

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESTADOS EN EL TRATADO DE LISBOA: ¿NADA NUEVO BAJO EL SOL?*

ANA M. CARMONA CONTRERAS
Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

SUMARIO

- I. Consideraciones preliminares.
- II. Unión Europea y organización territorial interna: ¿compartimentos estancos o realidades conexas?
- III. Las vías hacia la incorporación del factor territorial en el Derecho primario.
- IV. Reflexiones conclusivas.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El presente trabajo se propone abordar el tema de los potenciales efectos que el Tratado de Lisboa proyectará, en el momento de su entrada en vigor, sobre la organización territorial de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) y, de una forma más concreta, en el caso de España. No obstante, con carácter preliminar y al objeto de enfocar correctamente el análisis de la cuestión planteada, consideramos necesario dejar constancia expresa de algunos elementos fundamentales que predeterminan nuestro discurso: por un lado, que el Tratado de Lisboa, en lo que se refiere al tema analizado, sigue esencialmente (aunque con alguna variante significativa que será destacada en su momento) la estela marcada por su directo antecesor, el (fallido)

* Las ideas fundamentales contenidas en este artículo fueron expuestas en la ponencia «La incidencia del Tratado de Lisboa en la estructura territorial española» presentada en las jornadas «La gestación, el contenido y las perspectivas del Tratado de Lisboa», celebradas los días 9 y 10 de octubre de 2008 en la Facultad de Derecho de Segovia.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TeCE). Por otro, que éste último, a pesar de las expectativas que su gestación despertó tanto entre las instituciones europeas¹ como en el seno de la Convención², no supuso un salto cualitativo sustancial con respecto a la situación anterior. Resulta innegable que el proyecto de Constitución Europea incorporó ciertas referencias novedosas respecto de la percepción comunitaria en el ámbito de la estructura territorial de los Estados miembros, pero no es menos cierto que tales innovaciones no presentan una entidad transformadora determinante de la que se desprenden elementos renovadores de índole sustancial.

Así pues, a la vista del panorama eminentemente «continuista» que los dos últimos proyectos de tratados comunitarios ofrecen, el estudio que a continuación se propone abordará en primera instancia el análisis de los referentes normativos actualmente operativos en el ordenamiento europeo y que, con diversa intensidad y efectos, presentan una indudable influencia en la organización territorial de los Estados miembros. Ahora bien, la atención al derecho vigente se combinará con el ulterior estudio de los ya referidos (y limitados) rasgos novedosos contenidos en el tanto en el Tratado de Lisboa como en su inmediato predecesor. La razón que inspira esta opción metodológica es clara: de llegar a aprobarse el nuevo tratado, su aplicación traerá consigo algún efecto transformador (importante, en el caso del control político de la subsidiariedad; marginal, en el del resto de principios analizados) en las dinámicas territoriales tanto en el seno de la Unión Europea como en el nivel estatal. Apostamos, por lo tanto, por un enfoque analítico de carácter dialéctico en el que la debida atención a las normas vigentes no supone un obstáculo para la adecuada toma en consideración de nuevos indicadores normativos dotados de cierta potencialidad renovadora. Por su parte, el análisis del caso español, según ya anuncia el título de este trabajo, será objeto de una atención específica.

1 En el seno del Parlamento Europeo, destaca la opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior de dicho órgano, anexa al Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (ponente Alain Lamassoure), presentado el 24 de abril de 2002 (Final A-50133/2002). También merece una mención especial en este sentido, el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza europea, COM (2001) 428 final, específicamente los capítulos II y III dedicados a «los principios de la buena gobernanza» y «una mayor participación de todos los actores sociales». Por su parte, el profuso caudal de dictámenes aprobados por el Comité de las Regiones propugnando un decisivo reforzamiento de sus facultades directamente vinculado al reconocimiento del derecho primario de la autonomía propia de regiones y entes locales de una buena parte de Estados miembros, resulta altamente indicativo del estado de la cuestión en el seno de dicho órgano.

2 Para un análisis del contexto aludido, vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M., «El papel de las regiones en el proceso de integración europea: aspectos institucionales», en BECERRIL, B. y BENEYTO, J. M. (coords.), *El gobierno de Europa: diseño institucional de la Unión Europea*, Dykinson, 2003, págs. 279-298. Debe recordarse, en cualquier caso, el destacado papel jugado en este sentido por el Grupo de trabajo I, dedicado a la «subsidiariedad».

