

LA INSERCIÓN JURÍDICA DE LAS AUTONOMÍAS
EN LA UNIÓN EUROPEA:
«INSTITUCIONALIZACIÓN»
Y «DEMOCRATIZACIÓN» COMO RASGOS
CENTRALES DE UN PROCESO INACABADO*

PABLO JOSÉ CASTILLO ORTIZ**

Resumen: Justo tras el fin de la dictadura franquista, España comenzó simultáneamente, en el contexto de su transición a la democracia, dos procesos interrelacionados y, hasta cierto punto, complementarios, de transformación; no de ellos en forma de descentralización —conducente a la creación de un Estado— y el otro en forma de *europaización* —cuyo resultado ha sido la integración de España en el cuerpo político supranacional de la Unión Europea—.

El objeto de este artículo es mostrar y explicar, en terminos jurídicos, cómo estos dos procesos se han llevado a cabo en las tres últimas décadas. Así, los fundamentales cambios experimentados por el ordenamiento jurídico español serán entendidos como el resultado de la lenta institucionalización de diversas formas de participación de nuestras Comunidades Autónomas en la Unión Europea, y el como resultado de la necesidad de un mayor grado de control democrático y transparencia en esas formas de participación.

* El presente artículo fue elaborado en el marco de una beca JAE-INTRO del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Agradezco vivamente al CSIC la oportunidad brindada, de la cual el presente texto es el resultado.

** Quisiera agradecer a los miembros del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC y, en especial, a Alberto Martín, Eloisa del Pino y Carlos Closa Montero, su orientación y consejo en la elaboración de este artículo, así como a Federico Fernández-Crehuet y Daniel J. García, de la Universidad de Almería, su imprescindible apoyo y colaboración.

Institucionalización y democratización, por tanto, como elementos centrales de un proceso general que está, hoy en día, aún por concluir.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, Unión Europea, Tratado de Lisboa, supranacionalismo, déficit democrático, regiones europeas.

Abstract: Right after the end of Francoist dictatorship, Spain began, in the context of its transition towards democracy, two intertwined and, somehow, complementary processes; one of them in form of decentralization, leading to the creation of a compound State, and the other one in form of *Europeanization*, resulting in the integration of Spain in the supranational *polity* of the European Union.

The aim of this article is to show and explain, in legal terms, how those two processes have been carried out in the last three decades. In the view of the author, the striking changes experienced by the Spanish legal system can be better understood as the result of the slow institutionalization of different forms of involvement of the Spanish '*Autonomies*' in the European Union, and as the consequence of the need for a higher degree of democratic control and transparency of those forms of participation.

Institutionalization and democratization, therefore, will be considered as key features of a general process which is, still, unfinished.

Key words: Autonomies, European Union, Lisbon Treaty, supranational governance, democratic deficit, European regions.

Sumario: I. Introducción. La Unión Europea como dislocación del pacto contenido en nuestra «Constitución territorial».—II. ¿Un proceso de «institucionalización»? Planteamiento de la cuestión; 1. Institucionalización en el ordenamiento interno; 2. Institucionalización en el ordenamiento comunitario.—III. ¿Un proceso de «democratización»? Planteamiento de la cuestión; 1. Algunos ejemplos de desarrollos en el proceso de democratización; 2. Algunos ejemplos de déficit en el proceso de democratización.—IV. Conclusión. ¿Una conexión interna entre *institucionalización* y *democratización*? Algunas consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN. LA UNIÓN EUROPEA COMO DISLOCACIÓN DEL PACTO CONTENIDO EN NUESTRA «CONSTITUCIÓN TERRITORIAL»

El último cuarto del siglo pasado inauguró para nuestra historia una época nueva. La Constitución de 1978, nacida de las pulsiones democráticas acumuladas en España durante cuarenta años de dictadura, retomó la frágil tradición democrática española y trató de construir, a partir de una materia prima de aspecto no siempre apetecible —la antigua legalidad sin legitimidad franquista— un nuevo modelo político de libertades para nuestro país. Ya en aquella convulsa década de los 70, descentralización y supranacionalización, los temas entrelazados de cuyo análisis quisiera encargarme en este artículo, estaban en la agenda política de la nueva democracia.

A día de hoy son pocos quienes niegan la existencia en el interior del Reino de España de «minorías nacionales»¹. Nuestro Estado se constituyó hace ya casi treinta años en *Estado compuesto*, en el que la diversidad cultural goza formalmente de reconocimiento y protección.

Habría que superar cuatro largas décadas de régimen franquista para llegar hasta este punto. El franquismo, anclado en un rígido centralismo político-administrativo, se empleó a fondo durante toda su existencia —con mayor o menor intensidad según los momentos, pero siempre con una hostilidad sostenida— en la represión de todo cuanto pudiera recordar la pluralidad del Estado español, intentando invisibilizar sus hechos diferenciales, silenciar sus lenguas y diluir sus diversas identidades culturales².

Pero a pesar de lo dañoso de la Dictadura, no fue posible erradicar las señas de identidad de estas «minorías nacionales», ni a los movimientos políticos que enraizados en ellas proponían para España un modelo político respetuoso con la pluralidad cultural. Por ello, a la salida de la Dictadura, el nuevo pacto político que se articula, y que culmina en la Constitución del 78, era inconcebible sin procurar el acodo en las nuevas estructuras del Estado de estas identidades y

¹ Me ciño la terminología empleada por Will Kimlicka en su obra, en parte, para evitar entrar desde el inicio en discusiones terminológicas de tan abultadas connotaciones políticas. V. KIMLICKA, W., *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996.

² Vid. LASAGABASTER, I., *La represión de los nacionalismos históricos*, en FERNÁNDEZ-CREHUET, F., HESAPANHA, A., *Das Europa der Diktatur: Franquismus und Salazarismus: Legitimation durch Diktatur?*, Vittorio Klostermann, Frankfurt, 2008.

manifestaciones políticas —«nacionalidades y regiones» en el nuevo, tal vez un tanto ambiguo, lenguaje constitucional—. Se iniciaba así un proceso de «descentralización política» de cuya complejidad, en realidad, apenas si comenzaba a vislumbrarse un esbozo.

La nueva Constitución trazó para las décadas siguientes las líneas maestras de un pacto multidimensional para la cuestión territorial; es decir, constitucionalizó la fórmula de un equilibrio múltiple, construido a nivel administrativo —entre una Administración «general» del Estado y las futuras administraciones autonómicas—, a nivel político —entre partidos no nacionalistas y nacionalistas, de uno u otro signo—, a nivel identitario —entre el sentimiento de pertenencia a la nación española o a alguna de las minorías nacionales «periféricas»—, etcétera.

Paralelamente a este proceso de descentralización, se intentó inaugurar en España un proceso de «europeización».

Marginado durante años de los principales movimientos geopolíticos en el continente, la recién inaugurada democracia ofrecía ahora al Estado español certeras posibilidades de romper, al fin, su aislamiento, y muy especialmente, abría las puertas a la integración en el seno del experimento asombroso en que parecían haberse convertido las Comunidades Europeas, las cuales durante tanto tiempo se resistieron a aceptar en su seno a la España franquista.

Como procesos solapados, descentralización y europeización dibujaron trayectorias complejas e inescindibles, y actuaron como motor de una mutación extraordinaria de la naturaleza del Estado español y de la situación de España ante el mundo y ante sí.

Desde la perspectiva de este artículo, la «europeización» del Estado de las Autonomías puede ser caracterizada como una *dislocación* del pacto contenido en nuestra «Constitución territorial». El equilibrio que la Constitución de 1978 trató de alcanzar en materia territorial no se limitó a una retórica cuidadosa y cargada de referencias sutiles destinadas a contentar a los diferentes actores políticos, por más que algo de esto también hubiera. El equilibrio se alcanzó, sobretodo, mediante un entramado jurídico complejo que diseña mecanismos extremadamente sofisticados y parcialmente «desconstitucionalizados» de reparto de poder —esto es, de adquisición y ejercicio de competencias— y a través de la existencia simultánea de una pluralidad de poderes territoriales superpuestos para los que se articulan una amplia gama de mecanismos de representación y legitimación democráticos. En el caso de España, *Europa* ha implicado la aparición en escena de un nuevo actor que

ha obligado a una reestructuración forzosa, apresurada e incluso improvisada de aquellos sistemas de equilibrio territorial positivizados en la Constitución.

La Unión Europea, creada a partir de las cesiones competenciales de los Estados miembros³, ha creado sin duda un desfase entre el panorama para el que fue ideada nuestra Constitución territorial y el contexto en el que ha debido ser aplicada. Con sus endiabladamente complejos sistemas multilaterales⁴ de toma de decisiones y las nuevas y dinámicas formas de distribución y ejercicio de competencias entre una infinidad de niveles político-administrativos, Europa ha obligado a repensar los mecanismos contenidos en nuestra «Constitución territorial». Y no sólo en nuestro país. Como regla general, la entrada en la Unión ha «obligado» a los Estados de estructura descentralizada a modificar sus ordenamientos constitucionales para adaptarlos a la nueva coyuntura⁵. Esto último, la reforma constitucional, no se ha dado sin embargo en el caso de España.

En nuestro país, a pesar de la evidente insuficiencia de la normativa constitucional a este respecto, no se ha producido una reforma de nuestra Carta Magna encaminada a rediseñar el equilibrio entre Administración Central del Estado y Comunidades Autónomas a la luz de los efectos que el proceso de integración europea está produciendo⁶. Y ello, aún cuando es fácilmente reconocible la limitada previsión constitucional al respecto de la proyección supranacional de

³ A este respecto, cabe recordar el célebre pasaje de la sentencia «Van Gend & Loos» del TJCE, en el que éste afirma que: «...la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales». Sentencia del TJCE de 5 de febrero de 1963 «NV Algemene transport- en expeditie inderneming Van Geend & Loos contra Nederlandse Administratie der Belastingen» (26/62).

⁴ A este respecto, v. LLAMAZARES I., y MARKS, G., *Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea*, en LLA-MAZARES, I. y REINARES, F. (Eds.) *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, espec. pp. 160 y 161.

⁵ «...tras la reforma de la Constitución italiana de 2001, España es el único Estado de la Unión con estructura territorial descentralizada que no ha reformado su Constitución para adaptarla a los avances del proceso de integración, lo que incluye la participación de sus regiones en los asuntos europeos». MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 26 y 27.

⁶ No obstante, sí se ha producido, como es bien sabido, una reforma constitucional respecto a la participación electoral en las elecciones municipales, cuyo origen debe encontrarse en las exigencias del derecho comunitario y que provocó la modificación del art. 13.2 CE.

las Comunidades Autónomas, de la que el silencio del artículo 93 es probablemente exponente paradigmático⁸.

