

# Estrategias de participación regional en el marco de la actual UE: posibilidades y límites

**Ana María Carmona Contreras**  
Antonio J. Porras Nadales  
Francesco Palermo  
Myriam Rodríguez Izquierdo Serrano



Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**

**ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DE LA ACTUAL  
UE: POSIBILIDADES Y LÍMITES**

**ANA M. CARMONA CONTRERAS**

US

**ANTONIO J. PORRAS NADALES**

UPO

**FRANCESCO PALERMO**

Universidad de Verona (Italia)

**MIRYAM RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO**

US

**Resumen descriptivo:**

El estudio de la participación regional en la Unión Europea permite diversos enfoques. Desde la óptica comunitaria se observa una limitada gama de instrumentos de intervención pero, asimismo, una acentuada tendencia a la expansión. Las respuestas en clave interna son reflejo directo de las circunstancias internas existentes en los Estados. Precisamente por ello, la eficacia práctica de las distintas soluciones existentes resulta desigual.

Una mención especial merece el caso español: con una Constitución silente respecto a la integración europea, la reforma pendiente aspira a romper tal autismo. Por su parte, los nuevos Estatutos han tomado la iniciativa, diseñando un marco de actuación en materia europea cuya aplicación práctica aparece plagada de dificultades.

Pero las posibles estrategias de participación regional no agotan su virtualidad en las referencias normativas. Junto a éstas, se han explorado las potencialidades que, a este respecto, presentan dos conceptos altamente interesantes: la gobernanza y la subsidiariedad. Su análisis conceptual, la exposición del desarrollo que los mismos han experimentado, así como la propuesta de posibles líneas futuras de evolución se configuran como los elementos centrales de la tarea abordada en este concreto ámbito.

## 1. Introducción: planteamiento general

En la actualidad, el debate sobre la incorporación de las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas a los procesos decisionales de la Unión Europea (fase ascendente), así como a las dinámicas de aplicación y desarrollo de la normativa comunitaria a nivel interno (fase descendente) se encuentra en una fase de intensa discusión. Esta cuestión ha saltado a la palestra no sólo al hilo de la reforma constitucional anunciada por el presidente del Gobierno en el debate de investidura sino que, asimismo, está siendo objeto de una atención preferente por parte de los procesos de reforma de los estatutos de autonomía que se están llevando a cabo en nuestro país.

La denominada 'cuestión regional', sin embargo, no agota su virtualidad en el escenario español suscitando, por el contrario, un innegable interés tanto en sede comunitaria como en algunos de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) dotados de una estructura políticamente descentralizada. Esta dimensión bifronte del tema justifica que la investigación iniciada no agote su radio de acción a la vertiente estrictamente interna, procediendo a adentrarse también en el terreno de las consideraciones aportadas por las experiencias comparada y comunitaria. A tal efecto, hemos tomado en consideración las novedades normativas que se han formulado recientemente en los ordenamientos referidos.

Ahora bien, hemos de dejar constancia de que este carácter dialéctico no se limita al plano del análisis normativo (*ser-sein*), proyectándose, asimismo, en el terreno de las consideraciones prospectivas (*deber ser-sollen*). En el capítulo de las hipótesis de desarrollo futuro, hemos tomado como elementos centrales de análisis dos cuestiones que, a nuestro juicio, están llamadas a desempeñar un papel fundamental a la hora de articular mecanismos de participación regional en las dinámicas europeas. Nos referimos a los conceptos de 'gobernanza', en tanto que instrumento articulador de la acción pública, y a la 'subsidiariedad', tomada en consideración a partir de su dimensión territorial.

En función del marco de acción diseñado, la actividad del grupo se ha orientado hacia el planteamiento, estudio y desarrollo de los contenidos fundamentales objeto de la presente investigación. A continuación, pasamos a exponer las líneas maestras de los resultados alcanzados.

## 2. Derecho comparado y Unión Europea

### 2.1 El 'momento' comunitario

A pesar de que para la UE, los Estados miembros –y más concretamente, sus Ejecutivos- se configuran como los interlocutores directos a la hora de adoptar decisiones, resulta posible individualizar referentes institucionales y dinámicas de actuación comunitarias en los que se da entrada a realidades políticas de naturaleza sub-estatal (regiones, *Länder*, Comunidades Autónomas, etc.).

En la determinación de tales elementos -que podrían considerarse de índole 'descentralizadora'- resulta fundamental, en tanto que punto de partida necesario, la atención al concepto de "región europea". En el desempeño de dicha tarea ha de tenerse en cuenta fundamentalmente la realidad empírica en la que se desarrolla la actividad de la UE, dirigiendo nuestra mirada a la tipología de entes infra-estatales que el derecho comunitario considera, desde una perspectiva institucional, como posibles *partners* a la hora de desarrollar las políticas y actuaciones.

Las diversas acepciones que, desde la perspectiva interna, presenta el término región trae consigo relevantes problemas de definición. Su potencial carácter indeterminado, sin embargo, no empuja la búsqueda de un equivalente 'comunitario' que resulte válido a la hora de referirse a las diversas realidades subestatales. En este sentido, las clasificaciones posibles son de muy diversa índole, según se deduce de la abundante literatura existente en el ámbito de las ciencias políticas. Centrando nuestro interés en la perspectiva jurídica, encontramos una doble distinción.

Una primera, de carácter pre-jurídico pero de extraordinaria relevancia a la hora de proceder a la definición de las estructuras regionales, es la que distingue entre regiones identitarias y regiones artificiales. Por identitarias se entienden los territorios, constituidos en entes infraestatales, caracterizados por la concurrencia de elementos históricos, étnicos, lingüísticos y culturales de carácter común (es el caso de las 'nacionalidades históricas' españolas o de las naciones que componen el Reino Unido). Por su parte, las regiones artificiales carecen de una tradición cultural común, obedeciendo su constitución a razones de planificación territorial o económica (en este grupo encontramos una buena parte de los *Länder* alemanes o algunas regiones italianas).

Una segunda distinción relevante, ésta ya con una evidente dimensión jurídica, es la que nos presenta regiones administrativas y regiones políticas, identificadas sobre la base de la titularidad o la ausencia de un poder legislativo constitucionalmente garantizado. Este modo clásico de diferenciar entre diversos entes infraestatales presenta múltiples carencias, teniendo en cuenta la amplia capacidad de movimiento funcional que muchas regiones de naturaleza meramente administrativa han adquirido en el ámbito del sistema comunitario. Como ejemplo paradigmático, cabe traer a colación el caso francés, cuyas regiones, al margen del vínculo de la competencia legislativa, actúan en sectores económicos cruciales para su específico desarrollo económico con una agilidad mucho mayor que la de muchas regiones dotadas de un grado de autonomía más intenso. El desarrollo exponencial de las regiones administrativas o incluso sólo funcionales (carentes de un órgano electivo y titulares únicamente de funciones regulativas) se debe ciertamente al fenómeno de la integración europea, que ha producido un fuerte incremento en el proceso de descentralización en países que anteriormente carecían de entidades intermedias. Así lo demuestra el hecho de que en las dos últimas décadas se hayan creado 13 regiones administrativas en Grecia, 8 en Irlanda, 5 en Portugal, 20 en Finlandia, 4 en Croacia, etc.

Debemos subrayar que esta tendencia comunitaria a la regionalización de los Estados miembros se manifiesta sobre todo a través del instrumento planificador esencial contemplado para el desarrollo de la política regional europea (creada por los artículos 158 y ss. del Tratado CE): los NUTS. Elaborados al principio de los años 70' como base estadística común y

sustentados por clasificaciones nacionales diversas, los NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) se han transformado con el paso del tiempo en algo mucho más relevante que una simple plataforma estadística.

En efecto, debido a la heterogeneidad territorial existente en los distintos Estados miembros, los NUTS se configuran en la actualidad como el término común utilizado por la nomenclatura comunitaria para la clasificación de los entes subnacionales. Teniendo en cuenta la extraordinaria relevancia de este vehículo conceptual resulta sorprendente que su regulación jurídica haya tenido lugar sólo muy recientemente, en el año 2003 (Reglamento 1059), y sólo una vez que dicha clasificación había producido importantes efectos orientadores en las legislaciones nacionales a la hora de determinar las propias políticas territoriales e institucionales.

Esta circunstancia resulta particularmente relevante en el marco de la presente investigación, ya que demuestra cómo el momento de la influencia comunitaria sobre los sistemas territoriales de los Estados miembros tiende a desarrollarse con instrumentos de *soft-law*, formalmente no vinculantes pero no por ello menos imperativos en la práctica. Como se verá, este fenómeno tiende, en la actualidad, a reproducirse en el ámbito nacional.

### **2.1.2 La implicación regional, entre fórmulas institucionales y *soft law***

Una vez sentada esta premisa conceptual, a continuación, es necesario proceder a elaborar una clasificación de las modalidades de implicación de las entidades periféricas en el sistema decisorio de la UE. En tal sentido, hay que tener en cuenta que, análogamente a lo que se ha apuntado anteriormente con respecto a la estructuración de las esferas infraestatales, dichas modalidades no agotan su virtualidad práctica en el reconocimiento normativo expreso por parte del derecho europeo, manifestándose, asimismo, con una importancia creciente en el ámbito de la facticidad operativa.

En el terreno normativo, hemos de hacer especial referencia a la posibilidad de representación de dichos entes en las reuniones del Consejo de Ministros prevista en el artículo

203 del Tratado CE. Dicho precepto establece que “El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado”. Esta fórmula permite la representación directa de las regiones en el órgano decisorio comunitario, con la condición de que las disposiciones nacionales lo prevean y siempre que el representante regional reciba el poder para obligar al Estado en cuanto tal. Consecuentemente, la dimensión regional de esta disposición resulta muy limitada, tal y como lo demuestra su escasa aplicación en la práctica. En tal sentido, resulta emblemática la reforma de la Ley Fundamental alemana aprobada en el verano de 2006. En efecto, tomando en consideración la sustancial inutilidad que para los *Länder* representa tal previsión, ésta ha sido objeto de una drástica reducción y, así, el nuevo artículo 23.6 de la Constitución prevé que Alemania pueda ser representada en el Consejo de Ministros de la UE por un ministro regional, no en todas las materias de competencia legislativa de los *Länder* (como sucedía hasta ahora) sino tan sólo cuando se traten materias relativas a la educación y las comunicaciones radio-televisivas.

Por cuanto respecta a la realidad operativa en la práctica merece ser destacada la variada gama de relaciones emergentes en el devenir comunitario regidas por mecanismos de *soft law*. Hay que decir que, si bien tales mecanismos no están específicamente dedicados a garantizar la conexión comunitaria con la realidad subnacional existente en algunos Estados miembros, los mismos resultan particularmente aptos para potenciar el protagonismo de aquélla. Nos referimos a instrumentos tales como el método abierto de coordinación, los contratos tripartitos, etc. expresamente mencionados por el Libro Blanco de la Gobernanza elaborado por la Comisión. Más recientemente se han detectado interesantes novedades. En tal sentido, brilla con luz propia el Tercer Informe sobre cohesión económica y social presentado el 18 de febrero de 2004 por la Comisión. En dicho informe se establecen las opciones para la futura política en materia de cohesión en el marco de la Unión ampliada durante el período 2007-2013. El objetivo de este documento es ofrecer la visión de la Comisión en la materia con la finalidad de disminuir las diferencias y promover una mayor cohesión económica y social. El informe sugiere la elaboración de un “nuevo *partnership* para la cohesión” que incorpore más convergencia, competitividad y cooperación entre los Estados miembro y las regiones.

Por su parte, el Grupo Europeo de Interés Económico, elaborado por la Comisión y aprobado en julio de 2006, constituye otro destacado instrumento de actuación en este ámbito. No obstante, hay que poner de manifiesto que el mismo no nace al servicio de los entes territoriales sino como mecanismo orientado a la creación de sociedades transnacionales de derecho europeo. Ello no ha impedido, sin embargo, su utilización por parte de las autoridades regionales con el fin de crear canales de colaboración con otros territorios.

Al hilo de este ejemplo –una nueva confirmación de la tendencia más arriba señalada en torno al uso preferencial por parte del emergente regionalismo europeo de instrumentos de soft law o diseñados para el logro de otros fines- en julio de 2006 ha culminado el proceso de elaboración de un instrumento específico de derecho comunitario orientado a agilizar la cooperación transfronteriza entre las autoridades regionales. El reglamento 1082/2006, junto con un grupo de normas de derecho internacional (especialmente, el Acuerdo marco de Madrid para la cooperación transfronteriza de 1980 y los protocolos relativos) y el derecho constitucional interno de diversos Estados miembros, representa en estos momentos la formalización de un proceso factual en curso y plenamente operativo desde hace tiempo, orientado a consentir la creación de una instancia de derecho comunitario para la cooperación entre territorios limítrofes. Se trata del “Grupo europeo de cooperación territorial”.

