

# **Estado autonómico, Unión Europea y mundialización**

**Alberto Pérez Calvo**

Documento de trabajo 163/2010



## **Alberto Pérez Calvo**

Catedrático de Derecho constitucional, doctor *honoris causa* por la Universidad francesa de Nancy en 2003. Fundador y codirector de la revista jurídica internacional *Civitas Europa*. Diplomado por el *Centre Européen Universitaire* de Nancy. Profesor en la Universidad Pública de Navarra desde 1991. Fue profesor en las Universidades de Valladolid, País Vasco, Salamanca y Alcalá de Henares. Sus investigaciones y publicaciones han tenido por objeto, entre otras líneas, el Estado autonómico y la nueva dimensión comunitaria del Estado miembro de la Unión Europea. Ha impartido cursos en varias universidades extranjeras y ha sido profesor visitante en la *York University* de Toronto y en la *Tulane University* de Nueva Orleans. Fue director general para las Relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas en el Ministerio para las Administraciones Públicas (1982-1991) y miembro del Comité de Expertos de la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias y Regionales del Consejo de Europa (2003-2005).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Alberto Pérez Calvo

ISBN: 978-84-92957-32-3

Depósito Legal: M-40451-2010

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Introducción: nuevos retos para nuestras organizaciones políticas .....</b>	<b>7</b>
1.1 El impacto de la integración europea sobre los Estados miembros.....	8
1.2 El impacto de la mundialización .....	10
1.3 La respuesta de nuestras organizaciones políticas y la búsqueda de nuevos equilibrios internos.....	11
1.4 La distribución de competencias sobre la materia .....	11
<b>2 La respuesta del Estado .....</b>	<b>15</b>
2.1 La nueva posición del Estado en el marco de la integración europea.....	15
2.2 La respuesta del Estado ante el proceso de mundialización .....	24
<b>3 La participación de las comunidades autónomas en las decisiones comunitarias     europeas y su acción exterior .....</b>	<b>27</b>
3.1 La participación indirecta de las comunidades autónomas en las decisiones comunitarias europeas .....	28
3.2 La participación directa en la Unión Europea. El Comité de las Regiones.....	47
3.3 La ejecución del Derecho comunitario y la responsabilidad del Estado autonómico .....	49
3.4 La “acción exterior” de las comunidades autónomas .....	57
<b>4 Conclusiones .....</b>	<b>67</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>76</b>

#### Siglas y abreviaturas

art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
CC AA	Comunidades autónomas
CE	Constitución Española
CECA	Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
COSAC	Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FJ	Fundamento Jurídico
LO	Ley Orgánica
LOT	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
ONU	Organización de Naciones Unidas
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Ley
REPER	Representación Permanente de España ante la Unión Europea
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
UE	Unión Europea

# Estado autonómico, Unión Europea y mundialización

**Alberto Pérez Calvo**

Catedrático de Derecho constitucional

La mundialización y, en Europa, además, la integración europea, modifican la situación de nuestra organización clásica por excelencia, el Estado. Y los cambios afectan también a las organizaciones integradas en nuestro Estado autonómico, a las comunidades autónomas (CC AA).

El Estado, autosuficiente jurídicamente en otro tiempo, manifiesta hoy su incapacidad para hacer frente a nuevas situaciones de las que depende nuestra vida personal y social. Y ese mismo Estado, que había logrado un equilibrio relativamente estable en su estructura interna, en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, y entre la federación y las entidades federadas, en la nueva situación necesita recomponer unos equilibrios internos nuevos.

Hacia el exterior, España debería adoptar las siguientes medidas:

- Posible reforma de la Constitución en relación con la participación de España en la Unión Europea de modo que, superando el actual Art. 93 CE, se reflejara en nuestra Constitución el compromiso de nuestro país con la UE sobre la base de los valores propios del Estado de derecho y de la democracia siguiendo los pasos advertidos por el Consejo de Estado en su Dictamen de 16 de febrero de 2006.
- En relación con la mundialización, debería mantenerse o introducirse en la política exterior española todo lo que vaya en la dirección de la defensa y fortalecimiento de los Estados de derecho, democráticos y sociales, la defensa de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y los Pactos de Nueva York, así como el apoyo al Estatuto de Roma que creó el Tribunal Penal Internacional.

En relación con los equilibrios internos, se deberían dar los pasos siguientes:

- La constitucionalización de un fundamento explícito para la participación de las CC AA en las decisiones que adopta el Estado en relación con la UE.

- Mejora del funcionamiento de las conferencias sectoriales. Establecer la conexión entre el Senado y las conferencias sectoriales con la simple modificación del Art. 5 de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC y del Reglamento del Senado a fin de mejorar la posición de ambos en relación con la participación de las CC AA en las decisiones europeas del Estado.
- Mantener y optimizar la presencia de funcionarios autonómicos en la REPER y en comités de la Unión Europea. Mantener la misma posición en relación con la presencia de representantes autonómicos en el Consejo de Ministros salvaguardando en todo caso la unidad de acción del Estado ante la UE.
- Mantener y perfeccionar el funcionamiento de las comisiones bilaterales de cooperación aunque el Estado debe ser muy cuidadoso en la utilización de las relaciones bilaterales a fin de no suscitar la sensación de trato desigual a las CC AA.
- Impulsar la participación de los parlamentos autonómicos en algunas decisiones de la Unión Europea a partir de las posibilidades abiertas por el Tratado de Lisboa.
- Distribuir el número de miembros españoles en el Comité de las Regiones de manera que cada comunidad autónoma mantenga su actual miembro y el resto recaiga en la FEMP.
- Regular la actuación sustitutoria del Estado en el caso de incumplimiento de obligaciones internacionales o comunitarias por parte de las CC AA o de las entidades locales.
- Regular convenientemente aspectos relativos a la “acción exterior” de las CC AA a fin de evitar cualquier tipo de disfunción, de salvaguardar la unidad de acción del Estado en el exterior y de acabar con la inseguridad e incoherencia que hoy se produce en la materia.
- Ante el hecho de que algunos procedimientos estructurales que afectan a todas las CC AA se han regulado de modo singular por estatutos de autonomía, con todos los inconvenientes que ello puede conllevar, se debería evitar hacia el futuro resolver de modo bilateral asuntos de relevancia general de modo que prevalezca una visión general del Estado y se deje para regulaciones generales lo que corresponde a ellas.

## 1. Introducción: nuevos retos para nuestras organizaciones políticas

El objeto central de este trabajo es analizar las nuevas condiciones en que se encuentra nuestro Estado autonómico en el mundo de hoy y las respuestas dadas desde nuestras Administraciones Públicas a la nueva situación, así como la búsqueda de nuevos equilibrios institucionales internos.

Con este fin, y aunque sea de una manera muy rápida, es conveniente precisar las circunstancias que originan esas nuevas condiciones que afectan al Estado autonómico, es decir, a los órganos centrales del Estado, a las propias comunidades autónomas (CC AA) y a las relaciones entre unos y otros.

En este sentido, desde el punto de vista europeo, parece claro que las circunstancias que hacen distinto al mundo actual del de hace medio siglo son fundamentalmente dos: en primer lugar, el proceso de la integración europea y, en segundo lugar, el otro gran proceso, el de la globalización o mundialización. En ambos casos hablo de procesos, de transformaciones en el seno de las organizaciones políticas, que se desarrollan en un tiempo más o menos largo y que van dando nuevas formas y, quizás, nuevos objetivos a esas mismas organizaciones políticas. En estos procesos, además, algún tipo de organización anterior puede perder parte de su funcionalidad al mismo tiempo que pueden surgir otros distintos modelos de organización para cubrir nuevas necesidades.

En principio, un proceso de cambio de este tipo, considerado desde un punto de vista abstracto, no encierra ninguna novedad esencial en relación con otros procesos históricos como, por ejemplo, la creación del Estado moderno, que fue fruto de un proceso que originó esta nueva forma de organización política. El Estado arrumbó al recuerdo histórico a otras formas organizativas como la feudal, el Imperio y, a la larga, la sociedad estamental, y modificó otras, como los municipios o la Iglesia.

La novedad aparece cuando pensamos en la velocidad que presentan los cambios actuales. La teoría marxista siempre ha vinculado las transformaciones de la organización social a los cambios tecnológicos en los modos de producción. ¿Qué duda cabe de que hoy los procesos de cambio en nuestras organizaciones sociales se producen también, al menos en gran parte, en función de los acelerados cambios tecnológicos de los que somos

testigos presenciales? Quizás la integración europea no estuvo tan dependiente en sus comienzos de los cambios tecnológicos, aunque resultaría difícil entender su posterior desarrollo sin los ordenadores, por ejemplo. Pero la mundialización responde claramente a ese esquema de explicación.

No cabe duda de que se puede estudiar aisladamente la repercusión que la integración comunitaria y la mundialización pueden tener sobre una comunidad autónoma. Y así se ha hecho en algunas ocasiones. Sin embargo, para tener una visión correcta del problema, no se puede olvidar que las CC AA son partes integrantes del Estado. Y esto significa que todo lo que afecte al Estado en esta materia afecta directa o indirectamente a las CC AA. Es más, dada la distribución de competencias en relación con la materia de las relaciones internacionales, sería poco útil tratar de imaginar la situación aislada de una comunidad autónoma ante la Unión Europea y la mundialización al margen de su condición de integrante del Estado de España.

De todas formas, como veremos, aunque las CC AA no son competentes en materia de relaciones internacionales, tienen un cierto margen de actuación autónoma en relación con los problemas que se han evocado. Por ejemplo, participan en las decisiones comunitarias e internacionales, en general, del Estado y llevan a cabo lo que se ha denominado su “acción exterior”, es decir, un conjunto de actuaciones de muchos tipos que les hacen estar presentes en determinados foros internacionales. Además, tienen a su cargo la ejecución de los tratados internacionales y del Derecho comunitario cuando la materia de que se ocupan estos instrumentos jurídicos recae sobre un ámbito material de la competencia de las CC AA. Todas estas posibilidades de actuación de las CC AA en áreas conexas con la materia de las relaciones internacionales plantean unos problemas específicos que habrá que estudiar igualmente.

## **1.1 El impacto de la integración europea sobre los Estados miembros**

Tras la Segunda Guerra Mundial se asiste en todo el mundo a un fuerte impulso de la idea de cooperación entre los Estados. De esta manera surgieron distintas organizaciones internacionales, entre las cuales destaca por su trascendencia la Organización de Naciones Unidas.

En Europa, este impulso hacia la cooperación internacional se manifiesta en la creación de las dos organizaciones regionales principales que nacen entonces. El Consejo de Europa (1949), organización de cooperación política, cuyo trabajo en la defensa de los derechos humanos es bien conocido, y las organizaciones surgidas del Tratado de París de 1954, la CECA, y de Roma (1957), la CEE y la CEEA, que hoy han dado lugar a la Unión Europea.

Los europeos que iniciaron este proceso tomaron conciencia de que el Estado ya no era capaz de alcanzar aisladamente sus objetivos históricos, sino que necesitaba de la cooperación internacional para paliar sus propios límites y reparar en lo posible sus fracasos.

Al Consejo de Europa se le encomendó fundamentalmente la garantía de las libertades, como reacción a los totalitarismos que el Viejo Continente había conocido en el periodo de entreguerras y con la perspectiva de marcar una distancia en relación con los Estados comunistas.

Por otra parte, el objetivo atribuido a las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, era ante todo asegurar la paz en Europa. Poco a poco se le han ido añadiendo nuevos objetivos, como la mejora de las condiciones de vida de los pueblos europeos, un desarrollo económico estable y la creación de un espacio económico amplio. El desarrollo detallado de todos estos objetivos ha dado lugar a la formación de un Derecho europeo común aplicable directamente en el seno de cada uno de los Estados miembros y que se impone, en el ámbito de sus competencias, al Derecho interno de cada Estado. En fin, como sabemos, las fronteras han desaparecido en su mayor parte en el seno de la Unión Europea, hay una ciudadanía europea naciente y nuestras vidas dependen cada vez más de las decisiones adoptadas en el seno de la Unión.

La Unión Europea, sin duda, supone una respuesta válida a los problemas específicos europeos, al mismo tiempo que coloca a Europa en una situación de mayor capacidad para responder a los retos de la mundialización.

Pero, al mismo tiempo, los Estados que un día crearon la Unión o se adhirieron a ella han experimentado cambios sustanciales como la pérdida del ejercicio de competencias que pasan a ser desarrolladas por la Unión, de modo que muchas de las materias sobre las que antes cada Estado adoptaba sus decisiones en el pleno ejercicio de su soberanía, hoy las comparte con los demás Estados miembros en el seno de distintas instituciones europeas, fundamentalmente el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, y, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con el poder autónomo del Parlamento Europeo, merced al procedimiento de codecisión que se aplica a todas las decisiones que generan reglamentos o directivas.

Es decir, aun manteniendo su soberanía, el Estado clásico ha dejado de ejercerla en toda su plenitud. Y esa pérdida de capacidad de decisión afecta, como se sabe, a los órganos centrales del Estado y, en el caso de los Estados compuestos, a las unidades que lo componen, como en España las CC AA. En definitiva, el Estado clásico se ha convertido en un Estado comunitario<sup>1</sup>.

---

1 Sobre las transformaciones del Estado por su condición de miembro de la UE, véase Pérez Calvo, A., 2009.

## 1.2 El impacto de la mundialización

La mundialización, como la integración europea, pone también a prueba a nuestras organizaciones políticas. Pero mientras la integración europea se manifiesta a través de organizaciones internacionales perfectamente definidas, la mundialización carece de esas señales tan evidentes, salvo la ONU y la difusa Comunidad Internacional, por lo que aparece como un fenómeno poco claro y con rasgos que, a veces, son percibidos como amenazadores. En todo caso, desde los años noventa del siglo pasado y en la actualidad, la mundialización está presente en todos los estudios que abordan con seriedad la organización económica, social o política de nuestras sociedades.

Según opiniones autorizadas al respecto, la mundialización presenta dos caracteres fundamentales. Por un lado, la intensificación del hecho de que acontecimientos ocurridos en un lugar repercuten en otros que suceden en algún lugar lejano y, en todo caso, más allá de las fronteras en que sucede el primero. Y, por otro lado, que estas recíprocas influencias se producen con gran velocidad o, incluso, de modo instantáneo.

La mundialización, ciertamente, es sólo parcial, ya que no afecta del mismo modo a todas las manifestaciones individuales o sociales, y desigual, ya que hay extensas zonas del mundo en las que no tiene incidencia o ésta es muy pequeña. Sin embargo, nosotros nos encontramos en una de esas zonas del mundo, Europa occidental, en las que la mundialización produce todos sus efectos y con gran intensidad. Es un dato nuevo, por tanto, que debe ser tenido muy en cuenta.

El proceso de mundialización tiene consecuencias sobre múltiples aspectos de la vida individual y social, como, por ejemplo, los movimientos bursátiles, la homogenización creciente de modos de pensar que se manifiesta en actitudes similares o iguales en sociedades hasta hace poco tiempo muy distintas, como, por ejemplo, la tendencia a la igualdad entre hombres y mujeres, la similitud o imitación de modas de todo tipo, etc. Y tiene también consecuencias en nuestros modos de organización política, o sea, en el mundo del Derecho, de manera que crea situaciones y plantea nuevos problemas que hacen ineficaces las reglas jurídicas nacionales y obligan a buscar soluciones internacionales con la intención de que sean eficaces en espacios más amplios que los de los Estados o, incluso, en todo el mundo.

En relación con las consecuencias sobre nuestros modos de organización política, se ha puesto el acento en dos aspectos.

En primer lugar, el Estado, que hasta hace poco asumía el monopolio de la creación del Derecho tanto desde el punto de vista interno como internacional, ha visto cómo nacen centros privados de poder capaces de dañar los derechos individuales. Se trata de los “poderes salvajes”, como se les ha llamado, situados muchas veces más allá de las fronteras nacionales, lo que obliga a un replanteamiento de garantías efectivas en la protec-

ción de tales derechos, especialmente, a un reforzamiento de los sistemas de protección internacionales.

En segundo lugar, se ha producido la ruptura de la simetría que ha existido hasta hace poco tiempo entre el espacio económico y el espacio jurídico, es decir, al Estado le bastaba con controlar jurídicamente su ámbito territorial para poder dirigir todo el sistema económico nacional. La liberalización en el ámbito mundial que conlleva el nuevo proceso hace necesaria la revisión del poder estatal. Ya no se necesita tanto un Derecho económico nacional como un Derecho internacional que trate de regular y encauzar el nuevo mercado internacional surgido.

### **1.3 La respuesta de nuestras organizaciones políticas y la búsqueda de nuevos equilibrios internos**

Las organizaciones políticas de que se habla son, obviamente, el Estado y las CC AA. Hay respuestas dirigidas a satisfacer obligaciones jurídicas surgidas de la adhesión de España a la Unión Europea, por ejemplo, o frente a situaciones nuevas surgidas con la mundialización, como la adhesión de nuestro país al Tribunal Penal Internacional. Pero, en otros casos, se trata de encontrar nuevos equilibrios institucionales internos porque los antiguos se han visto afectados de modo importante por las nuevas circunstancias, especialmente por la integración europea.

### **1.4 La distribución de competencias sobre la materia**

Desde el momento en que los cambios señalados y los posibles nuevos equilibrios internos afectan al Estado y a las CC AA, es preciso tratar, aunque sea muy sumariamente, la distribución de competencias entre ambos sobre la materia, es decir, sobre el tipo de respuestas que puede dar el Estado y las actuaciones que pueden emprender las CC AA. Se trata de un asunto fundamental que implica la salvaguardia de la distribución de competencias hecha por la Constitución y por los Estatutos; y esta salvaguardia no implica sólo la defensa de una mera formalidad, al menos en este caso, sino que se trata de mantener la unidad y coherencia de la política comunitaria y exterior del Estado, asunto que es de la mayor trascendencia.

#### **A) La competencia del Estado sobre las relaciones internacionales y la posibilidad de actuaciones de las CC AA referidas a este ámbito**

La única referencia que contiene la Constitución al respecto se encuentra en el ya citado artículo 149.1.3, que dice:

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:  
3º) Relaciones internacionales.”

De esta afirmación se derivan, al menos, dos consecuencias.

La primera es que bajo el rótulo “relaciones internacionales” hay que entender que se encuentran las relaciones internacionales en general (el derecho de representación, el derecho de contraer obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional) y las actuaciones específicas relacionadas con la Unión Europea. Es decir, la Constitución no distingue entre relaciones internacionales en general y las propias que conlleva ser Estado miembro de la Unión Europea. Esa definición constitucional, que es un instrumento para la distribución de competencias entre el Estado y las CC AA, se refiere tanto a las “relaciones internacionales” que se producen en el ámbito del ordenamiento internacional general, por un lado, y a las específicas relativas al ordenamiento internacional de la Unión Europea, por otro.

La segunda consecuencia es que la competencia sobre la materia “relaciones internacionales” queda encomendada exclusivamente a los órganos centrales del Estado. Es decir, todas las actuaciones públicas españolas en materia de relaciones internacionales, sea en su sentido amplio, como en lo que concierne al ámbito de las relaciones internacionales atinentes a la Unión Europea, corresponden a los órganos centrales del Estado.

Hay que entender que la razón por la que la Constitución ha encomendado al Estado la competencia exclusiva sobre esta materia radica en la unidad del Estado que, a su vez, se expresa en los intereses generales que al mismo Estado le corresponde defender y administrar a través de sus órganos. La defensa de los intereses generales ha sido encomendada por la Constitución mediante las competencias exclusivas que reserva al Estado. Y de acuerdo con este criterio fueron elaborados los preceptos del artículo 149.1 y, en concreto, el referido a la materia de relaciones internacionales. En este precepto se expresa la exigencia del principio de unidad, cuya consecuencia es la personalidad jurídica única del Estado en el ordenamiento jurídico internacional y la necesidad de la unidad de acción exterior del propio Estado.

¿Significa lo anterior que las CC AA no pueden llevar a cabo actuaciones referidas a estos ámbitos internacionales? Las CC AA, en el ámbito de sus competencias, pueden llevar a cabo ciertas tareas relacionadas con la Unión Europea o con otros foros internacionales. El ámbito de las competencias de las CC AA es fundamental para saber qué pueden hacer y qué no pueden hacer las CC AA.

Ya se puede adelantar que en ese ámbito:

- Las CC AA participan en las decisiones del Estado, en general, y, por tanto, también en las decisiones internacionales.

- Las CC AA ejecutan, al menos, parte del Derecho internacional y de la Unión Europea.
- Y que las CC AA, también en ese ámbito, tienen un margen de maniobra autónomo para actuar en foros internacionales, lo que se suele llamar la “acción exterior” de las CC AA.

Cuando nos encontremos con cada una de estas posibilidades de actuación de las CC AA, abordaré sucintamente el fundamento jurídico de cada una de ellas.

## **B) Planteamiento de varios problemas**

El hecho de que el Estado tenga la competencia sobre las relaciones internacionales, la pertenencia de España a la Unión Europea y la posibilidad de que las CC AA puedan llevar a cabo ciertas actuaciones como la ejecución del Derecho comunitario cuando éste recaer en ámbitos materiales de su competencia o actividades diversas en foros internacionales, es decir, la llamada “acción exterior”, plantea varios problemas a los que es preciso dar solución para mantener el equilibrio constitucional entre Estado y CC AA.