Por ello, la normalización de la cuestión exigía más urgentemente, si cabe, la búsqueda de soluciones. Unas soluciones cuyo carácter habría de ser, inevitablemente, muy específico y, a la vez, «multinivel» —en consonancia con la naturaleza compleja del problema y de las estructuras a las que este afecta⁹—.

Pero no ha sido de momento la vía de la reforma constitucional uno de los medios empleados para lograrlas. Todo lo contrario. En España se ha iniciado un complejísimo proceso, de momento sin culminación por vía de reforma constitucional, de *institucionalización* y *democratización* de la reordenación multinivel de competencias entre CCAA, Administración Central del Estado y Unión Europea, y de la participación en la Unión, precisamente, de las autonomías españolas.

Los mecanismos de participación autonómica en el ámbito comunitario se han caracterizado con frecuencia —y especialmente, cuando el proceso daba aún sus primeros pasos— por su carácter «endeble», marcado por la insuficiencia y la provisionalidad. Son conocidos los ejemplos al respecto: en el ordenamiento interno —a pesar de que las reformas han solido venir instrumentadas mediante auténticas normas jurídicas— lo vemos en la tradicional abundancia de mecanismos informales de participación, de regulaciones mediante normas de rango infralegal, etc.; en el ordenamiento comunitario, en una Unión que sin duda encuentra problemas para resolver el rompecabezas político derivado de la «diversidad de diversidades» en el interior de sus Estados miembros, lo vemos en el carácter experimental y evolutivo de la participación de lo que en este ámbito son considerados «entes subestatales», participación que se ha venido transformando tratado tras tratado.

⁸ No hay en él referencia alguna a las Comunidades Autónomas, a las que el resto de la Constitución reserva un papel elemental. Reza el artículo 93: «Mediante Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

⁹ «... en un sistema de gobierno de varios niveles, la eficacia y eficiencia con la que el sistema diseña y gestiona el ajuste de los intereses en presencia afecta y es competencia de todos los niveles» LIÑÁN NOGUERAS, D.J. y MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El foro Andalucía y el Futuro de Europa*, en LIÑÁN NOGUERAS, D.J. y MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J. (Eds.) *Andalucía y el Futuro de Europa*, EUG, Granada, 2006, p. 15.

La superación de estas insuficiencias se ha producido en el marco de un proceso de *institucionalización*¹⁰, donde los instrumentos ideados para facilitar la participación de nuestras autonomías en la Unión Europea se positivizaban en normas jurídicas de cada vez más alta jerarquía normativa, a la vez que se iban completando y perfeccionando. Proceso del cual la última «oleada» de reformas en los Estatutos de Autonomías, conjuntamente con la —eventual— entrada en vigor del Tratado de Lisboa, constituirían el último, aunque probablemente no definitivo, episodio.

De otra parte, en el largo camino hacia la integración de las Comunidades Autónomas en el juego europeo, hubo que prestar una atención cuidadosa al elemento democrático, que había quedado profundamente erosionado como consecuencia de la transición al nuevo escenario. La atención que, a partir de un cierto momento, comenzó a prestarse a la «cuestión democrática» en los debates sociales y académicos —y muy en particular, en aquellos referidos a la Unión Europea—, permitió, de forma solapada a las sucesivas reformas y modificaciones que jalonaban la institucionalización de los mecanismos de que aquí nos ocupamos, la emergencia de una cierta tendencia a la *democratización* de los mismos. Tendencia que, no obstante, presenta aún hoy unas carencias muy marcadas, como tendremos ocasión de analizar.

No conviene aquí adelantar nada más acerca de estas cuestiones. En las siguientes líneas defenderé —con la complejidad que ello conlleva— que puede afirmarse que la evolución de las formas de participación autonómica en la vida de la Unión deja en su camino dos rastros de cuya observación cuidadosa, creo, podemos extraer valiosas lecciones acerca de un proceso aún hoy inacabado. Se trataría de las dinámicas de «institucionalización» y «democratización» que, desde mi punto de vista, han marcado la trayectoria seguida por las reformas jurídicas de las últimas décadas, y que a día de hoy pueden ser descubiertas, fosilizadas, en la tinta de tantas leyes y normas, la mayoría de ellas ya derogadas, que han tratado de resolver este rompecabezas territorial desde los años ochenta hasta la actualidad. Dos

¹⁰ Quisiera aclarar desde el inicio que a lo largo de este artículo utilizaré el término «institucionalización» en un sentido, desde el punto de vista de la teoría jurídica, un tanto impropio, desvinculado sin duda de las nociones acuñadas por el institucionalismo «clásico» de Santi Romano y de las actuales corrientes «neoinstitucionalistas»; no está en el ánimo de este estudio entrar en disquisiciones doctrinales a estos respectos. La noción «institucionalización» se utilizará, pues, en un sentido mucho más lato, como herramienta que facilite la comprensión del proceso estudiado y en los términos que a lo largo de este artículo serán expuestos.

procesos paralelos y complementarios que tienen, a la vez, un doble origen —en el derecho interno y en el derecho comunitario— y que, como trataré de argumentar, presentan hasta cierto punto, aunque sólo hasta cierto punto, algunas conexiones internas que merece la pena analizar, presuponiéndose y alimentándose mutuamente.

En las siguientes páginas trataré de desarrollar estos argumentos y, para ello, comenzaré intentando demostrar la existencia y explicar la naturaleza de este *proceso de institucionalización* de la participación de las CCAA en los asuntos de la Unión europea (ap. II); intentaré, igualmente, demostrar la existencia y explicar la naturaleza del paralelo *proceso de democratización* (ap. III); y concluiré ofreciendo una reflexión sobre hasta qué punto juega algún papel una eventual naturaleza relacional e interdependiente de uno y otro procesos (ap. IV).

Para ello, quisiera prestar especial atención a los notables cambios normativos que en los últimos años se han producido, y a las posibilidades que con ellos se han abierto en este ámbito a raíz, entre otras cuestiones, de la elaboración del Tratado de Roma y su posterior fracaso en la fase de ratificación, de la subsiguiente elaboración del Tratado de Lisboa y de la reforma, en nuestro país, de los Estatutos de Autonomía.

II. ¿UN PROCESO DE «INSTITUCIONALIZACIÓN»? PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Con el término «institucionalización» designaré aquí al proceso de creación, consolidación y perfeccionamiento de instituciones jurídicas y políticas de participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos de producción de normas jurídicas y decisiones políticas en la Unión Europea.

En este apartado defenderé que el proceso mediante el cual los entes subestatales —en nuestro caso, como veíamos, las Comunidades Autónomas— comenzaron a formar parte de la estructura política y decisional de la Unión Europea está marcado por la transición desde formas informales, flexibles y provisionales de participación, hacia su institucionalización y positivación jurídica a nivel incluso de Estatutos de Autonomía, normas que forman parte en nuestro Estado del denominado «bloque de constitucionalidad». Fenómeno este que, además, tiene unas inmediatas implicaciones en términos democráticos, en la medida en que —como veremos en el ap. III— está direc-

tamente orientado a restablecer el reparto competencial «dislocado» por la entrada de España en la Unión Europea y, por tanto, a restablecer la «división vertical del poder» en nuestro Estado.

La voluntad de las autonomías de asegurarse un espacio de actuación a nivel comunitario no resulta sorprendente. Por más que se halla repetido enfáticamente la teoría de la *ceguera federal* de la Unión Europea, lo cierto es que ella nunca llevó a los comentaristas a negar que gran parte de las decisiones que se tomaban desde Bruselas invadían, y mucho, el espacio competencial que a las CCAA se les reconoce en nuestro ordenamiento constitucional, y que incluso a veces afectaban a cuestiones identitarias que están en el núcleo mismo de la idea de autonomía y descentralización en nuestro país¹¹ —incluso se ha sugerido que tal afectación puede a veces ser casi inherente a algunos de los rasgos que definen a la propia Unión Europea¹²—.

Aquellas formas de participación han seguido una compleja y notable evolución, desde las formas embrionarias y experimentales que caracterizaron a los últimos años ochenta y primeros noventa, hasta la modos consolidados de intervención en los asuntos comunitarios que las CCAA han positivizado, de forma además detallada¹³, en sus Estatutos de Autonomía tras la última oleada de reformas.

El proceso, que por ello puede ser descrito como un «proceso de institucionalización», tiene una doble matriz. De una parte, los cambios normativos operados en el ordenamiento de la Unión que, o bien facilitaban directamente la participación de los entes subestatales en los asuntos europeos o bien facultaban a los Estados para que organizaran estas formas de participación como consideraran más

¹¹ «... *homogeneity control in the community of values based on the founding values [of the EU] could build on clear legal obligations and instruments in the economic field (...). However, it should not be forgotten that the defense of this prominent values uneasily conflict with constitutional values at the national level, such as the protection of minorities, consumer protection, or the preservation of cultural diversity*». GABRIEL N. TOGGENSBURG, «The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity», 1 «*European Diversity and Autonomy Papers - EDAP*» (2004), en www.eurac.edu/edap, p. 12.

¹² «[...] *However, the role of the single market in precisely to break down such national rules which 'insulate domestic traditions from exposure to foreign alternatives through legislative fiat'*». HILTON, C., «The Unpatriotism of the Economic Constitution? Rights to free movement and their impact on National and European Identity», en *European Law Journal*, vol. 14, No. 2, marzo de 2008, p. 190.

¹³ Para una exposición minuciosa a este respecto, v. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, Num.4, año 2007.

adecuado. De otra parte, los cambios jurídicos —y aún, en su inicio, prejurídicos— operados en el ordenamiento interno, siempre en línea de implicar a las CCAA en el espacio jurídico comunitario, que en ocasiones eran consecuencia de aquellas posibilidades ofrecidas por la evolución del ordenamiento de la Unión y, en otras muchas ocasiones, trataban precisamente de suplir cualesquiera carencias que de aquél se derivasen, ofreciendo a las autonomías, por ejemplo, información de su interés, o la posibilidad de influir o participar en la formación de la voluntad estatal de España ante la Unión.

Creo que merece la pena, a efectos de una exposición más clara intentar hacer separadamente un bosquejo de la problemática en uno y otro ordenamientos, el interno y el comunitario, por más que, como de costumbre, y especialmente en esta cuestión, una escisión de estas características sea artificial y no dé cuenta de la realidad compleja, holística e interrelacionada del fenómeno.

II.1. Institucionalización en el ordenamiento interno

El ordenamiento interno del Estado español ha conocido una ingente cantidad de cambios y modificaciones a fin de acomodar nuestro modelo de descentralización política a la nueva realidad comunitaria. Aunque desde una óptica un tanto distraída pudiera parecer paradójico, lo cierto es que a día de hoy es precisamente el ordenamiento interno estatal el ámbito que más posibilidades ofrece cuando se trata de facilitar la participación autonómica en los asuntos comunitarios.