La colaboración se canaliza a través de convenios, los cuales habrán de aparecer suscritos por entes territoriales ubicados en al menos dos Estados miembros y, asimismo, deberán respetar las competencias establecidas por el derecho interno del país de pertenencia. Los Estados miembros afectados han de ser informados preceptivamente de su existencia, previéndose la necesidad de su notificación. Por lo demás, dichos Estados pueden actuar como parte activa en las actividades de cooperación, ya sea para permitir la participación de sus regiones (es el caso de Eslovenia), ya sea para consentir el constante flujo de colaboración entre los entes territoriales implicados.

La elaboración de este instrumento de colaboración, basado en el derecho comunitario, resulta particularmente significativa por dos razones fundamentales: en primer lugar, por su contenido jurídico, al haber introducido en el sistema europeo un nuevo e importante mecanismo

procesal que consentirá un importante desarrollo del regionalismo en el seno de la UE (poniendo de manifiesto una vez más la influencia que el derecho comunitario puede ejercer en este ámbito). Por otra parte, el reglamento de 2006 representa la confirmación de que, tras una primera fase inicial de carácter experimental fundada sobre instrumentos de soft law, surge la necesidad de una racionalización normativa que encuentra una respuesta formal en el sistema comunitario de fuentes del derecho. Esta línea evolutiva explica porqué un sector que, en los orígenes del proceso de integración europea no presentaba ningún contacto directo con el mismo (la denominada 'ceguera comunitaria' ante la realidad regional), sí los tenga en la actualidad y lo haga, en gran medida, con un carácter jurídicamente formalizado.

## 2.2 Las soluciones internas. La perspectiva comparada

A la exploración preliminar de las posibilidades participativas que el circuito europeo ofrece a las entidades regionales sigue un segundo estadio de análisis y valoración que toma como punto de referencia las soluciones aportadas por el derecho comparado. En el desarrollo de tal labor, hemos centrado nuestro interés en una serie de ejemplos brindados por el derecho comparado cuya selección se ha llevado a cabo sobre la base de la diversa filosofía institucional y operativa que inspira a cada uno de ellos (lógica gubernamental versus centralidad parlamentaria; decisiones basadas en cauces altamente formalizados versus dinámicas decisionales de corte eminentemente informal).

Desde tal perspectiva aproximativa podemos distinguir los modos siguientes de participación en el proceso decisional comunitario (tanto ascendente como descendente) abierto a los entes subestatales:

a) Participación a través de un organismo central de colaboración *bon a tout faire*: el caso alemán

En Alemania, los *Länder* participan en las dinámicas comunitarias a través de una única instancia, el *Bundesrat*. Dicho órgano de representación (gubernamental) territorial o, en casos urgentes, su comisión para las cuestiones europeas (*Europakammer*), centraliza todas

las manifestaciones participativas de dichos entes en tales procesos. Estamos ante una manifestación más del principio de leal colaboración que rige las relaciones entre la Federación (*Bund*) y los entes periféricos cuyo fundamental punto de referencia institucional el *Bundesrat*.

En esta línea, hemos de traer a colación el contenido de la norma constitucional alemana que prevé, por lo que aquí interesa, a favor de dicha cámara derechos de información (artículo 23c. 2), de codeterminación (artículo 23 c. 3) y de participación (artículo 23c. 4) en la formación de la voluntad general de la Federación. Resulta interesante subrayar que la posición del *Bundesrat* se tendrá simplemente en consideración, con efectos no vinculantes, por parte del Gobierno federal cuando se trate de una materia de competencia exclusiva de la Federación y sean afectados los intereses de los *Länder* o aquella ostente competencias legislativas. Por el contrario, dicha posición sí que resultará vinculante cuando la materia en cuestión corresponda a materias de titularidad regional (“si aparecen implicadas sobre todo competencias legislativas de los *Länder*, su organización institucional o sus procedimientos administrativos”). En tales casos, sin embargo, se incorpora una doble exigencia: por un lado, la necesidad de la autorización del Gobierno central, siempre que se deduzca un incremento de gastos o una disminución de ingresos y, por otro, la responsabilidad general del Estado permanece sustancialmente inalterada.

La circunstancia de que toda la coordinación institucional de y entre los *Länder* en las cuestiones comunitarias pase a través del *Bundesrat*, no excluye la existencia de otros canales de contacto. Nos referimos, más allá de la en absoluto irrelevante concertación que se establece entre los partidos, a las reuniones periódicas que llevan a cabo los ministros de política comunitaria (y de otros sectores materiales) de los diversos *Länder*, en cuya agenda se perfila como asunto principal las materias a tratar por las decisiones europeas. Es en estas reuniones donde se coordinan –de modo acentuadamente informal– las posiciones regionales que, posteriormente, se presentarán en el *Bundesrat*. Junto a ello, la Ley de cooperación entre el Gobierno federal y los *Länder* (EUZBLG) prevé que un representante de éstos pueda tomar parte en las reuniones de aquél en las que se vaya a establecer la posición a presentar ante las instituciones comunitarias.

b) La colaboración entre los Ejecutivos y su procedimentalización: el caso austriaco

El artículo 23 d c. 1 de la Constitución federal austriaca establece que “la Federación informará sin demora a los *Länder* de todas las iniciativas relativas a la integración europea que se refieran a sus competencias o que, en cualquier caso, puedan interesarle, dándoles la posibilidad de expresar su posición al respecto” dentro de un plazo adecuado establecido por ella misma. La declaración de principio que incorpora esta disposición constitucional viene integrada por una previsión más detallada que se contiene en el artículo 23 d c. 2, en donde se establece que “cuando la Federación reciba una decisión adoptada de forma unitaria por los *Länder* en torno a iniciativas relativas a la integración europea que incidan sobre materias sobre las que ejercen competencia legislativa, ésta resultará vinculante en el curso de las negociaciones que se lleven a cabo en el seno de la UE. La Federación sólo podrá apartarse de la misma por graves motivos de política exterior y de integración. En tal caso, debe comunicarlo a la mayor brevedad a los *Länder*”.

La regulación de los detalles referentes al procedimiento establecido en sede constitucional se remiten a un Acuerdo que habrá de adoptarse entre la Federación y los *Länder*. Según dicho acuerdo, la posición unitaria de estos últimos se adoptará en el seno de un órgano específicamente previsto a tal efecto: la Conferencia para la integración de los *Länder* (*Integrationskonferenz der Länder –IKL-*). Dicha Conferencia, compuesta por los Presidentes de los gobiernos regionales y por los de sus Parlamentos (*Dieta*), así como por los componentes del *Presidium* del *Bundesrat*, representa los intereses comunes de los *Länder* en cuestiones relativas a la integración europea y presta asesoramiento sobre tales aspectos.

El voto de cada *Land* es emitido por el presidente de su Ejecutivo (*Landeshauptmann*), mientras que el Presidente de la Dieta regional y los miembros del *Presidium* del *Bundesrat* solo tienen derecho de voz pero no de voto. La conferencia trabaja a través de un particular procedimiento orientado fundamentalmente a la adopción de una posición común: se considera que ésta ha sido alcanzada cuando haya obtenido el voto favorable de por lo menos cinco *Länder* (sobre un total de 9) y ninguno haya votado en sentido contrario. De no alcanzarse las exigencias referidas, se entiende que no hay posición regional común, limitándose la Federación

a la simple toma en consideración de las opiniones expresadas por los *Länder* (obviamente, sin carácter vinculante para aquélla).

c) La ausencia de momentos cooperativos: el método belga y sus dificultades

Diversamente de los modelos cooperativos vigentes en Alemania y Austria, el caso belga se caracteriza por la ausencia de mecanismos formales de colaboración y por la presencia de una intensa cultura en dicho ámbito. En defecto de una instancia que canalice la colaboración entre las regiones/comunidades y el Estado (análoga al *Bundesrat* alemán o a la Conferencia la integración existente en Austria), la participación de las entidades subestatales en los procesos decisionales europeos viene a sustituirse por un sistema específico que opera sobre la base del reparto de las competencias. Atendiendo a tal premisa se perfilan cuatro posibles procedimientos: cuando se trata de competencias exclusivas del Estado sólo a éste corresponde determinar la posición belga. Por el contrario, cuando nos movemos en el terreno de las competencias exclusivas de las regiones o de las comunidades, son éstas quienes establecen dicha posición. Dado que, sin embargo, las actuaciones comunitarias tienden a afectar a sectores competenciales distintos correspondientes, asimismo, a esferas territoriales diversas según lo dispuesto por la Constitución interna (artículo 35), resulta necesario establecer un criterio de prevalencia. De esta forma, vienen a crearse competencias concurrentes no previstas en el sistema constitucional belga y dependiendo de cuál sea el interés prevalente (estatal o regional/comunitario) se establece cuál es el nivel de gobierno al que corresponde la última palabra, manteniéndose inalterado el principio de que todos los territorios afectados participan y han expresado su opinión al respecto.

Un sistema tan complejo se explica sobre la base de las circunstancias que caracterizan el sistema de partidos en Bélgica. Carente de partidos federales, en la práctica se impone un consenso sustancial favorable a la transferencia de poderes decisionales a favor de las entidades infraestatales.

Más allá del concreto funcionamiento que este modelo presenta en la experiencia belga, éste resulta interesante en el marco del presente estudio, ya que pone de manifiesto la relatividad del

sistema interno del reparto constitucional de competencias, dada su posible (y más que probable) alteración por parte de la lógica de actuación europea.

d) Fórmulas cooperativas entre garantías jurídicas y garantías políticas: los *concordats* y la *devolution* británica

La ausencia de un organismo de participación institucional para las entidades subestatales en los procesos decisionales internos y la presencia de un sistema de reparto de competencias tendencialmente rígido, caracterizan el proceso de *devolution* experimentado en el Reino Unido desde finales de los años 90. A diferencia del caso belga, el ordenamiento británico presenta una elevada cultura cooperativa basada en una tradición constitucional orientada a gestionar a través de la vía convencional la solución de los problemas planteados.

En este contexto de fondo, el reconocimiento a Escocia (y en menor medida al País de Gales) del poder de participación en la formación de la posición común en el ámbito comunitario, así como de la facultad para desarrollar y aplicar los actos normativos europeos en su ámbito de competencias (*Scotland Act* 1998, especialmente, artículo 29.2 d), ha traído consigo la necesidad de articular mecanismos de colaboración, los cuales han funcionado en la práctica a través de canales no formalizados. Un papel determinante desempeñan, en este sentido, los *concordats*, acuerdos suscritos entre el gobierno central y las administraciones periféricas competentes y que tienen por objeto sectores específicos en los que la colaboración se impone. Debe advertirse de que a pesar de que tales acuerdos carecen de un fundamento normativo expreso y, asimismo, no resultan vinculantes en sentido estrictamente jurídico, gozan de un respaldo político de gran calado. Precisamente por ello, presentan una intensa eficacia práctica.

e) El sistema de las conferencias y la procedimentalización de las actividades cooperativas: el caso italiano

Respecto a sistemas de colaboración consolidados (como los existentes en Alemania y Austria), así como en relación con otros (Bélgica y Reino Unido) carentes de sedes institucionalizadas de cooperación, el caso italiano muestra perfiles propios a la hora de proceder a incorporar a las regiones a los procesos decisionales europeos. El ordenamiento italiano, especialmente tras las recientes reformas constitucionales operadas en 2001, aparece como una suerte de punto intermedio, equidistante de los dos modelos apenas referidos, cuyos rasgos definidores son los siguientes: por un lado, la ausencia de un organismo institucionalizado de colaboración y, por otro, la presencia de instrumentos procesales altamente formalizados.

La coordinación entre los gobiernos central y regionales se desarrolla esencialmente a través de dos momentos: La Conferencia Estado-Regiones (instituida de modo informal en 1983 y constitucionalizada tras la reforma de 2001) y el Comité Interministerial para asuntos comunitarios europeos (creado en 2005). A estos organismos se añaden, con funciones diversas, la Conferencia de presidentes regionales y de las provincias autónomas, así como la Conferencia de presidentes de las asambleas legislativas regionales. Como resulta evidente, el sistema cooperativo italiano se nutre de una variada gama de sedes institucionales. La riqueza orgánica, altamente positiva desde el punto de vista de la articulación plural de la voluntad común topa, sin embargo, con un grave inconveniente. A saber, las interferencias y solapamientos funcionales existentes entre las mismas como consecuencia del deficiente y, en ciertos casos, contradictorio diseño de las respectivas competencias.