El ingreso de España en las Comunidades Europeas supuso la atribución del “ejercicio de competencias derivadas de la Constitución” (art. 93 CE) a la mencionada organización internacional. Si se tiene en cuenta el reparto interno de competencias entre el Estado y las CC AA, entre las competencias cuyo ejercicio se atribuía a las Comunidades Europeas había algunas que correspondían al Estado y otras a las CC AA. Es decir, el ingreso en las Comunidades Europeas supuso una pérdida de capacidad de decisión tanto del Estado como de las CC AA.

Pero mientras que el Estado, a través de la presencia de los ministros del Gobierno en el Consejo de la UE, recuperaba, si se puede hablar así, una cierta capacidad de decisión sobre las materias que correspondían tanto a sus competencias internas como a las de las CC AA, estas últimas carecían de ese acceso a los órganos de decisión de las Comunidades Europeas. Esta nueva situación acarrea un desequilibrio negativo en relación con las CC AA y la manera en que se ha intentado compensar ha sido el establecimiento de diversos cauces de participación de éstas en las decisiones comunitarias europeas.

En paralelo al planteamiento que se acaba de hacer, la pertenencia de España a la Unión Europea supone igualmente una disminución de la capacidad de decisión de los parlamentos nacionales en relación con los Gobiernos. Como veremos, también se ha intentado hallar un nuevo equilibrio para los parlamentos nacionales que trate de compensar en cierto modo la disminución señalada de su capacidad de decisión.

Otro problema podría surgir a partir de la capacidad de las CC AA para ejecutar en el ámbito de sus competencias tanto el Derecho comunitario como el internacional, en

general. Mientras que las CC AA tienen en sus manos esta capacidad de actuación, el Estado es el responsable internacionalmente del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los distintos acuerdos internacionales. Y podría suceder que el Estado incurriera en responsabilidad internacional si una o varias CC AA dejaran de cumplir, o lo hicieran incorrectamente, esas obligaciones internacionales. La posible solución a este problema puede venir del reconocimiento al Estado de la capacidad, llegado el caso, de satisfacer las obligaciones internacionales cuando no lo hacen las CC AA competentes en un primer momento para ello.

Y también puede aparecer un tercer problema desde el momento en que las CC AA llevan a cabo actividades diversas comprendidas en la llamada “acción exterior”, en la medida en que pudieran interferir en la competencia del Estado sobre las relaciones internacionales. Esta posible interferencia en la competencia del Estado, que es el aspecto principal de este problema si se mira desde el punto de vista jurídico, puede verse también desde otras perspectivas, como, por ejemplo, el costo económico que puede acarrear una doble actividad innecesaria, del Estado y de las CC AA, en la materia de las relaciones internacionales.

A continuación trataré, en primer lugar, de las repuestas específicas del Estado ante la integración europea y la mundialización y la búsqueda de un nuevo equilibrio institucional entre las Cortes Generales y el Gobierno. En segundo lugar, me ocuparé del intento de encontrar igualmente un nuevo equilibrio entre el Estado y las CC AA.

## 2. La respuesta del Estado

En un primer apartado me voy a referir a la respuesta del Estado al proceso de integración europea. En el segundo, al proceso de mundialización.

### 2.1 La nueva posición del Estado en el marco de la integración europea

Cuando hablo de la nueva posición del Estado en el marco de la integración europea, voy a referirme a los siguientes asuntos: en primer lugar, al necesario acomodo, que debe figurar en la Constitución, del Derecho comunitario en nuestro ordenamiento jurídico (A); también a las nuevas funciones que debe llevar a cabo el Estado, nacidas de su nueva dimensión comunitaria (B); igualmente, a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre los parlamentos y los gobiernos ante el hecho de que las Comunidades Europeas habían contribuido a fortalecer el poder ejecutivo en detrimento del legislativo (C); y, finalmente, en el caso de los Estados compuestos como el nuestro, dado que los Länder, regiones o CC AA habían experimentado igualmente una merma de su capacidad de decisión, esta nueva situación exigía también la creación de un nuevo equilibrio entre éstos y los órganos centrales del Estado (trataré esta cuestión en la parte 3. La participación de las CC AA en las decisiones comunitarias europeas y su acción exterior).

#### A) El acomodo del Derecho comunitario en nuestro ordenamiento jurídico

Las primeras respuestas del Estado al proceso de integración europea trataban, ante todo, de acondicionar la Constitución a fin de que pudiera incorporarse el Derecho comunitario al ordenamiento interno. En un primer momento, las Constituciones de los Estados miembros no distinguían entre la incorporación de este nuevo Derecho del Derecho internacional, como sucede en el artículo 93 CE:

“Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.”

Más tarde, al hilo de las ampliaciones de las Comunidades Europeas y, sobre todo, de la profundización en la integración mediante las reformas de los Tratados que comienzan con el de Maastricht o de la Unión Europea de 1990, se inicia una serie de reformas constitucionales que, en resumen, nos dan el siguiente panorama, de acuerdo con el “Informe sobre modificaciones de la Constitución Española” del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006, al que volveré a aludir después.

En primer lugar, hay “Constituciones que manifiestan de modo expreso la voluntad política de participar en la Unión Europea, mencionando en algunos casos la participación en el proceso de profundización”. Y el Consejo de Estado cita, entre otras, la Ley Fundamental de Bonn, artículo 23, que reproduciré más adelante.

En segundo lugar, algunas Constituciones “se han planteado la articulación de las relaciones entre el Derecho comunitario y el nacional bien mediante el establecimiento de límites a la participación en la Unión o a la transferencia de competencias, que jurisprudencialmente actúan como límites a la validez del Derecho comunitario” (entre otras, aparece de nuevo el ejemplo de la Ley Fundamental de Bonn), “bien abordando expresamente la cuestión de la primacía del Derecho comunitario originario o incluso derivado”.

En tercer lugar, el Informe del Consejo de Estado alude a Constituciones “en las que el procedimiento de celebración de los tratados es el ordinario” (se trata de países con la tradición de *common law*, entre otros); alude también a Constituciones en las que el procedimiento de celebración de los tratados comunitarios es “diferente del ordinario, pero no vinculado al de reforma constitucional” (y cita varias de ellas); y el Consejo de Estado se refiere finalmente a Constituciones en las que la celebración de los tratados comunitarios “sigue un procedimiento vinculado o análogo al previsto para la modificación de la Constitución”, entre las que cita, de nuevo, a la alemana Ley Fundamental de Bonn.

Reproduzco ahora el párrafo primero del artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn que, como se verá, recoge los tres supuestos a que se ha hecho referencia en el Informe del Consejo de Estado:

“Artículo 23 [modificado el 21/12/1992]

1. Para la realización de una Europa unida, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea que está obligada a la salvaguardia de los principios democráticos, del Estado de Derecho, social y federativo y del principio de subsidiaridad y garantiza una protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a la asegurada por la presente Ley Fundamental. A tal efecto, la Federación podrá transferir derechos de soberanía por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat. Los apartados 2 y 3 del artículo 79 [este precepto se refiere a la reforma de la propia Ley Fundamental de Bonn] se aplican a la creación de la Unión Europea, al igual que a las reformas de los tratados constitutivos

y a toda normativa análoga mediante la cual la presente Ley Fundamental sea reformada o completada en su contenido o hagan posible tales reformas o complementaciones.”

En el caso de España, como ya he apuntado antes, el artículo 93 de nuestra Constitución optó por una vía a la que el Informe del Consejo de Estado denomina “clásica”, es decir, que no hace referencia al hecho de las Comunidades Europeas de la época y que, salvo por la necesidad de ley orgánica para la ratificación del tratado, no contiene ninguna diferencia en relación con la aprobación ordinaria de los tratados internacionales.

El Informe del Consejo de Estado al que me estoy refiriendo constituye la respuesta a la petición que le hizo el Consejo de Ministros de España, según acuerdo adoptado el 4 de marzo de 2005, acerca de diversas previsiones de reforma de la Constitución. Una de estas previsiones afectaba directamente a esta cuestión e incluía las tres preguntas siguientes:

- “1. El modo de plasmar la manifiesta voluntad del pueblo español de participar, junto con las democracias europeas, en el proceso de construcción de la Unión.
2. La formulación de una cláusula expresa de integración del Derecho europeo en el sistema de fuentes.
3. La eventual conveniencia de diseñar un procedimiento específico para la ratificación de los Tratados de la Unión Europea, pronunciándose, en tal caso, sobre los requisitos, cauce procedimental y posibles límites de la misma.”

El Consejo de Estado da una respuesta a cada una de las preguntas del Gobierno y plantea que el nuevo texto se incorpore a la Constitución en dos lugares distintos de la misma. Una parte de la reforma debería ser incorporada en el Preámbulo de la Constitución y la otra en un nuevo título. Concretamente, el texto propuesto por el Consejo de Estado para el Preámbulo de la Constitución es el siguiente (en negrita el nuevo texto que se insertan en frases ya existentes en la Constitución):

“Preámbulo. La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:...

Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra y...

**... participar activamente en el proceso de integración europea.”**

Y el texto propuesto para el nuevo Título [VII bis u VIII bis] “De la Unión Europea”, es el siguiente:

“Artículo X bis:

1. España participa en el proceso de integración europea y, con este fin, el Estado español, sin mengua de los principios consagrados en el Título Preliminar, coopera con los demás Estados miembros a través de instituciones comunes en la formación de una Unión comprometida con el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales.
2. La prestación del consentimiento para la ratificación de los tratados a través de los que se lleva a cabo la participación de España en la integración europea requerirá la previa autorización de las Cortes Generales por mayoría absoluta de ambas Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, el Congreso, por mayoría de tres quintos, podrá autorizar la celebración de dichos tratados.
3. Dentro del marco establecido en el apartado 1, los tratados de la Unión Europea y las normas emanadas de sus instituciones en el ejercicio de sus competencias serán aplicables en España en los términos definidos por el propio Derecho de la Unión.”

De esta forma, en el Preámbulo de la Constitución se trata de expresar el deseo de la Nación española de “participar activamente en el proceso de integración europea”. Después se propone la creación de un nuevo Título dedicado al tratamiento específico de la Unión Europea, que podría ser el VII bis o el VIII bis<sup>2</sup> que, además de sustituir al vigente artículo 93, actualmente inserto en un capítulo específico dedicado a los tratados internacionales en general, recoge tres puntos esenciales que, en parte, coinciden con las previsiones del artículo 23.1 de la Ley Fundamental de Bonn.

- En primer lugar se proclama la participación de España en el proceso de integración europea, pero con el límite de los principios establecidos en el Título preliminar de la Constitución, especialmente los proclamados en los artículos 1 y 2 CE<sup>3</sup>, es decir, que España se constituye en un Estado de Derecho, democrático y social; que la soberanía reside en el pueblo español; que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria y el carácter

---

2 El Título VI trata de “Economía y Hacienda” y el VII de la “Organización territorial del Estado”.

3 Artículo 1 CE:

“1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

autonómico del Estado a partir de la pluralidad de la Nación española que recoge el artículo 2.

- En segundo lugar, para la prestación del consentimiento de España a fin de ratificar los Tratados comunitarios, se mantiene la mayoría absoluta del Congreso como se prevé ahora, y se refuerza la mayoría en el Senado. Además, en caso de conflicto entre ambas Cámaras, bastará que lo decida el Congreso por una mayoría de tres quintos.
- Y, en tercer lugar, reconoce el valor jurídico del Derecho comunitario tal como resulta definido por los tratados comunitarios, aunque dentro de los límites establecidos en el apartado 1 del Precepto propuesto.

## **B) Nuevas funciones del Estado**

El Estado comunitario, mediante la presencia de su jefe de Estado o de Gobierno en el Consejo Europeo, debe realizar, junto con los demás Estados, la nueva función de conducir el proceso de integración europea mediante actuaciones tales como la ampliación de la Unión a nuevos Estados, la profundización en la integración, el perfeccionamiento o la adecuación a nuevas circunstancias de los procesos de decisión, etc., que requieren su intervención mediante el instrumento del Tratado. En este mismo capítulo cabe hablar de las orientaciones políticas generales de la Unión Europea que establecen los Estados en el seno del Consejo Europeo.

Además, son los Estados miembros los que conforman las instituciones de la Unión. Es el caso del Consejo Europeo, ya señalado, integrado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, el Consejo de la Unión Europea, formado por los ministros de los Gobiernos de esos mismos Estados, o el Parlamento Europeo, elegido por los ciudadanos de los Estados. Incluso la Comisión y el Tribunal de Justicia están constituidos por comisarios o jueces nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros.

El Estado está llamado también a desempeñar, en relación con su propio pluralismo interno, la función de realizar la síntesis del interés nacional y la consiguiente elaboración de las proposiciones políticas que ha de trasladar a las instituciones de la Unión Europea. En este sentido, el Estado se convierte en un escalón necesario entre las múltiples demandas que tienen lugar en su seno y las instituciones de la Unión. Además, si se trata de un Estado compuesto, hay que precisar que es sólo el gobierno nacional el que ejerce la función de mantenimiento de relaciones con la Unión Europea. De acuer-

---

### Artículo 2.

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

do con esta función, el Estado es el único interlocutor válido y el que asume todo tipo de responsabilidades ante la Unión Europea, con independencia de que los actos de los que puede derivarse tal responsabilidad o que exigen un determinado tipo de relación procedan de entidades territoriales de carácter regional o local.

El Estado comunitario, por último, está obligado a la ejecución del Derecho comunitario europeo, cuando ello sea preciso, y a su aplicación ordinaria a través de sus órganos judiciales. En caso de incumplimiento de esta obligación comunitaria, como se verá más adelante, puede surgir una responsabilidad del Estado ante la Unión Europea.

### **C) Un nuevo equilibrio para los parlamentos**

En Europa la época dorada de los parlamentos tuvo lugar en el momento liberal del Estado. Ellos cumplían el principio supremo de legalidad y el Estado necesitaba muy pocas normas de rango legislativo salvo, fundamentalmente, las que establecían unas reglas de juego neutrales para los distintos actores sociales, como, por ejemplo, el Código Civil o el Código Penal. La democratización del Estado, la consiguiente aparición de los partidos de masas y la necesidad de nuevas medidas de rango legislativo, que ya no pretendían ser neutrales, sino que buscaban la consecución de objetivos concretos, colocaron al Ejecutivo en un lugar preferente y el Parlamento quedó en un plano más discreto. La aparición del control de constitucionalidad de las leyes en Europa a comienzos del siglo XX y la transformación del Estado en social con una intensa intervención en la vida social y económica acentúan mucho más la preponderancia del Ejecutivo frente al Poder legislativo. Se trata, por tanto, de un fenómeno generalizado y que viene desde la segunda mitad del siglo XIX.

La creación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta del siglo XX agudiza todavía más esta tendencia. En este caso el Estado transfiere a las Comunidades Europeas ciertas habilitaciones o competencias para que actúen sobre algunas materias que antes eran de la incumbencia del Estado. No obstante, en esta operación y durante muchos años, el Estado, a través de sus ministros presentes en el Consejo de Ministros comunitario, participaba en las decisiones adoptadas a partir de las competencias transferidas. Es decir, hecha la transferencia, el Estado no quedaba ausente de las decisiones que se iban a producir a partir de esa transferencia. Quien quedaba ausente en realidad eran los parlamentos, en la medida en que se habían transferido competencias de su incumbencia.

Más tarde, cuando se dan los primeros pasos en la codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo con el Tratado de la Unión Europea, el Consejo de Ministros pierde su monopolio sobre la decisión comunitaria que tiene que compartir con el Parlamento Europeo. Pero este proceso no afecta a los parlamentos nacionales, que, en este sentido, quedan como estaban, o sea, no obtienen ninguna compensación por su inicial pérdida de capacidad de decisión sobre las materias transferidas a las Comunidades Europeas.

Es decir, la integración europea afecta a los Estados en su conjunto, ciertamente, pero si penetramos en su interior y miramos a cada uno de sus órganos, observamos cómo son los parlamentos nacionales los que resultan especialmente afectados.

Esta situación de pérdida de capacidad de decisión de los parlamentos nacionales no tiene por qué ser considerada negativa, a mi juicio. Todo depende del punto de vista desde el que se mire. Visto desde la propia integración europea, que es lo que los Estados europeos han pretendido hacer, el resultado es enteramente lógico y habrá que ir pensando que la legitimidad que los parlamentos nacionales otorgaban a sus decisiones (leyes) antes de su transformación en Estados comunitarios, irá siendo asumida en parte por las instituciones legislativas comunitarias, o sea, por el Parlamento Europeo y por los ministros de los Estados miembros actuando en el Consejo de Ministros.

En estas circunstancias, en la medida en que todavía los parlamentos nacionales son depositarios indiscutidos de la representación nacional o popular de cada Estado, creo que deben aprovechar todos los resquicios que el sistema deja abiertos para poder tener una presencia e influir en las políticas comunitarias y en la propia marcha de la Unión y, sobre todo, para transmitir claridad a los asuntos comunitarios ante los pueblos representados por ellos.

Y en ese sentido, los diferentes parlamentos nacionales han ido adoptando diversas medidas.

En el caso de España, cabe citar la Comisión Mixta para la Unión Europea que agrupa a miembros del Congreso de los Diputados y del Senado. La mencionada Comisión fue creada por la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. La Ley delegaba en el Gobierno la transposición mediante ley de varias directivas comunitarias y la Comisión Mixta tenía, entre otras funciones, la de conocer los decretos legislativos emitidos en aplicación del derecho derivado comunitario a los efectos del artículo 82.6 de la Constitución Española<sup>4</sup>, o sea, a los efectos de las fórmulas adicionales de control que pueden preverse en el caso de la legislación delegada. Las funciones de la Comisión Mixta se extendían también a la participación de las Cortes en la aprobación de las normas comunitarias. En este sentido, el artículo 5.3.b) de la Ley preveía la obligación del Gobierno de informar a la Comisión sobre aquellos proyectos normativos comunitarios que incidieran en las materias sometidas a reserva de Ley en España. Esta Ley fue modificada por la Ley 18/1988, de 1 de julio, y después por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, que dio el actual nombre a la Comisión Mixta para la Unión Europea y que pretendía potenciar el papel de las Cortes Generales en la formación del Derecho comunitario a raíz de la ratificación del Tratado de la Unión.

---

4 Artículo 82 CE: “6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.”

El Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, en su artículo 12<sup>5</sup> y en dos protocolos anejos<sup>6</sup>, amplía las funciones de los parlamentos nacionales a fin de que participen más activamente en el funcionamiento de la Unión.

Y tras el Tratado de Lisboa, la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, que modifica la 8/1994, de 19 de mayo, ha ampliado en consecuencia las funciones de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Entre las nuevas funciones que se encomienda a la Comisión Mixta para la Unión Europea están las siguientes:

Primera: la de emitir los dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad previsto en el Protocolo número 2 “sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” en los proyectos de actos legislativos de la Unión en el mecanismo que se suele llamar “alerta temprana”. De todas formas, de acuerdo con los Reglamentos de las Cámaras, los Plenos del Congreso y del Senado podrían avocar el debate y votación del dictamen elaborado por la mencionada Comisión Mixta.

En todo caso, como se ha apuntado arriba, los parlamentos nacionales pueden emitir un dictamen motivado en el que se expongan las razones por las que consideran que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. El efecto de estos dictámenes motivados consiste en que, cuando haya un número determinado de dictámenes negativos, el proyecto deberá volverse a estudiar.

El mismo Protocolo del Tratado de Lisboa prevé que los parlamentos nacionales o cualquiera de su cámaras podrán consultar sobre el proyecto de acto legislativo de la Unión

---

5 Artículo 12: “Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

- a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea;
- b) velarán por que se respete el principio de subsidiaridad, de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y participarán en el control político de Europol y en la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;
- d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;
- e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;
- f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.”

6 Protocolo 1. Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; y Protocolo 2. Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

a los parlamentos regionales con capacidad legislativa. La Ley que se considera encomienda a la Comisión Mixta que si aprobara un dictamen motivado sobre la violación del principio de subsidiariedad por el proyecto de acto legislativo de la Unión, deberá incorporar a su dictamen la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos autonómicos.

Segunda: la Ley 24/2009 encomienda también a la Comisión Mixta la posibilidad de solicitar del Gobierno la interposición ante el Tribunal de Justicia de un recurso de anulación contra un acto legislativo europeo por infracción del principio de subsidiariedad. Si el gobierno decide no interponer el recurso, la Comisión Mixta podrá solicitar su comparecencia para justificar la posición del Gobierno.

Por otra parte, el Tratado de la Unión Europea, en sus Declaraciones 13 y 14 anejas al Tratado, hacía una llamada al fomento de una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea, y una invitación a la reunión del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales bajo la forma de “Conferencia de los Parlamentos”<sup>7</sup>. Más tarde, el Tratado de Ámsterdam, mediante el Protocolo anejo acerca del papel de los parlamentos nacionales, reconoce un nuevo organismo formado por éstos en relación con la integración europea: la “Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios”<sup>8</sup>, en la que se reúnen regularmente miembros de las comisiones de los parlamentos nacionales dedicadas al seguimiento de los asuntos comunitarios europeos, como, en el caso de España, la Comisión Mixta para la Unión Europea.