II. UNIÓN EUROPEA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL INTERNA: ¿COMPARTIMENTOS ESTANCOS O REALIDADES CONEXAS?

Al hilo del planteamiento indicado, debemos comenzar afirmando algo tan obvio como que la cuestión relativa a la posible influencia de la Unión Europea y del derecho comunitario sobre la estructura territorial de los Estados miembros presenta una indudable relevancia para las Constituciones nacionales. Lo cierto es que, desde el punto de vista de las relaciones interterritoriales, la situación que se crea a nivel interno como consecuencia de la adhesión a la Unión genera una dinámica en la que resultan implicados tanto quienes aplican las normas comunitarias como sus destinatarios.

A modo de indicador cualificado que permite corroborar empíricamente tal percepción inicial, resulta imprescindible traer a colación los diversos procesos de reforma constitucional llevados a cabo en diversos Estados miembros (con la única excepción de España³), en cuya base se encuentra —como denominador común— una clara referencia a la integración europea. Asimismo, para comprender la trascendencia constitucional inherente a la adhesión estatal a la UE, debe ponerse en primer plano el hecho innegable de que las referidas modificaciones no son sino la constatación al máximo nivel normativo de la necesidad de adecuar las estructuras internas a las exigencias planteadas por aquélla⁴.

En función de la situación de fondo apuntada, la primera conclusión que podemos extraer es que los efectos transformadores inherentes a la integración comunitaria hará sentir sus efectos de forma conspicua sobre la organización territorial interna de los Estados miembros, constriniéndolos a articular, allí donde se reconoce constitucionalmente la existencia de entes periféricos dotados de autonomía política (regiones y/o entes locales), adecuados cauces en los que éstos puedan participar de cara a la gestación de la posición estatal que, en un momento posterior, se presentará en el proceso normativo desarrollado en el ámbito comunitario⁵. En este sentido, hemos de subrayar que, a mayor abundamiento, dicha necesidad de adaptación se erige como causa objetiva de índole eminentemente funcional que hace sentir sus efectos en

3 A este respecto, resulta imprescindible poner de manifiesto que el fracasado intento de reforma constitucional avalado por el Presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero al inicio de la VIII Legislatura incluía entre sus puntos la necesidad de incorporar al texto de la Constitución una referencia expresa a la pertenencia de España a la UE (*cláusula europea*). Los efectos derivados de esta mención son múltiples y de muy variada naturaleza. En el campo que nos interesa, el propio Consejo de Estado español los puso de manifiesto en su Informe sobre la Reforma de la Constitución española de 6 de febrero de 2006 (www.consejo-estado.es).

4 Referencias a tales procesos se encuentran en CARMONA CONTRERAS, A., «Las Comunidades Autónomas», en CRUZ VILLALÓN, P. (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española*, FBBVA, 2006, págs. 177-182.

5 Desde una perspectiva general, pero igualmente aplicable al caso analizado, RUBIO LLORENTE, F., «El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa», *REDC*, núm. 48, 1996, pág. 33, se refiere a las reformas constitucionales como remedio que hace posible superar la esquizofrenia jurídica que preside la integración europea en el interior de los Estados miembros.

todo caso, esto es, independientemente del carácter políticamente descentralizado o unitario de los Estados miembros, tanto en el proceso de formulación como en el de implementación de ciertas políticas comunitarias de matriz territorial. El hecho es que en los sectores apuntados viene a generarse una inercia práctica que, a la postre, se concreta en un innegable (y por lo demás, inevitable) efecto de europeización de las Administraciones nacionales⁶.