Por su parte, las reglas de colaboración se articulan a través de distintos procedimientos orientados a consentir la participación de las regiones en la formación de la posición común (y, en determinados casos, a imponer al gobierno central la posición adoptada por las regiones, así como la obligación de recurrir al Tribunal de Luxemburgo para obtener la tutela de los intereses propios). En caso de no lograrse un acuerdo interregional o concurriendo supuestos de urgencia, el gobierno central goza de la facultad para imponer sus propios criterios. De este modo se garantiza un amplio espectro de procedimientos de colaboración.

### **3. Valoración prospectiva**

Finalizado el breve recorrido expositivo a través de los diferentes instrumentos que, según los distintos ordenamientos analizados, permiten a los entes regionales la configuración de su dimensión comunitaria, resulta necesario valorar en clave comparada los institutos analizados. En tal sentido, podemos individualizar, por lo que a las relaciones entre regiones y ordenamiento europeo se refiere, tres grandes modelos.

El primero, operante en el ordenamiento alemán, se caracteriza fundamentalmente por la presencia de fuertes instrumentos internos de cooperación, con una sede institucional privilegiada y circuitos colaterales de contactos que preparan el momento del acuerdo final. Se trata, desde diversos puntos de vista, de la solución más eficiente, correspondiéndose con el principio fundamental de la autonomía institucional predicado por los tratados europeos. Como contrapartida, sin embargo, este modelo topa con un límite intrínseco –y, por lo demás, insuperable- a la hora de representar las posiciones y los intereses de los territorios singularmente considerados.

Un segundo modelo de incorporación regional a los procesos europeos (Bélgica y Reino Unido) gira en torno a la representación asimétrica (individual o asociada) de los diversos actores subestatales. A diferencia del caso anteriormente referido, no emergen centros institucionales definidos ni procedimientos formalmente establecidos sino, antes bien, mecanismos de soft law cuya fuerza de obligar reside en la garantía política aportada por los sujetos que los utilizan. Precisamente por ello, su operatividad y eficacia prácticas terminan por depender de factores desprovistos de relevancia jurídica. Es en la arena política en la que se juega y se resuelve la partida.

Cierra la serie un modelo híbrido, expresión intermedia de los anteriormente referidos (el caso italiano), que evita el recurso exclusivo al modelo institucional, pero que al mismo tiempo viene a fijar las condiciones procesales mediante las que las regiones pueden acceder directamente al sistema decisonal comunitario. De esta forma, se afianza –aunque de forma todavía embrionaria- una cierto mecanismo de garantía jurídica. Un mayor ajuste del modelo, superando los problemas de coordinación existentes, pondría de manifiesto las innegables potencialidades inherentes al mismo.

A modo de conclusión, cabría afirmar que la tensión inmanente que existe entre la participación institucional y los procedimientos mediante los que ésta se lleva a cabo tiende a resolverse en la práctica, precisamente por las exigencias impuestas por la eficiencia comunitaria, tiende a superarse a través del recurso a fórmulas de derecho privado, mecanismos de soft law, o mediante la utilización de canales informales de interrelación. Con ello, se pone en evidencia que la superación de las referidas dificultades estructurales pasa por la necesaria articulación de adecuados mecanismos procesales, definidos en su esencia por normas constitucionales, pero cuyo concreto desarrollo corresponde de modo predominante al momento legal. En dicha labor, la definición de mecanismos jurídicos que garanticen la efectiva participación regional, así como la obligatoriedad de los acuerdos adoptados se presenta como otro de los puntos fundamentales. Estamos, sin embargo, ante un problema abierto, cuya resolución exige la definición de instrumentos que respondan a la complejidad derivada de los ordenamientos implicados.

### **3. El estado de la cuestión en España: reforma constitucional y reformas estatutarias**

#### **3.1 La reforma constitucional**

España es uno de los pocos Estados Miembros de la Unión Europea (UE) cuya Constitución todavía guarda silencio en torno al hecho de la pertenencia a dicha organización supranacional. Resulta evidente que el hecho de la adhesión comporta una serie de alteraciones en el ejercicio de los poderes estatales que, lejos de resultar irrelevantes para las CCAA, presentan una relevancia fundamental.

Consciente de esta situación de ‘autismo’ europeo en el que se encuentra nuestro máximo nivel normativo, el limitado programa de reformas constitucionales planteado por J. L. Rodríguez Zapatero en su discurso de investidura a la presidencia del Gobierno, procedió a incluir un punto específicamente dedicado a este asunto. Se trata de la denominada “cláusula europea”.

Solicitado el preceptivo, aunque no vinculante, dictamen al Consejo de Estado, éste ha llevado a cabo diversas consideraciones en torno la múltiple dimensión que suscita esta cuestión (“Informe sobre modificación de la Constitución”, [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)). Centrándonos en la faceta territorial de la cláusula europea, estima el máximo órgano consultivo de nuestro país que a pesar de las repetidas declaraciones del Tribunal Constitucional (TC) afirmando que la adhesión de España a la UE no altera el orden de competencias constitucionalmente establecido, la realidad apunta en un sentido contrario. Ante tal estado de cosas, sigue afirmando el Consejo, se han articulado una serie de medidas de carácter reglamentario y legal cuyos efectos, sin embargo, han resultado más que limitados en la práctica (apartado III. 6.3.1).

Llegada la hora de proceder a la constitucionalización de los mecanismos de participación regional en la fase de creación del derecho europeo (fase ascendente), el Consejo procede a formular una serie de afirmaciones de la máxima relevancia. A modo de premisa, se subraya la conveniencia de que la Constitución proceda a plasmar expresamente “los principios que han de inspirar la intervención de las CCAA en estos procesos y los objetivos que han de perseguir, teniendo en cuenta que hay medidas que sólo en el plano constitucional cabe adoptar” (apartado III. 6.3.1). Cabe concluir que la virtualidad territorial de la cláusula europea forma parte del contenido esencial de la misma y que, por lo tanto, una vez incorporada ésta resulta imprescindible “tomar nota” de sus implicaciones para las CCAA.

A partir de esta fundamental constatación de principio, el Consejo de Estado pasa a analizar las distintas soluciones que en este punto ofrece el derecho comparado. En tal sentido, consciente de la complejidad inherente al tema planteado así como las diferentes opciones reguladoras que el mismo permite, el Consejo procede a formular las siguientes indicaciones:

1. La Constitución debería *limitarse* a establecer un principio general de participación a favor de las CCAA, cuya intensidad se hace depender de la naturaleza la competencia regional afectada por la decisión comunitaria.
2. En relación con el foro institucional en el que desarrollar el derecho de participación autonómica, no se formula una solución concreta. Con independencia de cuál sea el

escenario elegido, el Consejo introduce una cláusula de salvaguardia (“sin perjuicio de”) respecto de las funciones del Senado, en tanto que cámara en la que están representadas todas las CCAA en pie de igualdad.

3. Sentado el marco constitucional de referencia, se afirma que el desarrollo de los concretos aspectos relacionados con las cuestiones planteadas debiendo ser objeto de una ley orgánica.

En relación con la fase descendente, esto es, con la ejecución e implementación de la normativa europea por parte de las CCAA (apartado 6.3.2), vuelve a reiterarse el hecho de la directa implicación de éstas en dicha labor, siempre y cuando la normativa de la UE tenga por objeto materias sobre las que aquéllas son titulares de competencias ejecutivas. La circunstancia de que para el Derecho comunitario el único responsable de las tareas ejecutivas sean los Estados miembros no ha de ser óbice para que se articulen a nivel interno mecanismos adecuados que permitan cohonestar la competencia autonómica con la salvaguardia del principio de responsabilidad internacional del Estado.

Tras exponer las soluciones que el derecho comparado ofrece con respecto a esta cuestión, el Consejo de Estado preconiza que la reforma constitucional se remita a una ley estatal de naturaleza orgánica “que desarrolle los supuestos de responsabilidad del Estado por incumplimiento del derecho comunitario que sean imputables a una CA y el procedimiento para repercutir dicha responsabilidad en la misma” (apartado III. 6.3.2). A este respecto, ninguna consideración se hace en torno a la disfuncional jurisprudencia que mantiene el TC en torno a la facultad autonómica para ejecutar normas comunitarias referidas a materias de su competencia. Ha de entenderse de forma implícita que, con la entrada en vigor de esta ley, el canon interpretativo utilizado de forma recurrente por el Alto Tribunal cambiará radicalmente de signo.

Para terminar y como ya se apuntó al tratar la configuración de la fase ascendente, una vez más se considera necesario dejar a salvo la hipotética intervención del Senado, en tanto que cámara de representación territorial. El análisis del dictamen del Consejo de Estado en la parte

dedicada a la cuestión europea ha ocupado el interés preferente de estudio en esta fase inicial de la investigación. A falta de otros indicadores normativos, dado que ninguna novedad se ha producido en este frente, o políticos, puesto que la reforma constitucional se halla en una fase de prolongado *impasse* caracterizado por la ausencia de propuestas formuladas por parte de los partidos más relevantes, los elementos de juicio a tomar en consideración se han limitado a las indicaciones formuladas por el máximo órgano consultivo.

### 3.2 Las reformas estatutarias

Como ya hemos tenido ocasión de afirmar con anterioridad, nuestro ordenamiento jurídico está atravesando una fase en la que se está produciendo una intensa remodelación de la morfología estatutaria. Desde diversas CCAA (Valencia y Cataluña ya han concluido los procesos de reforma. Por su parte, en Andalucía, concluida la fase de tramitación en las Cortes Generales, sólo resta la celebración del preceptivo referéndum popular para su culminación. En una fase menos avanzada, pero ya con sus respectivas propuestas de reforma estatutaria en el Congreso de los Diputados se encuentran las Comunidades de Aragón, Islas Baleares y Castilla-León) se ha puesto en marcha un ambicioso programa de reformas de la que es su norma institucional básica y cuya futura aplicación va a traer consigo importantes cambios en la configuración de la autonomía, según se ha venido entendiendo en estos 25 de descentralización política en España.

El alcance de los cambios estatutarios se presenta de forma particularmente relevante (tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa) en el ámbito de la Unión Europea. De ser una cuestión completamente obviada por los primeros textos estatutarios, la realidad europea pasa a obtener carta de naturaleza en las nuevas redacciones estatutarias. Tras 20 años de adhesión a la Unión Europea, el originario mutismo de los Estatutos toca a su fin, procediendo a incorporar una prolija serie de disposiciones cuyo análisis y valoración crítica ha de ser objeto de una particular atención.

La primera cuestión a subrayar es el *sui generis* carácter de los parámetros normativos establecidos a la hora de abordar las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea, situando en primer término al Estatuto como norma principal de referencia y

desplazando a un segundo plano lo dispuesto por la legislación del Estado (vid. los artículos 184 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y 230 del proyecto andaluz). Este modo de proceder no resulta jurídicamente acertado si tenemos en cuenta que el tratamiento de las cuestiones comunitarias aparece presidido por un acentuado carácter multilateral. Esto quiere decir que, dejando a salvo supuestos puntuales (en los que la naturaleza misma de la competencia afectada impone su tratamiento bilateral, sic. el sistema de financiación del País Vasco y Navarra o el régimen fiscal de Canarias), la regla general que rige las relaciones entre el Estado y las CCAA es la de la discusión y el tratamiento conjunto de los asuntos europeos. La lógica comunitaria, centrada de forma predominante en las relaciones con los Estados miembros en cuanto tales, impone este modo de proceder. Como ya hemos tenido ocasión de exponer más arriba, la presencia de representantes regionales en las delegaciones estatales se configura a partir de la necesidad de que éstos gocen del poder de vincular al Estado al que pertenecen. En dicho contexto, la eventual presencia de un representante autonómico no puede interpretarse en clave individual, esto es, de representación del interés propio de la Comunidad a la que se pertenece. Muy diversamente, el representante autonómico lo es de todas las CCAA, actuando en nombre de las mismas y en el marco de la delegación estatal.

Por otra parte, y como consecuencia de esta premisa, el orden de los referentes normativos que presentan los Estatutos no es el adecuado, puesto que la pauta debería marcarla la legislación estatal y sólo, a partir de ésta, podrían intervenir las normas estatutarias. Esta es la regla que, por lo demás, se observa en aquellos Estados miembros de la UE con una estructura territorial interna políticamente descentralizada. Así sucede en la República Federal Alemana, ordenamiento en el que las previsiones constitucionales establecidas por su Ley fundamental son objeto de desarrollo, como ya se ha indicado, por una ley específica (Ley de cooperación entre el Bund y los Länder). Siendo éste el marco fundamental de referencia, por su parte, las constituciones de los Länder nada añaden al respecto. A una solución similar se llega en Italia, ordenamiento en el que la normativa estatal en materia de relaciones con la UE (en la actualidad, la Legge Buttiglione, de 2005) marca la pauta determinante a los estatutos regionales, limitándose éstos a asumir tal normativa.

