar la presencia de representantes de diferentes CC.AA. que se vayan substituyendo en función del punto del orden del día de la misma reunión a través de la ponderación del pe-

so relativo y la importancia de los temas a tratar. Otro punto abordado por la Guía de buenas prácticas es la coordinación entre CC.AA. para que puedan alcanzar una "posición común". En este punto de competencia interautonómica, la Administración del Estado debe limitarse a facilitar el foro de encuentro a las CC.AA.. Para alcanzar un acuerdo sobre la posición común de las CC.AA. sobre cada punto, se marcan unas reglas: la Comunidad coordinadora elabora una propuesta, que transmite a las demás para que hagan observaciones. Si alguna no participa en la reunión o no formula observaciones, acatará el resultado alcanzado. La posición común sale adelante cuando ninguna Comunidad se opone, lo que es diferente al apoyo unánime. A continuación, se establecen las reglas para que la Administración del Estado asuma dicha posición común y la integre en la posición negociadora del Estado, de acuerdo con el reparto competencial y los intereses de las CC.AA. –como ocurría en el Acuerdo de 1994.

La *Guía de buenas prácticas* exige a la Administración del Estado guardar el adecuado trato protocolario y la consideración institucional al representante autonómico así como facilitar el acceso a las instalaciones del Consejo a todos los miembros de la representación autonómica, lo que ha generado no pocos problemas hasta la fecha. Dadas las limitaciones de espacio, se estima que pueden asistir un máximo de cuatro personas (incluyendo al Consejero y al representante técnico), aunque sólo el Consejero puede acceder a la Sala. Se acuerda igualmente que las intervenciones durante la reunión deben contar con la conformidad previa de las CC.AA. y del jefe de la Delegación. De este modo, se salvaguardan los principios de representación conjunta de las CC.AA. y de responsabilidad del Estado en el resultado de las negociaciones (punto 1.2. f y g del Acuerdo de 2004). En cambio, para la participación en los grupos de trabajo del Consejo, el único requisito que se exige es el de la capacitación técnica para el seguimiento de los debates y su adecuación jerárquica para actuar como interlocutor del representante de la Administración del Estado.

Por último, con posterioridad a la reunión, se establece que la REPER realice las actuaciones oportunas para que, en las notas de prensa que distribuya la Secretaría del Consejo, se incluyan referencias adecuadas a la participación autonómica. La Comunidad Autónoma representante debe elaborar un informe sobre el desarrollo de la reunión y transmitirlo al resto de las CC.AA. y a la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER.

Fruto de la experiencia de los últimos tres años, se han constatado otros temas que van más allá de los puntos que trata de aclarar la *Guía de buenas prácticas*. Es el caso de la conveniencia de ampliar el número de las cuatro formaciones del Consejo en que puedan participar los consejeros de las CC.AA. (a competitividad; transportes, telecomunciaciones y energía; o inmigración) y, al mismo tiempo, seleccionar mejor los grupos de trabajo en los que participan directamente las CC.AA.

Pasada la primera etapa, en que la asistencia de todas las CC.AA. a distintas formaciones del Consejo[49] ha tenido sobre todo el doble efecto de hacer visible la participación autonómica y de sensibilizar a las propias autoridades de las CC.AA. en los asuntos europeos, se impone a partir de ahora la combinación del criterio de la representación con el de la eficacia para optimizar la posición negociadora española. Esto conlleva entrar a valorar cuándo es más conveniente la presencia en exclusiva de los técnicos de la Administración del Estado o bien de los consejeros autonómicos de la REPER y cuándo, por el contrario, resulta apropiada la de los técnicos de las CC.AA. en los grupos de trabajo del Consejo –no se prevé que pueda ser exclusiva. Para ello han de conjugarse criterios de interés político, eficacia negociadora y competencia técnica y evitar la duplicación de los esfuerzos. En todo caso, el principio de lealtad mutua (punto 1.2 d del Acuerdo de 2004) ha de llevar a que la Delegación española, la forme quien la forme, comparta la información de manera fluida con todas las administraciones implicadas[50] e incorpore las posiciones de todas las administraciones concernidas, en la medida de lo posible, a la posición española. No en vano, todas ellas, al participar en la Delegación, representan al Estado en su conjunto.[51]

---

49. En el periodo 2005-2007, la participación de las CC.AA. en las formaciones de los Consejos de la UE ha sido la siguiente: Cataluña ha participado en 7, Andalucía en 6, País Vasco en 5, Galicia en 4, Comunidad Valenciana en 3, Asturias, Aragón, Islas Baleares, Castilla y León y Murcia 2 cada una, y Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Navarra y La Rioja en 1 cada una. Fuente: Oficina de La Rioja en Bruselas, Gobierno de la Rioja.

50. La creación de foros o comunidades virtuales en intranet ha sido una solución ágil, pero su mantenimiento depende de cada Comunidad, lo que no redunda en su discontinuidad, de ahí la conveniencia de una gestión estable desde el MAP.

51. Mangas Martín, A.: "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria", *ob. cit.,* pág. 539.

Por otro lado, aunque se haya puesto de manifiesto la importancia que han cobrado las oficinas autonómicas en Bruselas,[52] no siempre existe una correcta coordinación entre la Delegación de la Comunidad Autónoma en Bruselas y la administración autonómica correspondiente, sobre todo con los funcionarios y responsables de los departamentos sectoriales que asisten a las reuniones de los grupos de trabajo del Consejo en Bruselas, como hemos visto que sucede con la comitología. En el caso de algunas CC.AA. se ha preferido, por contra, concentrar los trabajos en la oficina, aunque sea reforzando el personal o trasladando a funcionarios desde la capital durante el semestre. Para subsanar estas desconexiones, algunas CC.AA. (como Cataluña) han nombrado, en cada Consejería, a un interlocutor especializado en los asuntos europeos. La coordinación con los que asisten a las reuniones de comitología supondría otro paso importante, como se ha visto en el epígrafe 3.1.

Al mismo tiempo, la participación en las reuniones de las formaciones del Consejo encomendadas ha evidenciado la diferente capacidad o interés de las CC.AA. por los temas europeos, como también ocurre en la comitología.[53] Ostentar la representación de todas ellas e integrarse, de manera efectiva, en los trabajos de la Delegación española supone un esfuerzo considerable para las CC.AA. (tanto para los departamentos de cada capital como para la oficina en Bruselas). El automatismo en los criterios de selección de la representación autonómica, acordados por las distintas conferencias sectoriales (basados en la rotación a partir de criterios tan dispares como el orden alfabético de las CC.AA., la fecha de aprobación del Estatuto, alternancia política o población) ha llevado a que CC.AA. sin ningún interés en una materia deban representar a las restantes, lo que ha supuesto que Consejos de pesca hayan correspondido a Aragón o Castilla y León. Ante esta situación, han empezado a aflorar soluciones imaginativas a la vez que problemáticas, al menos si no se consensúan debidamente, como la Delegación de una

52. Donaire Villa, F. J.: "La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2005", en *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, pág. 643.

53. Martín y Pérez de Nanclares, J.: "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *ob. cit.*, págs. 768-769.

Comunidad en otra para la asistencia a determinados grupos de trabajo del Consejo.[54] Otra opción que aportaría flexibilidad al sistema es que una concreta Comunidad expresara su interés por representar al resto.

Por otro lado, la ausencia de institucionalización de las relaciones horizontales de colaboración produce efectos negativos a la hora de fijar una posición común entre las CC.AA.[55] En no pocas ocasiones, la dinámica habida hasta la fecha –y a parte de las suspicacias entre algunas CC.AA.– lleva a que una Comunidad Autónoma con un interés específico en una materia prefiera dirigirse al Ministerio correspondiente o al Consejero sectorial de la REPER, en lugar de hacerlo al representante autonómico en el Consejo, y ello con independencia del color político de ambos gobiernos. Sin embargo, cabe imaginar que la consolidación de una práctica tan nueva y el convencimiento de la eficacia de la participación autonómica va a suponer, si no la formalización de este tipo de relaciones sí, al menos, el establecimiento de un *modus operandi* acordado entre ellas y basado en la confianza mutua y en la corresponsabilización de todas.

A diferencia de los comités adscritos a la Comisión, el interés por participar y la asistencia a las reuniones de las formaciones del Consejo y sus grupos de trabajo por parte de las CC.AA. han sido una constante que hay que valorar dado el esfuerzo organizativo y humano que ello ha supuesto para las mismas.

54. La conferencia sectorial de agricultura acordó la delegación de Asturias en Cataluña en relación con el grupo de trabajo de la OCM de frutas y verduras del Consejo de agricultura durante el primer semestre de 2007, lo que ha generado suspicacias en otras CC.AA. La *Guía de buenas prácticas* considera que, en general, no es adecuado un régimen de sustituciones de la Comunidad Autónoma designada, pero al mismo tiempo acepta una "interpretación flexible" de este criterio general en las reuniones de los grupos de trabajo, sea por su carácter marcadamente técnico o por el número elevado de dichas reuniones. El único requisito que se establece es la comunicación previa al Ministerio competente y al resto de CC.AA.