Tras la somera aproximación al escenario nacional, la incógnita que inmediatamente a continuación se plantea es la de determinar si los tratados comunitarios son conscientes de las intensas implicaciones territoriales que, a nivel interno, cabe imputar a una buena parte de sus previsiones. Acotando la duda formulada al ámbito que nos interesa, hemos de discernir si las normas europeas, así como los cauces decisionales a través de los que éstas se gestan, toman en consideración a los entes subestatales —regiones y entes locales— como interlocutores directos, esto es, como actores que participan activamente en las tareas de definición y aplicación de sus políticas. De lo que se trata es de determinar si la dialéctica Unión Europea-realidad territorial estatal transcurre por cauces de influencia recíproca (a modo de vasos comunicantes interconectados que se retroalimentan) o si, por el contrario, el desarrollo de tal relación viene presidido por una lógica en la que se constata la existencia de un ámbito —el nacional— altamente permeable a la impronta europea que, a su vez, coexiste con otro —el comunitario— que presenta una palmaria resistencia hacia la realidad territorial de sus miembros (afirmación de la Unión Europea como una suerte de compartimento estanco tendencialmente impenetrable a dicha realidad).

Planteados los extremos de la cuestión, a primera vista, la lectura de los tratados nos sitúa en la segunda de las hipótesis sugerida, esto es, la de la Unión como reducto no imbuido de la dimensión territorial que es propia de sus miembros. Elemento determinante que genera tal situación no es sino la afirmación constante de la autonomía institucional como principio esencial que rige su funcionamiento y en virtud del cual los Estados miembros gozan de un espacio de discrecionalidad absoluta respecto de cuál haya de ser su configuración territorial. Consecuencia directa de tal premisa no es otra que la irrelevancia que, para las instancias europeas, presenta la articulación del poder político estatal desde una perspectiva espacial. Buena prueba de ello es que, como regla general, los Ejecutivos nacionales se erigen en interlocutores directos y naturales de las instituciones comunitarias, ignorando la existencia de otros actores territoriales dotados de capacidad política. Este planteamiento de

⁶ MORATA, F., «Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea», en MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 37, incide en esta idea, extrayendo conclusiones de la máxima relevancia: «la europeización desemboca en una transformación del Estado, ya que determina un incremento de la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno (europeo, estatal y subestatal), obligados a compartir sus respectivos recursos para hacer frente a los cambios impuestos por el proceso de integración. Ello tiende a generar formas de gobernanza cooperativas que alteran los principios de la estatalidad, territorialidad y soberanía».

fondo trae consigo la aparición del fenómeno de la famosa «ceguera comunitaria ante el hecho regional» (*Landesblindheit*)⁷ y con ella, del desplazamiento de las unidades infraestatales hacia un plano irremisiblemente secundario⁸.

Hecha esta afirmación de principio, sin embargo, hemos de poner de manifiesto que no hay regla sin excepción y que, también en este caso, afirmada la pauta general de conducta es posible detectar algunas líneas evolutivas que, desde una perspectiva específica, muestran una progresiva sensibilización del orden comunitario hacia la estructura territorial propia de sus Estados miembros. En efecto, con el paso del tiempo y atendiendo al desarrollo de los tratados comunitarios, se constata una actitud más receptiva hacia dicha cuestión que permite afirmar, sin por ello alterar la virtualidad complexiva del principio de autonomía institucional, que la referida ceguera regional ha dado paso a una situación en la que el diagnóstico —por seguir con la semántica oftalmológica— apunta hacia una mínima recuperación del campo visual en materia territorial. No cabe tildar la referida tendencia progresiva más que en términos máxima discreción, pero aun guiados por dicha actitud prudente lo cierto es que en el derecho originario emergen tímidas aperturas formales que ilustran este proceso de contenida receptividad comunitaria frente a la organización espacial existente en los Estados miembros. Fruto de tal actitud, los entes infraestatales abandonarán su tradicional rol de meros «convidados de piedra» en la escena comunitaria para pasar a ocupar una posición más activa y visible.

III. LAS VÍAS HACIA LA INCORPORACIÓN DEL FACTOR TERRITORIAL EN EL DERECHO PRIMARIO

III.1. LAS MANIFESTACIONES TRADICIONALES

III.1.1. Presencia regional en las instituciones comunitarias

En este terreno de la participación de los entes territoriales en determinadas instituciones comunitarias resulta paradigmático el artículo 203 TCE⁹ en

7 Esta expresión es utilizada de forma recurrente por la doctrina alemana a partir de la segunda mitad del siglo xx. En tal sentido, vid. por todos, IPSEN, H. P., 'Als Bundesstaat in der Gemeinschaft', en AA.VV., *Probleme des Europäischen Rechts. FS Walter Hallstein zum 65. Geburtstag*, Frankfurt/M, 1966, págs. 248 y ss.