En este sentido, el Tratado de Lisboa recoge un extenso protocolo, el número 1, ya citado, sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, en el que se contiene un apartado dedicado a la cooperación interparlamentaria que encomienda a la Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios (COSAC) la posibilidad de dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a la Comisión “cualquier contribución que juzgue conveniente”, así como el fomento del intercambio de información entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.

---

7 Tras los encuentros organizados en 1963 y 1973, estas conferencias se institucionalizaron a partir de 1981. Tienen lugar cada dos años y en ellas se reúnen los presidentes de los parlamentos nacionales y el del Parlamento Europeo. Son preparadas por secretarios generales y versan sobre asuntos concretos relativos a la cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Véase [http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_3\\_5\\_fr.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_3_5_fr.htm).

8 La Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios (también conocida como COSAC a partir de su nombre en francés: *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*) es un órgano de cooperación en el que están representadas las comisiones de los parlamentos nacionales dedicadas a los asuntos comunitarios europeos y el Parlamento Europeo. Las reuniones de esta comisión son bianuales y a ella acuden seis parlamentarios de cada país. Además, los parlamentos nacionales de los países candidatos pueden enviar tres observadores cada uno. La COSAC se creó en Madrid en mayo de 1989 con ocasión de una reunión en la que los presidentes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros decidieron reforzar el papel de los parlamentos nacionales en relación con el proceso comunitario mediante reuniones regulares de las comisiones de asuntos europeos. Véase: <http://www.cosac.org/fr/cosac/>.

Finalmente, no quisiera pasar por alto la primera observación que contiene el protocolo al que me estoy refiriendo. Dice así:

“Recordando que el modo en que cada Parlamento nacional realiza el control de la actuación de su propio Gobierno con respecto a las actividades de la Unión Europea atañe a la organización y práctica constitucionales propias de cada Estado miembro”.

Efectivamente, ésta es la primera forma en que los parlamentos nacionales pudieron participar en la marcha de las Comunidades Europeas, mediante el seguimiento de la política comunitaria de sus propios gobiernos. Y ésta sigue siendo la vía fundamental que permite a los parlamentos nacionales influir en la política de la Unión Europea, en la medida en que los ministros que toman parte en el Consejo de Ministros de la Unión son miembros de un gobierno que existe gracias a la confianza del parlamento y se apoya en esa misma confianza para sus actuaciones.

## 2.2 La respuesta del Estado ante el proceso de mundialización

Los Estados también adoptan medidas para dar una respuesta a la mundialización. En el caso de Europa, la propia Unión Europea es un instrumento de respuesta a la mundialización. La Unión Europea permite a los Estados europeos afrontar conjuntamente problemas que se plantean en una escala mundial y frente a los cuales la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea serían incapaces aisladamente de dar una respuesta mínimamente eficaz.

De todas formas, más allá de respuestas regionales como la Unión Europea, determinados problemas mundiales requieren respuestas igualmente mundiales.

Creo que no sería realista imaginar una respuesta constitucional de carácter mundial. Pero quizás es posible dar respuestas jurídicas de carácter parcial y de ámbito universal a problemas concretos.

En ese sentido, pienso que el primer paso podría ir dirigido a reforzar el Estado democrático y social y, en la medida en que fuera posible, trasladar los fines que implican estos caracteres de los Estados europeos a las organizaciones en las que se encuadra, especialmente, la Unión Europea. Después, se podría asociar a los Estados y las organizaciones regionales como la Unión Europea en la función de ser los motores de los necesarios cambios internacionales. Con esa finalidad sería necesario crear textos internacionales precursores de una Constitución mundial ideal y preparar a las Constituciones nacionales con cláusulas de apertura a esos nuevos acuerdos internacionales.

La Carta de las Naciones Unidas, cuyo Preámbulo expresa la resolución de los pueblos en ella representados “a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana” y su artículo 1, secciones 1 y 3, que asocian el objetivo de la paz mundial con el “respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”, puede considerarse como uno de esos textos precursores a que me he referido antes, al menos en relación con uno de los objetivos fundamentales de toda nuestra cultura constitucional desde el siglo XVIII.

Van en esta línea la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 10 de diciembre de 1948, y los Pactos Internacionales de Nueva York, de 1966, sobre derechos civiles y políticos, de un lado, y económicos, sociales y culturales, del otro, junto con diferentes convenciones firmadas contra la discriminación. Se ha dicho con agudeza que todos estos documentos constituyen un “embrión de constitución mundial”.

Junto a estas declaraciones internacionales, hay que destacar igualmente la apertura de algunas constituciones a estas nuevas realidades jurídicas. En la propia Constitución española tenemos el artículo 10.2, que dice:

“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”

También hay que destacar el aspecto penal de la protección de los derechos del hombre. Y las primeras manifestaciones de esta dimensión las encontramos en la aprobación del Estatuto de Londres de 1945, que permitió la creación del Tribunal de Núremberg. O la creación en 1946 del Tribunal Militar Internacional para Extremo Oriente que dio lugar a los juicios de Tokio contra criminales de guerra japoneses.

Y, por último, después de algunas otras manifestaciones menos interesantes, hay que subrayar el importantísimo paso dado por la ONU con la creación del Tribunal Penal Internacional mediante la adopción del Estatuto de Roma, el 17 de julio de 1998, por una Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas. Hasta el momento 105 Estados han ratificado el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional.

La Constitución portuguesa ofrece un ejemplo de apertura específica a esta nueva realidad en su artículo 7.7:

“Portugal puede, teniendo en cuenta la realización de una justicia internacional que promueva el respeto por los derechos humanos y de los pueblos, aceptar la jurisdicción de un Tribunal Penal Internacional, en las condiciones de complementariedad y demás términos establecidos en el Estatuto de Roma.”

Y en el caso de España, el Consejo de Estado, en el Informe ya señalado, aunque propone una nueva fórmula de ratificación de los tratados comunitarios, sugiere el mantenimiento del “actual artículo 93 en su redacción actual como aplicable a otros supuestos que no es impensable puedan producirse en el futuro –como ocurrió con el Tribunal Penal Internacional–, dados los niveles de intensificación que están alcanzando, poco a poco, la cooperación internacional y los procesos de globalización”.

### **3. La participación de las comunidades autónomas en las decisiones comunitarias europeas y su acción exterior**

Antes de entrar en el análisis de esta parte del trabajo, estimo conveniente hacer algunas precisiones previas.

En primer lugar, quiero recordar que, en la medida en que las CC AA son parte integrante de España, lo que se ha dicho hasta ahora en relación con la respuesta del Estado español en su conjunto ante las nuevas realidades de la Unión Europea y del proceso de mundialización les afecta directamente. Además, las respuestas de las CC AA van a tener que surgir en el marco de las competencias que les son atribuidas por el ordenamiento en su conjunto. Naturalmente, dentro de ese marco, las actuaciones podrán variar en función de la capacidad, inteligencia y objetivos políticos de las mayorías políticas de cada comunidad autónoma.

En segundo lugar, al hablar de las respuestas de las CC AA ante las nuevas circunstancias antes descritas, voy a limitarme a las funciones que considero más relevantes porque les permiten expresar políticas concretas hacia el exterior, es decir, la de su capacidad para participar en las decisiones comunitarias europeas y lo que se ha llamado “acción exterior” o “paradiplomacia” de las CC AA.

Para esta expresión política de las CC AA ante los nuevos retos, el ordenamiento jurídico ofrece distintas vías. Están en primer lugar los cauces que discurren a través de la propia organización y actividades ordinarias del Estado ante la Unión Europea [1. Participación indirecta]. Están, en segundo lugar, los cauces establecidos por la propia Unión Europea [2. Participación directa]. Hay otro aspecto importante, como la obligación que incumbe a las CC AA de ejecutar el Derecho comunitario o internacional, si este derecho recae sobre ámbitos de su competencia [3. Responsabilidad internacional del Estado autonómico]. Y, finalmente, me acercaré también a los cauces que la práctica del Estado autonómico ha ido abriendo a favor de la ya evocada “acción exterior” propia de las CC AA [4. La “acción exterior” de las CC AA], que también plantea problemas de hondo calado.

Por último, me parece conveniente precisar el concepto de “participación” tal como se emplea en este trabajo. La participación, así, consiste en que el competente para una

actuación, el Estado, informa de los proyectos normativos comunitarios a las CC AA en lo que afecte a sus competencias, y en la expresión por parte de estas últimas de su opinión al respecto.

Por otra parte, como resulta evidente, el parecer que pudieran emitir las CC AA en virtud del proceso de participación no podría vincular al Estado en la formación de su voluntad. De lo contrario, se vaciaría de contenido la competencia del Estado sobre las relaciones internacionales y, en definitiva, se le impediría la definición de un interés nacional autónomo.

### **3.1 La participación indirecta de las comunidades autónomas en las decisiones comunitarias europeas**

En todos los Estados compuestos, existen las llamadas relaciones de inordinación o de participación de las entidades federadas en la adopción de las decisiones de la federación. Y para ello existen los mecanismos adecuados, como el Senado y otros. Se puede decir lo mismo en España. Las relaciones de participación motivadas por la integración europea se llevan a cabo a través de esos cauces generales y sólo se diferencian de las relaciones de participación generales por el objetivo específico que persiguen, como es que las CC AA puedan expresar opciones políticas en relación con la Unión Europea.

En España, los constituyentes no estuvieron afortunados al establecer vías de participación de las CC AA en las decisiones del Estado. Probablemente, la inexistencia todavía de las CC AA en el momento constituyente, la incertidumbre acerca del futuro Estado autonómico y la difícil conexión, en la época, entre el Estado autonómico y la integración en la Comunidad Europea no los estimularon suficientemente como para establecer vías de participación adecuadas. El resultado fue la previsión en la Constitución de algunos mecanismos poco útiles para estos fines, en particular, y otros poco útiles, en general. Hoy los cauces fundamentales de participación de las CC AA en las decisiones del Estado son las vías ofrecidas por las dos Cámaras de las Cortes y las que se han ido organizando en torno al poder ejecutivo, es decir, las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales de cooperación.

Antes de pasar a ver singularmente estos cauces, conviene detenerse brevemente en el fundamento jurídico que sostiene cada una de estas vías de participación.

En el caso de la participación de las CC AA en las decisiones comunitarias europeas a través de las cámaras parlamentarias, mediante la presencia de diputados o senadores que mantengan el punto de vista autonómico, el fundamento jurídico se deduce expresamente de la propia Constitución, que determina la formación del Congreso y del Senado a través de las elecciones generales y, en el caso del Senado, también, mediante la designación de los llamados senadores autonómicos.

La participación de las CC AA en las decisiones comunitarias europeas a través de organismos gubernamentales requiere una explicación más amplia.

Como se sabe, el Estado, a través de los ministros del Gobierno y en virtud de su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), es quien participa en el Consejo de la Unión Europea y quien, por tanto, contribuye a la adopción de las decisiones comunitarias. De ahí se deduce que una de las vías que tienen las CC AA para hacer valer sus objetivos políticos ante la Unión Europea es lograr que el Estado, o sea, los ministros del Gobierno, hagan suyas las propuestas autonómicas.

La Constitución no contiene ninguna previsión explícita respecto de este modo de participación y sólo algunos Estatutos de Autonomía recientemente modificados recogen el derecho de la comunidad autónoma a participar “en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a competencias e intereses” de la comunidad afectada. De todas formas, las CC AA que carecen en sus Estatutos de autonomía de una previsión de este tipo tienen el mismo derecho a esta forma de participación, puesto que el mismo se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir de las competencias de las CC AA. Y este derecho de participación no se limita a los asuntos relacionados con la Unión Europea, sino que se extiende a las relaciones internacionales, en general. De este modo, las competencias que ordinariamente habilitan a las CC AA para regular materias concretas, llegado el caso, les sirven también para participar en la formación de las decisiones comunitarias del Estado.

De todas formas, aunque el derecho se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sería conveniente que se recogiera explícitamente en un texto normativo. Además, puesto que se trata de un derecho que se predica de todas las CC AA, el lugar natural para recogerlo no es el estatuto de autonomía sino la Constitución.

Para llevar a cabo esta participación se han creado órganos específicos surgidos en torno a la Administración del Estado.

Me referiré primero a las vías que se han ido organizando en torno a la Administración del Estado y después a las parlamentarias, con la perspectiva de una posible reforma del Senado.

En todo caso, este tipo de cauces de expresión para las CC AA son los más efectivos para dar a conocer y ejercer una influencia en relación con el objetivo que se pretende conseguir. Al fin y al cabo, la Unión Europea es una Unión de Estados y son éstos los que ocupan un lugar decisivo en la adopción del Derecho comunitario. Y en lo que hace a la mundialización, las respuestas a los retos que plantea tienen lugar fundamentalmente en el ámbito internacional, o sea, igualmente, en un ordenamiento jurídico dominado por los Estados y las organizaciones internacionales integradas por Estados.

## **A) Los cauces gubernamentales**

### **a) Las conferencias sectoriales**

Desde 1985, la Administración del Estado comenzó a buscar vías para la participación de las CC AA en las decisiones comunitarias del Estado.

Tras varias experiencias fallidas, a partir de 1988 comienza una etapa fundamentalmente pragmática de búsqueda de ese mismo objetivo, con la creación en el Ministerio para las Administraciones Públicas de un órgano que hoy recibe el nombre de Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), institucionalizada mediante el Acuerdo de 29 de octubre de 1992, entre el Estado y las CC AA. La nueva instancia de encuentro, integrada por el ministro para las Administraciones Públicas y, en representación de cada comunidad autónoma, por un consejero relacionado con los asuntos que se abordan en ella, tiene una vocación horizontal, es decir, está centrada en cuestiones generales relacionadas con la participación de las CC AA en estos asuntos. Entre sus fines destaca, por un lado, la información y discusión acerca del proceso de construcción europea, función que permite a las CC AA la participación en esta tarea fundamental. En segundo lugar, la elaboración de un marco de participación en las políticas comunitarias que afecten a las competencias autonómicas a través de las respectivas conferencias sectoriales. La institucionalización de esta Conferencia adquirió carácter legal mediante la Ley 2/1997, de 13 de marzo.

La Conferencia aprobó el 30 de noviembre de 1994 el “Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre la Participación Interna de las CC AA en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las conferencias sectoriales”.

El Acuerdo establece un procedimiento marco para la participación de las CC AA en las decisiones europeas del Estado, que debe observarse íntegramente en el seno de las diferentes conferencias sectoriales, hasta tanto éstas no desarrollen el procedimiento marco modulando su aplicación a sus necesidades específicas.

Los aspectos fundamentales del Acuerdo son los siguientes.

Por un lado, el grado de la intensidad y el contenido de la participación de las CC AA dependerán de la naturaleza y del nivel de sus competencias. El grado más elevado de participación se produce “cuando los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las comunidades autónomas” siempre que éstas hayan llegado a una “posición común entre ellas”. En esta hipótesis esta “posición común” será tomada en cuenta “de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado”. Se entiende por “posición común” la acordada por las CC AA que se hubieran pronunciado expresamente.

En segundo lugar, el Acuerdo establece que el “procedimiento de participación deberá garantizar el mantenimiento de la capacidad de acción del Reino de España y de una gestión flexible de las negociaciones”.

Junto con esta conferencia de ámbito general, existen treinta y cinco conferencias sectoriales que permiten la participación de las CC AA en decisiones comunitarias que afectan a sectores concretos de la vida administrativa. Cada conferencia está integrada por el ministro correspondiente al sector afectado y por los consejeros autonómicos competentes, y se organiza generalmente de modo paralelo a políticas concretas de la Unión Europea y a las formaciones competentes del Consejo de la Unión.

Las conferencias sectoriales existentes en la actualidad, según datos de la Dirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Política Territorial, son las que se recogen en la Tabla 1.

**Tabla 1. Conferencias sectoriales (continúa)**

Conferencia	Ley de creación	Fecha de constitución o primera reunión
Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas	LO 8/1980 (art. 3.1)	01/07/1981
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural		28/07/1983
Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios		15/06/2000
Conferencia Sectorial de Turismo		06/07/1984
Conferencia Sectorial de Plan Nacional sobre Drogas		11/04/1985
Conferencia Sectorial de Educación	LO 8/1985 (art. 28)	25/11/1986
Conferencia Sectorial de Consumo	Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, texto refundido aprobado por RDL 1/2007 (arts. 40 y 41)	12/01/1987
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud	Ley 16/2003 (art. 69.1)	07/04/1987
Conferencia Sectorial de Vivienda		19/10/1987
Conferencia Nacional de Transportes	Ley 16/1987 (art. 9.1)	14/06/1988

**Tabla 1. Conferencias sectoriales (continúa)**

<b>Conferencia</b>	<b>Ley de creación</b>	<b>Fecha de constitución o primera reunión</b>
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente		29/11/1988
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales		20/03/1990
Conferencia Sectorial de Cultura		16/11/1992
Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio		10/03/1993
Conferencia Sectorial de Industria y Energía		14/04/1993
Conferencia Sectorial de Pesca		29/09/1994
Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios		15/06/2000
Conferencia Sectorial de Igualdad (1)		13/02/1995
Conferencia Sectorial de Comercio Interior		08/05/1995
Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales	Creada por acuerdo de las partes con anterioridad y posteriormente contemplada en las Leyes 42/1997 (art. 16) y 56/2003 (art. 7), así como en el RD 1722/2007 (arts. 5, 6 y 7)	23/07/1996
Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME)		14/05/1997
Conferencia Sectorial del Juego		05/05/1999
Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia		23/10/1999
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial	Ley 33/2003 (art. 184)	Sin datos
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo	Ley 27/1992 (art. 87.4) y RD 1217/2002	14/03/2006
Conferencia Sectorial de Administración Pública	A partir de mayo de 2007 regulada por la Ley 7/2007 (art. 100.1)	17/12/2003
Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud	Ley 16/2003, de 28 de mayo (art. 35). RD 892/2006, de 21 de julio, que modifica RD 182/2004, de 30 de enero	16/06/2004

**Tabla 1. Conferencias sectoriales**

Conferencia	Ley de creación	Fecha de constitución o primera reunión
Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (CSAL)	Leyes 7/1985 y 57/2003 (art. 120 bis)	17/01/2005
Conferencia Sectorial en Ciencia y Tecnología (2)		24/02/2005
Consejo de Política de Seguridad	LO 2/1986 (art. 48)	28/02/2005
Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información		26/10/2005
Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	Ley 39/2006 (art. 8.1)	22/01/2007
Conferencia General de Política Universitaria	Ley 4/2007 (art. 27 bis)	04/06/2007
Conferencia Sectorial del Agua	Creación acordada por la III Conferencia de Presidentes (11 de enero de 2007)	No constituida
Conferencia Sectorial de la Inmigración		09/07/2008
Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo		28/10/2010

Actualización: 4 de febrero de 2010

(1) Sustituye a la Conferencia Sectorial de la Mujer a partir del 21 de enero de 2009.

(2) En la práctica, las funciones propias de esta Conferencia Sectorial (que no se reúne desde el año 2005) son ejercidas por el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, creado por la Ley 13/1986, de 14 de abril, que reúne al Ministro, a los Consejeros autonómicos y a representantes de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.

Fuente: Elaboración propia

En relación con el sistema de participación a través de las conferencias sectoriales, se opina, en general, que el diseño es correcto. Sin embargo, se han hecho algunas observaciones críticas en relación con su funcionamiento.

Así, por ejemplo, en un seminario que tuvo lugar en Barcelona en diciembre de 2001<sup>9</sup>, una de las aportaciones presentadas señalaba los siguientes datos correspondientes al periodo que va desde finales de marzo de 2000 hasta finales de febrero de 2001: de las 23 conferencias sectoriales existentes, seis no habían sido convocadas durante ese año (y una de ellas, la de Cultura, no se convocaba desde 1995); 11 habían sido convocadas

9 VV AA, 2003.

una sola vez; cuatro lo habían sido dos veces (entre ellas la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas); una había sido convocada tres veces (la de Asuntos Laborales); y 14 veces la de Agricultura y Desarrollo Rural. La autora de la comunicación (Marfil, C., libro citado en nota 8) concluía que las conferencias sectoriales no cumplían su función.

Otra de las comunicaciones (Riba Cunill, M., *Ibídem*) señalaba que las conferencias sectoriales, en general, funcionaban bien en relación con la transmisión de información, pero señalaba que hasta la fecha no se había producido ningún caso en que las CC AA hubieran sido capaces de lograr una posición común entre ellas, lo que repercute, obviamente, en su capacidad de influir en la voluntad del Estado.

También se achaca a la mayoría de las conferencias sectoriales la ausencia de reuniones previas de funcionarios del Estado y de las CC AA, o reuniones de segundo nivel, para preparar posibles acuerdos en las reuniones de primer nivel o conferencias propiamente dichas (Marfil, C., *Ibídem*). Y, evidentemente, no puede funcionar bien una estructura de este tipo si previamente no ha habido un trabajo detallado e intenso de preparación por parte de los funcionarios que gestionan los asuntos concretos.

También hay una crítica a la falta de iniciativa de las CC AA para aprovechar el cauce abierto por las conferencias (*Ibídem*).