En este sentido, diversos autores han mostrado su sorpresa por la insistencia con la que algunos actores políticos de ámbito autonómico se enfrentan a la Administración General del Estado a la hora reivindicar el respeto a su ámbito de autonomía¹⁴; pero a mi parecer tal apreciación no sólo es inexacta¹⁵ sino que en el concreto ámbito del proceso de integración europea tiene una explicación lógica: al fin y al cabo, los actores protagónicos del proceso han sido, en la mayor

¹⁴ «Se tiene además la impresión de que el pensamiento jurídico nacionalista está disparando sobre unos objetivos equivocados porque, de manera simplista, dirige sus baterías contra el Estado, único enemigo que en su imaginario rebañaría competencias ajenas para devorarlas glotonamente...». SOSA WAGNER, F. y SOSA MAYOR, I., *El Estado Fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Trotta, Madrid, 2007, pp. 160 y 161.

¹⁵ Pues no es infrecuente ver quejas similares dirigidas a sujetos de Derecho Público como la propia Unión Europea o, incluso, a actores privados.

parte de las ocasiones, los Estados —el plano «internacional» por utilizar la célebre jerga doctrinal dominante en este ámbito, ha prevalecido sobre el «supranacional»¹⁶—, de modo que sólo a través de ellos podía accederse al *status* de sujeto participante en el ámbito comunitario. Creo que es necesario tener esta realidad en cuenta si se quiere entender la dinámica político-jurídica que subyace al proceso de institucionalización que a continuación trataré de exponer.

Dicho proceso ha consistido en el ordenamiento interno en la progresiva incorporación a fuentes de cada vez mayor jerarquía normativa de unos instrumentos de participación autonómica en la Unión que, a cada nueva reforma, se iban además perfeccionando. Y ello, a pesar de que este proceso no ha conocido —aún— el corolario de la eventual incorporación de sus elementos esenciales, por vía de reforma, a nuestra Constitución. La evolución, entonces, se ha construido —en sentido jurídico, referido a la gráfica concepción kelseniana del ordenamiento como «pirámide»— «de abajo arriba», y aparece en la actualidad, por lo que respecta a la Constitución, incompleta, por más que el reciente proceso de reforma estatutaria haya integrado muchos de estos mecanismos en el bloque de constitucionalidad a través de una regulación, además, minuciosa y exhaustiva en la mayoría de los casos.

En general, sea como fuere, tenemos una pauta común que parece, con variaciones, seguirse en la evolución de los diversos instrumentos y mecanismos de participación autonómica en la Unión. Se ha tratado, típicamente, de un proceso de osificación de institutos que originariamente presentaban una constitución blanda, cartilaginosa, pero que con el paso de los años, y en medio de las vicisitudes políticas y jurídicas —a veces incluso jurisprudenciales— terminaban por alcanzar una estructura más sólida, rígida y, sin duda, también más estable.

Una exposición exhaustiva de esta dinámica «institucionalizadora» que pretendiera abarcar la multitud de instrumentos de participación de las CCAA en la UE que se han venido creando en las últimas décadas requeriría de un esfuerzo hercúleo —que además sobrepasa, sin duda, mis modestas posibilidades—. Pero creo que sería ilustrativo ofrecer algunos ejemplos, en institutos que a este respecto considero fundamentales, de cómo ha venido operando el

¹⁶ A este respecto, v. WEILER J.H.H., *The Constitution of Europe, «Do the new clothes have an Emperor?» and other essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 272

proceso, si quiera sea como muestra representativa del fenómeno y como basamento empírico de la idea que intento transmitir¹⁷.

- i. Como primer ejemplo de dinámica institucionalizadora, propongo el de la Conferencia sectorial para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (en adelante «CARCE»). La CARCE, con sede —habitual— en el Senado, como es bien sabido constituye actualmente el principal foro de diálogo entre Gobierno y Comunidades Autónomas para tratar asuntos europeos. Un instrumento, pues, imprescindible desde el punto de vista político en un Estado compuesto como el nuestro.

La Conferencia ha seguido una ruta similar al esquema abstracto de institucionalización antes expuesto y, por su sencillez y su naturaleza matriz en el proceso general de «europeización» del Estado Autonómico —como veremos justo a continuación—, considero apropiado exponerlo en primer lugar.

La mirada retrospectiva nos permite ahora identificar con cierta nitidez los que han sido los hitos más importantes de la dinámica institucionalizadora de la Conferencia¹⁸. Su creación se produjo con fundamento en la genérica habilitación legal del artículo 4 de la Ley 12/1983 —que en su apartado 1 dispone: «*A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo...*»—; pero la CARCE sólo posteriormente se institucionaliza, a través del Acuerdo de 28 de octubre de 1992. Y es, al fin, la Ley 2/1997 «por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas» la que la incorporó y elevo al rango de una

¹⁷ No obstante, quisiera advertir que no pretendo hacer una exposición detallada de cada una de las instituciones que a continuación cito, de su composición, competencias, funcionamiento, etc. Mi objetivo, bien distinto, es ilustrar el proceso de su construcción jurídica o, dicho de otra forma, ofrecer una perspectiva *dinámica* de los institutos en cuestión. En describir aquel proceso y en hacerlo con la suficiente claridad, centraré mis esfuerzos. Valga lo dicho aquí para las páginas que siguen.

¹⁸ Vid. CÁMARA VILLAR, G., «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 1, enero-junio de 2004, p. 221.

fuente legal en su reformada configuración, regulando desde su composición a sus funciones o su régimen de funcionamiento.

El proceso, de esto modo, ha discurrido desde su creación derivada de una habilitación legal genérica, a la consolidación del órgano cuyo corolario fue su regulación autónoma mediante ley. Valga este primer y sencillo ejemplo como muestra, tal vez paradigmática, de cómo han actuado las formas de institucionalización.

- ii. Un segundo ejemplo, algo más complejo, podría referirse a los mecanismos jurídicos que han posibilitado la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en los procesos decisionales del Consejo de Ministros de la Unión.

Tal participación ha sido una reivindicación histórica de las Autonomías, y muy especialmente de aquellas con un fuerte sentimiento de identidad diferenciada, de manera que inicialmente, ante la falta de procedimientos formales e institucionalizados de intervención, la participación de las Comunidades en órganos del tipo del Consejo de Ministros hubo de discurrir con demasiada frecuencia por cauces políticos —desde la óptica que aquí nos interesa, podríamos decir «prejurídicos»—. Me refiero aquí a la mera voluntad política integradora del «gobierno central» de turno o, en su caso, al condicionamiento de la posición del Gobierno del Estado ante la Unión por parte de los partidos políticos gobernantes en las autonomías, cuando aquel careciera de mayorías parlamentarias suficientes en las Cortes, por citar sólo un par de ejemplos.

La situación evoluciona a través de los Acuerdos alcanzados —precisamente, y de ahí la «naturaleza matriz» de esta institución, a que antes hacía referencia— en el marco de la CARCE y, especialmente, tras los de 9 de diciembre de 2004 «sobre la Participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea» y «sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión»¹⁹. Antes de estos acuerdos, la participación de las Autonomías en la formación de la voluntad estatal ya había conocido un cierto grado de desarrollo;

¹⁹ BOE n.º 64, de 16 de marzo de 2005.

pero será con ellos, facultados por la reforma del Tratado de Maastricht²⁰ —*v. infra apartado II.b.*— cuando se alcancen hitos tan relevantes como, por ejemplo, la posibilidad de incorporar un representante autonómico en la delegación española en el propio Consejo.

En su extremo final, el último jalón de este proceso puede identificarse con la inclusión generalizada de fórmulas de participación de este cariz en los reformados Estatutos de Autonomías —así, por ejemplo, el 186.1 del Estatuto catalán o el 234.1 del Estatuto de Autonomía andaluz— que introducen un amplio margen de indisponibilidad para el legislador —e indirectamente el ejecutivo— estatal, de manera que parece haberse alcanzado un grado de consolidación e institucionalización tal que dichos mecanismos pueden comenzar ya a ser etiquetados de estructurales en nuestro sistema político.

- iii. Un tercer y último ejemplo, sin duda algo más complejo y alambicado por la mayor diversidad de sujetos intervinientes —en particular, por la intervención del Tribunal Constitucional—, pero similar en lo sustancial, puede tomarse del caso de las «Delegaciones Autonómicas en Bruselas». El proceso de institucionalización de estos entes corrió parejo a su evolución y perfeccionamiento, de lo cual es ejemplo incluso su cambio de denominación. Así, aunque en un principio fue frecuente la denominación de «Oficina», en los últimos tiempos se ha impuesto la de «Delegación», cambio que si bien en principio es meramente nominal, esconde en su transformación unos matices de densa carga política²¹.

Su origen debe remontarse a una práctica seguida por la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuya controvertida constitucionalidad hubo de ser confirmada por el Tribunal Constitucional. Esta intervención del «supremo intérprete» de nuestra Constitución explicita el papel que diversos actores pueden jugar en unos procesos, como los de institucionalización, que son siempre complejos y cuyo producto suele ser el fruto de la interacción de múltiples sujetos de naturalezas diversas.

²⁰ Lo cual nos recuerda, una vez más, la naturaleza compleja y multinivel del proceso.

²¹ A este respecto, ver ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Num.4, año 2007, p. 97

La práctica de posicionar órganos representativos de la Comunidad Autónoma en Bruselas, que en principio fue desarrollada tan sólo en la Autonomía Vasca, a partir de la citada sentencia conoció una evolución sobresaliente. Con los años, ha acabado generalizándose en el resto de las autonomías, y sobretodo, positivizándose al nivel de los diferentes Estatutos Autonómicos.

Así, un instrumento de las Comunidades Autónomas cuya constitucionalidad fue en principio discutida, ha acabado formando parte precisamente del *bloque de constitucionalidad*, en un proceso rápido de institucionalización y generalización que, precisamente por su inserción en los Estatutos, ha acabado convirtiendo estas representaciones —hablando en términos políticos— en un elemento estructural del diseño de nuestro Estado, indisponible como antes indicábamos para la voluntad unilateral del ejecutivo y el legislativo «centrales».

No han sido estos los únicos cambios acontecidos. En efecto, el ordenamiento estatal ha conocido en los últimos años la introducción de una ingente cantidad de nuevas fórmulas participativas, y ello sin perjuicio de algunas carencias que se comentarán más adelante.