8 Ahora bien, como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Luxemburgo a partir de su sentencia *International Fruit Company* (1971), quedando a salvo el principio de responsabilidad última del Estado miembro en cuestión, para la Unión Europea resulta indiferente quién aplica, desarrolla o ejecuta las normas comunitarias a nivel interno. Precisamente, por tratarse de una cuestión nacional, es el ámbito interno en donde se ventila la identidad del sujeto competente.

9 Artículo 203 TCE: «El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado». La novedad añadida por los artículos 1-24 TeCE y 16 TUE se refiere a la exigencia, por lo demás lógica e ineludible, de que dichos representantes también estén facultados «para ejercer el derecho de voto».

el que, como respuesta a las exigencias planteadas fundamentalmente por los *Länder* alemanes con motivo de la elaboración del Tratado de Maastricht, se abrirá la puerta a la presencia de autoridades no estatales, siempre que éstas presenten rango equiparable al ministerial, en las sesiones del Consejo. Como resulta evidente, la fórmula empleada permite la representación directa de los entes subestatales en el mencionado órgano comunitario, pero la virtualidad regionalizadora de esta disposición resulta cuanto menos limitada y escasa. La preservación del principio de autonomía institucional actúa, en este sentido, como potente factor inhibitorio. En primer lugar, y sobre todo, porque el interés específico de las regiones tiende a diluirse en la dinámica estatal característica de la institución y de su *modus operandi*.

No sólo se trata de que el representante regional ha de estar facultado para comprometer al Gobierno de «su» Estado y no al suyo propio¹⁰. Es que la propia estructura del Consejo, en donde participa un representante por cada Estado, impone una previa y necesaria puesta en común de los intereses regionales en juego, metabolizando y reduciendo la diversidad que es propia de un contexto plural de actores hacia un consenso que no sólo se afirma frente al centro sino, sobre todo, a escala horizontal. Asimismo, ha de tenerse muy presente que la actuación de los representantes de los entes territoriales nunca será considerada a efectos formales como la expresión de una voluntad distinta y ajena a la del Estado en el que aquéllos se integran, dado que la norma comunitaria exige taxativamente que dispongan de la facultad para obligar al Estado en cuanto tal. La voluntad relevante para la Unión —y la única que formalmente se manifiesta en tales reuniones— es la de sus miembros, esto es, la de los Estados¹¹.

Y como telón de fondo a todo lo dicho hasta ahora, no puede pasarse por alto que la efectiva presencia de actores regionales en el Consejo implica la existencia de una previa voluntad estatal que se manifiesta a nivel nacional¹² (en el plano normativo) y que se traduce en la articulación de los correspondientes cauces que la hacen posible (desde un punto de vista institucional). El hecho obvio es que la previsión comunitaria referida se presenta como una *condición necesaria, pero no suficiente* por sí misma para que la

10 Una atención preeminente dedica a esta cuestión DOMÍNGUEZ, F., *Las regiones legislativas: un estudio comparado de sus respectivos Estados y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2005, considerándola causa principal del deficiente grado de representación de los intereses regionales en el mecanismo previsto.

11 Así se comprueba si se recuerda que la presencia regional en el Consejo, como cualquier otra intervención de entes infraestatales en las tareas comunitarias (por ejemplo, en el caso de la implementación de las directivas por las autoridades regionales), no altera el principio de responsabilidad última de los Estados. La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo es, en este sentido, determinante.

12 En España, tras años de constante cerrazón por parte de los gobiernos centrales, la anhelada participación autonómica en el Consejo se hizo realidad gracias al Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea adoptado por la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) el 14 de diciembre de 2004 (BOE 16/3/2005, n. 64, págs. 9374-9376).

participación regional llegue efectivamente a producirse¹³. Así pues, a la luz de las consideraciones expuestas se constata que, por lo que se refiere al supuesto analizado, el grado de permeabilidad de la instancia comunitaria respecto de la organización territorial de los Estados miembros, aún existente, presenta unos efectos muy limitados.