Planteada la cuestión en estos términos, puede afirmarse que las posibilidades de actuación autonómica en sede europea diseñadas por las previsiones estatutarias condicionan necesariamente su plena efectividad y directa aplicación a que exista coincidencia entre éstas y lo que prevea la legislación estatal. En caso de controversia, esta última desplazará a aquéllas. Consciente de esta situación de fondo, debemos subrayar que, como regla general, el Estatuto andaluz ha adoptado una actitud mucho más realista que el catalán, marcando significativas diferencias. Buena prueba de ello son los preceptos (vid. artículos 231 y 232) relativos a la participación de Andalucía en los procesos de decisión de la UE, señalando expresamente que la misma se llevará a cabo “en los términos que legalmente se determinen”. A partir de esta sustancial modulación, el contenido de la regulación estatutaria cobra una nueva dimensión.

Sentada esta premisa fundamental pasamos, a continuación, a presentar los hitos fundamentales que, en materia de relaciones con la UE, incorporan los nuevos estatutos. Hemos de aclarar que ponemos en evidencia los aspectos generales en torno a los que se ha generado una general concurrencia, siendo conscientes de la existencia de diferencias y matices puntuales.

Desde la referida perspectiva genérica, se contempla la existencia de un deber estatal de información sobre cualquier actividad desarrollada por la UE (iniciativas, propuestas y proyectos normativos, etc.), así como de los procesos ante la jurisdicción comunitaria en los que España sea parte y en tanto aparezcan implicadas competencias o intereses autonómicos. En tanto que plasmación expresa del principio básico de colaboración que rige los Estados descentralizados, también aparece prevista la potestad que asiste a las CCAA de dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes en materia europea.

En relación a la participación autonómica en actividades de índole normativa propiamente dicha o relacionadas con la misma, queda establecida la siguiente regulación:

a) Por lo que se refiere a la fase ascendente, esto es, al proceso en el que se gesta la voluntad estatal ante los órganos de la UE, se distinguen dos niveles, el interno y el propiamente comunitario. En el primer caso, la afirmación del derecho de participación autonómica se

subordina a lo previsto, como no puede ser de otra forma, por la legislación del Estado. En este sentido, los Estatutos introducen una importante apostilla, estableciendo que la respectiva Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente. En los demás casos, esto es, en la generalidad de los mismos, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan a tal efecto. Nuevamente, hay que llamar la atención sobre el hecho del orden de supuestos establecido por el Estatuto, situando en primer lugar la hipótesis de la bilateralidad (que, en la práctica, es la excepción) y desplazando a un segundo término los supuestos inspirados por el principio de multilateralidad (esto es, aquellos que integran la regla general de actuación de las CCAA). En este sentido, no cabe perder de vista que el locus institucional en el que las CCAA concurren para exponer su posición es el de las conferencias sectoriales.

En cuanto al valor atribuido a la posición/voluntad manifestada por las mismas, éste presenta carácter variable, dependiendo de la naturaleza de la competencia afectada por la futura disposición/actuación comunitaria. Así, si se trata de una competencia cuya titularidad corresponde en exclusiva al ámbito autonómico, la posición expresada por la CA resulta “determinante” para la formación de la posición estatal. Estamos ante una previsión normativa que, en parte, reproduce parcialmente la regulación de la materia actualmente vigente (y que está recogida en el Acuerdo sobre participación interna de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado, adoptado por la CARCE en noviembre de 1994). En los demás casos, dicha posición deberá ser oída por el Estado. A modo de novedad, se procede a atribuir un efecto similar (esto es, determinante) a la posición adoptada, independientemente de la competencia afectada, para el caso de que de la propuesta o iniciativa europeas se puedan derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para la CA. En este supuesto nos hallamos ante una previsión directamente inspirada en la regulación contenida la Constitución de la República Federal alemana.

Por lo que respecta a la capital cuestión de qué haya de entenderse por ‘efecto determinante’, tanto los Estatutos como el acuerdo de la CARCE se cuidan de no utilizar el término vinculante. De ello, no puede deducirse que la posición expresada por las CCAA posea

un carácter meramente orientativo, aunque tampoco cabe afirmar que goce de fuerza de obligar. Por lo general, y en los escasísimos supuestos en los que las CCAA se han puesto de acuerdo y han formulado una posición común, debe ponerse de manifiesto que el Gobierno de la nación ha seguido el criterio expresado por aquéllas. Ahora bien, no puede pasarse por alto que nos movemos en el terreno de lo meramente político y al margen de vínculos de naturaleza estrictamente jurídica.

2. En relación a la fase comunitaria de formación de la voluntad, se dispone la presencia directa de cada Comunidad Autónoma en las instituciones europeas. Reiterando que la eficacia de este tipo de previsiones depende directamente de lo que al respecto disponga la normativa estatal, los supuestos de participación así como los órganos en los que ésta tiene lugar son los siguientes:

1) Cuando se traten asuntos de la competencia legislativa autonómica, se prevé la participación regional en el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y la Comisión.

2) Si tales asuntos afectaran a las competencias exclusivas de la CA, corresponderá a ésta la representación y presidencia ante dichos órganos.

Hay que aclarar que tales previsiones resultan doblemente inaplicables, atendiendo a la normativa actualmente vigente en nuestro ordenamiento: por un lado, las CCAA no actúan de forma aislada e individual ante las instancias comunitarias, sino en el marco de la delegación estatal y en nombre de las restantes autonomías. Por otra parte, de contar con un representante autonómico, la presidencia de la representación española en el seno del Consejo de ministros se reserva en exclusiva para el representante estatal (Acuerdo adoptado por la CARCE en diciembre de 2004).

3) La designación de miembros en la representación permanente de España en los organismos e instituciones de la UE aparece prevista de acuerdo con el Estado. Esta previsión debe entenderse igualmente referida a la necesidad de lograr un acuerdo con las restantes

CCAA. Ninguna CA aisladamente, sin contar con el consenso de las demás, puede acometer tal operación. Más correcto resultaría entender que cada Comunidad puede “proponer” su designación, pero no proceder directamente a ésta.

b) La regulación de la fase descendente, esto es, de la actividad referida a la implementación y ejecución de la normativa comunitaria por parte de los actores nacionales, establece que ésta será acometida por las Comunidades Autónomas en las materias de su competencia. Esta disposición resulta importantísima a la hora de lograr una efectiva preservación del ámbito competencial constitucional y estatutariamente atribuido a las CCAA. Tal apreciación cobra una particular relevancia cuando nos movemos en el terreno de las directivas comunitarias, dado el carácter de normativa marco inherente a dichas normas y el amplio margen de maniobra concretizadora del que gozan sus receptores. De este modo, si una directiva tiene como objeto una competencia autonómica, corresponde a este ámbito institucional su desarrollo y no al Estado central. Así ha sido declarado constantemente por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias. No obstante, hay que subrayar que como consecuencia del uso abusivo que desde el Estado se ha hecho del concepto de bases (ley de bases, legislación básica, etc.), este efecto atributivo ha sido neutralizado de forma sistemática. El resultado práctico ha sido la sistemática expropiación de la capacidad autonómica para desarrollar la normativa comunitaria. Precisamente esta insatisfactoria situación está en la base de la cautela introducida por los nuevos Estatutos, indicando taxativamente que en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, las CCAA podrán adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

c) Referencia a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: Previsión de un genérico deber de consulta a los parlamentos autonómicos con carácter previo a la emisión del dictamen por las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el derecho comunitario. Como se sabe, tales principios han sido objeto de un tratamiento normativo específico (en un protocolo *ad hoc*) por parte del Tratado de Constitución Europea. Aunque éste no se encuentra en vigor, la activación independiente del mismo (al margen de lo

que finalmente suceda con aquél) está siendo objeto de particular interés por parte de algunos Estados miembros, según se verá más adelante.

Dependiendo de la solución que finalmente se adopte con respecto a tales principios, por el momento, la normativa estatutaria resulta inaplicable. Por otra parte, tampoco cabe ignorar que de tomarse la decisión de activar el protocolo sobre proporcionalidad y subsidiariedad, ello obligaría a una previa adaptación de los reglamentos que rigen la organización y funcionamiento internos de las Cortes Generales. Así pues, la efectividad de la previsión estatutaria mencionada acaba por depender de una doble condición previa sin cuya realización resulta aquélla resulta de imposible aplicación práctica.

d) Actividad desarrollada ante las instancias jurisdiccionales comunitarias: La eventualidad de que las Comunidades Autónomas presenten directamente acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE queda condicionada a lo que establezca la legislación comunitaria. Hay que poner de manifiesto que, en términos prácticos, las posibilidades autonómicas de acceder a dicho tribunal resultan muy reducidas, dado que en la normativa europea actualmente en vigor la legitimación directa para presentar recursos ante dicha instancia aparece reconocida exclusivamente a favor de los Estados miembros y las instituciones comunitarias. En dicho contexto de referencia, la probabilidad de que otros entes territoriales al margen de los Estados gocen de tal posibilidad viene reconducida al recurso individual previsto en el artículo 230.4 del TCE.

Conscientes de esta situación de fondo, los estatutos formulan una pretensión mucho más realista, estableciendo la facultad autonómica de instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Luxemburgo para la defensa de sus intereses.

e) Finalmente, los estatutos vienen a incorporar preceptos en los que se hace referencia a las relaciones de la Comunidad Autónoma con otras regiones europeas. Sobre la base de intereses y objetivos comunes, se diseña una actividad orientada hacia la promoción de la cooperación y al establecimiento de relaciones con aquéllas. El carácter territorialmente limítrofe

(zonas transfronterizas) de las regiones implicadas suele utilizarse como criterio fundamental a la hora de poner en marcha tales actividades cooperativas.

### **3.3 Diagnóstico de la situación descrita:**

A la luz de las consideraciones expuestas a lo largo de este epígrafe, la primera conclusión que emerge es la necesidad de que nuestro texto constitucional se haga eco de la integración en la Unión Europea. La preservación y correcta articulación de las competencias atribuidas a las CCAA exige una adecuada regulación en sede constitucional, sin que esta fundamental cuestión pueda seguir en la antesala del máximo nivel normativo por más tiempo. La situación política que vive nuestro país, no caracterizada precisamente por el necesario ambiente de consenso, nos presenta un panorama nada halagüeño de cara a la cristalización del programa de reformas constitucionales planteado desde el Gobierno. De esta forma, y a no ser que el contexto institucional experimente un radical cambio de orientación, todo apunta al mantenimiento de la insatisfactoria situación actual.

Una expresión concreta del malestar autonómico existente en el terreno de las relaciones con la Unión Europea es la regulación incorporada por los Estatutos en sus nuevas redacciones. En defecto de una adecuada respuesta constitucional, agravada por lo demás por la insatisfactoria regulación que el tema presenta en el terreno de la legalidad ordinaria, los estatuyentes han pasado directamente a la acción y, como se ha visto, han procedido a incorporar una prolija gama de disposiciones en materia de relaciones con la esfera comunitaria. El carácter marcadamente unilateral que preside tales regulaciones, así como su necesaria subordinación a lo dispuesto en sede estatal, se afirman como elementos determinantes a la hora de limitar sustancialmente (cuando no de impedir) la directa aplicación e inmediata efectividad de las mismas. En esta tesitura, las novedades estatutarias, lejos de aclarar el panorama, vienen a complicarlo ulteriormente, puesto que habiendo creado esta intrincada maraña normativa, el futuro legislador estatal habrá de enfrentarse a una delicada tarea (tanto desde el punto de vista político como jurídico) de deslinde y afirmación competencial.

Si las estrategias de participación regional en la UE se definen a nivel interno, las posibilidades de acción han de quedar establecidas en la misma Constitución, correspondiendo

su posterior desarrollo y concretización a la ley estatal. Una vez cubiertas dichas etapas iniciales queda expedita la vía a la regulación estatutaria. En defecto de los cimientos generales, la construcción autonómica carece de necesaria base. Precisamente por ello, su solidez es mínima y su estabilidad altamente precaria.

#### 4. Sobre la noción de *gobernanza* como concepto metodológico adecuado para la comprensión del marco institucional europeo: notas introductorias para una reflexión teórica y metodológica

##### 4.1 Ubicación conceptual del término

Considerada como uno de los marcos fundamentales de referencia para la comprensión del fenómeno del intervencionismo público en el contexto contemporáneo, la noción de *gobernanza* ha experimentado en Europa un espectacular desplazamiento al centro mismo de la arena de debate tras la publicación del *Libro Blanco* de la UE de 2001. Pero precisamente esta posición de centralidad es la que ha suscitado a la postre el desencadenamiento de todo un cúmulo de interrogantes y la apertura de un amplio debate cuyo sentido se expresa en parte escépticamente en el título del más importante de todos ellos: “*¿Mountain or molehill?*” (traducible como “¿Montaña o montoncito de arena?”), desarrollado en el marco del Programa Jean Monnet.