En cualquier caso, a pesar de que los desarrollos arriba comentados parecen de momento suficientes —a los efectos del modesto objetivo de este artículo— para al menos comenzar a ilustrar la idea de un «proceso de institucionalización», no conviene obviar la existencia de procesos similares respecto de otras instituciones, cuyo estudio pormenorizado no es posible en un trabajo breve de estas características, pero que por cuyo interés, y por atención al debido rigor científico, no es posible ni deseable obviar. Se trata cuestiones como los múltiples desarrollos en materia de cooperación interregional, cuyo análisis será sin duda necesario para poder dejar cerrado un cuadro lo bastante comprehensivo de este asunto.

II.2. Institucionalización en el ordenamiento comunitario

Al fijar con cierto detenimiento nuestra atención alcanzamos a ver unos similares desarrollos en el ordenamiento comunitario. Encontramos aquí un parecido «proceso de institucionalización» de los mecanismos de participación de los entes subestatales en los engranajes de la Unión. Proceso lento, progresivo y marcado por el carácter experimental y evolutivo de las instituciones, el cual, sin duda, pre-

senta unas peculiaridades específicas, derivadas de la especial naturaleza del ordenamiento de la Unión.

En términos generales, se ha observado una progresión basada en la sucesión del conjunto de tratados que constituyen el derecho originario de la Unión Europea, sin perjuicio de que en ciertos casos, incluso, el origen de la institución o mecanismo en cuestión se situara en el derecho derivado y sólo posteriormente se positivizara a nivel de derecho originario. En este sentido, cada sucesivo tratado ha parecido suponer un jalón más en la creación, concreción y perfeccionamiento de un conjunto de instrumentos participativos e inclusivos que, no obstante, parece que en muchos casos dista de estar acabado.

A pesar de las evidentes dificultades que, para una organización fundada en el derecho internacional público, presenta la necesidad de tener en cuenta la estructura descentralizada de sus Estados miembro²², las regiones fueron desde un principio tenidas en cuenta por Bruselas, si bien de una manera pasiva²³. Desde el comienzo la mirada comunitaria prestó una esmerada atención a las «regiones», aunque limitándose esencialmente a su dimensión económica: se hizo —y aún hoy se hace— un importante esfuerzo por identificar a aquellas regiones económicamente más deprimidas y auxiliar su desarrollo, en el marco de las políticas comunitarias de cohesión. No obstante, en el seno de estas políticas las regiones eran consideradas meras «áreas de referencia con caracteres socioeconómicos homogéneos»²⁴, y una innumerable cantidad de cuestiones de gran importancia quedaron desatendidas.

Habrá que esperar aún un tiempo antes de que la Unión comenzara a superar su *ceguera federal*, empujada, en parte, por la presión

²² «In general, the non-unitary actor is an irritating nuisance from the point of view of international law and the international legal order, dominated as they are by unitary states...», WEILER J.H.H., *The Constitution of Europe*, «Do the new clothes have an Emperor» and other essays on European Integration, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 159.

²³ «Las Comunidades Europeas ignoraron tradicionalmente la cuestión regional y les costó más de veinticinco años aceptar tal realidad. Es cierto que, desde 1975 se adoptaron las primeras políticas regionales de ámbito comunitario, pero se hizo en un sentido estrictamente desarrollista (potenciación industrial e infraestructuras) en absoluto político y mucho menos identitario...». AGUILERA DE PRAT, C. R., «De la 'Europa de las regiones' a la Europa con las regiones», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, Núm. 2, año 2006, p. 52.

²⁴ GROPPI, T., «La incidencia del Derecho Comunitario en las relaciones Estado-Regiones en Italia», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 1, enero-junio de 2004, p. 174.

de los «entes subestatales» y, muy especialmente, de aquellos que en sus respectivos Estados gozaban de autonomía política y competencias legislativas.

A pesar del tiempo que se han demorado, y de la lentitud del proceso mediante el cual se han creado, el ordenamiento comunitario presenta por fin un conjunto relativamente amplio de instituciones y principios encaminados a garantizar la participación de los entes subestatales —entre ellos, nuestras Comunidades Autónomas— en sus procedimientos legislativos y en sus órganos políticos. De todos ellos puede predicarse la naturaleza progresiva y casi experimental de su proceso de institucionalización e incorporación al derecho de la Unión.

En el presente apartado, y como ejemplos más destacados del proceso general que se viene viviendo en este ámbito, trataré de atender a la evolución de tres de ellos: el proceso de formación del Comité de las Regiones, la evolución del principio de subsidiariedad, y la participación de las regiones en el Consejo de Ministros. Desde la óptica del derecho comunitario, aquellos dos primeros constituyen formas directas de participación de las regiones en los asuntos de la Unión, mientras que esta última constituye una forma indirecta, sujeta a la voluntad de cada Estado miembro²⁵.

- i. En lo que respecta a órganos de participación de los entes subestatales, no han faltado ejemplos de «entes» más o menos informales, no institucionalizados o con una débil vinculación al derecho comunitario, y de representatividad por lo general parcial, que han ejercido no obstante una influencia efectiva en los asuntos comunitarios²⁶; órganos y formaciones, algunos de los cuales, bien pudieran revelarse con el tiempo formas embrionarias de instituciones a consolidar en el ámbito de la Unión.

Respecto a aquellas otras formaciones que si han sido institucionalizadas, el precedente del actual Comité de las Re-

²⁵ Vid. D'ATENA, A., «Regionalismo e integración supranacional desde una perspectiva europea y comparada» *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 7, enero-junio de 2007, pp. 280 a 283.

²⁶ «No obstante, tampoco sería exacto negar la existencia de algunas significativas redes regionales, bien de alcance general (la Asamblea de las Regiones Europeas/ARE y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa/CMRE) o territorial transregional y transfronteriza —éstas muy numerosas— que han configurado importantes lobbies territoriales...» AGUILERA DE PRAT, C. R., «De la 'Europa de las regiones' a la Europa con las regiones», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Núm. 2, año 2006, p. 57.

giones puede identificarse con el «Consejo consultivo de los entes regionales y locales», creado mediante derecho derivado de la Unión, aunque hay que tener en cuenta cómo ya desde 1960 los diferentes órganos, en especial parlamentarios, de las Comunidades Europeas habían venido proponiendo la creación de órganos similares²⁷. Habrá que esperar hasta el Tratado de Maastricht para que se eleve la regulación de un órgano de las características del Comité de las Regiones al rango normativo de los tratados constitutivos de la Unión, aunque aún con unas modestas competencias que serán progresivamente ampliadas por los tratados posteriores, Ámsterdam y Niza.

Los últimos episodios del proceso de construcción europea parecen, no obstante, haber ralentizado el ritmo de institucionalización del Comité. La relativamente ambiciosa regulación que se hizo a través del Tratado de Roma aparece ahora algo desdibujada en el Tratado de Lisboa, siquiera sea por la mayor pobreza de su caracterización nominal —en coherencia, en cualquier caso, con el espíritu del nuevo tratado, muchos más parco y austero en su lenguaje que el «Tratado Constitucional»— que deriva sin duda de las vicisitudes políticas que el proyecto europeo ha vivido en los últimos tiempos, las cuales, por innegable que sea su interés, no resulta apropiado exponer en este lugar

A pesar de lo dicho, y aunque se haya sustituido su caracterización como «órgano consultivo de la Unión» (art. I-32 del Tratado de Roma) por una formulación más laxa e imprecisa (en el reformado art. 9.4 TUE), no parece que, por cuanto respecta a sus funciones quepa hablar de un retroceso en Lisboa respecto de lo alcanzado en Roma²⁸.

²⁷ «...debe recordarse que la idea de su creación ya fue lanzada en 1960 por una propuesta del 9 de mayo de la entonces Asamblea Europea Parlamentaria. Igualmente el Parlamento Europeo en una Resolución de 13 de febrero de 1984, solicitó a la Comisión que institucionalizase sus relaciones con representantes de las entidades regionales y locales y en 1988, de mano de la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del mismo Parlamento, se realizó un exhaustivo informe relativo a la dimensión regional de las políticas comunitarias y al papel de las regiones en el éxito de las mismas». ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Política regional comunitaria y comité de regiones: significado actual, alcance y limitaciones», en www.fundacionmgimenezabad.es/documentos/Ponencia_Luis_Ortega_Alvarez.doc (30.09.2008)

²⁸ «Aunque el Tratado de Lisboa de 2007 ha rebajado la carga simbólica del Tratado constitucional eliminando, de entrada, toda mención al carácter constitucional del mismo o a los símbolos de la Unión, prácticamente todas las incorporaciones de dicho Tra-

En concreto, el artículo 8 del «Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad»²⁹, al que se remite el propio Tratado de Lisboa, mantiene la legitimación del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia de las Unión para participar en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad. Es posible, por tanto, vislumbrar un freno al proceso de institucionalización del Comité —que no avanza en funciones sustantivas y pierde respecto a las cuestiones nominales— pero difícilmente un retroceso real del órgano.

- ii. Respecto del principio de subsidiariedad, debemos rastrear para llegar hasta sus orígenes en derecho comunitario, al menos, hasta el Acta Única Europea, que lo contempla sólo de forma sectorial y para materias medioambientales³⁰. Posteriormente, serán los sucesivos tratados constitutivos los que vayan avanzando en la formulación del principio, consolidándolo a la vez que se le daba una construcción más acabada.

La primera formulación general del principio —en el sentido de no estar limitado a una sola materia— la encontramos en el posterior Tratado de Maastricht. No habrá aquí mención expresa a los entes subestatales en la formulación del principio, contenido en su artículo 3B (actual art. 5TCE), pero el juego conjunto de este precepto con el artículo A, apartado 2 (actual art. 1 TUE)³¹, permitió una interpretación generosa con la cual se superaron algunas de las dificultades derivadas de aquel silencio. Sobre esta base, el Tratado de Ámsterdam, a través de su protocolo anexo, da un paso más y regula la «procedimentalización» del principio.

*tado constitucional han sido mantenidas...» CASTELLÀ ANDREU, J.M., «Las Comunidades Autónomas en Bruselas», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Núm. 6 - abril 2008, p. 50.*

²⁹ En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:ES:PDF> (29.07.08).

³⁰ Previamente, puede encontrarse una mención a él en el fallido Tratado del Parlamento Europeo relativo a la creación de la Unión Europea. A este respecto, y para una más detallada historia del principio de subsidiariedad, ver STEIN, T., «El principio de subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, número 90, octubre-diciembre de 1995, espec. pp. 71 y ss..

³¹ El artículo 1 TUE indica como objetivo de la Unión, «la creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones sean tomada de la formas mas abierta y próxima a los ciudadanos posible».

Será en el rechazado «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa» donde por primera vez se consagra aquella interpretación favorable a los entes subestatales, positivizándose al fin mediante la inclusión expresa de una referencia al «nivel regional»³².