55. Cuestiones que no son nuevas, como ponen de manifiesto, al estudiar la evolución de la participación autonómica, con particular detenimiento en la asturiana, Fernández, J. y Riesgo, G.: *La participación del Principado de Asturias en los asuntos comunitarios europeos*, Gobierno del Principado de Asturias, Oviedo, 2006, pág. 83 y ss.

## 4. La participación individual de las Comunidades Autónomas en las instituciones y los órganos de la Unión

### 4.1. El Parlamento Europeo

Desde algunos ámbitos políticos, en ocasiones se ha cuestionado la falta de vinculación entre las CC.AA. y las circunscripciones para las elecciones al Parlamento Europeo (PE). Según esta tesis, circunscripciones con base autonómica contribuirían a acercar más a electores y elegibles, y a corresponsabilizar a los diputados con los problemas de un territorio. Es sabido que cada Estado determina las circunscripciones para las elecciones al PE y que, en el caso español, existe una única circunscripción en la que se eligen a todos los parlamentarios.[56] El número de CC.AA. y la población desigual es un factor que juega en contra de la identificación Comunidad-circunscripción.

En otro orden de cuestiones, en virtud del protocolo I del Tratado de Lisboa de 2007, sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la UE, se establece la cooperación interparlamentaria entre el PE y los parlamentos nacionales (art. 9), a la vez que la Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión (COSAC) –donde los parlamentos regionales pueden ser observadores–

56. Art. 214 LO 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, modificada por LO 1/1987, de 2 de abril. La práctica de los dos grandes partidos lleva a que sitúen en puestos de salida a candidatos de todas las CC.AA. El art. 193 de la Propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005 contenía una disposición, rechazada por el Congreso, para que la Ley Orgánica electoral concretara el mandato para que el territorio catalán, solo o junto con otras CC.AA. vecinas, fuese una circunscripción para las elecciones al PE. Con anterioridad, el art. 65.6 del Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, aprobado por el Parlamento vasco el 25 de octubre de 2003 y rechazado por las Cortes, también había dispuesto una circunscripción electoral para Euskadi. La STC 28/1991, de 14 de febrero, había inadmitido un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 214 LOREG, pues: "la configuración del territorio nacional como circunscripción única en las elecciones al Parlamento Europeo es, al menos, una opción tan lícita constitucionalmente como pueda serlo [...] la del territorio de las diferentes Comunidades Autónomas, sin que esta segunda opción haya de ser necesariamente adoptada por exigencias de la estructura autonómica del Estado [...] aunque nada impediría, en principio, que el legislador estatal, en uso de su libertad de apreciación, pudiera disponer en el futuro la organización territorial del cuerpo electoral en los comicios europeos –mientras subsista la autonomía institucional de que ahora disfrutan los estados miembros de la Comunidad Europea (art. 7 del Acta Electoral Europea)– atendiendo al diseño autonómico [...]." (FJ 8).

se erige como el marco adecuado para ello (art. 10). Por tanto, una vez más, es el Derecho estatal el que establece las relaciones entre las regiones y la Segunda Cámara del Parlamento nacional, y entre las asambleas regionales y las cámaras nacionales, cuestiones que, en el caso español, no son ajenas a las propuestas de reforma constitucional del Senado. Como se ha visto, la aplicación del Protocolo sobre el principio de subsidiariedad va a impulsar también la introducción de cauces de diálogo interparlamentario en el seno del Estado. Se mantiene la aspiración de extender dicha relación del PE, como reclaman algunos estatutos, con los parlamentos autonómicos.[57]

Por último, en el plano de las tareas de *lobby* que llevan a cabo las CC.AA., merece destacarse la interlocución con diputados para sacar adelante iniciativas de su interés. Así, las autoridades autonómicas suelen mantener contactos estrechos con los diputados oriundos de su Comunidad, con los ponentes de textos que interesan y con miembros de la Comisión de asuntos regionales. En la medida en que el PE cada vez va asumiendo un mayor protagonismo como institución colegislativa, más se acrecienta esta labor informal pero efectiva para los intereses autonómicos. A veces prima una consideración de tipo institucional en relación con asuntos de interés común, que puede implicar una acción conjunta entre los diputados de una Comunidad (caso de los diputados catalanes en relación con el uso del catalán en el PE), en otras, dependiendo del tema, se opta por dirigirse a diputados en función de las afinidades de grupo político.

### 4.2. El Comité de las Regiones

El CdR es el órgano consultivo de la Unión dedicado a los temas regionales y locales, compuesto por representantes de las regiones y de los entes locales de los estados miembros. La heterogénea composición del CdR ha suscitado grandes controversias ya que abarca a regiones con capacidad legislativa y a regiones y entes locales con competencias administrativas, lo que no es bien visto por las primeras.

57. Ésta se fundamenta en que la pérdida de competencias legislativas por los parlamentos autonómicos a favor de la UE debe compensarse en la participación de los mismos en el proceso decisional comunitario a título consultivo. Véase Palomares Amat, M.: *Parlaments regionals i procediment d'adopció de decisions a la Unió Europea*, Parlamento de Cataluña, Barcelona, 2005, pág. 69.

Aunque en las reformas de los Tratados comunitarios ulteriores al Tratado de Maastricht de 1992, que estableció el órgano, se han ido ampliando las materias sobre las que debe ser consultado el CdR por las instituciones comunitarias, sus funciones, que se concretan en la emisión de dictámenes de carácter consultivo –siendo posible los de iniciativa propia–, no se han visto ampliadas desde un punto de vista formal hasta el Tratado constitucional, en 2004, y su Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, con la asignación de competencia para recurrir al Tribunal de Justicia en defensa de sus atribuciones y del principio de subsidiariedad.[58] Con todo, el CdR cada vez hace escuchar más su voz en la fase de preparación de la propuesta legislativa por la Comisión (dictámenes de prospectiva). De esta manera, sus puntos de vista pueden ser atendidos con mayor garantía de éxito. La Comisión, por otro lado, también se dirige al Comité a través de instrumentos de consulta, además de hacerlo directamente a las regiones y a los entes locales interesados en sus iniciativas.[59] Por ello, el CdR se estaría convirtiendo en un interlocutor de la Comisión. Algo parecido ocurre en relación con el Parlamento Europeo. Más allá de las consultas al CdR previstas como facultativas en el Tratado de Amsterdam (art. 265 TCE) y como preceptivas en el Tratado constitucional (art. III-368), no se puede dejar de lado el diálogo oficioso entre los ponentes de los dictámenes del CdR y los relatores de las propuestas legislativas en la fase de estudio por parte de las Comisiones permanentes del PE, sobre todo de la Comisión de Política Regional. De este modo, se trata de influir en la norma antes de la misma emisión del dictamen. Resulta muy difícil calibrar la influencia real del CdR y sus dictámenes en la normativa comunitaria pues algunas de sus conclusiones se anticipan y son asumidas por el PE, además de por la Comisión.

Los miembros del CdR se agrupan básicamente en torno a dos criterios: grupos políticos y delegaciones nacionales, a los que hay

58. El CdR aparece regulado en los arts. 256 bis y 263-265 del Tratado de Funcionamiento de la UE que integra el Tratado de Lisboa.

59. La Comisión ha implicado recientemente al Comité y a las autoridades locales y regionales y a sus asociaciones en la estrategia de comunicación respecto a los debates europeos. Así se expresa en la Comunicación de la Comisión al PE, al Comité Económico y Social y al CdR, *Comunicar sobre Europa en asociación*, COM (2007) 568 final, de 3.10.2007. Esta comunicación sigue los pasos del Libro blanco de la Comisión sobre la política europea de comunicación de 1 de febrero de 2006.

que sumar la posibilidad de formar grupos interregionales. Últimamente, se ha visto reforzada la lógica parlamentaria con el reconocimiento de importantes funciones a los grupos políticos, en detrimento de las delegaciones nacionales, que reúnen a todos los miembros y suplentes de un Estado y que sólo actúan para casos puntuales de interés común, aunque no faltan contactos informales entre los miembros de la Delegación antes de cada reunión.[60] En otras ocasiones puntuales, los miembros de las regiones buscan alianzas con representantes de entes territoriales con los que comparten intereses. El nuevo Reglamento interno de 2006 ha fortalecido esta tendencia a través de instrumentos como la suplencia. Mientras el suplente de un miembro que no pueda participar en el Pleno debe ser un miembro de la Delegación nacional, respecto a las comisiones, en cambio, puede serlo también un miembro de su grupo político o de su grupo interregional (art. 5). Los grupos politicos, además de un cierto número de miembros del Comité, pueden presentar resoluciones para su discusión en la Asamblea (art. 42).[61] Por otro lado, el Reglamento también quiere potenciar la acción de los grupos interregionales.[62]

Precisamente, la combinación de los elementos "parlamentarios" en el funcionamiento y la organización práctica, con la existencia de delegaciones nacionales, además de la composición predominantemente gubernamental, y en la que, además, sus miembros son, en bastantes ocasiones, personalidades con más peso político que los eurodiputados, da al CdR una singularidad como órgano de la UE que no puede confundirse ni con una cámara parlamentaria (como es el PE)

60. Una atribución importante de la Delegación nacional es el reparto de las comisiones del CdR entre las CC.AA. Por otra parte, se prestan las firmas entre sí para la presentación de enmiendas, aunque sean de diferente grupo, y sólo a efectos formales de poder presentarlas. El mandato de cada responsable de la Delegación es de dos años, coincidiendo con el mandato del Comité, y se rige por un criterio de alternancia política. En la vertiente técnica, la Delegación en Bruselas coordina a las oficinas. Entre 2006-2008 la ocupa Asturias.