Como contrapunto a esta situación, hemos de poner de manifiesto que la referida disposición comunitaria proyecta una influencia no sólo directa sino también incisiva a nivel interno, puesto que allí donde existan entes territoriales dotados de autonomía política, el Estado se verá abocado a modificar sus esquemas decisionales (con el efecto inducido inmediato que ello produce), adaptándolos a las exigencias que aquéllos formulan para que el nivel de autogobierno del que gozan según las disposiciones constitucionales correspondientes no sea alterado por el hecho de la integración estatal en la Unión Europea. O para expresarlo en un sentido positivo, la finalidad perseguida por tales previsiones no será otra que la de preservar la propia autonomía ante las esferas comunitarias. Tanto es así que, desde una perspectiva empírica se constata —según se apuntó anteriormente— que las reformas constitucionales acaecidas en los Estados miembros se presentan como consecuencia directa de esta necesidad incuestionable de adaptación. Dando cumplida respuesta a tal exigencia se incorporan a los ordenamientos constitucionales previsiones de diversa índole regulando cuestiones tales como la creación de cauces adecuados que permitan la participación territorial (vertiente procesal), la indicación de los supuestos en los que dicha participación ha de producirse, así como los efectos que se anudan a la misma (dimensión material). Igualmente, se procederá a determinar (directa o indirectamente) el locus decisional pertinente en el que se llevan a cabo tales actuaciones (esfera institucional)¹⁴.

En función de tales premisas, y quedando a salvo las peculiaridades propias de cada aproximación constitucional, lo cierto es que todas ellas no sólo denotan una actitud expresa de receptividad con respecto al fenómeno de la integración europea sino que, más concretamente, demuestran su voluntad de cohonestar dicha circunstancia con las exigencias inherentes a la organización territorial del poder político que esos mismos textos constitucionales diseñan. Por lo tanto, el grado de penetración de la norma comunitaria en la esfera nacional se perfila con una intensidad indudable y una evidencia inapelable.

Siendo éste el contexto general de referencia, el caso español resulta doblemente excepcional, no sólo por la circunstancia —ya en sí misma pecu-

13 Como ya tuvimos ocasión de afirmar en otra ocasión, «la partida se juega en terreno nacional y no en la arena comunitaria». Vid. CARMONA CONTRERAS, A.: «Las Comunidades Autónomas», en CRUZ VILLALÓN, P. (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española*, op. cit., pág. 176.

14 Para un análisis sintético de las diversas opciones constitucionales acogidas por los Estados miembros, cfr. de nuevo CARMONA CONTRERAS, A.: «Las Comunidades Autónomas», en CRUZ VILLALÓN, P. (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española*, op. cit., págs. 178-181.

liar— del *autismo* que en materia europea presenta nuestra Constitución a más de 20 años vista desde que se produjo la integración sino también, y sobre todo, por la insatisfactoria regulación que dicha cuestión presenta en la esfera infraconstitucional¹⁵. Nos referimos, obviamente, al sistema de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos establecido por el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Comunidad Europea en 1994, el denominado Acuerdo de Participación Interna (API). Sin entrar a considerar detenidamente sus elementos configuradores¹⁶, debemos recordar que (tal y como demuestran los paupérrimos datos empíricos arrojados por su aplicación práctica) dicho sistema no ha sido capaz de implicar de un modo efectivo y satisfactorio a las CCAA en los procesos de gestación y posterior desarrollo práctico de las normas europeas.

El raquitismo institucional que evidencia el protagonismo esencial otorgado a las conferencias sectoriales (que, unido a la ausencia de foros de índole exclusivamente autonómica, lastra sustancialmente el desarrollo de estrategias autonómicas comunes), así como la exigencia (tácita) de unanimidad entre las CCAA a la hora de fijar una posición común frente al Estado (y que, en última instancia, beneficia a éste) se perfilan como factores determinantes a la hora de explicar una situación empírica en la que la integración en la UE es percibida por los actores regionales en clave negativa: como una vía de desapoderación competencial que, a la postre, viene a mermar su capacidad de autogobierno. Se hace patente pues que, en ausencia de una adecuada implementación normativa, la rotunda afirmación del Tribunal Constitucional cuando proclama, a guisa de fundamental principio de cabecera, que «la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera, en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 252/1988), queda seriamente entredicho. De este modo, se confirma que la ausencia de sintonía del ordenamiento nacional con respecto a las dinámicas operativas comunitarias se manifiesta como una suerte de patología, esto es, como una muestra evidente de incapacidad sistémica de adaptación que genera graves distorsiones en el funcionamiento constitucionalmente adecuado de los entes territoriales afectados.