Por fortuna, el Tratado de Lisboa³³ ha rescatado la formulación que hacía el Tratado de Roma. Además, su «Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad» ha considerado cuestiones de capital importancia, por lo que se hace obligado, si quiera, mencionarlo aquí³⁴.

Llegados a este punto, es obligado hacer una última observación. El desarrollo del principio de subsidiariedad y la evolución del Comité de las Regiones no sólo han corrido en paralelo, sino que además uno y otra han definido trayectorias convergentes. El desarrollo de cada uno ha servido al perfeccionamiento del otro de modo que, en un proceso de optimización funcional, el Tratado de Roma previó la incorporación del Comité de las Regiones al mecanismo de *enforcement* del principio de subsidiariedad, atribuyéndole legitimidad para denunciar su violación mediante actos legislativos para los que se hubiera previsto que se le consultare.

- iii. En lo que se refiere a la introducción, de forma indirecta, de mecanismos de participación de entes subestatales en la Unión, probablemente el paso históricamente más relevante haya sido la introducción de la posibilidad de que los Estados miembros, si así lo estiman conveniente, permitan la inclusión

³² El apartado tercero del nuevo artículo 3 ter, que sustituye al 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, reza: «*En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, 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 y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*». En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:ES:PDF> (29.07.08).

³³ A fecha de hoy, aún en fase de ratificación, habiendo sido rechazado en referéndum por el pueblo irlandés.

³⁴ Y entre ellas, su artículo 2: «*Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta*».

de representantes de «sus» propios entes subestatales en sus delegaciones en las reuniones del Consejo de Ministros.

A partir del Tratado de Maastrich se abre el Consejo de Ministros, hasta aquel momento limitado a los Estados miembros y sus respectivos Gobiernos «centrales», a los entes subestatales, mediante una modificación del —entonces— artículo 146 del TCE³⁵. Con la citada reforma se consiguió dar un paso más en una dirección que ya se había emprendido en muchos casos en sede interna. Esto es, permitió que la implicación de la que, *de facto*, muchos entes subestatales ya venían disfrutando a través de procedimientos internos, tuviera un reconocimiento en el ámbito del derecho de la Unión.

Las autonomías, pues, gozan al fin de un espacio propio en el —probablemente— más importante órgano decisorio de la Comunidad y lo hacen en virtud, precisamente, del derecho comunitario. La reforma del Tratado de Maastrich dejaba, no obstante, a los ordenamientos de los Estados miembros la eventual regulación que posibilitase dicha participación. El círculo se cerraría al fin, tiempo más tarde, con la regulación de esta participación en algunos de los reformados Estatutos de Autonomía —*v. supra apartado «II.b»*—.

La evolución no es desdeñable. Más allá de las diversas insuficiencias institucionales, que en modo alguno pueden ser obviadas —tendremos ocasión de comentarlas—, lo cierto es que la Unión Europea ha cambiado su manera de tratar a los entes infraestatales, abriendo los ojos a ellos, transitando desde su inicial *ceguera federal* hacia una mirada más atenta, cuyo espíritu puede localizarse en el tratamiento que el Tratado de Lisboa ofrece.

En este proceso, la propia Unión ha salido ganando. El proceso por el cual, de una forma progresiva y casi experimental, se han venido institucionalizando mecanismos de intervención de los entes subestatales en la Unión Europea ha permitido robustecer el cuerpo político de la propia Unión, cuya estructura aparece ahora más sólida, trabada de los nuevos tejidos incorporados con la mejor inclusión de los entes regionales, acaso con una más densa musculatura con la que habría de posibilitarse una mayor capacidad para la acción.

³⁵ D'ATENA, A., «Regionalismo e integración supranacional desde una perspectiva europea y comparada», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 7, enero-junio de 2007, p. 285.

En este sentido, el Tratado de Lisboa aparece como el último jalón del proceso de institucionalización y perfeccionamiento de la estructura comunitaria en lo que respecta al nivel regional. Ha sido al menos capaz de mantener la mayor parte de los avances logrados en el fallido «Tratado constitucional», de entre los cuales, por su fuerza simbólica —y al margen de lo dicho hasta ahora— destaca tal vez la fórmula institucionalizadora del respeto a la autonomía regional y local que se contenía en el artículo I-5 del Tratado de Roma: «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, *también en lo referente a la autonomía local y regional*».

Un proceso, en definitiva, a través del cual la Unión ha transitado desde su peculiar forma de indiferencia frente a los fenómenos de descentralización política en sus Estados miembros, a positivizar, al menos, el respeto hacia ellos en uno de sus tratados constitutivos, nada menos que en el artículo 4 del Título I del Tratado de la Unión Europea.

El resultado ha sido una inserción de las autonomías que palia, al menos, los devastadores efectos que sobre ellas el proceso de integración comunitaria amenazaba con desplegar en sus orígenes. Queda, pese a todo, mucho por avanzar. Gestionar la constelación de órganos subestatales que habitan la Unión en modo alguno es tarea fácil. Pero si la UE quiere definitivamente caracterizarse como un espacio de desarrollo de formas post-estatales de soberanía, deberá, sin duda, asumir el desafío. Ello —en la práctica, la «comunitarización» de la cuestión de los entes subestatales— nos situaría ante un escenario radicalmente nuevo. Aunque, como decimos, no parece que falte poco camino por recorrer.

III. ¿UN PROCESO DE «DEMOCRATIZACIÓN» PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Con el término «democratización» designaré aquí al proceso mediante el cual, progresivamente, las transformaciones que en el Estado de las Autonomías ha provocado el proceso de integración en la Unión Europea han tratado de ser ordenadas en base a criterios democráticos, y ello por parte de los diversos actores participantes del proceso.

En general, puede decirse que el proceso de institucionalización, antes descrito, de los mecanismos de participación autonómica en la

Unión Europea se ha venido produciendo en paralelo a un proceso de democratización de estos mecanismos, si bien la atención que tanto los actores políticos como la doctrina han prestado a esta última cuestión difícilmente pueden calificarse aún de enteramente satisfactorios.

Con cada nueva mutación y desarrollo de un ordenamiento jurídico surge la cuestión de cómo diseñar los nuevos y bastos campos normativos creados en base a criterios democráticos. El caso de la «europeización» del Estado de las Autonomías no ha sido ajeno a esta problemática.

Al contrario, la cuestión de los «déficits democráticos» ha recorrido transversalmente el proceso de construcción europea y, por supuesto, el proceso de incorporación a los mecanismos de la Unión de los entes subestatales. En parte por esta transversalidad, respecto a esta cuestión, es especialmente difícil —probablemente inadecuado— escindir la exposición que sigue a estas líneas en los planos jurídicos interno y comunitario pues, en la práctica, uno y otro están demasiado conectados, ofreciendo una innumerable cantidad de continuidades difícilmente comprensibles por separado.

En la Unión Europea, en general, la cuestión del célebre y tristemente pertinaz *déficit democrático*³⁶ de sus instituciones ha sido, desde el punto de vista de la «producción» científica, uno de los ámbitos más fecundos³⁷. En este sentido, la mejora de los mecanismos de participación a nivel comunitario de los entes subestatales formaba parte, en sí misma, del proceso de democratización de la Unión, el cual a su vez aparecía englobado en una más amplia agenda política directamente vinculada a los problemas de legitimación de «Bruselas»³⁸.

³⁶ Para un completo repaso a los déficits democráticos de la Unión, a propósito de un interesante análisis de su desarrollo, v. CRAIG, P y DE BÚRCA, G. *The Institutional Development of the EU: A Constitutional Analysis*, en *The Evolution of the EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 55 y ss..

³⁷ Abundan las críticas a este respecto. Por ejemplo, puede resultar ilustrativa: «Sin embargo, y a pesar de la importancia que tienen estas cuestiones, y otras que se deciden en materia medioambiental, de transporte (...) la Unión Europea actúa 'de espaldas' a los ciudadanos. Éstos carecen de mecanismos para participar significativamente en los procesos de toma de decisiones comunitarios y para exigir responsabilidades a quienes las adoptan». ESTÉVEZ ARAUJO, J.A., «Cesiones de soberanía: la OTAN, la UE y la OMC», en CAPELLA, J.R., «Las sombras del sistema constitucional español», Trotta, Madrid, 2003, p. 187.

³⁸ «En el contexto comunitario, la preferencia a favor de unidades de decisión descentralizadas y a ser posible cercanas al ciudadano se funda sobre la misma teleología que el federalismo, el regionalismo o la autonomía local (...) compensar las pérdidas de

Por vía de la búsqueda de legitimidad existía, pues, una conexión, siquiera coyuntural, entre la necesidad de profundizar en la naturaleza democrática de la Unión y la necesidad de reconocer un espacio a ciertos entes subestatales —llámense regiones, autonomías, nacionalidades o naciones— con los cuales los ciudadanos sentían una identificación fuerte, y los cuales eran además muchas veces percibidos, en el escenario político interno, como vías apropiadas, precisamente, para canalizar democráticamente sus valores y aspiraciones ciudadanas³⁹.

A nivel interno, los cambios producidos por la Unión Europea no podían significar una mengua del elemento democrático en las Comunidades Autónomas. Un cambio tal no sólo hubiera implicado la erosión de la legitimidad de la Unión a ojos de sus ciudadanos, en la línea de lo dicho hasta ahora, sino que también hubiera podido acabar menguado la legitimidad de las propias Autonomías, contaminadas por los diferentes déficits de los que se venía acusando a la Unión.

No es este el lugar adecuado para proceder a una exposición detallada de estas cuestiones, pero sí que lo es para adelantar que, por la forma en que la Unión Europea se relacionó con las Comunidades Autónomas, y por la forma en que el ordenamiento interno reaccionó al proceso de europeización, la cuestión del déficit democrático no hizo, en un principio, más que agravarse. Y ello por múltiples motivos.

- a) De una parte, porque hay que recordar, siguiendo a Peter Häberle, que la cuestión de la «distribución vertical del poder» se acepta hoy día, con naturalidad, como uno más de los elementos fundamentales de la teoría democrática⁴⁰, y lo cierto es

*identidad cultural (...) [mejorar] las posibilidades de participación democrática (...). Sobre todo, se ha de reducir la complejidad en la toma de decisiones, de manera que se libere el temor del ciudadano ante la burocracia de Bruselas y se supere la mirada crítica sobre las instituciones europeas». KOTZUR, M., «Federalismo, regionalismo y descentralización como principios estructurales del espacio constitucional europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 1, enero-junio de 2004, pp. 51 y 52.*

³⁹ «...hay también una perspectiva funcional de la autonomía como paradigma organizativo con la intención de minimizar la distancia entre las autoridades gobernantes y los ciudadanos, así como promocionar su poder para controlar y participar». ROLLA, G., «El desarrollo del regionalismo asimétrico y el principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales: un acercamiento comparativo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 8, julio-diciembre de 2007, p. 249.