61. Debe destacarse la escasa presencia de españoles en los Secretariados de los 4 grupos políticos existentes en el Comité, lo que demuestra su escasa sensibilidad por el Comité. El Secretariado es importante porque adjudica portavocías e intervenciones, e interviene en la atribución de los dictámenes a los relatores.

62. Según el art. 10 del mismo, los miembros y sus suplentes pueden crear estos grupos, sin precisar nada más. Esta cuestión ha sido desarrollada por la Decisión sobre los grupos interregionales al Comité de las Regiones, aprobada por la Mesa del Comité el 12 de febrero de 2007.

ni con el Consejo ni con un órgano técnico.[63] El esmero por la calidad de los dictámenes y por su adopción con el mayor consenso posible son factores que contribuyen a la *auctoritas* del Comité ante las instituciones comunitarias o las autoridades nacionales y locales. Tales aspectos son ajenos en cambio a la lógica parlamentaria.

El art. 263 del TCE, en su versión aprobada en Niza, exige para los componentes del CdR que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o que tengan responsabilidad política ante una Asamblea electiva.[64] De este modo, se potencia el perfil político de sus miembros en detrimento del técnico. El mandato de los miembros, de cuatro años renovable, está vinculado a su permanencia en el cargo público representivo o gubernamental que ostenta, por lo que si aquél finaliza, concluye también éste.

Corresponde al Gobierno transmitir la propuesta efectuada por los órganos competentes al Consejo, que los nombra. El Senado acordó la distribución de los 21 representantes españoles en el Comité (más otros 21 suplentes): 17 miembros corresponden a las CC.AA. –en cada una de ellas, el Parlamento propone a un miembro, que ha de ser el Presidente de la Comunidad, y a un suplente–, y cuatro a los entes locales, de acuerdo con la propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias (igual que ocurre con los cuatro suplentes, que no son miembros del mismo ente local al que pertenece el miembro de pleno derecho).[65]

---

63. Huici Sancho, L.: *El Comité de las regiones: su función en el proceso de integración europea*, PUB-IEA, Barcelona, 2003, pág. 283. En su opinión, prima una naturaleza política del órgano sobre una de técnica, lo que pudo no haber sucedido de haber adoptado una lectura diferente del Tratado (p. 283).

64. Eso se mantiene en el art. 256 bis del nuevo Tratado de funcionamiento de la UE aprobado como parte del Tratado de Lisboa de 2007. Estos requisitos no se exigían, en cambio, en el Tratado de Maastricht de 1992.

65. Moción de 20 de octubre de 1993, *BOCG,* Senado, V Legislatura, Serie I, núm. 34, de 28 de octubre de 1993. Como ya se ha visto, el Estatuto valenciano (art. 61.3. c) menciona al Presidente de la Comunidad como su representante en el Comité, con lo que "blinda" la resolución. Por otro lado, la resolución del Senado es anterior a la aprobación de los estatutos de Ceuta y Melilla en 2005. La ausencia de estas ciudades autónomas en el CdR hoy no resulta justificable, debido a las características especiales de su autonomía, superior a la de municipios y provincias, y también a la concurrencia de problemas que afectan al orden comunitario que incumben a dichas ciudades (diálogo euro-mediterráneo, inmigración, instrumentos europeos de vecindad y asociación con Marruecos). Una representación en el CdR les ofrecería un foro comunitario donde hacer oír sus reivindicaciones

En el caso español, se da una clara preferencia por la composición regional sobre la local, como suele ocurrir en los estados compuestos.[66] Más variada –y discutible– es la procedencia de los suplentes, donde prima la extracción gubernamental sobre la parlamentaria: pueden ser consejeros de los gobiernos autonómicos (caso de Asturias, Castilla-La Mancha, Navarra o La Rioja), Comisionados para asuntos europeos o acción exterior (País Vasco, Canarias), Secretarios generales (Andalucía, Galicia, Murcia), directores generales de asuntos europeos (Aragón, Cantabria, Extremadura, Madrid) y hasta el director de la oficina de la Comunidad Autónoma en Bruselas (Baleares y Aragón en la Legislatura 2003-2007). En tales casos, además del nombramiento por el Parlamento o la Mesa, la responsabilidad política suele articularse a través de comparecencias parlamentarias (como ocurre en Cataluña anualmente con la Secretaría de Asuntos Europeos). Aunque no parece claro que los requisitos impuestos en los Tratados comunitarios (desde el Tratado de Niza) se respeten en esos casos,[67] como contrapartida, no se puede olvidar que cuanto más altos son los cargos de los miembros, menos tienden a asistir a las reuniones del Comité y a involucrarse en sus tareas. En cambio el índice de asistencia de los directores generales o de los directores de la oficina es muy superior.

A través del CdR, las CC.AA. pueden, ciertamente, fijar sus posiciones directa y unilateralmente respecto a las decisiones europeas, pero la capacidad de incidencia de cada una de ellas de forma aislada es escasa, tanto por la composición tan elevada y heterogénea del

y estar informadas institucionalmente de las políticas de la UE. Para lograr tal presencia, se debería reformar la resolución citada del Senado y atribuir, por ejemplo, uno de los cuatro miembros que corresponden a los entes locales a dichas ciudades de manera alterna. El desinterés de los municipios españoles por el CdR habría de facilitar una solución de este tipo. El debate puede plantearse en el momento en que se aborde la reforma de sus estatutos.

66. Mientras en Bélgica todos los miembros (y sus suplentes) son elegidos por las comunidades y regiones, en Italia no todas las regiones están representadas, y en cambio hay una amplia presencia de los entes locales (14 + 10: 5 para municipios y 5 para provincias). En Alemania (21 + 3) y Austria (9 + 3) prima, como en España, el elemento regional. Un cuadro general sobre la situación en todos los países de la UE en D'Atena, A.: "Participation of regional and local authorities in the preparatory phase of European policy making...", *ob. cit.*, págs. 22-25.

67. Los Tratados no dejan margen de discrecionalidad que permita flexibilizar la exigencia requerida, así Huici Sancho, L.: *El Comité de las regiones: su función en el proceso de integración europea*, *ob. cit.,* págs. 174-175.

órgano (344 miembros más otros tantos suplentes) como por la naturaleza de las funciones que desarrolla y su incidencia parca en la determinación de las políticas comunitarias por las instituciones de la Unión. Todo ello ha debido influir en que las CC.AA. hayan mostrado escaso interés y hayan utilizado de manera irregular las posibilidades que brinda este órgano comunitario.[68] Hasta ahora, sólo la participación como ponentes de dictámenes ha logrado interesar a los Presidentes de las CC.AA. por las tareas del CdR.[69]

El Comité responde a una idea bien precisa: la participación institucionalizada de las regiones y los entes locales europeos, o la defensa de intereses propios y comunes de los mismos. De ahí deriva su especificidad a la vez que su fuerza en el entramado institucional europeo. Ahora bien, el CdR se ha ido convirtiendo, al mismo tiempo, en una suerte de "casa de las regiones", esto es, en un foro privilegiado para el encuentro de dirigentes regionales europeos y para la concertación de actuaciones entre ellos (la organización de los *open days* o jornadas organizadas por diversas regiones en torno a temas concretos y otros eventos ayuda a ello). Además, permite a los representantes territoriales estar al día y participar en el proceso decisorio de la UE, acercando de este modo las políticas europeas a los ciudadanos de sus entidades. En los últimos años, los Comisarios europeos acostumbran a asistir a las reuniones plenarias para presentar sus propuestas legislativas y ganar así el apoyo de las autoridades regionales y locales, de acuerdo con lo establecido en los documentos sobre gobernanza europea. Por último, el CdR comienza a incluir en sus

68. Si tomamos como punto de referencia las sesiones plenarias de 2006 el resultado es el siguiente: Pleno de 26 y 27 de abril de 2006 (12 asistencias: 2 titulares y 10 suplentes); Pleno de 14 y 15 de junio de 2006 (8 suplentes); Pleno de 11 y 12 de octubre de 2006 (9: 1 titular y 8 suplentes); Pleno de 6 y 7 de diciembre de 2006 (12: 3 titulares y 9 suplentes). Fuente: *Informe intermedio de los trabajos desarrollados por la Delegación Española*, febrero-diciembre 2006, Sr. Vicente Álvarez Areces, Jefe de la Delegación. En el caso de los representantes de los entes locales españoles (4 + 4), prácticamente nunca asisten a las reuniones del Pleno o de las Comisiones. Se trata de los alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia y Palencia y como suplentes los alcaldes de Valladolid, Córdoba, Gijón y Tegueste.