Si en sus proyecciones originarias (la referencia más clásica en este sentido sería Renate Mayntz) se entendía a la *governance* como un concepto metodológico que apuntaba a la concepción de un marco de horizontalidad interactiva en los procesos globales de desarrollo del intervencionismo y de la acción pública, fundamentalmente en la escala local y regional, la incursión posterior de enfoques procedentes tanto del campo jurídico como de la más clásica politología ha introducido todo un conjunto de elementos distorsionantes que, al mismo tiempo que acentúan la intensidad del debate, parecen reflejar a veces visiones simplificadas y reduccionistas que conllevan el riesgo evidente de un uso meramente retórico y artificioso del concepto, a modo de moda académica para uso diletante de intelectuales modernos. De ahí la necesidad de acudir a una aproximación conceptual algo más abierta que al mismo tiempo debería implicar lógicamente un marco de diálogo canalizado desde distintas corrientes y

enfoques, lo que supone aceptar y debatir percepciones a veces relativamente disociadas del concepto.

En sus inicios, el uso de la noción de *governance* aparece aplicado más bien al ámbito de la gestión pública, aunque al tratarse de una noción expansiva, al cabo del tiempo su proyección se acaba situando más allá de la pura dimensión referida a la gestión eficiente de servicios públicos. Se ha afirmado en este sentido que en realidad sus raíces teóricas serían muy plurales, reflejando una multitud de aportaciones diferenciadas desde campos tan diversos como la economía política, relaciones internacionales, corporativismo, teorías de la organización pública, *policy analysis*, estudios sobre el desarrollo (e incluso determinados autores detectan cierta influencia de Foucault).

Sin embargo debe tenerse en cuenta que por ahora no constituye en rigor una auténtica teoría *normativa* de la que sean susceptibles de deducirse determinadas prescripciones o cálculos intercausales o de probabilidad, sino más bien un tipo de *framework* que opera en clave metodológica muy abierta. Por lo tanto, más allá de usos retóricos o redundantes no cabe afirmar que la noción de *gobernanza* suponga hasta ahora un claro cambio general de paradigma, aunque parece evidente el interés creciente desde distintos enfoques en la medida en que marca nuevos ejes de preocupación y de focalización científica para el estudio de la acción pública en la escala multinivel, con evidentes consecuencias potenciales cuando se trata de su traslación a la práctica.

#### **4.2 Dimensiones fronterizas: sus relaciones con el gobierno y la gobernabilidad**

Probablemente una de las razones fundamentales de la centralidad adquirida por el debate se deba precisamente a su ubicación fronteriza con la propia noción de gobierno (o de acción de gobierno) tan esencial en la evolución del estado social contemporáneo. Por eso, una visión coherente del nuevo concepto exigiría lógicamente partir de una percepción amplia de la noción de acción de gobierno. Para Garry Stoker, por ejemplo, el mayor desafío de la noción de gobernanza sería precisamente el de afectar a la tradicional visión constitucional del gobierno. En este sentido una primera aproximación derivaría de la distinta proyección que asume la noción

de gobernanza en relación con algunas de las categorías tradicionales desde las cuales se visualiza el bloque gobierno-administración:

<i>DIMENSION POSITIVA</i>	<i>DIMENSION NEGATIVA</i>
HORIZONTALIZACIÓN, EFICACIA, TRANSPARENCIA	JERARQUÍA, EFICIENCIA, OPACIDAD
PRACTICAS	NORMAS
DIMENSIÓN DINÁMICA	DIMENSION ESTÁTICA

Pero avanzando algo más allá de nociones elementales de ubicación conceptual, podemos tratar de perfilar el concepto a partir de una doble variable analítica que nos permite percibir mejor sus perfiles:

#### *A) Dimensión estructural-sistemática*

Mientras las percepciones tradicionales de la dimensión gobierno se suelen limitar en efecto al análisis de su estructura institucional formal, abundando en enfoques formalistas que se elaboran desde una perspectiva estática, la *gobernanza* tendría en cambio una dimensión esencialmente procesual y dinámica, implicando al mismo tiempo una visión no unitaria del gobierno, sino su entendimiento como un conjunto de esferas institucionales diversas que tienen capacidad para adaptarse a la complejidad del sistema, incluyendo también la presencia de circuitos privados y sociales (voluntarios o tercer sector). Esta dimensión fronteriza le permite proyectarse mejor en la esfera regional o local, donde se produce una mayor proximidad a la dinámica de redes y a los procesos participativos que conducen hacia el funcionamiento efectivo de la cooperación interinstitucional. Por otra parte, su ubicación inicial en ámbitos fronterizos entre lo público y lo privado le permitiría entender mejor la capacidad para ajustarse operativamente a entornos de servicios privatizados: donde incide pues en el campo de la "*regulation*" entendida como una dimensión ampliada de lo normativo.

En todo caso, desde el punto de vista estructural parece que la originalidad del nuevo enfoque deriva de su dimensión rupturista respecto de las visiones tradicionales: o sea, frente a

la concepción de un orden impuesto vía poder coactivo y capacidad sancionadora, se trataría ahora de focalizar la acción pública como un proceso que se genera a través de acuerdos y procesos de mutuo ajuste, sin llegar a ser impuesta externamente.

### ***B) Dimensión funcional***

En cuanto a su proyección funcional, el debate se ha centrado fundamentalmente en torno a la colisión con las nociones de gobierno y gobernabilidad. Tanto en una dimensión de pura coexistencia, como incluso de auténtica alternativa en el sentido de “*gobernanza sin gobierno*”, según la expresión acuñada por Rhodes. Cabe afirmar en consecuencia que tras el debate sobre la gobernanza se manifiesta toda la larga inercia de posiciones escépticas ante las capacidades reales de gobernar de los gobiernos contemporáneos, en términos de capacidad efectiva de dirección del conjunto de la acción pública. Lo cual, más allá del tradicional discurso de la doctrina anglosajona, acaba afectando igualmente a la doctrina continental europea en una línea de continuidad crítica que se sitúa en torno a las insuficiencias de algunas de las categorías o concepciones tradicionales aplicables a la acción de gobierno, como la de *indirizzo politico*.

Al mismo tiempo reflejaría la prevalencia de todo un conjunto de factores tanto internos como externos (o ajenos a los propios gobiernos) que condicionan en la práctica su actuación. De ahí la proximidad del enfoque con el ámbito propio de las políticas públicas (*policy analysis*) o incluso con las pretensiones de revisar la propia concepción autónoma y autorreferencial de los ordenamientos jurídicos (al menos en el marco europeo, debido a la creciente interdependencia recíproca). Se trataría pues de tener en cuenta, más allá de concepciones formalistas consagradas, las dificultades reales de la acción de gobierno entendida como acción intervencionista que debe operar eficazmente en entornos sociales y socioinstitucionales complejos. Adicionalmente, y desde esta dimensión funcional, el postulado de la gobernanza implicaría una clara superación de los elementos meramente cosméticos de la acción gubernamental así como de los inevitables riesgos de la no-acción.

La interrogante sería si, ante este tipo de riesgos, son posibles otras formas de dirección de los asuntos públicos. En primera instancia surge así la hipótesis de los *networks*, tanto entre

sociedad y estado como entre diferentes esferas institucionales sean interiores o exteriores, entendidos como soporte de nuevos modelos para concebir la acción gubernamental: lo que implica enfrentar la acción pública desde nuevas de formas de cooperación. Por lo tanto *governance* sería una forma de gobierno en cooperación.

Sin embargo debe advertirse críticamente que situarse en torno a los *networks* constituye una forma relativamente “débil” de entender la acción de gobierno, en el sentido de que metodológicamente se trata de un marco y no de un contenido. Una observación escéptica del problema nos sugeriría naturalmente que, en realidad, tal modo de configuración de la acción ha existido siempre (aunque operando frecuentemente dentro de esferas no visualizadas): en consecuencia, la cuestión a dilucidar es si la eclosión del debate sobre la gobernanza en realidad no estaría constatando la aparición de un cambio lo suficientemente sustancial en términos históricos como para volver la vista hacia este nuevo enfoque. Con el horizonte teórico de que la *governanza* implicaría sustituir o reemplazar a la noción de gobernabilidad.

Podemos comprobar así el juego dual de algunas de las derivaciones que se deducen de ambas categorías:

<i>GOBERNABILIDAD</i>	<i>GOBERNANZA</i>
MERA ESTABILIDAD POLITICA	EFICACIA ACCIÓN INTERVENSIONISTA
CONTROL POLITICO SOBRE INSTITUCIONES	USO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS AL SERVICIO DE OBJETIVOS
DIMENSION ESTATICA O PASIVA. RIESGOS DE NO-ACCION	EFICACIA, EVALUACIÓN, COORDINACIÓN MULTI-NIVEL
RESPONSABILIDAD MERAMENTE ELECTORAL	PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA, CONTROL

#### 4.3 Sobre las potencialidades prácticas del concepto de gobernanza

Sentadas las anteriores bases teóricas, nos proponemos abordar a continuación el estudio de los cambios que la gobernanza implica para la morfología de las actuaciones

públicas. En este sentido, la incorporación de las esferas subnacionales resulta determinante. La exploración, pues, de las potencialidades que la aplicación de la gobernanza en el nivel regional trae consigo de cara a las dinámicas europeas se configura como objetivo prioritario. De este modo, una vez establecido el arsenal conceptual básico se pasará a la consideración de la vertiente empírica.

Adentrándonos en el análisis de las implicaciones prácticas de la nueva noción, los primeros problemas empíricos se producirían a la hora de comparar el paradigma teórico con las claves de evolución de la propia realidad. Y es que un balance histórico provisional nos sugeriría que algunas de las redes existentes en la escala territorial, tanto regional como local, no han demostrado hasta ahora gran eficacia. ¿Es un problema de deficiencia en los diseños legales o de mal uso de tales diseños en la práctica? Si pensamos por ejemplo en los modelos de cooperación local (tipo mancomunidad, consorcio, etc.), o en los modelos de red sobre los que operan los programas Unión Europea, la interrogante central sería si el problema reside en la existencia de tales redes entendidas como soportes previos para la acción, o más bien en el uso efectivo de las mismas, o sea, en la interacción efectiva entre red social y organizaciones públicas, conforme a esa dimensión dinámica que caracterizaría a la noción de gobernanza.

De donde resultaría que el problema se sitúa más bien en torno a cuestiones de estilo o de estrategia en la puesta en práctica de la acción pública. La noción de “*strategizing*” se convierte así en un elemento instrumental nuclear sin el cual el marco procesual de los sistemas de red carecería de orientación práctica. Podemos en consecuencia formular la conclusión provisional de que, en la práctica, existe gobernanza cuando se trata de gobernar consiguiendo consecuencias o efectos deseados sobre la esfera social, y no cuando se trata de asegurar el mantenimiento en el poder en clave de mera gobernabilidad.

En consecuencia el paso de la dimensión descriptiva a la dimensión analítica implica entrar a discutir la “sustancia” de la propia acción pública gubernamental, lo que supondría en primer lugar el replanteamiento de la propia función de *indirizzo* o de impulso político, tal como se desarrolla en el periodo de apogeo del estado social (es decir, desde una dimensión verticalista y jerarquizada abarcando al conjunto del estado): probablemente algunas de las

claves de ese cambio tengan una respuesta adecuada en la vinculación de la propia función de dirección a las *capacidades* ("capabilities") del gobierno

*Las "capacidades" de gobierno según Weaver y Rockman*

1. Capacidad de definir y mantener prioridades en el marco conflictivo de demandas del sistema (*priority setting*).
2. Capacidad para asignar recursos en los sectores más efectivos (*resource targeting*).
3. Capacidad de innovar en aquellos supuestos en que las viejas políticas fallan (*policy innovation*).
4. Capacidad de coordinar objetivos enfrentados o en conflicto dentro de un conjunto coherente (*coordination on conflicting objectives*).
5. Capacidad de imponer pérdidas o frenar a los grupos más poderosos (*loss imposition*).
6. Capacidad de representar intereses difusos o desorganizados, además de los intereses concentrados.
7. Capacidad de asegurar una implementación efectiva de las políticas una vez que han sido definidas (*policy implementation*).
8. Capacidad de asegurar una cierta estabilidad a estas políticas o programas de acción con el objetivo de que tengan tiempo de producir sus efectos (*policy stability*).