⁴⁰ «El federalismo, en la etapa actual de desarrollo del Estado constitucional, se justifica a partir del principio de división de poderes: no directamente en el sentido hori-

que respecto a nuestro ordenamiento la entrada en la Unión Europea supuso una alteración significativa de dicha distribución. En este sentido, la entrada de España en la Unión afectó a los principios democráticos subyacentes a la estructura y reparto del poder del Estado. También en este sentido, el proceso explicado en el apartado II, por el cual trabajosamente se iban creando e institucionalizando mecanismos de participación autonómica en los procesos de creación y aplicación del derecho comunitario, puede ser entendido como un intento de restablecer el equilibrio en la distribución del poder a un nuevo nivel, y por tanto, a la vez, como un primer elemento del proceso de «democratización» de tales mecanismos.

- b) Pero por otro lado, porque muchos de los instrumentos creados en los ordenamientos estatal y comunitario para facilitar la participación de las autonomías en la UE, en más de una ocasión presentaron una actitud poco sensible hacia las cuestiones democráticas.

Las Comunidades Autónomas parecen haber emulado, para participar en los asuntos *europesos*, algunos de los mecanismos oscuros y faltos de transparencia por cuyo abuso se suele criticar a la Unión. No ha sido infrecuente encontrar el término «desparlamentarización» en la literatura especializada, y ello con múltiples significados: para unos, referido a la fase de ejecución del derecho comunitario⁴¹, en la que es posible apreciar una sorprendente abundancia de normas de rango infralegal⁴²; para otros, al sobredimensionamiento de los ejecutivos autonómicos —en perjuicio de sus cámaras representativas— en la participación de las Comunidades Autónomas

zontal de Montesquieu, sino en el vertical. El término 'división vertical de poderes' quiere ser tan sólo un modo de describir los frenos frente al abuso de poder...». HÄBERLE, P., «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», Revista de Derecho Constitucional Europeo, número 8, julio-diciembre de 2007, p. 178.

⁴¹ Vid. MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, espec. pp. 95 y ss..

⁴² Respecto a la fase descendente, v. la definición de el profesor Montilla Martos «...se advierte en este proceso, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, la preferencia por el reglamento en lugar de la ley y el consiguiente proceso de 'desparlamentarización', esto es, la aplicación normativa interna del Derecho de la Unión ha provocado un desplazamiento del poder normativo a favor de las fuentes reglamentarias, especialmente rotundo en el ámbito del derecho autonómico». MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 95.

en la «fase ascendente» del derecho comunitario, a la vista, por ejemplo, de que son miembros de los respectivos ejecutivos los que participan en las Conferencias sectoriales previstas en el marco de los Acuerdos de 1994, o los que participan en la delegación española ante el Consejo en base a los mas recientes acuerdos de 2004⁴³.

Afectando como afecta a todos y cada uno de los actores participantes en cada uno de los niveles —estatal, supraestatal e infraestatal— en que se gesta el proceso de europeización, no es extraño que la cuestión del «déficit democrático» haya encontrado respuestas diversas, a veces coordinadas, otras veces a título individual, por parte de los diferentes actores.

En este sentido, el tímido «proceso de democratización» del que cabe hablar hoy día —si lo hay—, no es más que el resultado de una pluralidad descoordinada de actuaciones a múltiples niveles, que a menudo no tienen en común más que la actitud colectiva de preocupación por la cuestión de la legitimidad, por más que en ocasiones el énfasis en la cuestión democrática *per se* pueda ser honesta o desinteresada.

III.1. algunos ejemplos de desarrollos en el proceso de democratización

Una vez presentada la problemática, quisiera presentar una breve exposición de algunos de los mecanismos por medio de los cuales, lentamente, se ha intentado paliar este déficit democrático. Los desarrollos, por el momento, son claramente insuficientes —a este respecto, *v.infra apartado III.b.*— pero no obstante creo que apuntan a la emergencia, en los últimos tiempos, de una mayor sensibilidad respecto de esta cuestión.

- i. Un primer ejemplo de esta renovada, aún incipiente, sensibilidad hacia las cuestiones democráticas puede apreciarse en las mejoras introducidas por el «Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad» adjunto al Tratado de Lisboa, que ha posibilitado la participación de los Parlamentos subestatales en los procesos decisionales de la Unión.

⁴³ Vid. RAMON I SUMOY, R., «El paper dels Parlaments sub-estats a la Unió Europea: reflexions sobre l'estat de la qüestió», en *Diàlegs. Revista d'Estidís Polítics i Socials*, vol. 7, N.º. 25, 2004, pp. 37 a 55.

Los mecanismos introducidos por el Protocolo son un ejemplo de democratización multinivel, en la que han intervenido de manera autónoma pero interrelacionada diversos sujetos del plano comunitario, estatal y autonómico, movidos por una preocupación común respecto a la cuestión de la legitimidad en la toma de decisiones, revelando la naturaleza especialmente compleja y transversal que a este respecto alcanza la cuestión democrática.

El derecho de la Unión ha venido reconociendo un modesto pero creciente papel a los órganos parlamentarios de los entes subestatales, mediante fórmulas que les han integrado en su diseño institucional y en su proceso de toma de decisiones, si quiera sea indirectamente y en forma de consulta. Al respecto del principio de subsidiariedad —el cual, como hemos visto, recibe una nueva formulación tras el Tratado de Roma— establece el Protocolo en su artículo 6 la posibilidad para los Parlamentos nacionales de «consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas». Posibilidad que nuestro ordenamiento interno ha aprovechado, tras largos debates al respecto⁴⁴, y que ha llegado a positivizarse con formulas variadas a nivel de los Estatutos de Autonomía.

Además, se ha sugerido, a partir del control jurídico a posteriori que establece dicho protocolo, que la legitimación a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros «de conformidad con su ordenamiento jurídico» para recurrir ante el Tribunal de Justicia podría incluir también a los parlamentos regionales⁴⁵.

- ii. La multiplicidad de fórmulas democratizadoras ha surgido, como exponíamos, de forma relativamente descoordinada, por iniciativa de sujetos diversos al afrontar las problemáticas a que cada uno de ellos se enfrenta. Un segundo mecanismo, conexo, ideado para integrar a los Parlamentos autonómicos en los engranajes comunitarios ha sido la creación de Comisiones relacionadas con la Unión Europea en los parlamentos

⁴⁴ A este respecto, v. BUENO Y VICENTE, J.M., *La contribución de las Cortes Generales a la integración europea, 1986-2004*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 2006, pp. 263 y ss..

⁴⁵ Vid. «Las comunidades Autónomas en Bruselas,» CASTELLÀ ANDREU, J.M., «Las Comunidades Autónomas en Bruselas», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Núm. 6 - abril 2008, p. 54.

autonómicos. Mecanismo que en este caso ha provenido de la iniciativa autónoma de los entes subestatales.

La creación de estas Comisiones ha supuesto un doble avance. De una parte, va en la línea de añadir legitimidad democrática a la Unión Europea en su conjunto, vinculando a ella las instituciones representativas de los entes subestatales, sumando así —siquiera sea mínimamente— algo de control democrático a sus mecanismos de toma de decisiones⁴⁶. De otro lado, supone democratizar el papel que juegan las Comunidades Autónomas en el complejo entramado multinivel creado por la Unión Europea, institucionalizando la participación de sus Parlamentos.

En este sentido, la forma que han adoptado estas comisiones es diversa; basten los siguientes ejemplos: una comisión permanente no legislativa, denominada «Comisión para Asuntos Europeos», en el caso del parlamento andaluz⁴⁷; una comisión de seguimiento, denominada «Comisión de acción exterior y de la Unión Europea» en el caso del Parlament de Catalunya⁴⁸; o una «Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior» en el de Euskadi⁴⁹; aunque por el contrario, no existen comisiones específicamente centradas en tales menesteres en otras Asambleas autonómicas, como es el caso, por ejemplo —y, a fecha de este artículo, hasta donde sé—, de Extremadura, donde todo lo mas se registra, con proyección exterior, una «Comisión de cooperación internacional, Comunicación y Consumo»⁵⁰.

iii. Un tercer ejemplo puede venir de la mano del célebre «blindaje de competencias», y atañe directamente a la cuestión de

⁴⁶ En este sentido vale, por analogía, lo dicho por José Miguel Bueno y Vicente para los Parlamentos nacionales: «...los Parlamentos nacionales pueden jugar un importante papel en la reducción del déficit democrático, fortaleciendo el input del que acabamos de hablar, es decir, fortaleciendo la legitimidad de la toma de decisiones de los Gobiernos comunitarios en el Consejo de la Unión y, en consecuencia, dando al output carta de mayor democracia, o lo que es lo mismo, disminuyendo el déficit democrático» BUENO Y VICENTE, J.M., *La contribución de las Cortes Generales a la integración europea, 1986-2004*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 2006, p. 101.

⁴⁷ En <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/composicionyfuncionamiento/organosparlamentarios/comisiones.do?codorg=322&nlegis=8> (03.08.08)

⁴⁸ En http://www.parlament.cat/portal/page/portal/pcat/IE02/IE0211?p_legislatura=8&p_tipus=COM&p_codi=482 (03.08.08)

⁴⁹ En http://www.parlamento.euskadi.net/comorga/c_comorga_com_ACT_12.html (03.08.08)

⁵⁰ En <http://www.asambleaex.es/dipsorgano-73-7> (03.08.08)

la «división vertical del poder» en nuestro Estado. Se trata de un asunto despachado esencialmente en el ámbito del ordenamiento estatal, pero fruto de un proceso marcado por un importante componente negociador entre Estado y Comunidades Autónomas.

El blindaje de competencias fue la respuesta de algunas Comunidades Autónomas a la frecuente utilización de títulos competenciales «horizontales» por parte del Estado en el desarrollo de las disposiciones comunitarias que, unido al nivel de detalle con que dicho desarrollo se ha realizado, ha limitado, con frecuencia, la autonomía política y legislativa de las Comunidades Autónomas⁵¹.

Este problema, que fue durante un tiempo lugar común de los debates políticos y jurídicos en nuestro Estado, suponía una alteración artificial del reparto de competencias diseñado por la Constitución y, por ello, afectaba al elemento democrático contenido en la «división vertical del poder».