69. Por parte española, en 2006 y 2007, han sido ponentes de dictámenes: Valcárcel (PPE/ES) Presidente de Murcia, sobre catástrofes naturales; Sánz (PPE/ES) Presidente de La Rioja, sobre la reforma de la OCM del vino; De Esteban (PPE/ES) Directora general de Asuntos Europeos de Madrid, sobre migración legal; y Chávez (PSE/ES), Presidente de la Junta de Andalucía, sobre "El efecto de palanca de la política europea de cohesión en el marco de los Fondos estructurales", presentado en el Pleno extraordinario de Roma de marzo de 2007.

dictámenes alusiones a políticas exitosas promovidas por las regiones para dar a conocer modelos de referencia. De esta manera, se genera una mayor complicidad entre el CdR y las autoridades regionales y locales.

### 4.3. Cooperación con otras regiones europeas

La cooperación entre las regiones de Europa adquiere relevancia a partir de los años ochenta, en paralelo con el desarrollo de la política regional. En este momento, nace la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE en 1985) y se reestructura el Consejo de los Municipios y de las Regiones de Europa (CMRE en 1984, el cual había sido creado en 1951). Desde entonces, han llevado a cabo funciones de representación institucional de las entidades territoriales y de lobby. Ambos organismos de cooperación contribuyeron a la creación del CdR, desde perspectivas diferentes, y en la que ARE propugnaba una representación exclusivamente regional.

En los últimos años, han ido apareciendo entidades interregionales cuyos miembros tienen en común pertenecer a regiones con poderes legislativos y compartir objetivos comunes, como el reconocimiento de un Estatuto particular para dichas regiones en la UE, una representación diferenciada en el CdR, el acceso al Tribunal de Justicia y la participación de los parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad (la Conferencia de Presidentes de Regiones Europeas con Poderes Legislativos –REGLEG– creada en 2001, y la Conferencia de Presidentes de Asambleas con poderes legislativos de las Regiones de Europa –CALRE– nacida en 1997).[70]

Las CC.AA. desarrollan relaciones de cooperación con otras regiones europeas con las que comparten intereses comunes. Este tipo de cooperación institucionalizada se suele formalizar en asociaciones y redes interregionales, muy heterogéneas entre sí, con grados distintos de formalización jurídica.[71] Las estrategias que siguen las CC.AA.

70. En 2006, miembros de gobiernos y parlamentos de regiones con competencia legislativa han creado un intergrupo en el CdR, con el fin de visibilizar mejor el peso de las regiones legislativas en el interior del Comité.

71. Beltrán García, S.: "La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado", *REAF*, núm. 4, 2007, pág. 221 y ss.

no son uniformes: unas veces se prefiere potenciar las relaciones políticas a través de asociaciones como REGLEG y CALRE (caso de Cataluña, que ha sido impulsora de la primera); otras, las relaciones estratégicas entre algunas regiones europeas con determinadas afinidades[72] o entre las ultraperiféricas (Canarias: Conferencia de Presidentes de Regiones Ultraperiféricas); otras veces, las CC.AA. se inclinan por relaciones sectoriales con otras regiones para la promoción de intereses específicos (es el caso de la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas, la Asociación Europea de Regiones Fronterizas, el Arco Atlántico o las regiones vitivinícolas, regiones del automóvil, etc.).

Distinta de la cooperación interregional es la cooperación transfronteriza, basada en relaciones de vecindad. En el marco de la UE, merece destacarse la creación, a partir de 1 de enero de 2007, de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, que ha de suponer un paso esencial para reforzar la cohesión económica y social, y superar las dificultades con que se halla la cooperación transfronteriza.[73] Diversas CC.AA. participan en la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal constituida en 1991; o en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, creada en 1983.[74] Estas experiencias de cooperación institucionalizada suelen estar muy vinculadas a los promotores de las mis-

72. Caso de Cataluña y los cuatro motores de Europa. Por otro lado, el Estatuto de la Comunidad Valenciana (art. 61.3. e) menciona la Asociación Euromediterránea, creada en la Conferencia de Barcelona de 1995 para fijar un marco de diálogo entre los países bañados por el Mediterráneo. El problema de incluir normas tan puntuales en los estatutos es que los cambios en la política internacional de los países europeos acaban dejando sin contenido a los mismos.

73. Se trata de un nuevo instrumento de cooperación a escala comunitaria en el contexto de la reforma de la política regional para el periodo 2007-2013, que trata de poner en marcha proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Unión o actividades de cooperación por iniciativa de los estados miembros (Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006), *DOUE* L210/9 de 31.7.2006. Sobre el mismo, véase Herrero de la Fuente, A. A.: "La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz", *RDUE*, núm. 13, 2007, pág. 150 y ss. Por otro lado, el Consejo de Europa (de acuerdo con el Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza o Convención de Madrid de 1980) y la UE han estimulado la aparición de las asociaciones transfronterizas dotándolas de un estatuto legal y de fuentes de financiación (proyectos INTERREG por la UE).

74. El Tratado que la crea se sitúa en el marco del Convenio de Madrid de Cooperación Transfronteriza. De acuerdo con el procedimiento establecido en el Tratado Franco Español de Cooperación Transfronteriza entre entidades territoriales de 1995 (Tratado de Bayona), las cuatro CC.AA. y las tres Regiones firmaron en marzo de 2005 un Convenio Interadministrativo de Cooperación Transfronteriza, aprobando la creación de un Consorcio.

mas[75] y a veces es difícil que alcancen una continuidad más allá de los mandatos de éstos, como ha sucedido en Cataluña con la Eurorregión Mediterránea, creada por el presidente Pujol en 1991. En 2004, se ha creado, bajo impulso del presidente Maragall, la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo.[76]

Aunque muchas veces la participación de las CC.AA. en estas redes regionales se gestione desde la capital, la labor asociativa de las mismas tiene lugar en Bruselas, en tanto que interlocutor de la Comisión y con tareas de lobby. Las oficinas prestan su apoyo. Por último, llama la atención cómo la cooperación regional europea se incardina orgánicamente en las administraciones de las CC.AA. de modo no uniforme, unas veces relacionándola con los asuntos europeos y otras con la acción exterior. Cuando ocurre eso último, la separación con el resto de los asuntos europeos provoca no pocas disfunciones que redundan en la eficacia de la gestión.[77] Una vez que en los últimos quince años la UE ha iniciado procesos de institucionalización en este campo, cuesta encontrar una explicación coherente de esta forma de organización administrativa y las razones seguramente se explican hoy por criterios de reparto de poder entre los partidos de una coalición de Gobierno o de equilibrios entre sectores del mismo grupo.

## 5. Las delegaciones de las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea

### 5.1. Régimen jurídico y funcionamiento

Aunque la presencia de oficinas regionales en Bruselas comienza con la incorporación de España a las Comunidades Europeas, dos

75. Morata, F.: "Catalunya i les xarxes europees", en Morata, F. (dir.): *20 anys de Catalunya a la Unió Europea*, Generalitat de Catalunya, PCPE e IUEE, Barcelona, 2006, pág. 43.

76. Agrupa a Cataluña, Islas Baleares, Aragón –la cual ha suspendido en mayo de 2006 su participación con ocasión del conflicto entre las diócesis de Lleida y Barbastro por los bienes artísticos religiosos–, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon, con prioridades concretas y bien delimitadas como la conexión del AVE entre los dos estados.

77. La cuestión no es meramente organizativa, sino que los propios estatutos discrepan sobre el lugar de la inclusión de la cooperación transfronteriza e interregional: o bien dentro del capítulo de acción exterior (art. 197 EAC, art. 103 EAIB y el art. 98 EAAr) o bien en el de relaciones con la UE (art. 239 EAAnd, art. 66 EACyL y art. 61.4 EACV).

factores, uno interno –la STC 165/1994– y otro europeo –la creación del CdR, también en 1994–, fueron decisivos para que las CC.AA. consolidaran su presencia en la capital comunitaria. Actualmente, todas las CC.AA. tienen abierta en Bruselas una oficina –según el término empleado por los Acuerdos CARCE– o Delegación –de acuerdo con los nuevos estatutos–, y Ceuta cuenta, desde febrero de 2006, con un asesor del Gobierno de la ciudad autónoma.[78]

En cuanto a su régimen jurídico, actualmente la mayoría son delegaciones oficiales de la Comunidad Autónoma, dependientes e incardinadas en la Administración de la Comunidad. Otras han preferido mantener formas jurídicas que combinen la presencia del Gobierno autonómico con la de otras instituciones de promoción económica o culturales de carácter público o privado.[79]

78. En 1986, se instalaron las oficinas de Cataluña (el Patronat Català Pro Europa creado en 1982) y el País Vasco (Interbask como sociedad pública); en 1987, Canarias; en 1988, Galicia; en 1989, la Comunidad Valenciana (primero como sociedad pública, desde 1994 Delegación del Gobierno); en 1990, Andalucía (como Instituto de Fomento; a partir de 1994, como Delegación de la Junta); en 1992, Castilla y León y Extremadura; en 1993, Aragón y Navarra; en 1994, Madrid; en 1995, Asturias; en 1996, las Islas Baleares, Castilla-La Mancha y La Rioja; y en 1998, Cantabria. En cuanto a Ceuta, hay que señalar que se trata de un profesional liberal contratado por el Gobierno autónomo para llevar a cabo funciones de lobby y seguimiento de información. Además, participa en las reuniones de la REPER y la Colaboración de las Oficinas Regionales Españolas (CORE), aunque no en la de los directores de oficinas.