9. Capacidad de establecer y mantener compromisos internacionales tanto en el ámbito comercial como de la seguridad, permitiendo su estabilización en el tiempo.

10. Capacidad de gestionar los conflictos políticos (*cleavages*) evitando que la sociedad degenere en una especie de “guerra civil”.

Entrando pues en la necesidad de ubicar a la función estratégica como marco de interacción de tipo relacional (es decir, en lo que podíamos considerar como una síntesis entre concepciones causales y concepciones procesuales e interactivas) debe recordarse la aportación de Paula Jarzabkowski, quien distingue cuatro ámbitos de incidencia de las líneas estratégicas de acción gubernamental sobre las redes socioinstitucionales (es decir, tanto esferas institucionales como *policy communities*):

a) Ambito pre-activo, que operaría de forma previa y en el exterior de las propias organizaciones afectadas.

b) Ambito procesual, afectando al marco estructural en el que se introduce la acción, implicando normalmente la movilización de recursos de financiación así como el propio diseño organizativo.

c) Ambito interactivo que implica el desarrollo de tareas de orquestación estratégica, así como procesos de interacción entre los distintos directivos públicos afectados. En todo caso implicando una clara dimensión persuasiva, donde no se trata en rigor de dictar órdenes sino de comprometer a todas las unidades públicas y a sus redes sociales de acción en proyectos estratégicos compartidos.

d) Ambito integrativo, que implicaría la posibilidad de reintroducir decisiones o rectificaciones a lo largo del proceso.

## **5. La subsidiariedad o el reto de acercar las dinámicas comunitarias a los entes regionales**

Rebosante de sugerencias, el principio de subsidiariedad es uno de los mayores retos normativos que la Unión Europea tiene por delante. Desde su incorporación a los Tratados europeos, en Maastricht, los debates acerca de la implementación del principio en los procesos de toma de decisión europeo continúan sucediéndose. La búsqueda de la fórmula mágica, de la combinación apropiada que haga de la subsidiariedad un auténtico criterio de discernimiento de la esfera responsable del ejercicio de competencias en la Unión Europea sigue activa. El desafío, por otra parte, es que el desarrollo de procedimientos de aplicación del principio no introduzca más complejidad en los ya cargados procesos normativos. La búsqueda es una tarea constituyente, aglutinante de esfuerzos institucionales, asignatura pendiente e incógnita abierta.

En relación con las regiones con competencias legislativas dentro de la Unión Europea, la insistencia en hacer de la subsidiariedad un auténtico principio normativo se relaciona directamente con los esfuerzos de estas autonomías regionales por lograr su reconocimiento constitucional en ese ámbito. Su deseo es que el principio de subsidiariedad sirva como instrumento de inclusión de las regiones en los procesos de decisión sobre el ejercicio de competencias de la Unión Europea. Pero para conseguir tal objetivo, hay muchas preguntas frente a las que es necesario encontrar una respuesta firme.

La primera, y preclusiva, sería la de si la subsidiariedad es en realidad conceptualmente útil para la causa regional en Europa. ¿Qué construcción dogmática de la subsidiariedad respaldaría esa firme apuesta por la vocación regional del principio? A continuación, vendrían las cuestiones de detalle. Por una parte, las normativas: ¿cómo tendría que ser la configuración del principio en los textos de los Tratados para estar a la altura de tales expectativas? Por otra parte, las procedimentales: ¿qué habría que decir, o mejorar, sobre el procedimiento que regula su

aplicación y su control institucional? Finalmente, jurisprudenciales: ¿qué tendría que ajustarse en la interpretación que el Tribunal de Justicia viene haciendo sobre éste principio?

Una buena forma de enfrentarse a todos estos interrogantes es una afirmación contundente. Por ejemplo, la de que el principio de subsidiariedad es una reclamación original de los actores regionales europeos, a través de la cual esperan conseguir su incorporación al espacio público europeo, como entidades jurídico-políticas singulares y como actores constitucionales individualizados respecto a sus Estados de pertenencia. A partir de esta toma de posición inicial, el resto de cuestiones pueden ser analizadas en un intento de ofrecer una visión lo más completa posible del horizonte que para las regiones proyecta una subsidiariedad constitucional.

### **5.1 El principio de subsidiariedad y el constitucionalismo de la Unión**

El hecho de que la Unión Europea haya trascendido su condición de organización internacional de integración para adoptar una naturaleza jurídico-política particular, envuelta en instrumentos de Derecho internacional y sazónada con ingredientes de constitucionalidad material, es causa directa de que el papel de las regiones en su seno se plantee más allá de los confines de la Constitución estatal. Ciertamente, sin el constitucionalismo actuante como motor silencioso de la integración, las relaciones entre la Unión y los Estados miembros funcionarían de modo excluyente. Seguiría siendo cierta la afirmación de que las formas de participación de las autonomías regionales en la Unión son sólo una cuestión estatal interna.

Sin embargo, desde que el Tribunal de Justicia se atrevió a realizar una interpretación constitucional del efecto directo de los Tratados, y desde que la misma ha ido calando en la forma en la que los Estados miembros reciben el Derecho comunitario, cada vez se hace más difícil mantener a las regiones con competencias normativas fuera de un esquema que comprende lo normativo-europeo como producto mixto de una subjetividad europea encarnada en ciudadanos y comunidades estatales. La concepción que trasluce una individualidad personal, comprendida como causa y consecuencia de la existencia de comunidades políticas superpuestas, europea y estatal, no tiene razón ninguna para marginar a lo regional. La región

no es sino otra comunidad más, junto a la europea y a la estatal, de referencia y de participación.

Dentro de este esquema abstracto, la subsidiaridad encaja a la perfección como principio de autonomía y de democracia procedimental. Al encomendar a los entes políticos mayores sólo aquellas tareas que los de menor ámbito de actuación, y más cercanos al ciudadano, no pueden desempeñar, la subsidiariedad contribuye al diseño de un esquema de comunidades políticas cuyas actuaciones, desde y al servicio del individuo, se complementan y coordinan entre sí. Sólo una dinámica de interrelación entre espacios públicos coordinados en función de las necesidades de realización de cada uno de ellos, puede ser respetuosa de las distintas aspiraciones de realización de lo individual y de lo colectivo. La orientación a potenciar –o salvaguardar– la autonomía de los entes políticos menores, más locales, o, si se prefiere, más cercanos al individuo, conforma a la subsidiariedad también como principio federal. Se ajusta al nuevo rumbo del proceso integrador, ya embarcado en dinámicas que fomentan, de hecho, un pluralismo ordinamental que tiene en el Estado federal su más cercano antecedente.

La comprensión constitucional de la UE, impregnada de federalismo, da entrada a la necesidad de convertir el principio de subsidiariedad en un elemento de *integración a través de la contención*. Se pretende que la actuación del poder público europeo no tenga efectos anuladores o impeditivos del desarrollo de funciones propias de los entes estatales y regionales. La subsidiariedad se entiende, en consecuencia, como principio político. Y su inclusión en los Tratados europeos lo asienta como principio jurídico-político.

Dentro de las distintas menciones que tiene en el Derecho originario de la Unión, la central es la que se refiere a las posibilidades de actuación de los distintos poderes públicos que conviven en un mismo espacio global (artículo 5 TCE). La subsidiariedad se convierte de este modo en posible principio del constitucionalismo europeo. En concreto, un constitucionalismo que se formula como construcción intersubjetiva de la ciudadanía europea junto a sus poderes públicos regionales, estatales y supranacionales.

## 5.2 El destino regional de la subsidiariedad

A pesar del panorama posibilista que acabamos de presentar, lo cierto es que las dificultades para la vinculación jurídica entre el principio de subsidiariedad y las regiones con competencias legislativas en la UE no son pocas. La causa principal de tales obstáculos ha de rastrearse en el plano normativo, y está directamente relacionada con el origen convencional, jurídico-internacional, de las Comunidades y de la Unión Europea. La autonomía institucional, como principio de relación entre el ordenamiento jurídico comunitario y el de cada estado miembro, obliga a tratar como cuestión constitucional interna el asunto de la participación de las regiones en los procesos de decisión comunitarios.

Por esta razón, precisamente, es por la que, en un momento dado, las regiones empiezan a plantear la exigencia de mecanismos de participación dentro del ámbito europeo. Reclaman, así, la reconsideración de su situación como actores constitucionales, pues entienden que no lo son sólo en el espacio estatal, sino también en el europeo. En virtud de ello, demandan foros de participación institucional en el orden europeo que, por ahora, se concretan limitadamente en el Comité de las Regiones. Piden también instrumentos para reivindicar el respeto de sus ámbitos de competencia, como una legitimación expresa y especial ante el Tribunal de Justicia, aún no concedida. Entre las distintas estrategias, veamos cómo encaja la de la subsidiariedad en la crónica de las regiones en la Europa de la Unión.

### 5.2.1 Origen regional de la demanda de subsidiariedad

Desde la creación de las Comunidades en los años cincuenta, la progresiva ampliación competencial, fundamentalmente del Tratado CE, ha venido siendo un problema importante para las regiones con competencias legislativas. Mediante los Tratados comunitarios, y sus sucesivas reformas, los Estados han ido atribuyendo a la esfera europea el ejercicio de competencias sobre distintos ámbitos materiales, fundamentalmente económicos. Pero sobre tales ámbitos materiales no se proyecta sólo el reparto de competencias Unión-Estados miembros, sino también, en el caso de los Estados compuestos, el reparto interno Estado-Autonomías

regionales, cualquiera sea la identificación política de las mismas dentro de sus respectivos órdenes constitucionales.

El efecto de la atribución supone, por tanto, la posibilidad de desplazar a los entes regionales en el ejercicio de competencias que les son propias. En los procedimientos legislativos europeos, centrados en el Consejo, la defensa de los ámbitos de participación propios de los entes regionales queda, por lo general, en manos de los gobiernos estatales. Como consecuencia, materias sobre las que, desde un punto de vista interno, deberían decidir las regiones, pueden ser conformadas por las instituciones europeas. Y ningún elemento de los Tratados hace pensar en que las regiones puedan objetar nada al respecto.

En un momento dado, esta situación, empieza a ser objeto de discusión entre actores regionales europeos, que comienzan también a movilizarse y a crear sus propios foros paralelos de reunión a escala europea. En 1985, justo antes del Acta Única, se crea la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE). Cuando llega Maastricht, éste organismo ya tiene el recorrido suficiente como para pedir que su voz sea escuchada en los trabajos previos a las dos Conferencias Intergubernamentales que desembocan en el TUE. La subsidiariedad, se reclama en 1991 por como elemento constitucional de los Tratados y como principio definidor de las competencias comunitarias. El deseo de las regiones, lideradas por los *Länder* alemanes, es que se incluya la expresa mención de la dimensión subestatal de las políticas comunitarias, preservando así la capacidad que las propias constituciones estatales les reservan en los ámbitos materiales compartidos con las Comunidades. Castro Ruano recoge la mención de la subsidiariedad que proponía la ARE: “La Comunidad ejecutará las competencias que conforme a este tratado le incumben, sólo si y en cuanto sea necesario el actuar de la Comunidad para lograr de una manera eficaz los objetivos indicados en este tratado y si para ello no bastaran las medidas de los Estados-miembro individuales *o de los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas*”.

Sin embargo, la referencia a los entes subestatales no fue incorporada a la definición de subsidiariedad. La configuración normativa del principio de subsidiariedad, que se ha mantenido

idéntica a pesar de las reformas de Amsterdam y Niza, sólo encuentra en pequeños resquicios colaterales la posibilidad de ser identificada como elemento de integración regional.

### 5.2.2 El *rapto* de la subsidiariedad

En efecto, el *rapto* de la subsidiariedad por parte de los Tratados e instituciones europeas dejó a las regiones fuera de los procedimientos de aplicación y control del principio. Y si la definición normativa del principio de subsidiariedad se mantiene idéntica desde el año 1992 no es, paradójicamente, porque el funcionamiento del principio haya sido acorde con las expectativas que el mismo había creado. En el periodo de tiempo que transcurre entre los Tratados de Maastricht y Amsterdam, las instituciones europeas concentran algunos esfuerzos en desarrollar criterios y requisitos de interpretación y aplicación del principio. El fruto de estos esfuerzos es el Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam, que se encarga de diseñar un procedimiento para la aplicación de la subsidiariedad y de la proporcionalidad.