Más allá de los desarrollos jurisprudenciales⁵², ha sido a través de la reciente reforma de los Estatutos de Autonomía, mediante la técnica del «blindaje de competencias», como se ha procurado una más clara delimitación entre los ámbitos regulativos del Ejecutivo central y los Ejecutivos autonómicos. En este caso, como en tantos otros, queda pues comprobar cuál será el funcionamiento práctico de estas nuevas disposiciones recientemente incorporadas a nuestro ordenamiento. En cualquier caso, se observa aquí una sinergia entre la voluntad de los actores políticos autonómicos de recuperar espacios de poder, y el proceso de reequilibrio de la «división vertical del poder» que de ello se deriva, fundamental en términos democráticos; o dicho de otra forma, se observa una clara conexión entre la *institucionalización* de los mecanismos de participación autonómica en los procesos comunitarios y la *democratización* de la manera en que el Estado de las Autonomías se ha «europeizado».

⁵¹ A este respecto, ver MONTILLA MARTOS, J.A., «La articulación normativa bases-desarrollo al incorporar el derecho europeo en el estado autonómico», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 2, julio-diciembre de 2004, pp. 207 y ss.

⁵² Así, a título de ejemplo, SSTC 1/1982/1, 147/1991 141/1993 213/1994 330/1997, 50/1999, 275/2000, etc. Vid. MONTILLA MARTOS, J.A., «La articulación normativa bases-desarrollo al incorporar el derecho europeo en el estado autonómico», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 2, julio-diciembre de 2004, pp. 226 y 227.

- iv. Tal vez sería arriesgado, pero creo que merece la pena adelantar unas cuantas líneas acerca de la problemática conexas a la utilización de normas de rango infralegal como medio —excesivamente frecuente— de trasposición por las Comunidades Autónomas de normativa comunitaria en el ámbito de sus competencias⁵³.

Hasta donde sé, no existe cambio jurídico-positivo alguno en sentido de compeler a las Comunidades Autónomas a abandonar su entusiasmo por las fuentes reglamentarias en el desarrollo, en lo que les compete, de las normas emanadas de Bruselas. Lo que sí existe es, no obstante, una multiplicación tras las reformas de los Estatutos de Autonomía de las fuentes de producción jurídica de rango legal de que las Comunidades Autónomas pueden disponer. La aparición de decretos-ley o decretos legislativos autonómicos podrían facilitar a las autonomías la utilización de fuentes que ofrezcan mayores garantías democráticas, sin que sea posible, al menos con tanta facilidad, alegar la inadecuación de dichas fuentes al objeto de regulación de que en estos casos se trata.

Será, en cualquier caso, la voluntad de los actores implicados la que permita solventar esta cuestión. Pero ello no obsta a afirmar que, con la creación de las nuevas categorías normativas, los primeros pasos en esta línea pueden ya estar dados.

Espero que, a través de estos cuatro breves ejemplos, el lector pueda hacerse una idea de cómo ha venido funcionando la «democratización» de la participación autonómica en la Unión Europea. Se trata, de una parte, de un «proceso» policéntrico, producto de la confluencia de las iniciativas de diferentes actores; es, por otra parte, un proceso descoordinado y, en parte por ello, de desarrollo sumamente incierto, cuyo origen ha de encontrarse en el hecho de que la búsqueda de legitimidad, desde hace tiempo, se colocó simultáneamente —si bien, desafortunadamente, en lugar secundario— en la agenda de los diferentes actores políticos, especialmente cuando los asuntos comunitarios estaban de por medio.

⁵³ Al respecto de esta concreta cuestión, v. MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 95 y ss..

III.2. Algunos ejemplos de déficit en el proceso de democratización

A pesar de los desarrollos arriba detallados, no puede más que afirmarse que el proceso de democratización presenta, incluso, más lagunas, cabos sueltos e imperfecciones que el de institucionalización. El «déficit democrático» sigue siendo una preocupación frecuente en los análisis jurídicos referidos a la Unión Europea y afecta, sin duda, a la densa maya de sujetos políticos decisionales y agentes jurídicos que en rededor suyo se ha ido tejiendo.

Respecto de las Comunidades Autónomas, la dificultad para integrar unos sujetos tan específicos en el espacio supranacional de la Unión no ha hecho más que añadir complejidad. Citemos algunos ejemplos.

- i. En algunos casos, los mecanismos creados para satisfacer las pretensiones de participación de las Comunidades Autónomas en «Europa» han reproducido con tanta precisión los mecanismos empleados a en el ámbito de la Unión, que parece que también están reproduciendo algunas de sus más criticadas imperfecciones. A la Unión se le ha acusado recurrentemente de falta de transparencia, de oscuridad, en sus procesos de toma de decisiones, y parece que los instrumentos a los que las Comunidades Autónomas han acabado recurriendo tienen mucho de ello.

Esta «oscuridad» en la intervención autonómica en la toma de decisiones deriva de prácticas diversas, como bien ha quedado reflejado en la literatura especializada en la materia, que se ha referido con frecuencia a «la proliferación de canales tanto formales como *informales* de participación»⁵⁴.

De un lado, uno de los mecanismos más frecuentemente positivizados tras las reformas estatutarias ha sido el de las «Oficinas» de la CCAA en Bruselas —v.supra—. La inclinación hacia las diferentes formas de *lobbying*⁵⁵ sobre las instituciones comunitarias, además, acaba probablemente por proyec-

⁵⁴ AGUILERA DE PRAT, C. R., «De la 'Europa de las regiones' a la Europa con las regiones», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, Núm. 2, año 2006, p. 61.

⁵⁵ Así, por ejemplo, «...La Comisión tiene una comunicación directa con «la sociedad», pero esta comunicación se realiza por vía de los lobbies, es decir, a través de los diferentes grupos de intereses organizados. Este medio de comunicación resulta profundamente desigualitario en lo que respecta a la distribución social del poder de participar e incidir en los procesos de toma de decisiones de la Comisión...» ESTÉ-

tar más oscuridad sobre los mecanismos de producción normativa, así como un mayor desdoblamiento «informal» respecto de los cauces formales de creación de normas⁵⁶.

Por otra parte, es especialmente relevante la literatura relacionada con la célebre *commitology*, y la crítica de los procedimientos casi extraoficiales de toma de decisiones que lleva emparejada. Sin embargo, uno de los mecanismos creados por el Estado para solventar la falta de presencia de las Comunidades en la Unión ha sido la inclusión de representantes autonómicos, precisamente, en los Comités intergubernamentales adscritos a la Comisión.

Aunque es necesario reconocer que esta situación deriva, muy probablemente, de la dificultad para integrar a un espectro tan amplio y diverso de actores políticos en los procedimientos comunitarios de producción jurídica, no por ello debe descuidarse el análisis minucioso del diseño de dichos procedimientos, cuando introducen una mayor sensación de oscuridad y falta de transparencia y, por tanto, cuando existe al menos un riesgo de que puedan llevar aparejada una disminución de la calidad democrática de las instituciones comunitarias y sus decisiones.

- ii. Como segundo ejemplo, quisiera hacer referencia al persistente protagonismo de los ejecutivos autonómicos en los órganos de la Unión en detrimento de los órganos representativos de las Comunidades Autonomas. En el apartado II.b hemos visto cómo de diferentes maneras los mecanismos y órganos de representación y participación autonómica en Bruselas se han ido democratizando en los últimos tiempos, y cómo se han tratado de ir superando las acusaciones de «desparlamentarización» que respecto a ellos se esgrimían. Pero

VEZ ARAUJO, J.A., «Cesiones de soberanía: la OTAN, la UE y la OMC», en CAPELLA, J.R., «Las sombras del sistema constitucional español», Trotta, Madrid, 2003, p 188.

⁵⁶ A título de ejemplo, el siguiente pasaje, que extraigo expresamente en la esperanza de poder ilustrar mejor la cuestión: «*Los actores regionales se han movilizado en la arena europea a través de diversos canales. Los gobiernos locales y regionales de diferentes países han establecido oficinas autonómicas en Bruselas; numerosos representantes de los gobiernos subestatales viajan constantemente a Bruselas a fin de influir en la Comisión y el Parlamento europeos; los gobiernos subestatales han creado numerosas redes formales e informales entre sí...*» LLAMAZARES I. y MARKS, G., *Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea*, en LLAMAZARES, I. y REINARES, F. (Eds.) *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, espec. pp. 165.

no obstante, el proceso no siempre presenta resultados satisfactorios.

La delegación española en el Comité de las Regiones es ejemplo de ello. Los representantes de los entes subestatales españoles en este Comité no sólo tienen una legitimidad remota —no son elegidos directamente por los ciudadanos a los que representan— sino que además, la dinámica política ha acabado resultando en que sean los jefes de los ejecutivos, y no representantes de los órganos parlamentarios, los que actúen en nombre de la respectiva Comunidad en este foro; todo ello, a pesar de que el artículo 263 del Tratado de la Comunidad Europea permite la designación de «representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local» junto a aquellos «que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida».

El resultado ha sido, entonces, un nuevo factor a añadir a la lista de motivos por los que se ha venido hablando de sobrerrepresentación de los ejecutivos en detrimento de los órganos representativos.

Esta forma de representación ante el Comité de las Regiones, centrada en los ejecutivos, ha sido, por si fuera poco, institucionalizada en algunos Estatutos de Autonomía como el de la Comunidad Valenciana, que en su reformado apartado tercero del artículo 61 establece que la Comunidad «Tendrá al *President de la Generalitat* como representante de la *Comunitat Valenciana* en el Comité de las Regiones».

En cualquier caso, además, las deficiencias estructurales del Comité de las Regiones⁵⁷ —que, a ojos de muchas autonomías, aparece

⁵⁷ Siguen siendo válidas, en mi opinión, las reflexiones de Enoch Albertí Rovira a este respecto...*los problemas que presenta el Comité de las Regiones continúan siendo los mismos: representación mixta, heterogénea e indiferenciada de entidades de naturaleza distinta (...) por un lado, y presencia colectiva, por otro, de estos sujetos heterogéneos en la Unión, que acentúa aún más la incapacidad del Comité para asumir la representación de los intereses de las regiones legislativas. Por ello, no debe sorprender que estas regiones, que además han visto rechazadas, al menos por el momento, sus propuestas de reforma, se muestren bastante indiferentes hacia el Comité y manifiesten en cambio una tendencia a actuar y defender sus posiciones fuera del mismo*». ALBERTÍ ROVIRA, E., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna*, en ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L., y MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 37 y 38. V. http://www.cepc.es/include_mav/getfile.asp?IdFileImage=1289 (03.08.08)

como una institución insuficiente para representar sus intereses— junto a, desde mi punto de vista, las mayores deficiencias de los mecanismos comunitarios *en general*, han llevado a muchas Comunidades Autónomas a defender sus posiciones a través de otros cauces — estos es, por vías informales, no institucionalizadas jurídicamente—, lo cual nos sitúa de nuevo ante la cuestión de la transparencia de los mecanismos de participación.