Por mi parte, en alguna ocasión también he criticado el sistema de conferencias sectoriales por dos razones: primero, porque en la medida en que sus integrantes pueden llegar a carecer de una visión global de los problemas, sus trabajos pueden sufrir de una perspectiva excesivamente sectorial. Y, segundo, porque sus trabajos carecen de publicidad. Mi alternativa a estas críticas consistía entonces en la sustitución de las conferencias sectoriales por un Senado reformado que pudiera asegurar la ventaja funcional de una visión global de los problemas, así como la cuestión de principio, desde el punto de vista de la democracia, de la publicidad de las tareas parlamentarias. Pero de esto me ocuparé más tarde.

Finalmente, conviene recordar la reciente celebración a partir del 28 octubre de 2004 de cuatro conferencias de presidentes mediante las que el presidente del Gobierno de la Nación ha convocado a los presidentes autonómicos para tratar de asuntos de interés general<sup>10</sup>.

---

10 Conferencia de Presidentes (28 de octubre de 2004): institucionalización de la Conferencia, desarrollo de la participación de las CC AA en los Asuntos Comunitarios Europeos, análisis de la financiación de la asistencia sanitaria.

II Conferencia de Presidentes (10 de septiembre de 2005): acuerdo Estado-Comunidades Autónomas sobre *financiación sanitaria*.

III Conferencia de Presidentes (11 de enero de 2007): adopción de un *Documento conjunto sobre Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (I+D+i)*, acuerdo para la creación de

Estas conferencias pueden constituir un instrumento más de participación de las CC AA en las decisiones relevantes del Estado en general y que, en cualquier momento, podrían ser un cauce importante para la participación en asuntos comunitarios europeos o internacionales.

La IV conferencia, celebrada el 14 de diciembre de 2009, aprobó el Reglamento Interno de la Conferencia de Presidentes, cuyos elementos más destacables son los siguientes: el artículo 4 prevé una reunión anual de la conferencia, previa convocatoria del Presidente del Gobierno, que deberá comunicarse a los miembros con una antelación mínima de veinte días naturales. Y el artículo 8 complementa al anterior mediante la creación de un Comité preparatorio para el examen previo de los asuntos que puedan incluirse en el orden del día de las sesiones de la Conferencia y la preparación de la documentación necesaria. Ambas previsiones son fundamentales en relación con un funcionamiento correcto y eficaz. De esta manera, los presidentes autonómicos que acudan a estas conferencias pueden conocer bien los asuntos sobre los que se van a pronunciar.

Por otra parte, según el mismo artículo 4 del Reglamento, podrán celebrarse reuniones extraordinarias cuando el presidente del Gobierno las convoque, a iniciativa propia, o a petición de la mayoría de los presidentes autonómicos. Esta previsión garantiza la reunión de la conferencia en situaciones en las que una mayoría de presidentes autonómicos puede apreciar esa necesidad.

#### **b) Otras vías en conexión con las conferencias sectoriales**

En conexión con la CARCE y con algunas conferencias sectoriales se han desarrollado tres vías de participación de las CC AA en los asuntos comunitarios europeos que se exponen a continuación: a) la presencia de funcionarios autonómicos en la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER); b) la participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y c) la representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea.

---

las Conferencias Sectoriales del Agua y de Inmigración, creación de un Grupo de Trabajo para la Elaboración de un Reglamento de la Conferencia de Presidentes.

IV Conferencia de Presidentes (14 de diciembre de 2009):

La Conferencia adoptó por unanimidad los siguientes acuerdos:

- Aprobación del Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes. *Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes.*
- Declaración sobre la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, para 2010, apoyando las prioridades definidas para la Presidencia.
- Declaración sobre Violencia de Género y la necesidad de impulsar los instrumentos para luchar contra ella.

La Conferencia debatió también sobre empleo, economía sostenible, y agricultura, ganadería, pesca y agua, sin alcanzar acuerdos.

- **La presencia de funcionarios autonómicos en la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER**

En los últimos años de la década de los ochenta se discutió entre el Estado y las CC AA sobre la posibilidad de crear la figura del “observador” de las CC AA que, con sede en Bruselas, pudiera informar a éstas de los asuntos comunitarios más relevantes en el momento oportuno. Una vez más, se tendía a imitar una figura que se había puesto en marcha en la República Federal de Alemania. Por desacuerdo entre las CC AA sobre la rotación del observador entre ellas, el proyecto naufragó. La presencia de funcionarios autonómicos en la REPER se emparenta con ese antiguo proyecto.

El Estado mantiene en Bruselas una representación permanente de España ante la Unión Europea a cuyo frente se encuentran el embajador representante permanente y un adjunto. La Representación se encarga de asegurar la presencia de España en las instituciones y órganos comunitarios. En 1996 se creó en el seno de la REPER una Consejería para Asuntos Autonómicos que permitió organizar un sistema de relaciones entre las Oficinas de las CC AA existentes en Bruselas y la propia representación española.

El 9 de diciembre de 2004, la CARCE adoptó el “Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER y sobre la Participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea” (BOE de 16 de marzo de 2005) por el que los miembros de la mencionada Consejería serían funcionarios autonómicos. Éstos son nombrados “a propuesta previamente consensuada de las comunidades autónomas” que, al mismo tiempo, deben establecer un sistema que garantice la sucesión de consejeros propuestos por las diferentes CC AA. Los consejeros tienen una doble vinculación, ya que, al mismo tiempo que deben informar de sus trabajos y presentar una memoria anual de sus actividades a la CARCE, desempeñarán los cometidos que el embajador representante permanente o el representante permanente adjunto les asignen. Esta doble funcionalidad se manifiesta también en sus trabajos ordinarios, ya que tienen unos cometidos específicos tanto en relación con las CC AA como con el Ministerio para las Administraciones Públicas. En ambos casos se trata de labores fundamentalmente de información y, además, en el caso de las CC AA, de apoyo a sus Oficinas en Bruselas.

- **La participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea**

También a partir de las experiencias habidas en algunos países comunitarios, como la República Federal de Alemania y otros, en España se previó la posibilidad de inclusión de representantes de las CC AA en las delegaciones españolas que pudieran acudir a los diferentes Comités comunitarios. Así, en directa relación con las conferencias sectoriales, se ha ido generando esta modalidad de participación autonómica. La experiencia nació a partir de una moción aprobada por el Pleno del Senado sobre el Estado de las

Autonomías, de 28 de septiembre de 1994, en la que se planteó que, a partir de la práctica seguida en cada conferencia sectorial, “se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las comunidades autónomas o de expertos en la delegación española que acudan a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas”.

El mismo Acuerdo de la CARCE, de diciembre de 2004, actualiza esta presencia autonómica en algunos grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea. La participación se lleva a cabo a través de los miembros de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, mediante su incorporación a la delegación española en determinados grupos de trabajo. Los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea en los que se hará efectiva la participación autonómica estarán relacionados con las siguientes formaciones del Consejo de la Unión Europea:

- Empleo, política social, sanidad y consumidores (incluido turismo)
- Agricultura y pesca
- Medio ambiente
- Educación, juventud y cultura

Además, el embajador representante permanente y el representante permanente adjunto pueden, en el uso de sus atribuciones, designar otros Grupos de Trabajo respecto de los que se considere de utilidad o interés que asista un consejero de la Consejería para Asuntos Autonómicos.

#### • **La representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea**

Esta vía de participación comenzó a ser posible a partir del Tratado de la Unión Europea, que en su artículo 146 admitió que el Consejo estuviera compuesto por un “representante de rango ministerial de cada Estado miembro”, abriendo así la posibilidad de que no tuviera que ser forzosamente un ministro del Gobierno nacional. En España esta vía está regulada también por otro Acuerdo de la CARCE de la misma fecha que el anterior (BOE de 16 de marzo de 2005), denominado “Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea”.

El Acuerdo tiene por objeto establecer las reglas aplicables a la representación autonómica directa en las formaciones ministeriales del Consejo de la Unión Europea, es decir, como explica el propio texto, “se entiende por dicha representación la incorporación a la delegación española en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo de la

Unión Europea de un miembro, con rango de Consejero o miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que represente a las comunidades autónomas en los asuntos que afecten a sus competencias”

El Acuerdo insiste de modo cauteloso en algunos principios fundamentales que la aplicación de esta vía de representación autonómica directa habrá de respetar. Muchos de estos principios, como puede observarse, nacen de la competencia del Estado sobre las “relaciones internacionales”:

- a) El principio de la unicidad de representación de España en el seno de la Unión Europea.
- b) El principio de unidad de acción de España en el exterior.
- c) El principio de la necesidad de mantener y facilitar la capacidad de propuesta y de reacción de España en el sistema de adopción de decisiones del Consejo de la Unión Europea.
- d) El principio de lealtad y mutua confianza entre las instancias autonómica y estatal.
- e) El principio de corresponsabilidad a la hora de lograr el mayor grado de eficacia en la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea.
- f) El principio general de representación conjunta de las CC AA.
- g) El principio de responsabilidad del Estado en el resultado de las negociaciones.

El acuerdo señala después las formaciones del Consejo en las que esta vía podrá aplicarse. La lista de formaciones del Consejo es la misma que ya se ha señalado en el apartado anterior.

En relación con el nombramiento del representante autonómico directo, el Acuerdo señala que “el Pleno de cada una de las conferencias sectoriales concernidas procederá a designar, como representante autonómico, al miembro de la misma, con rango de miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que deba incorporarse a la delegación española en las reuniones de las formaciones del Consejo de la Unión Europea para representar a las comunidades autónomas que hayan manifestado su interés en determinados asuntos que afecten a sus competencias”. Previamente las conferencias sectoriales afectadas habrán fijado un procedimiento para llevar a cabo esta designación. Y el propio Acuerdo cita las conferencias sectoriales concretas que pueden verse afectadas por tales previsiones (Tabla 2).

Tabla 2. Formaciones del consejo y conferencias afectadas

Formación del consejo	Temas	Conferencia sectorial
<b>Empleo, política social, sanidad y consumidores (incluido turismo)</b>	Empleo y Política Social (EPS)	- Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales
	Asuntos Sociales (SOC)	- Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales
	Sanidad (SAN)	- Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud
	Consumo (CONSOM)	- Conferencia Sectorial de Consumo
	Turismo (TOUR)	- Conferencia Sectorial de Turismo
<b>Agricultura y pesca</b>	Agricultura (CEA)	
	Agricultura (CRP)	
	Pesca (PECHE)	- Conferencia Sectorial de Pesca Marítima
<b>Medio ambiente (ENV)</b>	Medio ambiente (temas ENV)	- Conferencia Sectorial de Medio Ambiente
<b>Educación, juventud y cultura</b>	Educación (EDUC)	- Conferencia Sectorial de Educación
	Juventud (JEAN)	- Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales
	Cultura (CULT)	- Conferencia Sectorial de Cultura

Fuente: elaboración propia

En general, la valoración que se ha hecho de la presencia de representantes de las CC AA en los Comités comunitarios es positiva. Yo también creo que la idea en sí es positiva y dependerá mucho de cómo se está llevando a la práctica. Y es positiva, a mi juicio, porque se implica a las CC AA a través de la participación en algo que, en principio, de acuerdo con el artículo 149.1.3 CE, corresponde al Estado. Esta implicación permite a todos, incluidos los gobernantes autonómicos, ver la realidad de los problemas, lo que puede servir para cimentar sobre experiencias concretas una actitud de lealtad institucional. Por otra parte, pienso que es muy útil que el Estado en su conjunto pueda aprovechar los servicios no sólo de los funcionarios de sus órganos centrales, sino también los de las CC AA.

En cuanto a la presencia de representantes autonómicos en el Consejo de Ministros, parece que ha sido objeto de una reivindicación insistente por parte de algunas CC AA

que han visto en esa presencia un elemento simbólico de primera importancia. Por mi parte, creo que hay que esperar a ver qué resultados produce<sup>11</sup>.

### **c) Las comisiones bilaterales de cooperación**

Como se sabe, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra o Estatuto de esta Comunidad, de 1982, introdujo la previsión de una Junta de Cooperación integrada por representantes del Gobierno de Navarra y de la Administración del Estado con la finalidad de que todas las discrepancias suscitadas entre ambas administraciones respecto de la aplicación e interpretación del Estatuto fueran planteadas ante ella y, en su caso, resueltas. Posteriormente, la conflictividad surgida entre el Estado y todas las CC AA estimuló la creación, mediante convenio entre las diferentes CC AA y el Estado, de órganos similares bajo el nombre de comisiones bilaterales de cooperación.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, previó en su artículo 5.2 la posibilidad de creación de estas comisiones bilaterales mediante acuerdo entre la Administración del Estado y la de una comunidad autónoma. En este caso, las comisiones bilaterales de cooperación estaban llamadas a tratar cualquier tipo de materia susceptible de ser objeto de la cooperación entre ambas administraciones y no sólo la prevención de conflictos. El propio precepto encomendaba a estas Comisiones el tratamiento de cuestiones “de ámbito general” frente a cuestiones sectoriales que eran referidas a las conferencias sectoriales contempladas en el párrafo 3 del mismo artículo 5 de la ley mencionada.

Más tarde, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, reformada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, recoge también en su artículo 33, apartados 2 y 3, la figura de la comisión bilateral de cooperación como posible lugar de encuentro del Estado y una comunidad autónoma para tratar de resolver las eventuales discrepancias en torno a un texto normativo.

---

11 Hace unos años se aprobó la “Guía de Buenas Prácticas” para la aplicación del Acuerdo sobre el Sistema de Representación Autonómica en las Formaciones del Consejo de la Unión Europea, adoptada por Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de 12 de diciembre de 2006, y presentada y distribuida en la reunión del Consejo de Ministros, de 15 de diciembre de 2006.

La “Guía” contiene diferentes acuerdos para regular y racionalizar la presencia del representante autonómico en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Concretamente la “Guía” se ocupa de los siguientes asuntos: sistema de transmisión de información a las CC AA; convocatoria y tratamiento del programa de presidencia comunitaria en cada una de las diferentes conferencias sectoriales; designación del representante autonómico en el Consejo de Ministros de la Unión Europea; criterios a utilizar para la designación del representante autonómico en el Consejo de Ministros de la Unión Europea; coordinación entre las CC AA; coordinación entre las CC AA y el Estado; coordinación entre la Administración General del Estado y las CC AA durante el desarrollo de la reunión; actuaciones posteriores de la comunidad autónoma participante en la reunión del Consejo.

Hoy ya no es sólo el Estatuto de Autonomía de Navarra el que recoge un órgano de cooperación bilateral, sino que también lo hacen varios estatutos de autonomía tras las correspondientes reformas.

Entre estos estatutos, merecen una consideración especial el de Cataluña (LO 6/2006, art. 183) y el de Andalucía (LO 2/2007, art. 220), que recogen una respectiva comisión bilateral de cooperación a la que se encomiendan, entre otras posibles, las dos funciones siguientes, redactadas en ambos Estatutos de manera idéntica con la excepción de la referencia a cada comunidad autónoma:

- a) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat (Comunidad Autónoma de Andalucía) en los asuntos de la Unión Europea.
- b) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Generalitat).

La ausencia de estas previsiones en los preceptos de otros Estatutos referidos a estas Comisiones no priva a las CC AA respectivas de tratar bilateralmente con el Estado cualquier asunto, incluido el seguimiento tanto de la política europea como la exterior. Incluso la ausencia de previsión de una Comisión bilateral en un Estatuto tampoco impide a sus respectivas CC AA hacer lo mismo, ya que el principio de cooperación presente en nuestra organización del Estado permite y exige este tipo de relaciones, además de la previsión que contiene con carácter general la Ley 30/1992.

Considero positivo la utilización de los órganos bilaterales de cooperación para tratar cuestiones relativas a la Unión Europea o a otros problemas relacionados con la acción exterior en asuntos que tenga una incidencia específica sobre una comunidad autónoma. De todas formas, una vez más quiero señalar que no creo que el estatuto de autonomía sea el mejor lugar para plasmar reglas estructurales que afectan a la arquitectura de todo el Estado.

#### **d) Otros cauces de participación**

Las vías formalizadas señaladas hasta ahora no agotan las posibilidades de participación de las CC AA en la formación de la voluntad comunitaria o, en general, exterior, del Estado. En diferentes ocasiones, representantes del Estado hacen partícipes a algunas CC AA de su actividad exterior y, en otras ocasiones, son las CC AA las que reclaman del Estado una actitud semejante. E, indudablemente, no todo tipo de relación entre las CC AA y el Estado tiene que estar encuadrado forzosamente en un marco formalizado, sino que es conveniente que junto con esos cauces previstos por el ordenamiento jurídico, que dan seguridad a las actuaciones de participación, existan relaciones no formalizadas.

En relación con tratados y convenios internacionales, cuya firma y ratificación en todo caso es de la competencia del Estado, en general, los estatutos de autonomía prevén el derecho de las CC AA a ser informadas por el Gobierno de la Nación acerca de su elaboración cuando afecten a materias de específico interés.

## **B) Los cauces a través de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos**

### **a) La autorización de la celebración de Tratados y la fiscalización de la política exterior**

De las dos Cámaras que integran las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados no recibe ninguna calificación expresa por parte de la Constitución, mientras que del Senado se dice que es “la Cámara de representación territorial”. En mi opinión, esta última expresión referida al Senado tiene mucho de nominalismo, si bien ha servido para que, siguiendo la tradición de los Estados federales, se hayan hecho esfuerzos por dotar a esta Cámara de una mayor presencia de representantes autonómicos (Comisión General de las comunidades autónomas) y por celebrar en ella discusiones en torno a las cuestiones territoriales del Estado.

De todas formas, ambas Cámaras son las depositarias de decisiones sumamente importantes en relación con el objeto de este trabajo. Se trata de que en ambas reside la capacidad de autorizar la celebración de los tratados, por la vía del artículo 93 CE, que hasta ahora han permitido el ingreso de España en la Comunidad Europea y su adhesión a las reformas posteriores de la Unión: Tratado de la Unión Europea (1992), de Ámsterdam (1999), de Niza (2003) o de Lisboa, así como la ratificación por España del Tratado que crea el Tribunal Penal Internacional. Y también reside en las Cortes la capacidad de autorizar la conclusión de los demás tratados<sup>12</sup> que pueden constituir, en muchos casos, junto con los anteriores, una respuesta a la mundialización. Por otra parte, en la medida en que algunas de las actuaciones más relevantes del Gobierno en materia de política exterior son sometidas a la aprobación de una o de las dos Cámaras, o también a la fiscalización por parte de los miembros de las Cámaras, se comprueba que las Cortes desarrollan un papel fundamental en la respuesta que el Estado da a los nuevos retos planteados por la

---

12 Artículo 94 CE:

“1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o convenios de carácter militar.
- c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.
- d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
- e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.”

integración europea y por la mundialización y un cauce fundamental para la participación de los ciudadanos en general a través de sus representantes y de las organizaciones en que se integran, incluidas las territoriales, como son las CC AA.

Hay que recordar también de modo específico la Comisión Mixta para la Unión Europea en todo lo que se refiere a la vida ordinaria de la Unión.

### **b) La vía del actual Senado**

El actual Senado tiene un carácter autonómico más marcado que el Congreso por la existencia de los llamados “senadores autonómicos”. Pero, aunque con un sistema electoral distinto, el grueso de los Senadores es elegido por provincias como sucede con los miembros del Congreso de los Diputados. La Constitución Española da entrada a los “senadores autonómicos” de un modo secundario cuando prevé que las CC AA designarán un senador por el hecho de serlo y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. Y se añade que la designación corresponderá al parlamento autonómico (art. 69.5 CE).

Desde el punto de vista de la organización interna, el carácter autonómico del Senado se manifiesta en la modificación que se introdujo en su Reglamento en 1994 por la que se creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas que, entre otras funciones relacionadas con la vertiente territorial del Estado, debe ser “informada por el gobierno y la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas, sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica” [art. 56.p) del Reglamento del Senado]. Igualmente, la Comisión General de las Comunidades Autónomas puede formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en los foros internacionales donde haya una participación territorial [art. 56.q) del Reglamento del Senado] y conocer diferentes informaciones en relación con los Fondos de la Unión europea destinados a corregir desequilibrios interterritoriales en España [art. 56.r) del Reglamento del Senado].

Finalmente, de acuerdo con el Reglamento del Senado, los gobiernos autonómicos pueden intervenir en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, a través del presidente o de algunos de sus consejeros (art. 56 bis 2). Asimismo, la citada Comisión del Senado se reunirá, entre otros supuestos, cuando sea solicitada la convocatoria por algún gobierno autonómico (art. 56 bis 3).

### **c) La posible vía de un Senado reformado**

Desde la aprobación de la Constitución ha habido numerosas voces que han pedido la reforma del Senado para acomodarlo, según se decía, al Estado autonómico. En general, esas propuestas se ocupaban mucho más en imaginar nuevas composiciones del Senado que en preguntarse para qué podría servir esa Cámara reformada y qué funciones concre-

tas debería desarrollar. En general, faltaba una visión de conjunto del Estado y del posible papel que podría desempeñar el Senado en él.

Como ya he señalado antes, en 2005 se dieron los primeros pasos para una posible reforma de la Constitución y uno de los puntos contemplados era precisamente el del Senado. Aunque el Gobierno no prosiguió los trámites necesarios para la reforma, las observaciones hechas en el Informe del Consejo de Estado al respecto siguen teniendo plena validez.