Pero todo este trabajo de desarrollo se basa en la dicción del artículo 5 TCE, en la que las referencias a la dimensión regional de la subsidiariedad están absolutamente ausentes. En el 5 TCE, tras determinar la atribución como mecanismo de determinación de las competencias comunitarias, se especifica que “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no pueda ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

Como se puede comprobar, las regiones como sujetos a tener en cuenta en la evaluación de objetivos, efectos o medios no aparecen por ningún lado. Insistimos: no hay referencia alguna a la dimensión regional de la subsidiariedad. Tampoco la hay en el protocolo sobre procedimiento de aplicación adoptado en Amsterdam. Las posibilidades de que las regiones con competencias legislativas compartidas con los ámbitos materiales comunitarios

puedan reclamar la aplicación del principio de subsidiariedad se restringen a la forma en la que los Estados miembros organicen tales posibilidades según sus propio orden jurídico e institucional. El protocolo deja en manos de las instituciones comunitarias todo lo demás. Sólo hay una referencia al Comité de las Regiones como obligado destinatario de un informe anual que la Comisión debe realizar sobre la aplicación del principio (artículo 9 del Protocolo).

En lo que al ámbito estatal se refiere, Alemania, Austria y Bélgica suscribieron en Amsterdam una declaración adicional (número 3), de la que la Conferencia Intergubernamental tomó nota, y en la que expresaban que, para ellos, era evidente que la acción de la CE, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afectaba a los Estados miembros, sino también a sus entidades, en la medida en que éstas dispusieran de un poder legislativo propio que les confiriera el Derecho Constitucional nacional. Desde el punto de vista de los Länder y regiones alemanes, austriacos y belgas, lo significativo de esta declaración estatal no está tanto en la afirmación de su identidad como partes de los Estados miembros, cosa que ya hacen sus respectivos órdenes constitucionales, como en la individualización de estos entes en el ámbito del ordenamiento jurídico comunitario. En concreto, de cara a la aplicación del principio de subsidiariedad.

A pesar de este tipo de esfuerzos, lo cierto es que la toma en consideración de las regiones, por parte de las instituciones de la Unión, como sujetos implicados en la definición de la subsidiariedad de la acción comunitaria, no tiene hoy por hoy un panorama muy alentador. Los problemas no están sólo en lo pobre de estas referencias al hecho regional. La articulación del principio en los Tratados da pocas posibilidades no ya a las regiones, sino incluso a los Estados a la hora de recurrir a la subsidiariedad como estrategia, o principio, de participación. La definición normativa del principio de subsidiariedad, que lo relaciona con competencias, no exclusivas, vinculadas a objetivos que son sólo de la Unión, hace que sea difícil que la subsidiariedad pueda leerse en algún momento de forma favorable al poder público “inferior”.

### 5.2.3 Esfuerzos contra corriente

A estas dificultades se suman la aplicación que del principio han realizado las instituciones europeas. Fundamentalmente la Comisión, en sus informes anuales, pero también la interpretación que del mismo ha realizado el Tribunal de Justicia. A la escasez de referencias a la dimensión regional de la subsidiariedad, se contraponen los esfuerzos realizados por el Comité de las Regiones y por las organizaciones paracomunitarias de asociación regional, tales como la ARE o la CALRE –Conferencia de las Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa-, para mantener viva la reivindicación del principio como instrumento propio de inclusión regional. Estas últimas actuaciones no tienen repercusión jurídica, ya que se encuentran fuera de esquema institucional de la Unión, aunque sí pueden tenerla en lo declarativo y en lo político.

Dentro de las dinámicas comunitarias, y según el procedimiento actual de aplicación del principio, sólo el momento en el que la Comisión debe efectuar amplias consultas de manera previa a las propuestas legislativas puede llegar a tener trascendencia para la participación de las regiones con competencias legislativas (artículo 9 del Protocolo de aplicación del principio). Pero, a pesar de la insistencia de la Gobernanza europea (COM 2001, 428 final, 25.07.01) en el efectivo acercamiento de lo comunitario a lo regional y local, tal lectura política sigue sin traducirse en la procedimientos de consulta específicos a las regiones sobre la pertinencia de la actuación comunitaria. Hay que esperar al último informe sobre la aplicación del principio de subsidiariedad (COM 2005, 98 final, 21.03.05) para encontrar una referencia a la puesta en marcha de un diálogo particularizado con las regiones, en cooperación con el Comité de las Regiones. Pero nada se dice sobre los frutos de tal iniciativa, ni de las repercusiones sobre el ejercicio de competencias en las que, de una forma u otra, se haya valorado la conformidad con los criterios de la subsidiariedad.

En su ámbito de actuación y desde sus funciones consultivas, tampoco el Comité de las Regiones tiene grandes posibilidades de incidir sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. Ciertamente, algunas de las competencias comunitarias determinan para su ejercicio la necesidad de consultas previas al Comité de las Regiones y, en otros casos, también

puede éste opinar por iniciativa propia (artículo 265 TCE). No obstante, ninguna de estas consultas es vinculante para las instituciones comunitarias.

Por último, y en relación con el acceso al Tribunal de Justicia, no existen mecanismos de denuncia directa por las regiones de las vulneraciones del principio de subsidiariedad. Tan sólo en caso de que una decisión comunitaria afectase individualmente a una región podría ésta llegar al Tribunal de Justicia por la vía del 230TCE y, en su caso, alegar vulneración del principio de subsidiariedad. Pero lo remoto de esta opción desalienta la creencia de que el cauce jurisdiccional esté abierto para las regiones. A no ser que los propios Estados acepten la misión de defender los ámbitos de competencia de sus entes regionales, no hay acceso para la reivindicación regional de la subsidiariedad. Algo de esto, como testimonio simbólico, puede rastrearse en las alegaciones que el gobierno alemán presenta en el caso *Union royale belge des sociétés de football* (C-415/93, STJ de 15 de diciembre de 1995, *ECR* 1995, págs. I-04921 y ss., motivos 72 y ss.). En este asunto, la competencia sobre deportes, que en Alemania es de los *Länder*, es reivindicada, sin éxito, esgrimiendo el principio de subsidiariedad. Por el momento, el ordenamiento jurídico comunitario no ofrece más alternativas para el hecho regional.

### 5.3 Los esperados avances

Aún tras este desalentador recorrido, las regiones siguen creyendo que el principio de subsidiariedad es un instrumento estratégico para romper los vicios de la autonomía institucional de los Estados. Y lo cierto es que el Tratado que Establece una Constitución para Europa (TCUE) incluye una importante apuesta por la implementación del principio de subsidiariedad, también como principio de inclusión regional. La acogida de tales propuestas por parte de ciertos actores no se ha hecho esperar, adelantándose, incluso, a la conclusión del proceso de ratificación.

#### 5.3.1 El TCUE, perspectivas de evolución

La dimensión regional de la subsidiariedad estuvo presente en los debates del correspondiente Grupo de trabajo I de la Convención europea, exclusivamente dedicado al

desarrollo del principio de subsidiariedad. Aunque se desestimaron proposiciones de máximos - como la de un recurso directo ante el TJ para las regiones con competencias legislativas (CONV 286/02 de 23.09.02)-, el principio de subsidiariedad salió ya de la Convención con un contenido renovado, que permanece inalterado en la redacción final de la Conferencia Intergubernamental. Como vamos a ver, la dimensión regional ya sí que es una realidad normativa, que se manifiesta en tres elementos: la definición del principio en el Tratado, la alusión a lo regional en el procedimiento de aplicación, y los nuevos resquicios para que la reivindicación de las regiones llegue al TJ.

No obstante, tampoco podemos echar las campanas al vuelo. En la definición normativa de la subsidiariedad, tal y como viene recogida en el artículo I-11.3 del TCUE, se especifica que la subsidiariedad operará cuando “los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional ni local”. No hay duda de que esta alusión a los niveles regional y local es algo nuevo en los Tratados que, unido a la referencia que el artículo I-5 hace a la autonomía regional y local como parte de la identidad nacional, hace pensar en algo distinto de la autonomía institucional que tradicionalmente ha venido marcando las relaciones entre Unión y entes regionales a través de los Estados. Como apunta Jacques Ziller, “al reconocer el gobierno local y regional en los Estados miembros, tras 50 años en que el derecho de la UE/EC ha ignorado las estructuras internas, en aplicación del principio de la indivisibilidad de la estatalidad –que deriva del derecho internacional público en relación con la responsabilidad de los Estados- la Constitución ha dado un paso en la dirección del modelo alemán”, es decir, en dirección federal. Sin embargo, no podemos olvidar que la subsidiariedad sigue siendo considerada como instrumento de determinación del ejercicio de competencias en función de objetivos comunitarios valorados, de nuevo, por las propias instituciones europeas. Habrá que ver si las novedades en los procedimientos de aplicación y control aseguran la inclusión del componente, o interés, de las regiones en la evaluación y criterios para la adopción de decisiones.

El procedimiento específico de control del principio de subsidiariedad, establecido en el Protocolo anexo al TCUE y conocido como *early warning system* o *alerta temprana* (EWS), implica a los parlamentos nacionales en la evaluación previa de las medidas que vaya a adoptar

la Unión. Y, siendo los parlamentos nacionales los principales actores, el Protocolo no olvida que, a nivel interno, la postura de los parlamentos regionales con competencias legislativas también cuenta. Eso sí, “incumbirá a cada Parlamento nacional, o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas” (artículo 6 del Protocolo). Ciertamente, tanto el I-11 como el Protocolo intentan evitar cualquier interferencia de la UE en la organización interna de los Estados miembros. El paso hacia el modelo federal, en concreto alemán es sin embargo innegable al referirse al autogobierno local y regional. La ruptura del velo de la autonomía institucional, ciertamente, también.

Por último, se legitima especialmente al Comité de las Regiones para impugnar ante el TJ actos comunitarios que vulneren el principio de subsidiariedad, siempre y cuando se trate de actos para cuya adopción sea preceptiva la consulta a dicho órgano (artículo 9 del Protocolo). El acceso al TJ sigue siendo difícil. No se ha concedido el acceso a las regiones con competencias legislativas. Las vías políticas, no obstante, pueden funcionar ahora en dos direcciones. Es decir, los entes regionales pueden intentar acceder al TJ bien a través del CdR, bien, internamente, a través de los Estados. Dependiendo siempre de la articulación interna de la relación entre parlamentos regionales, nacionales y gobierno estatal.

### 5.3.2 Reacciones e iniciativas: preparando el terreno

Una vez examinadas las novedades que aporta el Tratado Constitucional, lo primero que llama la atención es que, a pesar de lo incierto del futuro del TCUE, y a pesar de que el avance en la inclusión regional a través de la subsidiariedad sea mucho más sugestión que realidad, el EWS ha sido recibido con bastante entusiasmo en diversos foros de participación regional. Tanto el CdR, en su calidad de institución comunitaria, y organizaciones *para* o *extra* comunitarias, tales como la CALRE o, como representante de los también implicados parlamentos nacionales, la COSAC, se han adelantado a la entrada en vigor del TCUE. El producto de sus diversas actuaciones es, por ahora, un conjunto de documentos y proyectos de desarrollo de carácter político, que aportan perspectivas de evolución desde el punto de vista de la implicación regional, pero sobre todo dan cuenta de la voluntad existente por parte de estos entes en considerar,

contra viento y marea, al principio de subsidiariedad como principio de inclusión y participación propio.

**El Comité de las Regiones:** A través de su comisión constitucional, el CdR no ha perdido la oportunidad para hacer propuestas sobre puesta en funcionamiento del procedimiento de control previsto en el TCUE. Para este organismo, el protocolo que lo regula debería integrarse en los actuales Tratados, sin esperar al proceso de ratificación del TCUE (Dictamen del CdR de 16 de noviembre de 2005 sobre el papel de los parlamentos regionales con poderes legislativos en la vida democrática de la Unión, CdR 221-2004 final). Con tal finalidad, en la misma fecha, el CdR puso sobre la mesa unas directrices, sistematizadas en un cuadro de aplicación del principio (Dictamen del CdR de 16 de noviembre de 2005 sobre las directrices de aplicación y control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, CdR 220/2004 final). Además de las propuestas de carácter instrumental que contienen estos documentos, lo más llamativo es la forma que el Comité de las Regiones tiene de ver el *vaso medio lleno*, pues interpreta las disposiciones del Tratado Constitucional como si atribuyeran a los entes regionales el estatus constitucional que ellos reclaman.