79. Así el Patronat Català Pro Europa (PCPE) ha sido un consorcio público dependiente de Presidencia que llevaba a cabo una representación oficiosa de la Generalitat y se volcaba más en tareas de interlocución con la sociedad civil. Desde 2004, la Delegación del Gobierno ante las instituciones europeas ha asumido un rol más político e institucional (Decreto 314/2004, de 22 de junio, y el Decreto 321/2006, de 22 de agosto, cambia la denominación para adecuarla al Estatuto: de Delegació del Govern de la Generalitat a Brusel·les a Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea). La tarea de reordenación administrativa en esta área se completa con la refundación del PCPE como Patronat Catalunya-Món, acordada por el Pleno del Patronat el 21 de noviembre de 2007. El Patronat refundado depende de la Consejería de la Vicepresidencia (sic) del Gobierno catalán, cuyo Consejero es el Presidente del mismo, a la vez que se crea una Secretaría General autónoma de la de Secretaría para la Unión Europea. Sus funciones se amplían más allá del ámbito europeo y abarcan tareas de promoción de intereses de Cataluña en el exterior, seguimiento activo de acontecimientos internacionales de interés para Cataluña y promoción de la formación de expertos en relaciones internacionales. Sin pretender ser exhaustivos, se puede mencionar, para hacerse una idea de lo que se expone, los casos de Extremadura, que cuenta con una sociedad anónima; Galicia y la Comunidad Valenciana, con fundaciones; Castilla y León, al lado de la Delegación del gobierno cuenta con la empresa semipública Ade Internacional EXCAL SA reorganizada en 2006; y las Islas Baleares, con el consorcio Centro Baleares-Europa.

La adscrición administrativa de las oficinas es heterogénea. Normalmente, dependen de la Dirección general o de la Secretaría de asuntos europeos. Sin embargo, dichos asuntos son competencia de distintas consejerías según la Comunidad de que se trate. Además, ha cambiado no pocas veces de adscrición dentro de la misma Comunidad, en función de los distintos repartos de tareas entre consejerías, lo que depende de cuestiones de organización o políticas (gobiernos de coalición o énfasis que cada Gobierno quiere hacer primar en relación con los asuntos europeos). Por lo general, prima su inclusión en la Consejería de Presidencia, aunque en el pasado abundaban las adscritas a Economía –lo cual pone en evidencia la prioridad que, para algunas CC.AA., ha tenido la gestión de fondos estructurales.

Otra opción cada vez más seguida es la que incardina los asuntos europeos directamente a la Presidencia de la Comunidad Autónoma.[80] De esta forma, se garantiza una respuesta adecuada a la transversalidad de las políticas comunitarias y se le otorga primacía respecto a las distintas consejerías.[81] No hay, por ahora, consejerías específicas

80. Sobre los organismos departamentales y sus funciones de coordinación, véase Cienfuegos Mateo, M.: "La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas", *REP*, núm. 108, 2000, pág. 110 y ss.

81. Unas oficinas dependen directamente de la Presidencia de la Comunidad Autónoma (o de la vicepresidencia en el caso de Extremadura durante muchos años): Cataluña, Aragón (Gabinete), Asturias, Canarias (Comisionado de acción exterior), Galicia (Secretaría General de Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior), y País Vasco (Secretaría General de Acción exterior). En otras CC.AA., dependen de la Consejería de Presidencia: Andalucía (Secretaría General de Acción Exterior), Comunidad Valenciana (Secretaría Autonómica de Relaciones con la Unión Europea y Cooperación al Desarrollo), Islas Baleares (Dirección General de Asuntos Europeos), Madrid (Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos) y La Rioja (Dirección General de Acción Exterior en la Consejería de Presidencia y Acción Exterior). En otras CC.AA., depende de la Consejería de Economía: Castilla-La Mancha (Dirección General de Asuntos Europeos), Castilla y León (Dirección General de Economía y Asuntos Europeos) y Navarra (Dirección General de Asuntos Europeos y Planificación). En el caso de Murcia, hay una doble dependencia de la Secretaría de Acción Exterior y Relaciones con la UE y del Instituto de Fomento de la Región de Murcia. Por último, en Cantabria, depende de la Vicepresidencia y Consejería de Relaciones Institucionales y *Asuntos Europeos*, siendo la única Comunidad con una Consejería con este nombre. Algunas CC.AA. han creado comisiones interdepartamentales para asuntos europeos o acción exterior (caso de Andalucía, Navarra –con presencia del Delegado de la Oficina en Bruselas–, o de Islas Baleares –por Decreto 178/1996, de asuntos europeos; y posteriormente, por Decreto 33/2000, de acción exterior). Datos obtenidos del "Documento de Santiago". *Las oficinas españolas en Bruselas: relaciones con las instituciones y órganos comunitarios*. Documento de reflexión elaborado por las propias oficinas, 17 de marzo de 2005, pág. 19 y ss. Se completan con datos propios en febrero de 2007; no puede pasar por alto su carácter cambiante.

dedicadas a los asuntos auropeos, aunque quizás lo importante no sea tanto la creación de un departamento autónomo como la capacidad y fuerza política de dicho Consejero para garantizar la aplicación, por parte del resto de las consejerías, de las políticas comunitarias, lo que hasta ahora se quiere lograr con la dependencia directa de Presidencia. La creciente importancia de los asuntos europeos en la organización gubernamental de las CC.AA. se pone en evidencia con la conversión, en algunos casos, de las Direcciones generales en Secretarías. En algunas CC.AA., además, los asuntos europeos están repartidos en departamentos distintos, lo cual no ayuda a la coordinación interna y puede crear disfuncionalidades.[82]

Otro tema es el del carácter técnico o político de los jefes de las oficinas. Suele predominar lo primero sobre lo segundo: los asuntos que se dilucidan en las oficinas tienen una vertiente técnica importante y las decisiones políticas se suelen adoptar en la capital, en los órganos que se acaban de citar. Algunas CC.AA. han preferido, no obstante, dar relieve político al jefe de la Delegación, con lo que aumenta su capacidad de decisión e interlocución en el plano institucional.[83] Los cambios en la dirección de las oficinas no van necesariamente vinculados a los cambios de Gobierno en las CC.AA., salvo cuando se trata de cargos políticos (caso de Baleares, en la anterior legislatura), y hay bastanes ejemplos de cambios de Gobierno que no han acarreado la sustitución en la dirección de la oficina. El personal que trabaja en las oficinas tiene estatutos muy diferentes (funcionarios, personal contratado, secretarios administrativos) y en casi todas ellas abundan los becarios de posgrado.[84]

---

82. Así, en Asturias por una parte está la Consejería de Relaciones Exteriores y Justicia con la Dirección General de Asuntos Europeos, y por la otra, dependiendo de Presidencia están las delegaciones del Gobierno en Bruselas y en Madrid. En el País Vasco, por un lado está el Comisionado de relaciones exteriores (que lleva el Comité de las Regiones y asociaciones regionales como REGLEG), por el otro está la Secretaría General de Acción Exterior, ambos dependientes de la Presidencia, pero separados.

83. Es el caso de Cataluña: es la propia Secretaría de relaciones con la UE o de la Comunidad Valenciana, con rango de Director general; Aragón e Islas Baleares en la anterior legislatura.

84. Por lo general, el personal oscila entre los 17 y los 4-6. No suelen faltar funcionarios "itinerantes" que pasan una temporada en Bruselas sea para formarse en los asuntos comunitarios sea para participar en los grupos de trabajo del Consejo. Caso aparte es la Comunidad Valenciana, donde trabajan unas cuarenta personas, la mayor parte de ellas, técnicos de la Fundación Comunidad Valenciana-Región Europea. Ello responde a un modelo de organización diferente en el que se combina la Delegación gubernamental

El reconocimiento legal de las oficinas en España es fragmentario y éstas carecen de un estatuto específico que aborde cuestiones relativas al personal (aspectos laborales, fiscales, sanitarios),[85] a la representación que llevan a cabo y a las relaciones con la Administración estatal. Además de los estatutos, sólo los Acuerdos CARCE han nombrado a estas oficinas desde hace una década.[86] Se trata, no obstante, de referencias que tienen que ver con sus funciones y además se realizan de forma indirecta cuando se trata de los consejeros autonómicos. Otra cosa son, obviamente, los decretos autonómicos de creación, organización y funcionamiento.[87]

En el plano comunitario, no existe aún un estatuto jurídico para las oficinas regionales (como tampoco en el Derecho belga). Ello acarrea dificultades de tipo administrativo que afectan a su radicación en Bruselas y al personal que trabaja en las mismas.[88]

---

con la Fundación participada por entes públicos y sujetos privados, y en que la gestión de proyectos se lleva a cabo desde Bruselas, lo cual ha revertido en un aumento notable de los proyectos concedidos a dicha Comunidad.