Ante la consulta que el Consejo de Ministros de España decidió dirigir al Consejo de Estado el 4 de marzo de 2005, éste emitió un informe, al que ya se ha hecho referencia anteriormente, y que, en relación con la reforma del Senado, voy a resumir de la siguiente manera:

- Las funciones que debe ejercer el Senado como Cámara de representación territorial y, en particular, [...], las tareas que le correspondería desempeñar como espacio de concertación y cooperación de las CC AA entre sí y con el Estado [...].
- La composición más adecuada para ejercer esas funciones [...].

En cuanto a las funciones que debería cumplir el Senado como espacio de concertación y cooperación de las CC AA entre sí y con el Estado, el Informe considera que pueden observarse dos tendencias al respecto.

Una tendencia suele considerar al Senado, ante todo, como una Cámara legislativa en la que las CC AA participan en la legislación del Estado y en los procesos de formación de la voluntad del Estado, sin perjuicio de que, en el ámbito de la cooperación territorial, pueda llevar a cabo funciones de control, seguimiento, información e impulso político y que, al mismo tiempo, sea foro principal para el debate de grandes cuestiones y solución de conflictos.

La otra tendencia concibe al Senado como una instancia de diálogo y concertación permanente entre el Estado y las CC AA, y de éstas entre sí. Esta segunda tendencia suele preconizar una composición del Senado en la que están presentes los gobiernos autonómicos, como sucede en el *Bundesrat* alemán.

A partir de ahí y, teniendo en cuenta las experiencias habidas hasta ahora, el Consejo de Estado considera que una cámara parlamentaria no puede reemplazar a los órganos intergubernamentales que se han creado como instancias de diálogo y de negociación, especialmente las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales de cooperación. Incluso señala que parece preferible la mejora y consolidación del sistema que ha funcionado en los últimos años y su posible incorporación a la Constitución, especialmente del principio de colaboración y de las conferencias Sectoriales, en general, y de sus funciones esencia-

les, que intentar nuevas experiencias. En caso contrario, un cambio sustancial del Senado podría dar lugar a muchas incertidumbres que debilitarían su utilidad y eficacia.

Según el Informe, se trataría, por tanto, de hacer coexistir las relaciones bilaterales y multilaterales entre los ejecutivos junto con las relaciones parlamentarias que podrían producirse en el Senado. Todo ello daría lugar a una conexión entre los órganos de cooperación que ya existen y el Senado, lo que podría estimular el funcionamiento de ambos.

Con ese fin, según el Consejo de Estado, puede que bastara la inclusión de un nuevo párrafo en el artículo 110 de la Constitución. Actualmente, el artículo 110 dice:

- “1. Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno.
2. Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos.”

El nuevo párrafo que propone el Consejo de Estado es el siguiente:

- “3. El Senado y sus Comisiones pueden recabar la presencia de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, quienes pueden, a su vez, solicitar ser oídos en las sesiones del Senado y de sus Comisiones.”

Por otra parte, según el Consejo de Estado, las conferencias sectoriales constituirían el complemento del trabajo del Senado en un nivel más técnico y flexible. El Senado debería estar en condiciones de mantener una relación fluida con las conferencias sectoriales que deberían informar de sus actividades y llevar a cabo estudios previos a la intervención del Senado, y de asumir funciones de seguimiento y de control de las actividades de los órganos de cooperación mencionados. Además, el Senado puede obtener del Gobierno toda clase de información necesaria con el fin de permitir la participación adecuada de las CC AA en los asuntos comunitarios europeos.

Incluso, el Consejo de Estado considera que la intervención del Senado en este ámbito supondría también la garantía de las Cortes Generales en el proceso de decisión de los asuntos europeos. Por ello, el Consejo de Estado sugiere la introducción de una regla constitucional, similar a las que se han previsto en Alemania y en Francia, con el fin de que el Gobierno informe inmediatamente al Senado de los proyectos normativos surgidos del seno de la Unión Europea para facilitar un posible debate sobre la voluntad de España al respecto.

En cuanto a la composición más adecuada para llevar a cabo estas funciones, el Consejo de Estado se separa de la actual composición, que conlleva la disolución de esta Cámara al mismo tiempo que las disoluciones ordinarias del Congreso de los Diputados. Y así,

el Consejo de Estado propone que el Senado sea una cámara permanente que se renovaría de forma parcial y sucesiva como consecuencia de las elecciones de las asambleas legislativas de las CC AA con la sola excepción de la disolución de las dos Cámaras parlamentarias en el curso del procedimiento extraordinario de reforma de la Constitución (art. 168 CE)<sup>13</sup>. El artículo afectado por esta reforma sería el 69 de la Constitución<sup>14</sup>, cuya posible redacción sería la siguiente:

- “1. El Senado es la Cámara de representación territorial.
2. Cada Comunidad Autónoma elegirá seis Senadores, otro más por cada millón de habitantes y otro por cada provincia de su respectivo territorio.”

Como puede verse, el modificado párrafo segundo no indica el modo de elección de los seis senadores. A partir de ese punto, el Consejo de Estado contempla dos posibles modos de elección.

Según el primero, los senadores serían elegidos por sufragio universal de acuerdo con el régimen electoral que deberá fijar la Ley Electoral General. La elección tendría lugar al mismo tiempo que el de la asamblea legislativa de la comunidad autónoma salvo la excepción de la disolución del Senado debido a una reforma extraordinaria de la Constitución.

De acuerdo con el segundo, cada provincia elegiría a un senador mediante un sistema electoral mayoritario, teniendo lugar su elección al mismo tiempo que la asamblea legislativa

---

13 Artículo 168 CE:

- “1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o de una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.
2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.
3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.”

14 Artículo 69 CE. Este artículo actualmente dice lo siguiente:

- “1. El Senado es la Cámara de representación territorial.
2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.
3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.
4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.
5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. la designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.
6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.”

de la comunidad autónoma, salvo la excepción de la disolución del Senado debido a una reforma extraordinaria de la Constitución. Los demás senadores serían elegidos por la asamblea legislativa de acuerdo con las previsiones a este respecto contenidas en el estatuto de autonomía correspondiente, que deberá asegurar una representación proporcional.

#### **d) Los parlamentos autonómicos y el Tratado de Lisboa**

El Tratado mencionado en el título contiene un “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, en el que se encomienda a la Comisión de la Unión Europea que proceda a amplias consultas antes de proponer un acto legislativo europeo. Y según se dice en el artículo 2 del Protocolo, estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas.

Asimismo, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán sus proyectos de actos legislativos europeos, así como sus proyectos modificados, a los parlamentos nacionales (art. 4 del Protocolo), quienes podrán realizar un dictamen motivado en el que se expongan las razones por las que consideran que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad, con las posibles consecuencias que ya se han señalado antes. Y también se ha visto cómo los parlamentos nacionales o cada una de sus cámaras pueden consultar sobre estos asuntos, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas (art. 6 del Protocolo).

El Tratado de Lisboa brinda, en mi opinión, una buena ocasión a los parlamentos regionales con capacidad legislativa no sólo para que puedan participar en la defensa de los dos principios señalados al principio, sino también para que vayan formándose sus opiniones acerca de medidas concretas adoptadas por la Unión Europea y, en general, del proceso de integración en su conjunto. Pero también es cierto que los parlamentos autonómicos españoles deberían adecuar su organización a esta nueva función que se abre ante ellos y establecer mecanismos ágiles y eficaces de relación para poder sacar partido, llegado el caso, de esta nueva posibilidad.

### **3.2 La participación directa en la Unión Europea. El Comité de las Regiones**

El Comité de las Regiones es un organismo consultivo creado por el Tratado de la Unión Europea y modificado posteriormente por sucesivos Tratados. El vigente Tratado de Lisboa define así sus líneas fundamentales: puede ser consultado por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Además, el Tratado de Lisboa ha añadido a la clásica función consultiva la legitimación para acudir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a fin de salvaguardar sus prerrogativas y entablar recursos por violación del principio de subsidiariedad “contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de

Funcionamiento de la Unión requiera su consulta” (art. 8 del Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad).

El Comité está compuesto por “representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida”. Los diferentes tratados establecían el número de miembros del Comité, que hasta ahora era de trescientos diecisiete, y los que correspondían a cada Estado. El Tratado de Lisboa establece únicamente que el número de miembros del Comité de las Regiones no excederá de trescientos cincuenta. La distribución de los miembros por Estado la adoptará el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión.

Con el anterior sistema, a España le correspondían 21 miembros, un número que permitía que cada comunidad autónoma pudiera tener su propio representante en el Comité y que otros cuatro, propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias, representaran a los entes locales. Esta distribución de los representantes que correspondían a España había sido fijada por un Acuerdo del Pleno del Senado de 20 de octubre de 1993. Dado que el número de representantes que van a corresponder a España va a cambiar, será necesario de nuevo adoptar un Acuerdo que establezca el reparto.

Debido al aumento de población, nuestro país va a obtener probablemente un número mayor de representantes que el que tiene actualmente. Esto va a permitir que se mantenga el criterio inicial de que todas las CC AA estén representadas, así como que los entes locales tengan también sus representantes en el Comité. Además, dado que se garantiza la representación de cada una de las CC AA, sería muy conveniente que el aumento de los representantes españoles aumentara el número de representantes de los entes locales. De esta manera, como el número mayor de miembros que pueden corresponder a España (2 ó 3) no permitirá que se dote equitativamente de un representante más a cada una de las CC AA, la FEMP debería ver aumentado el número de representantes de modo que pudieran estar presentes más entes locales en el seno del Comité.

En general, la composición del Comité es muy heterogénea, ya que refleja la diferente organización de los distintos Estados europeos. Sólo si miramos a España, tenemos a CC AA junto con entes locales. En otros casos, junto con las entidades locales están representadas entidades territoriales de muy diverso tipo. Incluso, en el seno de un mismo país, entidades dotadas de la misma capacidad jurídica, por ejemplo, los *Länder* alemanes, mantienen posturas muy distintas, favorables y desfavorables, ante este órgano. Esto ha hecho que algunos de sus componentes, especialmente las entidades con capacidad legislativa, hayan manifestado desinterés respecto del Comité que en un principio había levantado tantas expectativas.

De todas formas, la posible frustración respecto del Comité de las Regiones está en estrecha relación con las ilusiones, a veces desmedidas, que algunas regiones pudieron haber-

se hecho en su momento. En el caso de España, quien más ha mostrado este descontento han sido voces surgidas desde Cataluña.

A mi juicio, el Comité es un foro útil para sus miembros en relación con asuntos de política general comunitaria o de grandes decisiones comunitarias que les afecten. Lo es también porque permite el contacto directo entre representantes de las entidades regionales y locales europeas, lo cual, aunque no tenga una expresión institucional directa, supone un valor fundamental en relación con la construcción europea. Sin embargo, la eficacia del Comité como foro de expresión de las CC AA, en lo que se refiere a los asuntos ordinarios, es limitada y, desde luego, menor que la que ofrece la vía interna de participación a través del Gobierno nacional.

De todas formas, teniendo en cuenta la arquitectura comunitaria para la adopción de decisiones, basada en un Parlamento Europeo elegido por sufragio universal y un Consejo que representa a los gobiernos de los Estados miembros, no parece coherente la propuesta hecha en 2002<sup>15</sup> de dotar de un derecho de veto suspensivo a los dictámenes de este Consejo, de modo que pudiera detener el procedimiento legislativo. Sería muy disfuncional en relación con la mencionada arquitectura institucional europea. Propuestas como la que aquí se critica se hacen a veces desde la estrecha visión de una región o comunidad autónoma y no desde una teoría general de la Unión Europea.

### **3.3 La ejecución del Derecho comunitario y la responsabilidad internacional del Estado autonómico**

En España, los órganos centrales del Estado tienen la competencia sobre las relaciones internacionales y, por tanto, la competencia para asumir ese tipo de obligaciones que, en caso de incumplimiento, generan responsabilidad internacional. Pero, a veces, en virtud del reparto interno de competencias, los compromisos adquiridos por los órganos centrales del Estado deben ser cumplidos por las CC AA. Y puede ocurrir que la comunidad autónoma no ejerza la competencia que le corresponde y, por ello, no cumpla el compromiso internacional adquirido por los órganos centrales del Estado.

De acuerdo con el Derecho internacional<sup>16</sup> o con el Derecho interno español, la responsabilidad internacional recae sobre el Estado y no sobre la entidad territorial que incumplió las obligaciones que le incumbían.

---

15 Resolución de 4 de julio de “Contribución del Comité de las Regiones a la Convención Europea”, y Dictamen de 21 de noviembre de 2002 sobre “El papel de las regiones en la construcción europea”.

16 Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969. Adhesión de España el 16 de mayo de 1972 (BOE de 13 de junio de 1980). El artículo 27 de la mencionada Convención dice: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado...”.

Y cabe deducir la misma conclusión cuando el problema se plantea en relación con compromisos adquiridos por España respecto de la Unión Europea, cuyo eventual incumplimiento debe resolverse de acuerdo con las reglas del Derecho comunitario. Así se desprende de la inequívoca jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, quien ya en 1971 declaró lo que se ha venido a llamar “principio de indiferencia” del Derecho comunitario respecto de la estructura interna de un Estado miembro<sup>17</sup>. Después, el Tribunal de Justicia ha aplicado esta doctrina declarando que tanto los Países Bajos, en un caso, como Italia, en otro, que habían alegado como causa de no aplicación del Derecho comunitario su estructura interna descentralizada, habían faltado a las obligaciones que les afectaban en virtud del Tratado<sup>18</sup>.

¿Tiene nuestro Estado los medios para evitar un posible incumplimiento de este tipo?

### A) El interesante caso de Italia

La Constitución italiana de 1947, que establecía un Estado “regional”, no recogía ninguna regla que diera al Estado una capacidad de sustitución respecto de las regiones cuando éstas incumplieran una obligación internacional. Sin embargo, a partir de 1971, el Tribunal Constitucional italiano inició la formulación de una doctrina que sucesivamente acabó reconociendo al Estado esta capacidad. La evolución es muy interesante, ya que, a medida que el Tribunal daba un paso en ese sentido, el legislador recogía esa doctrina en una ley.

La figura de la sustitución de la actividad regional por parte del Estado en diversos casos y, en concreto, de responsabilidad internacional o comunitaria, acabó siendo incorporada a la Constitución mediante la reforma llevada cabo por la Ley constitucional nº 3, de 18 de octubre de 2001.

---

17 El Tribunal de Justicia declara. “Cuando las disposiciones del Tratado o los reglamentos reconozcan poderes a los Estados miembros, o les impongan obligaciones a los fines de la aplicación del derecho comunitario, la cuestión de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a órganos internos determinados, afecta únicamente al sistema constitucional de cada Estado miembro”. STJCE de 15 de diciembre de 1971 (International Fruit Company, 51 a 61-71), Rec. 1971, p. 1116.

18 En el caso de los Países Bajos, el Tribunal declaró: “Es verdad que cada Estado miembro es libre de distribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de adaptar una directiva por medio de medidas acordadas por autoridades regionales o locales. Esto no podría, sin embargo, dispensarle de la obligación de traducir las disposiciones de la directiva en disposiciones internas que tengan carácter obligatorio”, STJCE de 25 de mayo de 1982 (Comisión c. Países Bajos, 97-81), Rec. 1982-5, p. 1.833. En términos similares se expresa el Tribunal de Justicia en un asunto en el que Italia no había rendido cuenta de gastos realizados con cargo a cantidades concedidas por el FEOGA: para el Tribunal las circunstancias que alegaba Italia “explicaban los retrasos, pero no podían hacer desaparecer la infracción que se le reprochaba. Según una jurisprudencia constante, un Estado miembro no puede excusarse en disposiciones, prácticas o situaciones de su orden interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos resultantes de las reglas comunitarias”, STJCE de 10 de diciembre de 1980 (Comisión c. Italia, 140-78), Rec. 1980-9, p. 3.699).

Así, la Constitución italiana contiene actualmente dos preceptos en ese sentido:

El primero, el artículo 117, dice lo siguiente:

“[...] En las materias de su competencia las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano participarán en las decisiones destinadas a la formación de los actos normativos comunitarios y proveerán a la aplicación y cumplimiento de los Acuerdos Internacionales y de los actos de la Unión Europea, con observancia de las normas de procedimiento establecidas por una ley del Estado, la cual regulará las formas de ejercicio de la potestad sustitutiva en caso de incumplimiento.”

Y el segundo, en el artículo 120, prevé:

“[...] Podrá el Gobierno suplir a los órganos de las Regiones, Urbes metropolitanas, Provincias y Municipios en caso de inobservancia de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria o bien de peligro grave para la incolumidad y seguridad pública, o cuando así lo exija la preservación de la unidad jurídica o económica y, en particular, la salvaguardia de los niveles básicos de las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales, sin tomar en consideración para ello los límites territoriales de los órganos de gobierno local. Se establecerán por ley procedimientos destinados a garantizar que los poderes sustitutivos se ejerzan con observancia del principio de subsidiariedad y del de colaboración leal.”

La existencia de dos preceptos que coinciden en parte de sus previsiones ha generado una interpretación razonable que viene a decir, a grandes rasgos, que el artículo 120 se refiere a una sustitución de carácter administrativo, es decir, que afecta a normas de rango administrativo que deberían haber adoptado las regiones, y el artículo 117 a una sustitución de carácter legislativo.

## **B) Una propuesta de solución para España**

### **a) El contenido variable de las “relaciones internacionales”**

Ya se ha visto anteriormente cómo la competencia del Estado sobre las relaciones internacionales incluye las que se producen con la Unión Europea. También se ha insistido en el carácter exclusivo de la competencia en el sentido de que todas las actuaciones internacionales en España corresponden únicamente al Estado. Y también se ha señalado que el contenido de la competencia sobre las relaciones internacionales incluye los instrumentos formales del derecho de representación, de contraer obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional.

Éste es, por tanto, el contenido desde el punto de vista formal. Desde el punto de vista material, realmente el contenido de las relaciones internacionales puede ser cualquier materia de la que se ocupen los instrumentos formales señalados. Por otro lado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clara al respecto en su STC 252/88, de 20 de diciembre (Comercio intracomunitario de carnes frescas), cuando señala que es “la Administración Central del Estado la competente para realizar actuaciones que, cuando no está presente esa conexión internacional, corresponden a la Administración Autonómica...” (FJ 2). En definitiva, desde el punto de vista material, las relaciones internacionales tienen un contenido variable, ya que puede recaer sobre cualesquiera materias, incluso sobre aquéllas que en principio son de la competencia de las CC AA, cuando entra en juego la competencia internacional.

Sabemos también que la competencia para satisfacer las obligaciones internacionales a las que se ha comprometido el Estado corresponde, a veces, al propio Estado y, otras, a las CC AA. Depende de quién sea el competente en relación con la materia de que se ocupen tales obligaciones internacionales. Desde el punto de vista de la Unión Europea, estas obligaciones pueden incluir desde la ejecución de un reglamento comunitario o la transposición de una directiva, hasta la prohibición de adoptar ciertas decisiones contrarias al Derecho comunitario.

Y, naturalmente, el incumplimiento de una obligación internacional acarrea sanciones que, en el caso de la Unión Europea, corresponde dictar al Tribunal de Justicia mediante la oportuna sentencia.

En todo caso, si se reconoce el incumplimiento de una obligación, la responsabilidad siempre incumbe al Estado, merced a su competencia sobre las relaciones internacionales, aunque el incumplimiento haya sido causado por una comunidad autónoma.

De ahí la pregunta que planteaba al principio: ¿tiene nuestro Estado los medios para evitar el incumplimiento de una obligación internacional por parte de una comunidad autónoma?

En el plano académico ha habido varios intentos de dar una respuesta positiva a esta pregunta a través de diferentes medios de actuación.

#### **b) Varios intentos de hallar los medios de actuación necesarios para el Estado**

En un primer momento se pensó en el Derecho supletorio del Estado según se define en el artículo 149.3<sup>19</sup>. Pero cuando el Tribunal Constitucional interpretó el derecho supletorio en el sentido de que “no constituye una cláusula general de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado” [STC 147/91, de 4 de julio (pesca de

---

19 Artículo 149.3 CE: “... El Derecho estatal será en todo caso supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

cerco), FJ 7] dejó de ser visto como un instrumento útil para sustituir la inactividad de una comunidad autónoma por parte del Estado.

También se pensó en la utilización de los diferentes medios jurisdiccionales puestos a disposición del Estado respecto de los actos normativos o no de las CC AA y de éstas respecto de los actos del Estado: el recurso de inconstitucionalidad, el conflicto de competencias y el recurso del Título V de la LOTC, así como los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero todos estos instrumentos están diseñados para otros fines y no para resolver el problema específico que nos planteamos ahora y que en muchas ocasiones puede exigir una actuación muy rápida.

### **c) El fundamento jurídico de los medios de actuación del Estado**

El artículo 93 CE, además de la habilitación dada a las Cortes para, en el caso que nos ocupa, autorizar el ingreso de España en la Comunidad Europea, contiene un párrafo segundo que dice:

“Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.”

En general, se estima que el párrafo señalado no atribuye al Estado ningún medio de garantía nuevo respecto de los ordinarios previstos con carácter general en la Constitución.