**La iniciativa de la COSAC y su repercusión regional:** La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios y Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC) ha puesto en marcha un proyecto piloto de aplicación del EWS. Distintos parlamentos nacionales de la UE, entre los que no se encuentra el español, han participado en el experimento, gracias al cual puede rastrearse hasta qué punto los legislativos estatales se han responsabilizado, o no, de integrar en el procedimiento de control a las asambleas regionales. El primer objeto de ensayo ha sido una propuesta de la Comisión para un Reglamento sobre jurisdicción y ley aplicable en materia de divorcio. El informe de resultados ha sido hecho público recientemente, (Helsinki, 19-21 de noviembre de 2006) y puede consultarse en la página web de la COSAC (<http://www.cosac.eu/>). En él se indica que los parlamentos y asambleas regionales sólo fueron consultados en el Reino Unido. La Cámara de los Comunes recibió una opinión del parlamento escocés, y la Cámara de los Lores notificó al parlamento escocés, la asamblea galesa y la Asociación de gobiernos locales. En otros Estados miembros en los que hay parlamentos regionales con poderes legislativos, la materia no fue considerada competencia

de parlamentos regionales. Son los casos de Bélgica y Portugal. Por su parte, el Bundesrat alemán informó de que es responsabilidad de los gobiernos de los Länder, en él representados, de informar a los parlamentos de los mismos. Los resultados, como se ve, son limitados. Pero es un principio. Habrá que esperar al segundo de los ensayos puesto en marcha por la COSAC, que pretende ver cómo funciona el control del principio en materia de mercado interior de servicios postales.

**El trabajo en la CALRE:** Si el 29 de octubre de 2004 se firmaba en Roma el TCUE, el 13 de diciembre la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) creaba en su seno un grupo de trabajo sobre subsidiariedad. La estrategia de este organismo es aprovechar el impulso de la renovación prometida en el Tratado constitucional para una reformulación del principio de subsidiariedad que incluya a las regiones como agentes principales en la democratización de los procedimientos europeos. Para la CALRE, la implicación de las regiones en el Protocolo de la subsidiariedad evidencia la necesidad de adaptar las legislaciones nacionales y regionales para hacer efectiva la participación regional (Anexo I a la Declaración de Milán de la CALRE de 26 de octubre de 2006). Los cauces para avanzar en este terreno son, para la CALRE, los parlamentos y asambleas regionales, a través de las cuales se puede impulsar el diálogo tanto con las instituciones europeas como con los parlamentos nacionales de cara a la realización de los correspondientes test de subsidiariedad (Programa del grupo de trabajo sobre subsidiariedad de la CALRE, 5 de marzo de 2005). Esta línea se reafirma en octubre de 2005, con una petición expresa a la Comisión y a las instituciones europeas para que, entre o no en vigor el TCUE, las regiones se inserten en procedimientos de aplicación y control del principio de subsidiariedad (Declaración de Cataluña, 24 y 25 de octubre de 2005). Recientemente, la última reunión de la CALRE en Venecia (31 de octubre de 2006) insiste en la fundamental aportación que las regiones tienen que hacer en materia de subsidiariedad, y se felicita ya que, de hecho, alguna incipiente reacción puede señalarse a escala comunitaria.

**Reacciones pseudo-oficiales:** Para el interés de las regiones, lo importante es que este optimismo, junto con el convencimiento de que la subsidiariedad tiene una dimensión regional de la que la UE también es responsable, llegue tanto a las instituciones europeas como a los

respectivos Estados miembros. En este sentido, es destacable el esfuerzo realizado por la presidencia austriaca de la Unión que organizó el 18 y 19 de abril de 2006 una Conferencia sobre subsidiariedad en St. Pölten. Bajo el *Europa empieza en casa*, la conferencia dedicó uno de sus tres paneles exclusivamente a la contribución local y regional a la cultura y política de la subsidiariedad. Es notorio observar que el discurso sobre subsidiariedad, en este foro, interconecta ya con bastante naturalidad este principio con el democrático, con los derechos de participación de la ciudadanía y con la función de los parlamentos nacionales en la Unión (Toda la información sobre la conferencia puede consultarse en [http://www.eu2006.at/en/The\\_Council\\_Presidency/subsidiarity/index.html](http://www.eu2006.at/en/The_Council_Presidency/subsidiarity/index.html) ). Por último, destacar que la Comisión se muestra decidida a hacer efectiva la transmisión de información sobre proyectos y consultas a los parlamentos nacionales. Hay un estado de opinión bastante favorable a la implementación del EWS, sea a través de la ratificación del Tratado constitucional o independientemente de ella. Desde el punto de vista normativo, es importante hacer notar cómo la posibilidad de participar en un posible EWS ha pasado a formar parte de la reforma del Estatuto de Autonomía Catalán (art. 118 EAC) y de la propuesta de reforma del Andaluz (art. 233 de la Proposición de Reforma de EAA). No obstante, habrá que esperar algún tiempo para evaluar el resultado tanto de la firme determinación de integrar el principio, así como la forma en la que las regiones consigan ser consideradas parte de los procedimientos de consulta previa.

#### 5.4 Conclusiones

En breves palabras, la conclusión principal de esta investigación es que la subsidiariedad que esperan las regiones con competencias legislativas está aún por llegar. Si bien es cierto que hay distintas vías abiertas para conseguir que la subsidiariedad pueda ser un instrumento al servicio de la inclusión regional, los obstáculos siguen siendo también considerables. Es necesario aún profundizar en las dimensiones conceptual e instrumental del principio para poder llegar a considerarlo principio de participación regional.

Desde el punto de vista dogmático, la subsidiariedad necesita ser releída, incorporando a su definición los ingredientes que acercan éste principio y el propiamente democrático. Es algo

que los actores institucionales y organizaciones regionales a nivel europeo parecen tener bastante más claro que los operadores estrictamente comunitarios.

Normativamente, el TCUE contiene elementos de apertura y de acogida de los entes regionales como entes constitucionales protagonistas y destinatarios de la aplicación de la subsidiariedad. Pero esta apertura es sólo a un nivel incipiente, pues al mismo tiempo que se abren vías de participación se establecen cautelas y reticencias a la desaparición de la autonomía institucional estatal en este ámbito.

Estratégicamente, las regiones tienen clara la posición desde la que tienen que actuar para conseguir una voz en los procedimientos de aplicación y control del principio. Sin duda, la colaboración con la COSAC en los primeros experimentos sobre el EWS será fundamental para crear hábitos de consulta de parlamentos regionales en las consultas previas a la decisión legislativa.

En definitiva, se trata de reconstruir el proceso europeo desde el punto de vista de los ciudadanos europeos. Ciertamente, no es ningún absurdo reivindicar que tales ciudadanos son también, en muchos casos, miembros de comunidades políticas de dimensiones infraestatales que también los representan. Una comprensión del espacio europeo como espacio constitucional no puede cerrar los ojos ante la necesidad de armonizar la participación de los distintos entes políticos en las dinámicas globales. Si la opción constitucional en tal espacio es la de la subsidiariedad, los entes regionales tienen un papel constitucionalmente relevante en la definición de este principio.

**Bibliografía :**

-ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2004), "Las regiones en el proyecto de Nueva Constitución Europea" en ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (dir.); ROIG MOLÉS, Edouard (coord.), *El Proyecto de Nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 449-483.

-ALBERTÍ, Enoch; FOSSAS, Enric, CABELLOS, Miquel Àngel (2005), *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Barcelona, Parlament de Catalunya.

-AREILZA CARVAJAL, José María de (1995), "El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, pp. 53-93.

-ATENA, Antonio D´ (2003), "Subsidiarity and division of competences between European Union, its member states and their regions", en I. PERNICE; R. MICCÚ (eds.), *The European Constitution in the Making*, Baden-Baden, Nomos, pp. 35-51.

-BARNÉS, Javier (1994), "El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 18, 1994, pp. 47-86.

-BARNÉS, Javier (2004), "La distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros en el Proyecto de Constitución Europea" en GÓMEZ CORONA, E.; GUTIÉRREZ VEGA, P.; y LEÑERO BOHÓRQUEZ, R. (coords.), *Una Constitución para la ciudadanía de Europa*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 303-329.

-BILBAO UBILLOS, J. M. (2006), "El informe del Consejo de Estado sobre la modificación de la Constitución", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, 2006.

-CARMONA CONTRERAS, Ana M. (2005), "La necesaria incorporación de la realidad europea al Estatuto andaluz", en TEROL BECERRA, M. J. (coord.), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.

-CARMONA CONTRERAS, Ana M. (2006), "La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente pendente", *Le Regioni*, núm. 4, pp. 649-678.

-CASS, Deborah Z. (1992), "The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community", *Common Market Law Review*, núm.29, pp. 1107-1136.

-CASTRO RUANO, José Luis de (1995), "El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional", *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, serie D, núm. 24, pp. 215-253.

-CHICHARRO LÁZARO, Alicia (2001), *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Cizur Menor, Aranzadi.

-CONSTANTINESCO, Vladimir (1991), "Who's afraid of subsidiarity?", *Yearbook of European Law*, pp. 33-55.

- CRUZ VILLALÓN, Pedro (coord.); ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, Fernando; CARMONA CONTRERAS, Ana M.; MEDINA GUERRERO, Manuel; RUÍZ ROBLEDO, Agustín (2006): *Hacia la europeización de la Constitución española: La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Bilbao, Nerea.

-DAVIES, Gareth (2006), "Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time", *Common Market Law Review*, Vol. 43, pp.63-84.

-ELAZAR, Daniel J. (1991), "The European Community: between state sovereignty and subsidiarity, or hierarchy versus collegiality in the governance of the European Community", <http://www.icpa.org/dje/articles2/eurcomm.htm> .

-ESTELLA DE NORIEGA, Antonio (2000), *El dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.

-FERNÁNDEZ ESTEBAN, María Luisa (1996), *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, Madrid, McGraw-Hill.

-FONSECA MORILLO, Francisco (1992), "Legitimidad democrática: El principio de subsidiariedad", *Europa Junta*, núm. 11, pp. 5-23.

-GERVEN, Walter Van (1993), "Les principes de "subsidiarité, proportionnalité et coopération" en Droit communautaire européen", en VV.AA., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, pp. 1281-1292.

-HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel (2004), "La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 19, pp. 787-827.

- IURATO, Giovanna (2006), "L'UE e la rappresentanza territoriale regionale", *Le Regioni*, núm. 4, pp. 679-710.

- JAMES G March. and Johan P. OLSEN (1989). *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press.

-LENAERTS, Koen y YPERSELE, Patrick Van (1994), "Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3B du Traité CE", *Cahiers de Droit Européenne*, vol. 30, núms. 1-2, pp. 3-83.

- MACCORMICK, Neil (1994), "Sovereignty, Democracy, Subsidiarity", *Rechtstheorie* 25, pp. 281-290.
  
- MILLÁN MORO, Lucía (1994), "El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea y las Comunidades Autónomas", *Europa Junta*, núm. 27, pp. 5-10.
  
- MINTZBERG, Henry (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, and Planners*, Nueva York, Free Press.
  
- MINTZBERG, Henry, Bruce AHLSTRAND and Joseph LAMPEL (1998) *Strategy Safari*, Londres, Prentice Hall.
  
- MOORE, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government* Cambridge, MA, Harvard University Press.
  
- PETERS, Jit (2005), "National parliaments and subsidiarity: think twice", *European Constitutional Law Review*, núm. 1, pp. 68-72.
  
- PORRAS NADALES, Antonio J. (1997), "Complejidad, eficacia y subsidiariedad" en GARCÍA HERRERA, M.A. (dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado Social*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 103-118.
  
- RUBIO LLORENTE, Francisco; ÁLVAREZ JUNCO, Juan (2006), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios políticos y Constitucionales.
  
- RODHES R.A.V. (1997), *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open Univ.
  
- SCHILLING, Theodor (1995), "Subsidiarity as a rule and a principle, or: taking subsidiarity seriously", *Harvard Jean Monnet Working Paper* 10/95, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9510ind.html>.

- SCHWARZE, Jürgen (1993), "Le principe de subsidiarité dans la perspective du droit constitutionnel allemand", *Revista del Mercado Común y de la Unión Europea*, núm. 370, pp. 615-619.
  
- SOBRIDO PRIETO, Marta (2005), "El papel de las regiones en la construcción europea", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 8, pp. 1-48.
  
- STEIN, Torsten (1995), "El principio de subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, pp. 69-84.
  
- STOKER G. (ed.) (1999), *The new management of british local governance*, Londres, Macmillan.
  
- TONIATTI, Roberto; PALERMO, Francesco;. DANI, Marco (eds.) (2004), *An ever more complex Union*, Baden, Nomos.
  
- TOTH, Akos G. (1992), "The principle of subsidiarity in the Maastricht Treaty", *Common Market Law Review*, núm. 29, pp. 1079-1105.
  
- TOTH, Akos G. (1994), "Is subsidiarity justiciable?", *European Law Review*, pp. 268-285.
  
- VERGÉS BAUSILI, Anna (1992), "Rethinking the methods of dividing and exercising powers in the EU: reforming subsidiarity and national parliaments", *Jean Monnet Working Paper 9/02*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020901.rtf> .
  
- WENGER, Etienne (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge, Cambridge University Press.