85. Existe el Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 de la CARCE, sobre Seguridad Social y asistencia sanitaria de las personas que prestan sus servicios en las delegaciones y oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, publicado en el BOE núm. 79, de 2 de abril de 1998.

86. En efecto, el Acuerdo y el Decreto de 1996 sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la REPER de España ante la UE menciona por vez primera de manera expresa a las "oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas" como interlocutores de dicho Consejero. Posteriormente, el Acuerdo de 2004 que crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER vuelve a citar a las "oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas".

87. Ante esta situación, la propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005, incluía en el art. 192 relativo a la Delegación de la Generalitat ante la UE como apartado 2º, que no pasó al texto definitivo: *"El personal de la delegació de la Generalitat davant la Unió Europea té un estatut assimilat al del personal de les representacions de l'Estat davant la Unió Europea"*.

88. El 29 de noviembre de 2007, el Tribunal de Justicia falló denegando los recursos de casación por violación del principio de igualdad de trato interpuestos por tres funcionarios comunitarios que antes habían trabajado en las oficinas de las CC.AA. en Bruselas, los cuales exigían a las instituciones comunitarias el cómputo del período trabajado en dichas oficinas a efectos de la percepción del complemento de expatriación. En opinión del Tribunal, no es esencial para percibir el complemento citado entender que el requisito exigido por el derecho comunitario de que los funcionarios deban haber prestado sus servicios para otro Estado, el hecho de haber sido empleados de la Administración central de dicho Estado, pero sí que hubiesen formado parte de la Representación permanente del mismo; por tanto los funcionarios autonómicos pueden beneficiarse del complemento sólo en el caso de haber trabajado formalmente dentro de la REPER. Véase asuntos C-7/06 P, Beatriz Salvador García/Comisión; C-8/06 P, Anna Herrero Romeu, y C-)/06 P, Tomás Salazar Brier.

## 5.2. Las relaciones de las delegaciones

Las delegaciones ocupan una posición de centralidad en la representación de la Comunidad Autónoma en Bruselas. Por ello, resulta interesante el estudio de su vertiente relacional. De entrada, actúan como la "antena" de la propia Comunidad en la capital comunitaria, tanto de sus instituciones de Gobierno como de la sociedad civil, lo cual implica el cumplimiento de una serie de objetivos consistentes en: recibir y transmitir información; llevar a cabo tareas de representación y lobby; actuar como plataforma de apoyo logístico a misiones en Bruselas de la administración autonómica y empresas, y sensibilizar sobre temas europeos a la Comunidad y formar a funcionarios autonómicos. Por tanto informar, defender intereses y representar son metas que todas las oficinas llevan a cabo y que ahora los nuevos Estatutos de Autonomía han reconocido de manera expresa, como se ha visto en el apartado 2.2. Nos vamos a centrar en las relaciones con las otras delegaciones u oficinas; en la relación con la REPER, y con las instituciones y órganos comunitarios. A parte, no es desdeñable la relación directa con las oficinas de otras regiones europeas, con las que comparten intereses y organizan redes y eventos.

### A) Entre las delegaciones de las Comunidades Autónomas

Las relaciones entre oficinas son, desde sus inicios, una realidad de hecho. Comenzaron espontáneamente para afrontar los problemas del asentamiento en Bruselas (régimen fiscal de las oficinas, régimen laboral de sus empleados) y la forma de actuar y contactar con las instituciones, los cargos y los funcionarios comunitarios. Con el paso del tiempo, estas relaciones se fueron consolidando y, sin perder las notas de voluntariedad, falta de institucionalización y ausencia de obligaciones jurídicas y económicas, se creó el 23 de julio de 2002 la CORE o Colaboración entre las Oficinas Regionales Españolas con la firma de un documento.

Los objetivos de la CORE son compartir información y actuar de forma coordinada ante las autoridades comunitarias, con las que a veces se reúnen. Ello implica no multiplicar esfuerzos. Cada semestre, el Director de una oficina actúa como coordinador general entre las oficinas, asistido por el coordinador anterior y el posterior. A las reuniones de los directores asisten los consejeros autonómicos de la REPER.

Se establecieron trece "grupos de coordinación técnica" con el fin de realizar un seguimiento de las políticas comunitarias que más inciden sobre las CC.AA.[89] Cada grupo es coordinado por una oficina interesada en los temas implicados.

Todas las oficinas coinciden en valorar positivamente la labor llevada a cabo por la CORE, donde priman los criterios técnicos sobre los políticos y el clima de colaboración no se ve perturbado por las confrontaciones políticas en el Estado. Ello se ve favorecido por el predominio de directores de oficinas con perfil técnico. La Comisión Europea suele utilizar como modelo esta práctica, que carece de referentes en otros estados políticamente compuestos o descentralizados que son miembros de la UE.

### B) Con la Representación Permanente de España ante la UE

En España, a diferencia de Bélgica, no hay en la REPER representantes de las CC.AA. en Bruselas. Si en un principio las relaciones eran puramente personales, a partir de 1994, el Embajador comenzó a reunirse con los directores de las oficinas de forma periódica, sobre una base informal y voluntarista.[90] Con el Acuerdo de 1996, sobre el Consejero autonómico en la REPER empieza la institucionalización de las relaciones. Pero la figura no dio mucho de sí, sea porque se trataba de un funcionario nombrado por el Ministerio de Asuntos Exteriores a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas –concretamente, era un diplomático de carrera– sea por las funciones limitadas que tenía atribuidas, básicamente de enlace entre la REPER y las oficinas de las CC.AA. En cambio, nunca asistió a las reuniones de los grupos de trabajo del Consejo.[91]

---

89. Éstos son los siguientes: asuntos sociales y empleo; competitividad y energía; agricultura; política de cohesión; pesca; I+D y sociedad de la información; medio ambiente; educación, juventud y cultura (coordinado por Cataluña); transportes; relaciones exteriores; alerta empresarial; seguridad alimentaria, y Comité de las regiones. A no todos los grupos asisten todas las CC.AA., depende del interés por la materia.

90. Así se indica en el "Documento de Santiago", *ob. cit.*, pág. 9.

91. El punto 5 del Acuerdo CARCE de 1996 sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos establecía la posibilidad de que éste formara parte de la Delegación española en las reuniones en las que se debatieran temas que afectasen directamente a las competencias de las CC.AA.

Actualmente, y a raíz del Acuerdo de 2004, existe la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER de España ante la UE, con una Consejera coordinadora y otro Consejero. Fueron nombrados en 2005, por tres años prorrogables anualmente, por la CARCE a propuesta conjunta de las CC.AA., siendo designada una funcionaria de la Junta de Galicia como Consejera coordinadora y un funcionario de la Junta de Andalucía como Consejero. Dependen orgánicamente del MAP y funcionalmente del Embajador de la REPER. Es la primera vez que se insertan funcionarios de las CC.AA. en la Administración central. El acuerdo posibilita que se pueda ampliar el número de los consejeros. Dicha Consejería actúa como enlace entre la REPER y las oficinas de las CC.AA. Entre las funciones que el Acuerdo de 2004 atribuye a la Consejería en relación con las CC.AA., está la de apoyar la coordinación entre las oficinas de las CC.AA. en Bruselas y, a solicitud de las mismas, apoyarlas específicamente en la preparación de visitas y entrevistas de autoridades autonómicas con responsables comunitarios y en la realización de otras gestiones ante las autoridades comunitarias. En relación con el MAP, la Consejería debe informar sobre la actividad más relevante de las oficinas en Bruselas.

Los consejeros autonómicos organizan encuentros de las oficinas autonómicas con los consejeros sectoriales de la REPER y con el Representante Permanente y el Representante Permanente adjunto, con la finalidad de recibir y transmitir información de las reuniones de las formaciones del Consejo a las que no pueden asistir los representantes de las CC.AA., y de COREPER. Hasta ahora, los consejeros no han asistido a reuniones de grupos de trabajo de otras formaciones distintas de las cuatro abiertas, para lo que requerirían el permiso del Embajador.

### C) Con las instituciones y los órganos comunitarios

Las oficinas suelen mantener contactos, en no pocas ocasiones informales, con personal de las instituciones comunitarias. Realizan tareas de seguimiento de la actividad legislativa y de otras tareas de las instituciones comunitarias, como se ha visto. Las oficinas regionales mantienen relaciones estrechas con los funcionarios y las autoridades de la Comisión. Situación bien distinta es la que se da con el Consejo, que ha venido siendo, tradicionalmente, una institución reacia a contactar con las oficinas regionales. El acceso a sus

funcionarios es difícil como también lo es el acceso al propio edificio del Consejo. Las oficinas entienden que una actitud más abierta de la REPER española podría contribuir a solucionar los problemas.[92] La puesta en marcha de los acuerdos CARCE de 2004 ha significado un mayor conocimiento mutuo y una cierta mejora de las relaciones. Por último, las oficinas llevan a cabo una tarea de seguimiento de los trabajos del CdR y de apoyo a los miembros de la propia Comunidad.