La jurisprudencia constitucional aclaró la función de garantía a que se refería el mencionado párrafo, poniéndolo en relación con el artículo 149.1.3 CE, de modo que dejaba también claro que los medios de garantía no los proporciona el artículo 93, sino que deben proceder de la competencia internacional del Estado. Es muy clara la afirmación que hace el Tribunal Constitucional:

“Y es que, aun cuando en el artículo 93 CE se localiza una clara manifestación del monopolio competencial del Estado en orden a la garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de Derecho internacional, ya que esa garantía de la ejecución [...] sí puede integrarse en el contenido del artículo 149.1.3 CE, ello no quiere decir que la previsión del artículo 93 de la CE configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado, sino que, ineludiblemente, ha de serlo por conexión con las competencias exteriores del Estado”<sup>20</sup>.

A partir de esta afirmación del Tribunal queda clara la posibilidad de que el Estado garantice el cumplimiento de sus obligaciones internacionales mediante su competencia sobre las “relaciones internacionales”.

---

<sup>20</sup> STC 80/1993, de 8 de marzo (Reales Decretos sobre derecho de establecimiento y libre prestación de servicios), FJ 3.

Incluso el Tribunal Constitucional indica cómo:

“No puede dejarse de señalar que la plena garantía del cumplimiento y ejecución de las obligaciones internacionales [...] ha de dotar al Gobierno de la Nación de los instrumentos necesarios para desempeñar esa función garantista, articulándose la cláusula de responsabilidad por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos internacionales adoptados [...]”<sup>21</sup>

Lo que significa que el Tribunal constitucional asocia como algo lógico que el Estado disponga de los instrumentos necesarios para poder garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados con su competencia para garantizar el cumplimiento y la ejecución de las obligaciones internacionales que el artículo 149.1.3 le proporciona y que el artículo 93 explicita.

Y, más recientemente:

“Tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE [...] esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (del Derecho derivado europeo, en lo que ahora interesa), función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar”<sup>22</sup>.

Si en estas sentencias el Tribunal Constitucional se refiere únicamente al “Gobierno” como el que debe contar con los instrumentos indispensables para llevar a cabo la función de garantía que explicita el párrafo segundo del artículo 93 CE, y no a las Cortes, es porque las competencias discutidas en esos asuntos son de rango ejecutivo. Pero, a partir de la expresión del artículo 93, que habla tanto del Gobierno como de las Cortes, hay que entender que la referencia del Tribunal es válida para ambos órganos del Estado.

Por otro lado, la expresión que utiliza el Tribunal en la última sentencia mencionada –“proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables”– no puede ser interpretada como indicadora de una operación por la que un órgano constituido, las Cortes sin duda, deban entregar nuevos poderes a sí mismas o al Gobierno para poder cumplir la función de garantía que les encomienda el artículo 93. Las Cortes no tienen por sí mismas ese poder que habilitaría a estos dos órganos centrales del Estado para ejecutar una obligación internacional que en el ámbito interno corresponde a una comunidad autónoma, o

---

21 STC 252/1988, de 20 de diciembre (Comercio intracomunitario de carnes frescas), FJ 2º; STC 80/1993, de 8 de marzo, cit., FJ 3.

22 Sentencia 33/2005, de 17 de febrero (Infraestructura para la calidad y la seguridad industrial), FJ 3; y antes, la STC 45/2001, de 15 de febrero (Reordenación del sector de la leche y productos lácteos), FJ 7.

sea, para “sustituir” la actividad de una comunidad autónoma. Por lo tanto, la correcta interpretación de esa expresión debe partir de la base de que tal capacidad de “sustituir” la actividad de una comunidad autónoma por razones de responsabilidad internacional ya la ha atribuido la Constitución a las Cortes o al Gobierno y que la expresión “proporcionar al Gobierno” significa únicamente mostrar explícitamente mediante la norma que corresponda la capacidad de estos dos órganos del Estado para llevar a cabo actividades propias de las CC AA, cuando por su inacción o ejecución incorrecta se haya incurrido en incumplimiento de una obligación internacional o comunitaria. Y en ese terreno, el legislador puede tener un abanico de posibilidades para establecer medidas sustitutorias diversas y un procedimiento en el que quede como *ultima ratio* la actividad sustitutoria de las Cortes o del Gobierno.

En definitiva, el fundamento de que el Estado, las Cortes o el Gobierno puedan garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, aunque su cumplimiento en el ámbito interno corresponda a las CC AA, se halla en su competencia sobre las “relaciones internacionales”.

En el ordenamiento interno, las obligaciones contraídas en el ordenamiento comunitario deben ser cumplidas por quien resulte ser competente para ello, el Estado o las CC AA, de acuerdo con el reparto interno de competencias. Si el competente no cumple la obligación comunitaria, queda insatisfecha la obligación asumida por el Estado en el ordenamiento comunitario, es decir, se hace patente de nuevo de manera ostensible la presencia de la obligación comunitaria del Estado que es quien resulta responsable por el incumplimiento y que, desde ese momento, queda habilitado para utilizar sus competencia internacional y evitar su responsabilidad en ese ámbito.

Ante esa situación, el Estado, que en todo momento está obligado ante la Unión Europea por los compromisos adquiridos, puede tratar de impedir el incumplimiento que le va a hacer responsable ante la Unión en virtud de la competencia que le atribuye el mismo artículo 149.1.3.

#### **d) El conveniente desarrollo legislativo de los medios de actuación del Estado**

La base que proporciona la Constitución (arts. 149.1.3 y 93) no consiste en un principio que necesita de desarrollo normativo para surtir efectos jurídicos. Al contrario, el Estado (las Cortes Generales o el Gobierno, según el artículo 93 CE y en función de cada caso) podría utilizar en cualquier momento su capacidad de sustitución de la actuación de la comunidad autónoma.

Naturalmente, si el Estado optara por utilizar esta capacidad, la lealtad constitucional que nuestra Constitución exige a los actores jurídicos le obligaría a adoptar medidas de información y de colaboración con las CC AA afectadas. Estas medidas tendrían como objetivo la solución del problema planteado dentro de los cauces constitucionales ordi-

narios, o sea, mediante la ejecución correcta de las obligaciones comunitarias por parte de las CC AA competentes en el ordenamiento interno<sup>23</sup>. Es decir, se pone énfasis en la labor preventiva del Estado en relación con las CC AA para que cada cual ejercite sus competencias sin sobresaltos innecesarios y peligrosos para la estabilidad interna del conjunto y para la credibilidad exterior del propio Estado.

En estos momentos existen cauces necesarios para este tipo de contactos de colaboración, como las conferencias sectoriales, las comisiones bilaterales de cooperación, así como la posibilidad de contactos bilaterales o multilaterales no formalizados. Y, sobre todo, tras treinta años de funcionamiento del Estado autonómico, existe una práctica consolidada de colaboración y trabajo en común para la solución de conflictos entre el Estado y las CC AA que, con la voluntad política necesaria, permite abordar cualquier problema<sup>24</sup>.

El uso por parte del Estado de la capacidad de solucionar un problema de este tipo, que acarrea la actuación del Estado en lugar de la actuación de la comunidad autónoma competente en el ámbito interno, requiere, a mi juicio, un procedimiento determinado que recoja las exigencias del principio de lealtad constitucional. El procedimiento, que iría dirigido ante todo a prever las vías que debería seguir el Estado para evitar su responsabilidad ante la Unión Europea, incluiría un marco de actuaciones tanto del Estado como de las CC AA, lo que redundaría en la seguridad jurídica de los actores jurídicos, y debería garantizar en todo momento la posibilidad de la comunidad autónoma afectada de desarrollar su competencia de acuerdo con los parámetros del Derecho comunitario. Pero también debería prever el procedimiento a seguir en los diferentes supuestos de posible sustitución por un Estado (sustitución legislativa, reglamentaria, ejecutiva y sustitución por inacción o por actuación incorrecta).

El procedimiento debería ser regulado mediante ley por las Cortes Generales, a partir de la competencia sobre las “relaciones internacionales” y, posiblemente, de otros títulos competenciales como el que recae sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas [...]”; y el procedimiento administrativo común [...]” (art. 19.1.18 CE).

Además, debería preverse también un procedimiento específico en relación con las entidades locales que, en virtud de sus competencias, también pueden violar el derecho comunitario, dando lugar a un problema interno similar al que puede producir la inacción o actuación incorrecta de las CC AA.

---

23 STC 148/1998, de 2 de julio, (Resoluciones Dirección General Ordenación Pesquera), FJ 8 y STC 33/2005, de 17 de febrero, (Infraestructura para la calidad y la seguridad industrial), FJ 3 en las que se afirma que corresponde al Estado “establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria”.

24 En este sentido, el “Acuerdo de la CARCE de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las comunidades autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las conferencias sectoriales”, en su apartado III, prevé diversas reglas de información recíproca entre el Estado y las CC AA acerca de la aplicación del Derecho comunitario europeo.

### 3.4 La “acción exterior” de las comunidades autónomas

#### A) Concepto y fundamento jurídico

La expresión “acción exterior de las comunidades autónomas”, que es de uso común entre quienes se ocupan de asuntos iguales o similares al objeto de este trabajo, puede tener una acepción amplia que incluiría, además de las actuaciones que se han visto hasta ahora, como las de participación en las decisiones europeas, otras como la de ser miembros de asociaciones internacionales de regiones pertenecientes a distintos Estados, el establecimiento de oficinas en el exterior, el mantenimiento de relaciones con sujetos de Derecho internacional y otras diversas que tienden a conseguir determinados efectos directos o indirectos en la Unión Europea o en espacios situados fuera de nuestras fronteras.

Sin perjuicio de un concepto más estricto de acción exterior que utilizan algunos Decretos orgánicos de ciertas CC AA, que sacan fuera de él las actividades de participación en las decisiones comunitarias y que puede ser útil a efectos organizativos, aquí voy a trabajar con el concepto más amplio posible de la “acción exterior”. En definitiva, la comunidad autónoma puede marcarse unos objetivos concretos y éstos pueden alcanzarse mediante acciones de participación en las decisiones comunitarias europeas o en cualquier otro tipo de actividad, con independencia igualmente del distinto fundamento jurídico en que puedan basarse esas acciones.

En España, el fundamento jurídico de las actuaciones de participación que se han visto hasta ahora reside en las competencias propias de la comunidad autónoma, en la existencia misma de las cámaras parlamentarias o en la previsión del Comité de las Regiones por los Tratados de la Unión Europea. El fundamento jurídico de otras actividades de “acción exterior” de las CC AA que se verán a continuación se basa también en las competencias de las CC AA, tal como lo reconoce la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo, referida a la “Oficina en Bruselas”.

A partir de esta sentencia sabemos que hay ciertas actividades que las CC AA realizan en el exterior y que el Tribunal Constitucional considera “necesarias, o al menos convenientes” (FJ 6) para el ejercicio de sus competencias. Se trata de actividades de seguimiento, información o comunicación que se proyectan fuera del territorio español y que suponen algún tipo de conexión con entidades no españolas, preferentemente con las instituciones de la Unión Europea. Estas actividades pueden incluir la instalación en el exterior de oficinas adscritas a la Administración autonómica, viajes de autoridades autonómicas al exterior, relaciones con autoridades extranjeras, etc.

Como el Tribunal Constitucional indica con claridad, el fundamento de estas actividades reside en las propias competencias autonómicas para cuyo correcto ejercicio no puede

excluirse que la comunidad autónoma haya de realizar actividades no sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España. Asimismo, el límite de estas actuaciones se encuentra igualmente en las mismas competencias y así lo reconoce el Tribunal quien, además, indica igualmente como límite a estas actuaciones autonómicas la reserva competencial de las relaciones internacionales en favor del Estado cuyo ejercicio nunca podría sufrir ningún tipo de obstáculo por parte de las actuaciones autonómicas. El Tribunal es muy preciso al declarar los límites de estas actuaciones ya que señala que sólo deben ser aceptables jurídicamente aquellas que “no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales” (FJ 6).

En definitiva, dentro de estos parámetros y siempre que sean “necesarias o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias”, son posibles jurídicamente estas actuaciones de las CC AA.

Estas actuaciones de las regiones o entidades de un Estado compuesto son bastante habituales en Estados Unidos, Canadá y Europa desde los años ochenta del siglo XX y reciben el nombre de paradiplomacia por referencia a la “verdadera” diplomacia que llevan a cabo los sujetos de Derecho internacional.

En el caso de Europa, la acción exterior de las regiones tiene también una relación directa con la propia Unión Europea. El surgimiento de un nuevo poder en Europa ha debilitado la fuerza centrípeta propia de cada Estado de modo que muchas regiones, especialmente las más dinámicas o las que pretenden un reforzamiento de su “identidad”, las utilizan para sacar adelante sus propios intereses.

## **B) Ejemplos de “acción exterior” de las comunidades autónomas**

Evidentemente, no todas las CC AA han respondido de la misma manera al “reto exterior”. Muchas han desarrollado mínimamente esta capacidad mediante la apertura de oficinas en Bruselas y algunas actuaciones de escaso contenido político y dentro del exiguo marco legal existente. Otras, sin embargo, han dedicado desde sus inicios esfuerzos considerables a esta tarea. Es, por ejemplo, el caso de Cataluña y del País Vasco<sup>25</sup>.

De todas formas, para acercar al lector a la realidad concreta, puede ser muy ilustrativo dar algunos datos en relación con Cataluña, que probablemente es la Comunidad Autónoma que más ha desarrollado en España su acción exterior. Para ello, voy a limitarme a recoger algunos de los datos que proporciona un trabajo del profesor A. Monreal Ferrer publicado hace relativamente poco tiempo, en 2005<sup>26</sup>.

---

25 Para tener un conocimiento bastante completo del problema en sus detalles concretos, véase Colino, C., 2007, 54.

26 Monreal Ferrer, A., 2005.

En primer lugar se señalan las zonas geográficas sobre las que se ha proyectado la acción exterior de Cataluña que son: Europa, el Mediterráneo y América Latina, lo que creo que indica una planificación muy medida y calculada de este tipo de actuaciones.

En otro momento relaciona la acción exterior con lo que llama el proceso de *nation-building* o construcción nacional en Cataluña. Se dice textualmente: “[...] la función primera y esencial de instituciones y competencias: ser el elemento político del proceso de *nation-building* que Cataluña ha experimentado desde la aprobación de la Constitución y del Estatuto; la acción exterior de la Generalitat es ante todo un elemento de construcción política de la nación [...]; la acción exterior era, pues, no sólo ni primordialmente un requisito del ejercicio de competencias propias al servicio de la satisfacción del interés general de la comunidad, sino un elemento de creación política de la nación porque le permitía afirmarse y mostrarse a escala internacional y en particular en Europa” (p. 93).

También se da cuenta de las asociaciones de regiones europeas a las que pertenece Cataluña: la Asamblea de las Regiones de Europa, el Congreso de Poderes Locales y Regionales, la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la UE, la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poder Legislativo de la UE. Cataluña pertenece también a la asociación llamada “Los Cuatro Motores para Europa”, a la que también pertenecen las entidades Baden-Wuttemberg de Alemania, Rhône Alpes de Francia y Lombardía de Italia más las dos asociadas de Flandes de Bélgica y Gales del Reino Unido<sup>27</sup>. También

---

<sup>27</sup> Hace tres años, el 20 de febrero de 2007, el vicepresidente de la Generalitat, Josep Lluís Carod-Rovira, con motivo de una reunión de “Los cuatro motores” en la India y según una noticia suministrada por Europa Press, dijo: “Nuestro discurso son nuestros hechos y nuestros gestos”, señalando la colaboración permanente de la Generalitat con las agencias de la ONU y el desarrollo de “una de las políticas de cooperación al desarrollo más importantes de la Unión Europea protagonizada por una administración subestatal”. No obstante, en su relación con “grandes espacios geográficos y económicos” como la India, China o Brasil, reconoció que Cataluña sola “no tendría la masa crítica suficiente para conseguir un impacto”, por lo que se apuesta por vehicularla a través de los Cuatro Motores de Europa. Y añade la agencia Europa Press en relación con una reunión mantenida con autoridades indias: “El vicepresidente catalán fue el encargado de leer la declaración conjunta de los Cuatro Motores de Europa sobre esta cuestión, con la que estas cuatro regiones europeas [...] expresaron su ‘compromiso con la lucha global contra el cambio climático y con la búsqueda de los mecanismos que sean necesarios para adaptarnos a sus potenciales impactos’. Lo hacemos, precisamente, en la India, uno de los Estados del mundo con más voluntad emprendedora, al servicio de la cual ponemos toda nuestra experiencia en el desarrollo sostenible y nuestra tecnología medioambiental”, afirmó Carod, en nombre de los Cuatro Motores. Desde Cataluña, Carod puso al servicio del país asiático la experiencia del Govern en “gestión de residuos, de recursos hídricos y en la aplicación de criterios de sostenibilidad a la planificación territorial y urbanística”. El vicepresidente catalán apostó por incrementar la “cooperación” entre los Cuatro Motores y la India “en acciones de investigación y de adaptación al cambio climático”, especialmente en el campo tecnológico. El encuentro de los miembros de los Cuatro Motores fue precedido por el Cónclave sobre Medio Ambiente de la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de la India (FICCI) 2007, al que el embajador español, Rafael Conde de Saro, acudió junto a la delegación catalana. Este cónclave fue presidido por el ministro de Desarrollo Urbano de la India, Japal Keddy, quien anunció una inversión de 25.000 millones de dólares en los próximos cinco años para el desarrollo sostenible de las ciudades indias, 35 de las cuales tienen más de un millón de habitantes. El tratamiento del agua y la gestión de

debe tenerse en cuenta la presencia de Cataluña en organizaciones de cooperación transfronteriza como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, el Arco Mediterráneo de las Tecnologías y la Eurorregión, que en 2004 integraba, además de a Cataluña, a Aragón y Baleares, a las regiones francesas de Languedoc-Roussillon y Midi-Pirénées.

Junto con todo lo anterior, habría que señalar los diferentes organismos internos que preparan y coordinan las actividades exteriores de Cataluña o de otras entidades públicas o privadas catalanas, los múltiples viajes que hasta ese momento había llevado a cabo el presidente de la Generalitat<sup>28</sup> y otras actividades diversas, como las de cooperación al desarrollo.

Y se prevé un futuro para la acción exterior de Cataluña: “La UE se mantendrá como centro de proyección de la Generalitat [...] pero probablemente la acción exterior en el Mediterráneo y en Asia se verá incrementada [...] como medio para mantener a Cataluña en el mercado mundial en todos los terrenos. Después de una larga fase de proyección exterior con Cataluña como nación sin Estado ya consolidada, divulgada y aceptada en la UE y en el “mundo”, la acción exterior necesitará menos de su dimensión de construcción nacional para incrementar todavía más su dimensión económica, tecnológica y cultural, de modo que la cooperación transfronteriza, las oficinas en el extranjero y los consorcios *ad hoc* tenderán a orientarse en esta dirección” (p. 318).

### **C) El terreno inseguro e incoherente de la “acción exterior” de las comunidades autónomas**

Hace tres años, el prof. Colino afirmaba que “en lo que concierne al control o al seguimiento por parte del Gobierno central de esta acción exterior, ha sido a veces complicado, si se tiene en cuenta la proliferación de actividades y la falta de regulación y de instrumentos para desempeñar un claro papel de coordinación”. Y concluía: “Da la impresión de que en muchos casos este Ministerio no tiene los medios para seguir toda la actividad y no tiene criterios claros”<sup>29</sup>.

Y, ciertamente, en relación con la “acción exterior” de las CC AA se puede hablar de inseguridad y de incoherencia.

---

los residuos son los retos más importantes que afrontan las ciudades indias, lo que representa también un campo de oportunidades de negocio para empresas extranjeras. Acceso directo a la noticia: <http://www.europapress.es/noticia.aspx?cod=20070220151303&ch=66>.

28 Entre 1980 y 2003 el presidente de Cataluña había llevado a cabo 378 viajes, de los que 339 habían sido a Europa, 14 a los Estados Unidos y Canadá. También a lo largo del mismo periodo se había entrevistado con jefes de gobierno de Francia, del Reino Unido, Alemania, Italia, presidentes de los Estados Unidos, Brasil, México, Chile, Portugal, República Checa, presidentes del FMI, de la Comisión Europea, secretarios generales de la OTAN, de la UNESCO, etc., además de representantes de órganos de entidades regionales y locales, así como de entidades diversas de carácter público y privado y con 34 de ellos había firmado acuerdos de diverso carácter. Monreal Ferrer, A., cit., p. 315-318.

29 Colino, C. cit., p. 54.

Como ya se ha dicho, la acción exterior de las CC AA tiene su apoyo principal en la sentencia 165/1994, de 26 de mayo, ya comentada. Esta sentencia, al mismo tiempo que reconoce a las CC AA la posibilidad de actuar en el exterior, limita estas posibles actuaciones a aquéllas que, “siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales” (FJ 6). Es decir, la acción exterior de las CC AA debe encajar dentro de los límites establecidos en esta sentencia y sería conveniente que el Estado, a la vista de la experiencia que se va teniendo en este terreno, regulara y pusiera claridad en este campo mediante la legislación oportuna.