IV. CONCLUSIÓN. ¿UNA CONEXIÓN INTERNA ENTRE INSTITUCIONALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN? ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Es cierto que «institucionalización» y «democratización» han sido, y son, procesos paralelos e interconectados. Pero creo que sería inexacto desde una perspectiva científica, y probablemente contraproducente desde el punto de vista político, considerar que se trata de procesos con un desarrollo igualmente avanzado. Por lo general, los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea se han institucionalizado más rápido de lo que se han democratizado y, en la actualidad, es observable un desfase relativo entre un proceso y el otro.

Algunos indicios podrían haber llevado a pensar, no obstante, que el proceso de institucionalización llevaría pareja la democratización de los mecanismos institucionalizados. La institucionalización de espacios políticos de participación autonómica en la UE ha tenido su reflejo —en el mundo del derecho— en la positivización en normas jurídicas, a menudo en leyes, de instrumentos y herramientas que antes podían derivar de acuerdos más o menos informales, a menudo incluso meramente verbales, entre los sujetos actuantes en unas y otras instituciones.

Esta positivización hacía posible el control de validez jurídica —y especialmente, de constitucionalidad— de los correspondientes mecanismos —y lo que es igualmente importante, de las decisiones que en ellos se tomaran—, a la vez que los situaba con mayor nitidez ante los ojos de la opinión pública, haciéndolos más susceptibles de control democrático.

En este sentido, se revelaba una radical unión entre un proceso y el otro: la institucionalización aparecía como un primer paso, basal, hacía la democratización; un paso necesario pero no suficiente, que era ya un avance democrático en sí mismo —por cuanto suponía

una cierta reconstrucción, en un nuevo estadio, de la «división vertical del poder»—, y que a la vez posibilitaba la articulación y el despliegue de una amplia gama de mecanismos tendentes a aumentar la transparencia pública de instituciones y decisiones, su nivel de ajuste a un ordenamiento jurídico democrático y la participación en los procesos de toma de decisiones de órganos representativos de la ciudadanía —léanse, los diferentes parlamentos— cuya legitimidad no fuera tan remota.

Sensu contrario, cabe pensar que aquellas tareas pendientes —tanto en el ordenamiento interno como en el comunitario— respecto a la institucionalización de las formas de participación autonómica en la UE limitan, a su vez, las posibilidades de una mayor democratización de esta participación.

Permítanme que trate de presentarles un último par de ejemplos. El primero lo encontraríamos al respecto del debate acerca de la reforma constitucional. Diversos investigadores han defendido la oportunidad de una reforma de nuestra Constitución que elevara, al fin, a rango constitucional los más importantes principios que con el tiempo se han venido consagrando al respecto de la cuestión⁵⁸. Una reforma tal podría paliar las carencias e imprevisiones de que la Constitución adolece en lo tocante a la regulación de la intersección entre descentralización y supranacionalización y, en particular, sería útil para racionalizar la cuestión de la «división vertical del poder» en este contexto renovado en que la Unión Europea plantea tantos desafíos.

Un segundo ejemplo es el de la tan llevada y traída reforma del Senado, que podría también conllevar algunos benéficos efectos democratizadores. Una reforma tal, que acercara su funcionamiento al de las cámaras territoriales de otros países de nuestro entorno⁵⁹, permitiría la institucionalización de la participación autonómica en los asuntos comunitarios en el seno de un órgano de primer nivel, en el

⁵⁸ «Se ha señalado ya que en la actualidad el modelo de participación regional está sustentado en dos pilares: la jurisprudencia constitucional que ha establecido algunos principios sobre esa participación y los acuerdos políticos en el seno de la CARCE, que diseñan un bosquejo del modelo. Sin embargo, siquiera sea para garantizar su efectivo cumplimiento puede resultar adecuada su constitucionalización...» MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, EN ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L., Y MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 37 y 38. V. http://www.cepc.es/include_mav/getfile.asp?IdFileImage=1289 (03.08.08)

⁵⁹ Para una sistemática y detallada exposición, v. MARFIL LILLO, C., *La dimensión regional en la futura Europa*, en LIÑÁN NOGUERAS, D., y MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J. (EDS.), *Andalucía y el futuro de Europa*, pp. 35 y ss.

que los debates de la actual CARCE podrían alcanzar la centralidad política que merecen; un órgano constitucional, mucho más conocido por la ciudadanía que los actuales instrumentos, y por tanto mucho más susceptible de control democrático.

Visto así, es cierto que ciertos déficits institucionales, como las demoradas reformas de la Constitución y del Senado, se traducen en déficits democráticos.

Pero, ahora bien, desde la perspectiva de este artículo sería falaz plantear la relación en sentido contrario. Si bien es cierto que es necesario institucionalizar ciertos mecanismos por los cuales se vinculan nuestras autonomías a la UE, a fin de poder hacerlos más democráticos, no basta con dicha institucionalización para que esto último ocurra. A pesar de la vinculación interna entre una y otra cuestión, en última instancia, es perfectamente imaginable un modelo muy acabado de participación autonómica en la Unión en el que la falta de transparencia o la abundancia de fórmulas de legitimidad remota impidieran una participación efectiva de los ciudadanos en la elaboración de las políticas que afectan a sus intereses y a sus valores, en definitiva, a sus vidas. De hecho, mucho de esto ha habido hasta ahora.

En realidad, el nivel de calidad democrática que se alcance a este respecto dependerá, en buena medida, de la voluntad política de los actores con capacidad decisional en cada *nivel*. Y, por supuesto, también de la ciudadanía. Tanto los Estados miembro como las instituciones comunitarias deberían esforzarse en diseñar una mejor inserción, de una forma más democrática, de los entes subestatales en la Unión, profundizando los desarrollos positivos alcanzados hasta ahora y afrontando desafíos que, por su complejidad, han estado hasta el momento aparcados, como el de un mejor diseño del Comité de las Regiones⁶⁰.

Ello nos situaría ante la posibilidad de abandonar la actual lógica «compensatoria» —una lógica «negativa» en la que, salvo excepciones, sólo se busca mitigar los efectos perjudiciales que la integra-

⁶⁰ Existe entre gran parte de la doctrina un importante escepticismo sobre este particular. «...debe tenerse en cuenta que no en todos los Estados miembros existen regiones en sentido fuerte (dotadas de un poder legislativo). Como consecuencia, la Europa de las Regiones sería en realidad un sistema asimétrico (...). Esta asimetría supone un obstáculo insuperable también a la transformación del Comité de las Regiones en un auténtica Cámara de las Regiones» D'ATENA, A., «Regionalismo e integración supranacional desde una perspectiva europea y comparada» *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 7, enero-junio de 2007, p. 293

ción de sus Estados en la UE ha supuesto a los entes subestatales— y sustituirla por una lógica «positiva», constructiva, donde los entes subestatales, en el marco de una integración autónoma propia, en la Unión, experimentarían transformaciones como aquellas que los propios Estados ha experimentado hasta ahora⁶¹.

No creo que haya que temer a un escenario de estas características. Una de las grandes virtudes de una Unión Europea emponzoñada a otros respectos de insuficiencias y carencias ha sido su vocación de crear un espacio político democrático en un ámbito geográfico que presenta unos niveles tremendamente complejos de diversidad cultural e identitaria, en la dirección *cosmopolítica* sugerida por Ulrich Beck⁶². Entendida la Unión en estos términos, una integración mayor y más democrática en su seno de los entes subestatales no debiera verse como un riesgo, ni habría de hacerse esperar, sino que debería entenderse precisamente como una profundización en la naturaleza de la propia Unión, como una «ampliación hacia dentro»; una integración así implicaría, precisamente, *más Europa*, y en el caso de nuestro Estado, implicaría el inicio de un proceso de supranacionalización de las propias Comunidades Autónomas.

Una redefinición jurídica como la apuntada avizora objetivos sin duda ambiciosos. En su «Pangernesia» Amos Comenius hablaba de Europa, hace ya más de tres siglos, con estas palabras «...*porque nosotros, los europeos, debemos ser considerados como viajeros embarcados sobre un solo y mismo navío. Yo no puedo callarme porque mi esperanza es endulzar los males de la guerra por mi mensaje, como por una música armoniosa (...). Pero me veo también empujado a esta acción por los esfuerzos que se producen en nuestro tiempo, en Europa más que en otras partes, y que llevan en sí la promesa de grandes cosas*»⁶³. Dejando de lado cualquier atisbo de tentación eurocéntrica, el anterior pasaje puede ofrecernos una respuesta a las difíciles preguntas de «qué Europa» y «para qué Europa». Si Europa tiene éxito en su proyecto de construcción de democracia en la diversidad, habrá debido elaborar para tal empeño un conjunto de nuevas herramientas

⁶¹ Mucho se ha escrito sobre esta cuestión, y en particular de cómo ha mutado la noción de soberanía estatal, las funciones de los Estados tras la entrada en la UE, etc.

⁶² Que afirman entre otras cosas «*El cosmopolitismo combina la valoración positiva de la diferencia con los intentos de concebir nuevas formas democráticas de organización política más allá de los Estados nacionales (...)*». Para esta y otras cuestiones, v. la muy recomendable obra BECK, U. y GRANDE, E., *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2006.

⁶³ COMENIUS, A., *apud* DE ROUGEMONT, D., *Tres milenios de Europa. La conciencia europea a través de los textos*, Veintisieteletas, Madrid, 2007, p. 123.

que ofrecer a un mundo globalizado necesitado, más que nunca, de la utopía de una democracia cosmopolita⁶⁴.

La articulación de modelos sociales multiculturales viables no siempre es fácil; en ocasiones, incluso, puede ni siquiera ser conveniente. Pero no obstante, la existencia de tal posibilidad es un presupuesto metodológico que subyace, vertebrándolo, a la totalidad de este artículo. Y la constatación de las potencialidades democráticas, y de las enriquecedoras posibilidades culturales que ofrece, uno de sus presupuestos políticos.

La labor del jurista en este punto es delicada. Una sociedad multicultural requiere, más allá de la formulación de grandilocuentes —pero laxos— principios políticos, de un diseño institucional complejo, minucioso; de una ordenación jurídica muy elaborada, cuidadosamente atenta a la diversidad, técnicamente depurada, en ocasiones abigarrada de complejos sistemas de equilibrio. Nuestro Estado de las Autonomías es ejemplo de ello. También lo es la Unión Europea. La organización de modelos políticos multiculturales sostenibles, requiere, en definitiva, de una ingente labor, en gran parte científica. Espero, con estas breves líneas, haber contribuido a dicha tarea.

⁶⁴ Al respecto de la cuestión de la democracia y el cosmopolitismo globales, no puedo más que recomendar encarecidamente la lectura de una obra que se ha convertido en un clásico de nuestra contemporaneidad: HELD, D., *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Ed. Polity, Londres, 2004.