## 6. A modo de conclusión

La participación de las CC.AA. en los asuntos europeos se halla en un momento de adaptación a los cambios introducidos por los Acuerdos CARCE de 2004 y por las reformas estatutarias a partir de 2006. También está por ver en qué medida, en caso de ratificación por los estados del Tratado de Lisboa en 2008, las nuevas previsiones sobre el principio de subsidiariedad van a potenciar la participación de los parlamentos regionales en la adopción de decisiones por la UE. Aun así, hoy por hoy la participación regional en las decisiones europeas depende más de la regulación de los propios estados que del Derecho comunitario, lo que acrecienta la heterogeneidad de situación de las regiones en relación con los asuntos europeos. Por todo ello, las conclusiones son, por fuerza, provisionales y apuntan tendencias que sólo el transcurso de tiempo nos permitirá confirmar.

La participación regional en la UE se ha venido caracterizando, desde sus inicios, por su carácter gradual y dinámico. Ésta es también una nota definitoria del modelo español de participación de las CC.AA. en los asuntos europeos, como han reconocido los propios Acuerdos de 2004. Tras una experiencia dominada por la participación de las CC.AA. en la fijación de la posición del Estado, respecto a las decisiones europeas, en el plano interno a través de las conferencias sectoriales y la CARCE –la cual no ha dado los resultados esperados en cuanto a la implicación real de las CC.AA. en la fijación de la posición del Estado– en 2004 se decidió afrontar la participación de las CC.AA. en la fase externa, sin haber abordado antes, ni se ha he-

92. Así se indica en el "Documento de Santiago", *ob. cit.,* pág. 7.

cho hasta ahora, cómo superar las deficiencias de la participación interna de las CC.AA.

En toda esta evolución, se ha seguido la técnica de concertación intergubernamental en el seno de la CARCE, a través del "acuerdo", que se manda publicar en el BOE, a través de una resolución de la subsecretaría del MAP o de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. El acuerdo vincula a los signatarios.[93]

De lo anterior se desprende una cierta falta de institucionalización o formalización en la previsión de la participación de las CC.AA. en los asuntos europeos y en las relaciones horizontales entre CC.AA. Ello ha conferido un carácter ágil a las mismas que les ha permitido adaptarse a las circunstancias cambiantes pero, al mismo tiempo, las ha sometido demasiado a coyunturas de diferente índole: políticas (las legislaturas con mayores avances coinciden con las que no hay gobiernos con mayoría parlamentaria absoluta),[94] pero también de tipo personal (voluntad de colaboración de los responsables gubernamentales y administrativos). Una combinación entre la técnica convencional y la legislativa –apenas utilizada, salvo para consolidar la propia CARCE en 1997– puede ofrecer ventajas a la hora de regular la participación europea de las CC.AA.

Otra característica de los Acuerdos es que tienen una vocación de aplicación general uniforme, basada en el acuerdo multilateral de

93. En 2004, las signatarias fueron todas las CC.AA. (como en 1996) y, por vez primera, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En 1994 y en 1997 se había quedado al margen el País Vasco.

94. Recuérdese, a modo de recapitulación, cómo durante la última legislatura del Gobierno González se alcanzó el Acuerdo de la CARCE sobre la participación interna de las CC.AA. en los asuntos europeos a través de las conferencias sectoriales de 30 de noviembre de 1994. Posteriormente, para dar cumplimiento al Pacto de investidura y gobernabilidad suscrito por el PP y CiU en 1996, que posibilitó la investidura del Presidente Aznar, se abordó: 1) la reforma y formalización de la Conferencia para Asuntos Europeos, a través de la Ley 2/1997, de 13 de marzo; 2) la creación en la REPER de un Consejero para Asuntos Autonómicos por medio del Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, y 3) la representación autonómica en el seno de la Delegación española ante los comités de la Comisión Europea para asuntos propios de las CC.AA., lo que se materializaría en un Acuerdo CARCE de 1997. Durante la Legislatura 1996-2000, la CARCE además acordó la participación de las CC.AA. en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia (Acuerdo de 11 de diciembre de 1997). En la Legislatura 2004-2008, como se ha visto, se ha dado cauce a la participación externa de las CC.AA. (Acuerdos de 2004).

la Administración del Estado y todas las CC.AA., pero al mismo tiempo cada vez han ido introduciendo cláusulas especiales –en disposiciones adicionales– relativas, en primer lugar, a regímenes particulares de cooperación bilateral entre el Estado y una Comunidad cuando haya cuestiones que le afecten en exclusiva o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, en cuyo caso se han de tratar de mutuo acuerdo en instrumentos de cooperación bilateral, y segundo, la inclusión de Ceuta y Melilla en las negociaciones europeas.[95] Por esta vía, se da entrada al bilateralismo Estado-Comunidad Autónoma, punto sobre el cual inciden de forma particular algunos estatutos reformados.

En este contexto, hay que preguntarse qué añaden los nuevos estatutos, al incorporar más o menos capítulos exhaustivos sobre las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la UE, a la técnica jurídica tradicional seguida para regular las relaciones de las CC.AA. con la UE –básicamente los acuerdos CARCE. A mi juicio, los nuevos estatutos se sitúan en un doble plano complementario con las regulaciones a través de normas generales o de los acuerdos multilaterales, conocidas hasta ahora, y que han llenado el déficit constitucional y en parte legislativo sobre la materia. Por un lado, introducen principios genéricos, orientaciones a los poderes públicos autonómicos donde se exterioriza la vocación europeísta de las CC.AA. y el marco de relaciones entre la Comunidad y la UE, y por el otro, especifican los rasgos particulares de la participación de una concreta Comunidad Autónoma, sus procedimientos e institutos jurídicos, que en buena medida se justifican sea por la presencia de competencias e intereses singulares sea por una vocación de tratamiento bilateral de los mismos con el Estado.[96]

95. Se sigue, en los Acuerdos de 2004, el camino emprendido por la Ley 2/1997, D. adicionales 1 y 2, respectivamente referidas a la cooperación bilateral y a Ceuta y Melilla. Así, en los Acuerdos de 2004 se menciona a las ciudades autónomas y Canarias (por tener regímenes comunitarios singulares) y a otras CC.AA. con "especificidad autonómica y foral" para el establecimiento de regímenes e instrumentos bilaterales; en las reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea fijadas en el Acuerdo CARCE de 10 de marzo de 2003 a Navarra; en el acuerdo de 11 de diciembre de 1997 relativo a la participación de las CC.AA. en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las CC. EE. a Ceuta y Melilla; en cambio no aparece ninguna particularidad en los Acuerdos de 1994.

96. Así, en Albertí Rovira, E.: "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna", en AA. VV.: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, *ob. cit.*, pág. 41.

Al margen de los dos aspectos mencionados, la regulación estatutaria incurre no pocas veces en generalidades y remisiones normativas, que poco aportan, desde un punto de vista jurídico, y que, en todo caso, sirven para consolidar en el plano estatutario principios y procedimientos ya regulados en el Derecho interno. El horizonte de la reforma constitucional aparece como preferible para afrontar, en términos generales y coherentes, y al máximo nivel normativo, los principios orientadores de estas relaciones entre el Estado central y las CC.AA. en los asuntos europeos (respeto a la autonomía, unidad de representación, lealtad mutua) así como las opciones básicas sobre los procedimientos o las instituciones para llevarla a cabo.

La superación de la tensión entre bilateralidad y multilateralidad en las relaciones Estado-CC.AA. sólo puede llevarse a cabo a través de un equilibrio entre los campos de acción de ambos principios: por un lado, el bilateralismo halla su pleno sentido cuando se trata del respeto de los hechos diferenciales de algunas CC.AA., los cuales son reconocidos en los estatutos –o en el Derecho comunitario, como sucede con Canarias y su Estatuto de región ultraperiférica–[97] y se materializan en la consideración de las Comisiones bilaterales, como los foros adecuados de negociación acerca de los mismos. Por otro lado, el multilateralismo obtiene su plena operatividad al referirse a los procedimientos de alcance general sobre la participación de las CC.AA. en las decisiones europeas, previstos en normas destinadas a producir sus efectos para todos.[98]

En España, de forma más parecida a Bélgica que a Alemania, la participación de las CC.AA. en los asuntos europeos, en sus dos vertientes, interna y externa, tiene sobre todo carácter intergubernamental e interadministrativo (conferencias sectoriales, CARCE,

97. Reguladas por el art. 299 TCE, incorporado por el Tratado de Ámsterdam. Sobre el régimen jurídico de este tipo de regiones, véase Brito Pérez, A.: "Las regiones ultraperiféricas de la Unión. Una dimensión singular. Especial referencia a Canarias", *RDUE*, núm. 13, 2007, pág. 161 y ss.