Existen algunos criterios y reglas dispersas como, por ejemplo, la carta de 31 de octubre de 1983 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores a los Delegados del Gobierno en las CC AA relativa a los viajes y contactos exteriores de las autoridades autonómicas y el Real Decreto 124/88, de 12 de febrero, cuyo artículo 4.2 establece la cooperación entre la Oficina Española de Turismo y las CC AA cuando éstas realicen actividades de promoción del turismo en el exterior y siempre que aquéllas “se sujeten a las normas y directrices de promoción turística exterior que establece la Administración del Estado”<sup>30</sup>. O también el marco para la cooperación transfronteriza que ha dado lugar a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, que incluye un Convenio Marco adoptado por el Consejo de Europa y un Tratado entre España y Francia además de un Real Decreto y un acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

Pero sabemos que, en la práctica, mientras la Comunidad de Trabajo de los Pirineos se ha organizado siguiendo todos los pasos previstos en la panoplia de normas que acabo de citar, hay otras muchas organizaciones internacionales de regiones que se asientan en el puro hecho de una creación al margen del Derecho, a no ser que se pretenda fundarlas en la sentencia 165/1994, de 26 de mayo, que acabo de citar. Pero si esto es así, no se entiende para qué es necesario, al menos en lo que concierne a las comunidades españolas, haber tenido que seguir todos los pasos exigidos para constituir la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Y lo mismo sucede con los acuerdos con otras entidades públicas extranjeras que firman algunas de nuestras CC AA, cuando la doctrina del Tribunal Constitucional dejó las cosas muy claras al respecto hace mucho tiempo y las ha vuelto a dejar en la sentencia 165/1994 cuando señala que las actuaciones posibles no deben originar “obligaciones inmediatas y actuales” (FJ 6).

Y la situación resulta todavía más incoherente si se tiene en cuenta el procedimiento exigido para la celebración de acuerdos de cooperación entre las propias CC AA españolas respecto de los que el artículo 145.2 CE exige la autorización previa de las Cortes. O de

---

30 Véase Fernández de Casadevante, C., 2001, 24.

los convenios entre las CC AA, respecto de los que las Cortes Generales siempre pueden avocar su autorización igualmente.

Por otra parte, algunas actuaciones concretas de carácter exterior de las CC AA plantean problemas que ponen en entredicho la unidad de acción exterior del Estado o la dificultan y, desde luego, suponen un costo económico superfluo desde el punto de vista del interés general que habría que tener en cuenta en todo momento<sup>31</sup>.

Parece, por tanto, que se necesita una regulación global de todo lo concerniente a la “diplomacia paralela” de las CC AA. Proporcionaría una seguridad jurídica de la que hoy se carece y se preservaría con mayor certeza que ahora la competencia del Estado sobre la materia y el interés general que existe detrás.

---

31 Traigo aquí una lista de incidentes que menciona Colino, C., cit., pp. 19-20.

“[...] desde hace años se vienen acumulando una serie de incidentes polémicos y conflictivos relativos a la acción exterior autonómica, que si bien no han sido muy numerosos, han puesto de manifiesto, de forma mediáticamente amplificada, el potencial perturbador para la imagen y la coherencia de la política exterior española de ciertas iniciativas autonómicas en el escenario internacional.

Cabe citar sobre todo algunos viajes oficiales de presidentes autonómicos a Marruecos, Cuba, EE UU o Sudamérica, o ciertos problemas diplomáticos de protocolo o logísticos que han sido protagonizados por representantes de los ejecutivos o parlamentos de CC AA gobernadas por partidos nacionalistas o coaliciones con nacionalistas.

Recuérdese la invitación de la Mesa del Parlamento Vasco para usar su sede a la Asamblea del Kurdistán en el exilio ante las protestas del Gobierno turco; los problemas de protocolo en Israel y Palestina protagonizados en mayo de 2005 por la delegación catalana que acompañaba al presidente de la Generalitat, al negarse alguno de sus miembros a participar en un homenaje al ex primer ministro Isaac Rabin en Jerusalén, debido a la ausencia de la bandera catalana; los problemas diplomáticos en el Congo con la gestión de las adopciones internacionales por algunas CC AA de forma descoordinada con el consulado; la firma por otras CC AA de acuerdos inconstitucionales como el Acuerdo de Cooperación Pesquera entre el País Vasco y la República Islámica de Mauritania en septiembre de 2003; las declaraciones del presidente de Cataluña sobre el conflicto del Sáhara Occidental tras la visita al rey de Marruecos; la proclamación de la nación catalana por el presidente del Parlamento de Cataluña ante el Senado de California; el establecimiento de delegaciones de Cataluña que trataban de establecer contingentes de inmigración y seleccionar trabajadores en origen en Marruecos o en Polonia; la admisión de selecciones deportivas autonómicas en federaciones y torneos internacionales, etc. Algunos de estos conflictos se resolvieron mediante intervención jurisdiccional del TC y otros fueron resueltos de modo político, evitándose males mayores, pero, en todo caso, su intensidad polémica estuvo determinada tanto por la dudosa adecuación al marco constitucional y al sentido común de algunas de esas iniciativas, como por los intereses y relaciones partidistas en cada momento entre los Gobiernos central y autonómicos.”

#### **D) Una dificultad añadida por los nuevos estatutos de autonomía**

A partir de 2006, con la aprobación hasta ahora de la reforma de varios estatutos de autonomía, todo se ha vuelto un poco más complicado en la medida en que regulan algunas de las cuestiones a las que me acabo de referir, pero lo hacen, como es lógico, en relación exclusivamente con las respectivas CC AA afectadas. De manera que comenzamos a tener una regulación que contempla todos estos nuevos problemas, pero que aparece dispersa en los distintos Estatutos aprobados hasta ahora. No se entiende bien cómo se ha podido dar este paso en una cuestión que no es propia de cada comunidad, sino general del Estado. Me voy a detener brevemente en los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de Cataluña y de Andalucía.

Así, el nuevo Estatuto valenciano contiene un Título VI sobre “Relaciones con la Unión Europea” y un Título VII sobre “Acción Exterior” en los que se recogen declaraciones programáticas y reglas concretas de organización de la participación de la Comunidad en las decisiones exteriores del Estado y otras que, como indica el propio Título VII, regulan su acción exterior<sup>32</sup>.

El nuevo Estatuto de Cataluña, además de varios preceptos dispersos sobre las relaciones de la Comunidad con los territorios con vínculos históricos, lingüísticos y culturales con Cataluña (art. 12), con las comunidades catalanas en el exterior (art. 13), la cooperación al fomento de la paz y cooperación al desarrollo (art. 51), la capacidad de la Generalitat para el desarrollo y ejecución de la normativa de la Unión Europea (art. 113), contiene un Título V, llamado “De las relaciones institucionales de la Generalitat”, que comprende un Capítulo II referido a las “Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea” y un Capítulo III sobre la “Acción exterior de la Generalitat”. En el capítulo sobre las relaciones con la Unión Europea hay preceptos sobre la participación de la Generalitat en los tratados de la Unión Europea, en la formación de las posiciones del Estado, en instituciones y organismos europeos, en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, sobre el desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea, sobre la delegación de la Generalitat ante la Unión Europea y la acción exterior de la Generalitat. En el capítulo sobre la Acción exterior de la Generalitat se tratan las siguientes materias: las oficinas en el exterior, tratados y convenios internacionales, cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo, participación en organismos internacionales, coordinación de las acciones exteriores y proyección internacional de las organizaciones de Cataluña. Aquí también se recogen declaraciones programáticas y reglas concretas<sup>33</sup>.

---

32 LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Véanse los títulos señalados en el Anexo 3.

33 LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Véanse los preceptos y títulos citados en el Anexo 4.

Por último, con igual carácter que el señalado en los dos anteriores, el nuevo Estatuto andaluz contiene un Título IX sobre “Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma” integrado por los cuatro capítulos siguientes: Capítulo I sobre Relaciones con el Estado, Capítulo II sobre Relaciones con otras Comunidades y Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla), Capítulo III sobre Relaciones con las instituciones de la Unión Europea, Capítulo IV sobre Acción exterior, y Capítulo V sobre Cooperación al desarrollo<sup>34</sup>.

Desde el punto de vista considerado en este trabajo, los nuevos Estatutos de Autonomía y la situación que plantean merecen algunas observaciones.

Las dudas sobre la constitucionalidad de algunos preceptos referidos a la acción exterior de Cataluña por una posible violación de la competencia del Estado contemplada en el artículo 149.1.3 han sido despejadas por el Tribunal Constitucional en su reciente sentencia de 28 de junio de 2010, sobre la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Y el argumento de inconstitucionalidad contra el hecho de que el Estatuto objeto del recurso regulara materias que, según se argüía, excedían los contenidos que puede contener una norma de este tipo, ha sido rechazado por el Tribunal Constitucional en varios de sus primeros fundamentos jurídicos (FJ 4, 5 y 6) de la sentencia mencionada, aceptando que “pueden integrarse en los Estatutos previsiones y disciplinas muy dispares” (FJ 5). Esta última doctrina del Tribunal, que procede de la sentencia 247/2007, de 12 de diciembre (es decir, cuando ya se había impugnado el Estatuto de Cataluña que ha motivado la reciente sentencia), resulta demasiado benevolente con la pretensión de incorporar al Estatuto contenidos que no tendrían por qué estar en él. Tal es el caso de reglas estructurales del Estado a las que me he referido y otras que son superfluas porque no añaden nada nuevo al ordenamiento jurídico, ya que recogen posibilidades de actuación que ya están reguladas en acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas o se derivan sin esfuerzo del ordenamiento jurídico o, incluso, se deducen del Tratado de Lisboa<sup>35</sup>.

Además, esta doctrina benevolente con el contenido de los Estatutos es incoherente con la interpretación estricta que tradicionalmente ha mantenido el Tribunal con el contenido de las leyes orgánicas ante el hecho de que determinadas mayorías absolutas pretendie-

---

34 Ley Orgánica 2/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Véanse el título y los capítulos citados en el Anexo 5.

35 Cito un solo ejemplo de los muchos que ofrece la STC citada sobre el Estatuto de Cataluña. Se trata (FJ 123) del artículo 189.3 de dicho Estatuto: “en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”. El Tribunal rechaza la impugnación sobre este precepto y recuerda la ya antigua y pacífica doctrina sobre el posible desarrollo del Derecho comunitario por las CC AA y la posibilidad de que el Estado pueda dictar bases cuando tenga competencia para ello.

ran petrificar contenidos de ley ordinaria, que se aprueba por mayoría simple en ambas Cámaras parlamentarias mediante la aprobación por mayoría absoluta en el Congreso, que es la exigida para sacar adelante una ley orgánica. Y el Tribunal ha sido incoherente con esta doctrina, porque un estatuto de autonomía resulta mucho más rígido en relación con su modificación que una ley orgánica.

Por otro lado, quiero señalar la falta de visión global que se ha tenido al redactar estos estatutos. Los problemas derivados de ello pueden tener cierta relevancia. Puede haber contradicciones o falta de sintonía entre las reglas adoptadas en ellos. Y desde el punto de vista del Estado, la necesidad de utilizar distintos procedimientos con cada comunidad autónoma puede ser realmente disfuncional. También podría ocurrir que si un día el Estado quisiera regular estas materias con carácter general para todas las CC AA tropezara con el obstáculo de que algunas de estas reglas generales chocaran contra las establecidas en alguno de estos estatutos. No parece probable que esto suceda, dado el carácter muy general de las reglas establecidas al respecto por los estatutos de autonomía. Pero si sucediera, sería un problema difícil de superar, dado el procedimiento de reforma previsto en los mismos estatutos, especialmente en los de Cataluña y Andalucía que, entre otros trámites, exige su aprobación mediante referéndum positivo de los electores. En este caso, la solución más fácil sería mantener las reglas establecidas en estos Estatutos en relación con las CC AA afectadas o, incluso, aceptar el condicionamiento establecido por los Estatutos ya aprobados, si coincidieran entre ellos.

Aunque, claro está, tendríamos que ciertas reglas generales para el funcionamiento del Estado estarían en manos de quienes tienen capacidad para la reforma de estos estatutos. Y si no hubiera coincidencia entre las reglas establecidas por estatutos ya aprobados, la única posibilidad de solución jurídica sería la reforma constitucional, de modo que se dejaran claras las posibilidades de actuación de las CC AA en las materias que se ha señalado y se unificaran los procedimientos de participación de las CC AA en las decisiones del Estado.

De todas formas, no es fácil calibrar las consecuencias disfuncionales concretas que podrían derivarse un día de estas reglas estatutarias sobre aspectos estructurales generales. Sería necesario un estudio específico del asunto para poder dar una respuesta más precisa. En todo caso, sería deseable que en futuras reformas de los estatutos de autonomía prevalezca una visión general del Estado y se deje para regulaciones generales lo que corresponde a ellas y el legislador se ocupe únicamente de los aspectos que afectan específicamente a la comunidad autónoma afectada.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el criterio de juicio del Tribunal Constitucional es la Constitución. Es decir, puede haber regulaciones que el Tribunal haya considerado constitucionales y que, sin embargo, no sean demasiado útiles o, incluso, sean

disfuncionales<sup>36</sup>. Puede haber ocurrido esto con los estatutos de que estamos hablando. Ya es sorprendente que de los antiguos estatutos, precisos, breves y fácilmente manejables, se haya pasado a otros que contienen más de doscientos artículos.

---

36 Sin embargo, no puedo dejar de recordar que el artículo 103.1 CE dice textualmente: “La Administración Pública [...] actúa de acuerdo con los principios de eficacia [...].” Aunque también comprendo las dificultades que encierra averiguar la eficacia de una determinada legislación en un examen de constitucionalidad.

## 4. Conclusiones

Después de la exposición precedente, que no pretende ser exhaustiva, pero que proporciona una información sobre el estado de la cuestión, quisiera ahora expresar algunas conclusiones que, en general, ya están presentes en el texto. Estas conclusiones pueden ayudar a una reflexión encaminada al perfeccionamiento de las medidas que se han adoptado hasta ahora y para la posible adopción de otras necesarias para evitar disfunciones que se producen hoy. En definitiva, para el establecimiento de un marco satisfactorio y lo más operativo posible para la participación de las CC AA en las decisiones exteriores del Estado y para la propia unidad de acción exterior de éste en el marco de la Unión Europea y de la mundialización.

- **Primera: posible reforma de la Constitución en relación con la participación de España en la Unión Europea**

Parece muy oportuna la propuesta del Consejo de Estado en el dictamen citado en el texto, en el sentido de introducir algunas reformas en la Constitución que den claridad a la posición de España en la Unión Europea.

El único texto que ahora se refiere, sin decirlo, a la participación de España en la Unión Europea es el artículo 93, que indica el procedimiento del ingreso de nuestro país en organizaciones internacionales como la UE. El texto del citado precepto ha tenido su funcionalidad, especialmente en un momento en que la construcción europea no había dado los pasos de gigante que inició con el Acta Única Europea y después con el Tratado de Maastricht y siguientes. Estos tratados no se limitaron a profundizar en los aspectos económicos de la integración, sino que han extendido esa labor a los aspectos de nuestra convivencia política democrática y de defensa de los derechos fundamentales. Es lógico, por tanto, que todo ello se refleje en nuestra Constitución mediante una propuesta como la del Consejo de Estado, tan rica en la expresión de los valores propios del Estado de Derecho y de la democracia:

- “1. España participa en el proceso de integración europea y, con este fin, el Estado español, sin mengua de los principios consagrados en el Título Preliminar, coopera con los demás Estados miembros a través de instituciones comunes en la formación de una Unión comprometida con el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales.

2. La prestación del consentimiento para la ratificación de los tratados a través de los que se lleva a cabo la participación de España en la integración europea requerirá la previa autorización de las Cortes Generales por mayoría absoluta de ambas Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, el Congreso, por mayoría de tres quintos, podrá autorizar la celebración de dichos tratados.
3. Dentro del marco establecido en el apartado 1, los Tratados de la Unión Europea y las normas emanadas de sus instituciones en el ejercicio de sus competencias serán aplicables en España en los términos definidos por el propio Derecho de la Unión.”

El texto propuesto, además, establece la novedad de la mayoría absoluta también en el Senado, Cámara territorial, para la ratificación de los tratados comunitarios.

También potenciaría el ya rico, a la vez que sencillo, Preámbulo de nuestra Constitución la propuesta del Consejo de Estado de añadir el texto:

“... participar activamente en el proceso de integración europea.”

#### • **Segunda: una respuesta de España ante la mundialización**

En relación con una respuesta de España ante el proceso de mundialización que sea coherente con los valores insertos en nuestra propia Constitución y, dado que nuestro país ha ratificado todos los tratados internacionales a los que me refiero a continuación, y que nuestra Constitución tiene los instrumentos necesarios para su apertura a las declaraciones internacionales de Derechos fundamentales (art. 10.2) y para la adhesión a organismos internacionales como el Tribunal Penal Internacional (art. 93) del cual ya es miembro nuestro país, parece oportuno señalar lo siguiente:

Debería mantenerse o introducirse en la política exterior española todo lo que vaya en la dirección de la defensa y fortalecimiento de los Estados de Derecho, democráticos y sociales, la defensa radical de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y los Pactos de Nueva York, así como el apoyo sin reservas al Estatuto de Roma que creó el Tribunal Penal Internacional.

#### • **Tercera: constitucionalización de un fundamento para la participación de las CC AA en las decisiones comunitarias europeas del Estado**

Como se ha visto, la participación de las CC AA en este tipo de decisiones a través de las cámaras parlamentarias se fundamenta en la existencia y composición de las mismas. Ahora me refiero a la participación de las CC AA en estas decisiones a través de las conferencias sectoriales, de las comisiones bilaterales de cooperación y de otros cauces no formalizados.

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cabe deducir que cuando el Estado quiere adoptar una decisión a partir de su competencia internacional y junto con ésta concurre una competencia autonómica, se impone al competente internacional la participación de la comunidad autónoma en la adopción de sus decisiones. Sería necesario que este principio, que se aplica en la vida cotidiana de nuestro Estado autonómico, figurara expresamente en la Constitución.

Cuando de nuevo se retome la posibilidad abierta hace unos años de la reforma constitucional, desde la perspectiva del Estado autonómico, no sólo debería hablarse de la reforma del Senado, sino que se debería partir de una consideración global del problema de la participación de las CC AA en la adopción de las decisiones del Estado. Y, en este sentido, el debate habría de contemplar también la concreta hipótesis de participación de las CC AA en la formación de las decisiones comunitarias del Estado, a la que se han dedicado estas páginas.

Una sanción jurídica expresa en la propia Constitución del principio de participación prestaría una garantía formal a las CC AA en esta materia. El Estado en su conjunto también vería más realzada, si cabe, su función de instancia integradora del interés nacional a partir de las demandas que se producen en su seno. Finalmente, la constitucionalización de un principio de participación como el enunciado en este trabajo, además de las consecuencias simbólicas y didácticas que arrastra, en la medida en que sería una expresión más de la naturaleza del Estado, fortalecería el concepto de autonomía cooperativa e integradora que la Constitución ya contiene implícitamente y que, de este modo, podría apoyarse sobre una nueva base explícita.

#### • **Cuarta: mejora del funcionamiento de las conferencias sectoriales**

En relación con las conferencias sectoriales, se suele opinar que su creación y la configuración del sistema que forman está bien planteada y resuelta. Donde se advierten problemas es en su funcionamiento.

Se alega, por ejemplo, que no siempre se convocan cuando se debiera, que las CC AA no son capaces de lograr una posición común entre ellas, capaz de tener una mayor influencia en la decisión del Estado, que no siempre se convocan previamente las comisiones mixtas de funcionarios del Estado y de las CC AA, preparatorias de las conferencias, o que en muchos casos se observa una falta de iniciativa de las CC AA. Frente a todos estos datos, de poco vale la ingeniería jurídica porque parece que lo que falta es una conciencia de la importancia de las decisiones comunitarias europeas del Estado o un conocimiento adecuado del proceso de integración europea. Falta de conciencia suficiente, especialmente por parte de las CC AA que pueden aprovechar estos foros para plantear sus puntos de vista al respecto, si es que los tienen. Y falta también de conciencia de cómo una visión autonómica de los problemas puede enriquecer la posición que vaya a defender el Estado.

En cuanto a otros problemas que yo mismo he planteado, como el riesgo de que en el seno de estas Conferencias exista una visión excesivamente sectorial que, quizá, no se vea compensada con una visión general o la falta de publicidad de sus trabajos, creo que podrían solucionarse mediante la fórmula preconizada por el Consejo de Estado en el informe citado anteriormente. El Consejo de Estado propone una conexión entre las conferencias sectoriales y el Senado. Y, en este sentido, el Senado puede asegurar la publicidad que otorga el constituir una Cámara parlamentaria y la visión general complementaria de la sectorial. Por otra parte, esta es una propuesta que puede llevarse a cabo inmediatamente sin esperar a ninguna reforma constitucional, ni siquiera a la del Senado

• **Quinta: la presencia de funcionarios autonómicos en la REPER y en comités de la Unión Europea**

1. **La participación de personas al servicio de las CC AA en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea** puede resultar beneficiosa, ante todo, para una política de total claridad de los asuntos comunitarios europeos que pasan por el REPER en relación con las CC AA. También, de esta manera, puede conseguirse la implicación responsable de las CC AA en la política del Estado en relación con la Unión a través de la participación en labores que, en principio, corresponden al Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.3 CE. Esta implicación permite a todos, incluidos los gobernantes autonómicos, ver la realidad de los problemas, lo que puede servir para cimentar sobre experiencias concretas una actitud de lealtad institucional. Por otra parte, creo que es muy útil que el Estado en su conjunto pueda aprovechar los servicios no sólo de los funcionarios de sus órganos centrales sino también los de las CC AA.

De todas formas, parece conveniente mantener esta presencia y la rotación entre los funcionarios de las distintas CC AA mediante normas muy flexibles y consensuadas para poder modificarlas en cada momento y acomodarse, así, a nuevas circunstancias.

2. En relación con **la presencia de funcionarios de las CC AA en los distintos comités de la Unión**, puede decirse todo cuanto acaba de señalarse además del hecho, más pronunciado que en el caso anterior, de que de esta manera se puede aprovechar la profesionalidad y experiencia de las distintas administraciones públicas y de sus funcionarios.

3. También puede aplicarse lo dicho hasta ahora a **la presencia de representantes autonómicos en el Consejo de Ministros**. Esta presencia ha sido objeto de una reivindicación insistente por parte de algunas CC AA que han visto en ella un elemento simbólico de gran importancia. Por mi parte, creo que hay que esperar a ver qué resultados produce. De momento, hay que decir que siempre debe salvaguardarse la unidad de

acción del Estado ante la Unión Europea mediante la actuación del competente para ello, en este caso, el Ministro correspondiente.

#### • **Sexta: las comisiones bilaterales de cooperación**

Considero que las comisiones bilaterales de cooperación constituyen un instrumento complementario de los instrumentos multilaterales destinados al mismo fin. Desde el punto de vista de la funcionalidad, y teniendo en cuenta la igualdad de las CC AA en relación con su participación en los asuntos generales del Estado y, en concreto, de los comunitarios europeos, los órganos multilaterales están diseñados para la participación de todas las CC AA en esas decisiones o en otro tipo de cooperación. En cambio, las comisiones bilaterales lo están para la cooperación en asuntos específicos entre una comunidad autónoma y el Estado.

En realidad, ambos instrumentos son la expresión formalizada de los dos tipos de relaciones, bilaterales y multilaterales, que pueden darse entre el Estado y las CC AA. Y el riesgo que se puede correr es que se recurra arbitrariamente a la relación bilateral sobre asuntos de interés general. No se trata de una cuestión meramente funcional, sino que rompería la igualdad de las CC AA en relación con su participación en los asuntos generales del Estado, de que antes he hablado.

En este sentido, los artículos 220.2.g) del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el 183.2.g) del de Cataluña, utilizan un mismo texto que peca de imprecisión respecto del uso de estas comisiones bilaterales de cooperación en relación con estas dos CC AA:

“El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat (o de la Comunidad Autónoma de Andalucía) en los asuntos de la Unión Europea.”

Lo anterior significa que el Estado tiene que ser extremadamente cuidadoso en la utilización de las relaciones bilaterales, y de estas Comisiones en particular, a fin de no suscitar la sensación de trato desigual a las CC AA.

#### • **Séptima: la conexión entre el Senado y las conferencias sectoriales**

Independientemente de las reformas que pueden emprenderse en relación con el Senado, que normalmente van a exigir una reforma constitucional, del Informe del Consejo de Estado se desprende la posibilidad de establecer una conexión entre el Senado y las conferencias sectoriales. Las conferencias sectoriales constituirían el complemento del trabajo del Senado en un nivel más técnico y flexible, y el Senado debería estar en condiciones de mantener una relación fluida con las conferencias sectoriales, que deberían informar de sus actividades y llevar a cabo estudios previos a la intervención del Senado, y de asumir funciones de seguimiento y de control de las actividades de los órganos de cooperación mencionados.

Esta conexión se puede establecer ya con la simple modificación del artículo 5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que contiene una regulación general de las conferencias sectoriales, y del Reglamento del Senado en ese sentido.

• **Octava: la participación de los parlamentos autonómicos en algunas decisiones de la Unión Europea**

El Tratado de Lisboa ofrece una buena posibilidad a los parlamentos de las regiones de los Estados miembros para acercarse de una manera activa a las decisiones de la Unión Europea. Este cauce de participación les permite exponer su punto de vista respecto de algunos proyectos concretos de decisión e ir formándose sus propias opiniones y tomar partido en relación con estas decisiones de la Unión y de la construcción europea. Bien utilizado, este mecanismo constituye un elemento más de la integración europea al implicar a un escalón político más en los asuntos europeos.

De todas formas, para que el mecanismo pueda funcionar, es necesario que los parlamentos nacionales, las Cortes Generales, en nuestro caso, reclamen la correspondiente opinión de los parlamentos autonómicos. Y también es necesario que estos parlamentos se doten de los medios procedimentales y organizativos necesarios para poder llevar a cabo este nuevo trabajo cuando se presente el caso.

• **Novena: los miembros españoles en el Comité de las Regiones**

Hasta ahora, España ha contado en el Comité de las Regiones con un representante de cada comunidad autónoma y cuatro que representan a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). El Tratado de Lisboa ha alterado el número de miembros que corresponden a nuestro país y debe ser el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión, quien establezca el número de miembros que van a corresponder a cada Estado miembro.

Debido al aumento de población, nuestro país va a obtener probablemente un número mayor de representantes que el que tiene actualmente. Esto va a permitir que se mantenga el criterio inicial de que todas las CC AA estén representadas así como que los entes locales tengan también sus representantes en el Comité. Además, dado que se garantiza la representación de cada una de las CC AA, sería muy conveniente que el aumento de los representantes españoles acrecentara el número de representantes de los entes locales. De esta manera, como el número mayor de miembros que pueden corresponder a España (2 ó 3) no permitirá que se dote equitativamente de un representante más a cada una de las CC AA, la FEMP debería ver aumentado el número de representantes de modo que pudieran estar presentes más entes locales en el seno del Comité.

- **Décima: la regulación de la actuación sustitutoria del Estado en el caso de incumplimiento de obligaciones internacionales o comunitarias de las comunidades autónomas**

Por las razones señaladas en el texto, este procedimiento debería ser regulado mediante ley de las Cortes Generales, basada en la competencia sobre las “relaciones internacionales” y, posiblemente, en otros títulos competenciales como el que recae sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas [...]”; y el procedimiento administrativo común [...] (art. 149.1.18 CE).

Además, debería preverse igualmente un procedimiento específico en relación con las entidades locales que, en virtud de sus competencias, también pueden violar el Derecho comunitario, lo que daría lugar a un problema interno similar al que puede producir la inacción o actuación incorrecta de las CC AA.

- **Undécima: una regulación necesaria concerniente a la “acción exterior” de las comunidades autónomas**

Después de haber visto las disfunciones que se producen con cierta frecuencia en el ámbito de la “acción exterior” de las CC AA ante la ausencia casi total de una regulación pertinente, se comprueba su necesidad. Esta regulación debería ir dirigida, ante todo, a salvaguardar la competencia del Estado en la materia y, con ello, la unidad de acción del Estado en el exterior y a acabar con la inseguridad e incoherencia, ya señaladas en el texto, que hoy se produce en la materia.

En este sentido, puede ser de interés tomar como modelo alguno de los procedimientos previstos en relación con las relaciones transfronterizas y, desde luego, el deber de una información completa al Estado por parte de las CC AA de todas las actuaciones en el exterior o que pudieran afectar a la competencia del Estado sobre la materia.

Asimismo, la regulación debería contemplar el deber del Estado de informar a las CC AA de sus actuaciones internacionales en cuanto afecten a sus respectivas competencias en el marco de las comisiones bilaterales de cooperación, a través de las conferencias sectoriales existentes hoy o, si fuera necesario, mediante la creación de una nueva conferencia sectorial referida a la acción exterior del Estado. De acuerdo con los instrumentos señalados, la información del Estado a las CC AA cuyas competencias se vieran afectadas les permitiría la participación en las actuaciones del Estado de acuerdo con las reglas ordinarias de cada instrumento empleado.

Igualmente, esta regulación debería abrir convenientemente los organismos e instrumentos internacionales del Estado (embajadas, ICEX, Instituto Cervantes, etc.) a las pretensiones de las CC AA.

Por último, la legislación comentada debería contemplar la posibilidad de que el Estado pudiera coordinar determinados aspectos de la “acción exterior” de las CC AA.

• **Duodécima: procedimientos estructurales regulados por estatutos de autonomía**

A lo largo del texto se ha visto en varias ocasiones cómo medidas estructurales, que afectan al Estado en su conjunto, se han incluido en los estatutos de autonomía, es decir, normas que por definición afectan preferentemente a la comunidad concernida y su modificación atiende a reglas específicas que, a veces, incluyen el referéndum de los ciudadanos de esa comunidad.

También me he referido a las consecuencias disfuncionales que tal práctica puede acarrear: relación del Estado con las CC AA siguiendo procedimientos distintos, posible dificultad para el Estado a la hora de establecer reglas estructurales generales y, en la base de todo ello, la ausencia de una visión global del Estado autonómico.

No es fácil proponer una solución ante reglas que, ya consolidadas, son fruto de tal práctica disfuncional de regulación. Aunque si en el futuro el Estado quisiera establecer alguna regulación que estuviera en contradicción con tales reglas estatutarias, no le quedaría otra salida que iniciar un probablemente costoso proceso de reforma del Estatuto afectado, someterse a lo ya aprobado o usar el instrumento de la reforma de la Constitución.

De todas formas, sí se puede recomendar para posibles reformas futuras de los estatutos de autonomía que prevalezca una visión general del Estado y se deje para regulaciones generales lo que corresponde a ellas.

• **Decimotercera: la actitud de los actores políticos**

En la conclusión cuarta, al advertir en relación con las conferencias sectoriales que, en general, se opina que su diseño está bien planteado aunque a veces se critica su funcionamiento, señalaba yo cómo la ingeniería jurídica no puede suplir la falta de conciencia acerca de los cambios que ha sufrido la situación de nuestras organizaciones políticas o de un conocimiento adecuado de los mismos.

Quisiera simplemente señalar que esta observación vale para todos los mecanismos o instrumentos que la técnica jurídica puede crear. Con los instrumentos adecuados y mármol, Fidias hizo obras inmortales. Cualquier otra persona carente de la habilidad de Fidias sería incapaz de hacer una obra mínimamente bella. Sólo los políticos enterados e inteligentes sabrán sacar buen partido de los instrumentos jurídicos que nos brindan nuestras organizaciones políticas. Y no siempre se trata de mejorar los instrumentos. A veces, por desgracia, la ignorancia de las coordenadas políticas del Estado en que vivi-

mos o la falta de conciencia de la importancia que tiene intentar dirigir en la medida de nuestras posibilidades los procesos políticos que nos afectan, hacen inútiles cualesquiera reformas técnicas de los instrumentos de que se ocupa este trabajo.

## Bibliografía

Colino, C. (2007), La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española, Ed. Fundación Alternativas, Madrid.

Consejo de Estado (16 de febrero de 2006), Informe sobre modificaciones de la Constitución Española.

Fernández de Casadevante Romani, C. (2001), La acción exterior de las comunidades autónomas. Balance de una práctica consolidada, Ed. Universidad Rey Juan Carlos-Dilex, Madrid.

Marfil, C. (2003), La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión, en VV AA, La participación de las regiones en Europa, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.

Monreal Ferrer, A. (2005), Autonomia, procés d'integració europeu i projecció exterior de Catalunya en VV AA, Vint-i-cinq anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2005.

Pérez Calvo, A. (2009), El Estado constitucional español, Reus, Madrid.

Riba Cunill, M. (2003), La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión, en VV AA, La participación de las regiones en Europa, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.

VV AA (2003), La participación de las regiones en Europa, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.



## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M<sup>a</sup> Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.

- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal.** Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos.** María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria.** Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España.** Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate.** José M.<sup>a</sup> Contreras Mazario, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada.** Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral.** Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático.** Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España.** Carlos Tió Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español.** Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España.** Miguel A. Lasheras.
- 77/2005. **Los partidos políticos como instrumentos de democracia.** Henar Criado Olmos.
- 78/2005. **Hacia una deslocalización textil responsable.** Isabel Kreisler.
- 79/2005. **Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales.** Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler.
- 80/2005. **La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos.** Raquel Carrasco y Carolina Ortega.
- 81/2005. **Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información.** Rocío Sánchez Mangas.
- 82/2006. **La propiedad intelectual en el entorno digital.** Celeste Gay Fuentes.
- 83/2006. **Desigualdad tras la educación obligatoria: nuevas evidencias.** Jorge Calero.
- 84/2006. **I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 85/2006. **La incapacidad laboral en su contexto médico: problemas clínicos y de gestión.** Juan Gervas, Ángel Ruiz Téllez y Mercedes Pérez Fernández.
- 86/2006. **La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social.** Francisco Sevilla.
- 87/2006. **El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia.** Pilar Rodríguez Rodríguez.
- 88/2006. **La desalinización de agua de mar mediante el empleo de energías renovables.** Carlos de la Cruz.
- 89/2006. **Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico.** Juan José Solozábal Echavarría.
- 90/2006. **Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud (SNS) de España.** Beatriz González López-Valcárcel y Patricia Barber Pérez.
- 91/2006. **Agencia de Evaluación: innovación social basada en la evidencia.** Rafael Pinilla Pallejà.
- 92/2006. **La Situación de la industria cinematográfica española.** José María Álvarez Monzoncillo y Javier López Villanueva.
- 93/2006. **Intervención médica y buena muerte.** Marc-Antoni Broggi Trias, Clara Llubia Maristany y Jordi Trelis Navarro.
- 94/2006. **Las prestaciones sociales y la renta familiar.** María Teresa Quílez Félez y José Luis Achurra Aparicio.
- 95/2006. **Plan integral de apoyo a la música y a la industria discográfica.** Juan C. Calvi.
- 96/2006. **Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco.** Manuel Reyes Mate.

- 97/2006. **Cuánto saben los ciudadanos de política.** Marta Fraile.
- 98/2006. **Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social.** Albert J. Jovell y María D. Navarro.
- 99/2006. **El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios.** A. Prieto Orzanco, A. Arbelo López de Letona y E. Mengual García.
- 100/2006. **La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver.** Pedro Rey Biel y Javier Rey del Castillo.
- 101/2006. **Responsabilidad social empresarial en España.** Anuario 2006.
- 102/2006. **Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades.** Fernando G. Benavides y Jordi Delclòs Clanchet.
- 103/2006. **Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas.** Javier Barcelona Llop.
- 104/2006. **Infraestructuras: más iniciativa privada y mejor sector público.** Ginés de Rus Mendoza.
- 105/2007. **El teatro en España: decadencia y criterios para su renovación.** Joaquín Vida Arredondo.
- 106/2007. **Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 107/2007. **Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones.** Jesús Ferreiro Aparicio y Felipe Serrano Pérez.
- 108/2007. **La reforma de la casación penal.** Jacobo López Barja de Quiroga.
- 109/2007. **El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana.** Fernando Tricas Lamana.
- 110/2007. **Sistemas alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisprudencias civil y penal.** José-Pascual Ortuño Muñoz y Javier Hernández García.
- 111/2007. **El sector de la salud y la atención a la dependencia.** Antonio Jiménez Lara.
- 112/2007. **Las revistas culturales y su futuro digital.** M.<sup>a</sup> Trinidad García Leiva.
- 113/2007. **Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional.** Alejandro Inurrieta Beruete.
- 114/2007. **La gestión de la demanda de energía en los sectores de la edificación y del transporte.** José Ignacio Pérez Arriaga, Xavier García Casals, María Mendiluce Villanueva, Pedro Miras Salamanca y Luis Jesús Sánchez de Tembleque.
- 115/2007. **Aseguramiento de los riesgos profesionales y responsabilidad empresarial.** Manuel Correa Carrasco.
- 116/2007. **La inversión del minoritario: el capital silencioso.** Juan Manuel Barreiro, José Ramón Martínez, Ángeles Pellón y José Luis de la Peña.
- 117/2007. **¿Se puede dinamizar el sector servicios? Un análisis del sector y posibles vías de reforma.** Carlos Maravall Rodríguez.
- 118/2007. **Políticas de creación de empresas y su evaluación.** Roberto Velasco Barroetabeña y María Saiz Santos.
- 119/2007. **La reforma del acceso a la carrera judicial en España: algunas propuestas.** Alejandro Saiz Arnaiz.
- 120/2007. **Renta y privación en España desde una perspectiva dinámica.** Rosa Martínez López.
- 121/2007. **La inversión pública en España: algunas líneas estratégicas.** Rafael Myro Sánchez.
- 122/2007. **La prensa ante el reto en línea. Entre las limitaciones del modelo tradicional y las incógnitas de su estrategia digital.** Xosé López y Xosé Pereira.
- 123/2007. **Genéricos: medidas para el aumento de su prescripción y uso en el Sistema Nacional de Salud.** Antonio Iñesta García.
- 124/2007. **Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas.** José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío y Óscar Celador Angón.
- 125/2007. **Las cajas de ahorros: retos de futuro.** Ángel Berges Lobera y Alfonso García Mora.
- 126/2007. **El Informe PISA y los retos de la educación en España.** Olga Salido Cortés.
- 127/2007. **Propuesta de organización corporativa de la profesión médica.** Juan F. Hernández Yáñez.
- 128/2008. **Urbanismo, arquitectura y tecnología en la ciudad digital.** José Carlos Arnal Losilla.
- 129/2008. **La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad.** Enrique Bustamante Ramírez.

- 130/2008. **La distribución y dispensación de medicamentos en España.** Ricard Meneu.
- 131/2008. **Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación.** Juan Manuel Vera Priego.
- 132/2008. **Radio digital en España: incertidumbres tecnológicas y amenazas al pluralismo.** Rosa Franquet Calvet.
- 133/2008. **Dinámica emprendedora en España.** M.<sup>a</sup> Jesús Alonso Nuez, Carmen Galve Górriz, Vicente Salas Fumás y J. Javier Sánchez Asín.
- 134(I)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. I.** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 134(II)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. II (Anexos).** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 135/2008. **El sindicalismo en España.** Andrew J. Richards.
- 136/2008. **La Genómica de plantas: una oportunidad para España.** Pere Arús y Pere Puigdomènech.
- 137/2008. **Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma.** José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Fernández Bernat.
- 138/2008. **Modelos de desarrollo de centros hospitalarios: tendencias y propuestas.** Óscar Moracho del Río.
- 139/2008. **La frontera de la innovación: la hora de la empresa industrial española.** Emilio Huertas Arribas y Carmen García Olaverri.
- 140/2008. **Propuestas para mejorar la calidad de vida en las ciudades.** María Cifuentes, Rafael Córdoba, Gloria Gómez (coord.), Carlos Hernández Pezzi, Marcos Montes, Raquel Rodríguez, Álvaro Sevilla.
- 141/2008. **La evolución de la productividad en España y el capital humano.** Rafael Doménech.
- 142/2008. **Los sindicatos en España frente a los retos de la globalización y del cambio tecnológico.** Holm-Detlev Köhler.
- 143/2009. **La creación del Sistema Nacional de Dependencia: origen, desarrollo e implicaciones económicas y sociales.** Elisa Díaz, Sara Ladra y Néboa Zozaya.
- 144/2009. **Biotecnología para una química verde, respetuosa con el medio ambiente.** José Luis García López.
- 145/2009. **Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España.** Eduard Jiménez Hernández.
- 146/2009. **Análisis económico de los efectos de la inmigración en el sistema educativo español.** Javier Salinas Jiménez y Daniel Santín González.
- 147/2009. **Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio.** José Luis Piñar Mañas.
- 148/2009. **La protección de la discapacidad en el sistema de seguridad social: propuestas de mejora.** Luis Cayo Pérez Bueno y Miguel Ángel Cabra de Luna.
- 149/2009. **El sistema de relaciones sindicales en España: un balance general del marco jurídico y del funcionamiento de la práctica sindical en el sistema social.** Manuel Carlos Palomeque López.
- 150/2009. **El papel del “Derecho” en la crisis. Algunos aspectos de la regulación financiera y de las grandes empresas en su relación con la Economía.** Andrés Recalde Castells.
- 151/2009. **Formación de los comunicadores en la era digital.** Manuel Santiago de Aguilar Gutiérrez y Pedro Soler Rojas.
- 152/2009. **Rescates y reestructuración bancaria: el caso español.** Santiago Fernández de Lis, Daniel Manzano, Emilio Ontiveros y Francisco J. Valero.
- 153/2009. **Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública.** Daniel Martínez Fons
- 154/2009. **Los efectos de los conciertos sobre la eficiencia y la equidad del sistema educativo español.** María Jesús Mancebón Torrubia y Domingo Pérez Ximénez de Embún.
- 155/2009. **Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta.** Julio Rodríguez López.
- 156/2010. **El modelo de control interno del gasto público estatal. Propuestas de cambio.** Ximena Lazo Vitoria.
- 157/2010. **La flexiseguridad laboral en España.** Fernando Valdés Dal-Ré y Jesús Lahera Forteza.

158/2010. **Cuidado parental en la infancia y desigualdad social: un estudio sobre la Encuesta de Empleo del Tiempo en España.** María José González, Marta Domínguez y Pau Baizán.

159/2010. **La atención a la dependencia y el empleo.** Ángel Rodríguez Castedo y Antonio Jiménez Lara.

160/2010. **La subcontratación empresarial. Hacia un nuevo modelo de regulación.** José Luis Monereo Pérez y Carolina Serrano Falcón.

161/2010. **Cambio demográfico y pensiones de la Seguridad Social.** Fidel Ferreras Alonso.

162/2010. **La enfermería frente al espejo: mitos y realidades.** Juan F. Hernández Yáñez.