98. Jaúregui Bereciartu, G.: "La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *ob. cit.*, pág. 165. En cambio, J. A. Montilla aboga por una "multilateralidad flexible" que vendría a considerar más argumentos de índole funcional, como la falta de interés de una Comunidad, que identitarios específicos, en Montilla Martos, J. A.: "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible", en AA.VV.: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, *ob. cit.*, pág. 100.

miembros de Delegación española en el Consejo).[99] Dentro de la lógica intergubernamental, la convocatoria, desde 2005, de la Conferencia de Presidentes de CC.AA. con el Presidente del Gobierno, por ahora sin base normativa alguna, es un buen ejemplo de una dinámica que comienza en foros informales y que se va consolidando por vías convencionales y jurídicas, así como del establecimiento de una vía de concertación al máximo nivel político de Gobierno. La posibilidad de involucrar al Senado reformado en estos temas parece ajena a una tradición ya consolidada. La operatividad de la participación pasa porque sean quienes tienen capacidad de decidir los que asuman el protagonismo en las negociaciones. Ahora bien, en la medida en que las cámaras parlamentarias, nacionales y autonómicas, se impliquen de manera efectiva en el control político del principio de subsidiaridad, va a aumentar su margen de decisión en los asuntos europeos. Para ello, haría falta reformar la Ley 8/1994, sobre la Comisión Mixta para la Unión Europea, en cuyas manos estará decidir el alcance y la modalidad de la consulta a los parlamentos autonómicos.

En el tiempo que llevan operando los Acuerdos de 2004, se han detectado ya problemas en el funcionamiento de la participación de las CC.AA. en el Consejo, cuya responsabilidad es compartida, y que requieren soluciones sin demora. Así, se han puesto de manifiesto ciertos hábitos poco respetuosos con la posición institucional de las CC.AA. por parte de la Administración estatal, o de falta de cultura de la cooperación entre las CC.AA., o de desinterés por parte de algunas de éstas en el funcionamiento del sistema, o de tener que recurrir al voluntarismo por parte del que ostenta la representación para superar las carencias de los procedimientos previstos. En consecuencia, la asunción, por parte de la Administración del Estado, de una posición de coordinación y generadora de complicidades, la mejora de mecanismos de colaboración vertical y una cierta institucionalización de instrumentos horizontales entre las CC.AA. que permitan llegar a posiciones comunes con mayor facilidad son piezas clave para que el edificio de la participación autonómica en los asuntos europeos se sostenga.

99. Pérez Tremps, P. (coord.), Cabellos, M. A. y Roig, E.: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, ob. cit*., pág. 290; y Castellà Andreu, J. M.: "Projection et présence internationales des entités autonomes: les cas de l'Espagne", en Noreau P. y Woehrling, J. (dir.): *Appartenances, institutions et citoyenneté*, Wilson&Lafleur, Montreal, 2005, pág. 196 y ss.

La cuestión de las relaciones horizontales entre CC.AA. no es solucionable por la normativa estatal y pone en evidencia una de las carencias más notorias del Estado autonómico.[100] En todo caso, la participación de las CC.AA. en diversas formaciones del Consejo y sus grupos de trabajo, ha generado efectos positivos de concienciación, en relación con los temas comunitarios en los ejecutivos autonómicos y de hacer visible la presencia autonómica en Bruselas; de potenciación de la colaboración entre CC.AA., y de mejora de relaciones de éstas con la Administración estatal y con la REPER. A ello ha contribuido de forma decisiva la creación en su seno de la Consejería de Asuntos Autonómicos.

A la luz de lo estudiado, la participación externa de las CC.AA. en la Unión Europea constituye el colofón –en principio más técnico– de la participación de aquéllas en los asuntos europeos. Si funciona correctamente la participación interna –donde el componente político es fundamental–, el valor de la externa se relativiza y pasan a primer plano criterios como la eficacia y agilidad en la representación del Estado. Ésta es la lección alemana. Por tanto, hay que dinamizar, potenciar y corregir la participación interna para que la externa sea o más efectiva o menos necesaria.

La labor llevada a cabo por las oficinas de las CC.AA. en Bruselas ha ido adquiriendo una importancia capital para garantizar la información, la representación y la defensa de las CC.AA. Sus actividades así como las relaciones entre sí, con la REPER y con las instituciones comunitarias se han acrecentado en los últimos años, debido a la participación de las CC.AA. en las reuniones de los grupos de trabajo y del Consejo. En cambio, las delegaciones se mantienen al margen de toda tarea relacionada con la participación de técnicos de las CC.AA. en los comités adscritos a la Comisión, lo que no resulta funcional. A partir de estas situaciones comunes, corresponde a cada Comunidad escoger su modelo de oficina: volcada en tareas de índole representativa o económica; el modo de organizarse, y la naturaleza más política o técnica del responsable.

100. Aunque los convenios y acuerdos entre CC.AA. están previstos en el art. 145.2 CE, su régimen es muy rígido en opinión de la doctrina (véase Tajadura Tejada, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2.ª ed., 2000, pág. 111), y por otro lado hay una total ausencia de regulación de foros y procedimientos de colaboración estrictamente horizontales, salvo si son creados por dichos convenios.

Sin duda, es éste un momento crucial para consolidar y perfeccionar el tipo de participación de las CC.AA. en las decisiones e instituciones europeas. En el debate que lo preceda, deberá ponderarse el peso que hay que dar a la participación externa en el diseño del modelo. Más que plantearlo en términos de aceptación o rechazo –ya superados por la experiencia–, la respuesta creemos que debe atender a la combinación de los principios de respeto a la autonomía de las CC.AA., de la colaboración interinstitucional y de la eficacia en la representación. En cualquier caso, los cambios habidos en la normativa española y las reformas de los Tratados comunitarios obligan a adaptar sin más demora las estructuras administrativas a la nueva situación y también los hábitos de actuación de los responsables de las relaciones con la Unión Europea.

## RESUMEN

El estudio trata de las posibilidades que se han abierto últimamente a la participación de las comunidades autónomas en la adopción de decisiones por parte de las instituciones comunitarias en su fase externa, desde Bruselas, a partir de los cambios normativos producidos, tanto en el Derecho español (Acuerdos CARCE de 2004 y reforma de los estatutos de autonomía) como en el europeo (Tratado de Lisboa), así como de los problemas a los que se ha debido hacer frente para hacerla efectiva. Se ha prestado atención tanto a la participación en las delegaciones nacionales españolas en los órganos de la comitología y en el Consejo y sus órganos preparatorios, representando a todas las Comunidades Autónomas, como a la participación directa e individual en el Comité de las Regiones, el Parlamento Europeo y las redes de regiones. Para llevar a cabo la participación autonómica, las oficinas de representación regional en Bruselas desarrollan una tarea fundamental de enlace y coordinación, por lo que se ha analizado su régimen jurídico y las relaciones entre las oficinas autonómicas, con los servicios centrales de la misma Administración, con la Representación Permanente Española y con las instituciones y los órganos de la Unión Europea.


**Palabras clave:** Estatuto de Autonomía; Acuerdos CARCE 2004; Tratado de Lisboa; participación en los asuntos europeos; delegaciones de las Comunidades Autónomas en Bruselas; control de la subsidiariedad.


## RESUM

L'estudi tracta de les possibilitats que s'han obert darrerament a la participació de les comunitats autònomes en l'adopció de decisions per part de les institucions comunitàries en la seva fase externa, des de Brussel·les, a partir dels canvis normatius produïts, tant en el Dret espanyol (Acords CARCE de 2004 i reforma dels estatuts d'autonomia) com en l'europeu (Tractat de Lisboa), així com dels problemes als que s'ha hagut de fer front per fer-la efectiva. S'ha prestat atenció tant a la participació en les delegacions nacionals espanyoles en els òrgans de la comitologia i en el Consell i els seus òrgans preparatoris, que representen totes les comunitats autònomes, com directament i individual en el Comitè de les Regions, el Parlament Europeu i les xarxes de regions. Per portar a terme la participació autonòmica, les oficines de representació regional a Brussel·les desenvolupen una tasca fonamental d'enllaç i coordinació, per això s'ha analitzat el seu règim jurídic i les relacions entre les oficines autonòmiques, amb els serveis centrals de la mateixa Administració, amb la Representació Permanent Espanyola i amb les institucions i els òrgans de la Unió Europea.

**Paraules clau:** Estatut d'autonomia; Acords CARCE 2004; Tractat de Lisboa; participació en els assumptes europeus; delegacions de les comunitats autònomes a Brussel·les; control de la subsidiarietat.

## ABSTRACT

This article examines the impacts that recent normative changes happened both at domestic and European spheres, have had upon the participation of the Autonomous Communities in the decision-making process within the European Union's institutions. These changes refer to the approval of the Lisbonne Treaty, to the approval of several statutes of autonomy and to the 2004 agreement made at the Spanish Intergovernmental Conference of European Union Affairs (*Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*). The article analyses how the changes have enlarged the individual and collective channels the Autonomous Communities have to participate within the different European Union institutions: their collective participation as representatives of the Autonomous Communities as a whole within the commitology bodies and within the Council through the Spanish delegation; their individual representation in the Committee of the Regions, the European Parliament and the European regional network. In this sense, the article also pays attention to the analysis of the representation offices of the Autonomous Communities in Brussels since they play a crucial play as institutional links and coordination bodies between their respective Autonomous Communities administrations, the Permanent Spanish Representation and the different European institutions.

**Key words:** Statute of Autonomy; CARCE 2004 Agreements; Lisbon Treaty; participation of the Autonomous Communities in EU matters; Autonomous Communities representation offices in Brussels; subsidiarity control.