La respuesta ofrecida por las CCAA españolas para superar la ausencia de respuestas normativas satisfactorias a nivel estatal ha sido la de proceder a regular, según criterios propios, la cuestión europea en sus nuevos Estatutos. Sin negar la existencia de un importante margen para la determinación estatutaria en este ámbito, resulta necesario poner de manifiesto que la regulación autonómica ni puede predeterminar la decisión estatal ni, asimismo, de producirse, llevarse a cabo de forma unilateral (como ha sucedido en los recientes proce-

15 Debemos recordar que en la experiencia comparada, el momento de la reforma constitucional tiende a configurarse como un punto de llegada, esto es, como la culminación al máximo nivel normativo de una serie de previsiones que previamente aparecían contenidas en preceptos de rango inferior avaladas, por lo demás, por la experiencia de su aplicación práctica.

16 Vid., por todos, el temprano y certero análisis formulado por BUSTOS GISBERT, R., *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1996.

sos reformadores). El carácter multilateral que caracteriza el tema europeo, por razones de evidente lógica, imponen que la normativa autonómica venga a desarrollar y concretar una regulación general de referencia previamente establecida por el Estado. La experiencia comprada confirma plenamente esta secuencia operativa, indicando con claridad no sólo el orden de las etapas normativas sino también el de los sujetos que intervienen en las mismas¹⁷.

También en el terreno institucional comunitario, pero con una relevancia práctica muy discreta, hemos de hacer referencia al Comité de las Regiones, en tanto que otra de las novedades imputables al impulso regionalista vivido por la Unión Europea al hilo de la discusión y aprobación del Tratado de Maastricht¹⁸. Con su creación volvemos a constatar la existencia de una cierta receptividad comunitaria hacia la organización territorial de los Estados miembros. Ahora bien, los elementos que definen tanto la configuración orgánica como la dimensión funcional que corresponde a dicho órgano¹⁹ lo alejan sustancialmente de las expectativas manifestadas durante su proceso de gestación, confinándolo a un plano secundario en la constelación de instituciones comunitarias²⁰. En efecto, su composición intrínsecamente heterogénea por lo que a los intereses territoriales se refiere, ya que en su seno coexisten tanto regiones como entes locales, la necesaria intermediación de los Estados miembros para la designación de sus componentes²¹, así como la circunstan-

17 Vid., en este sentido, CARMONA CONTRERAS, A., «La necesaria incorporación de la realidad europea al Estatuto andaluz», en TEROL BECERRA, M. J., (coord.), *La reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*, IAAP, 2006, págs. 182-185.

18 TÖMMEL, I., «Las transformaciones de la gobernanza: La estrategia de la Comisión Europea a favor de la Europa de las regiones», en MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, op. cit., pág. 110, ilustra esta idea a través del siguiente razonamiento: «Fue la Comisión, apoyada por el Parlamento Europeo, quien, junto con las asociaciones de autoridades locales y regionales, desarrolló una estrategia coherente para establecer una institución consultiva representante de los gobiernos y autoridades subcentrales a nivel europeo. Sólo después de estos primeros pasos, las regiones también presionaron a favor de una participación oficial en la toma de decisiones de la Unión mientras que los Estados se oponían fuertemente a dicha propuesta».

19 El artículo 263 TCE (actual artículo 13.4 TUE) dispone: «El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas».

20 Como subraya ZELAYA GARAGARZA, M., *Las regiones ante el Tribunal de justicia de las Comunidades Europeas*, IVAP, 2005, pág. 74, la creación del Comité de las Regiones «no fue más que una estrategia de reacción defensiva de los Estados miembros frente a un fenómeno de regionalización que se estaba desarrollando» en sus respectivos territorios. La configuración atribuida a dicho órgano, limitando notablemente su capacidad funcional, no hace sino confirmar esta hipótesis. Por su parte, SOBRIDO PRIETO, M., *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant lo Blanch, 2003, pág. 94, incide en la misma idea indicando que la «solución provisional» que supuso la creación del Comité de las Regiones se trasluce en la afirmación de «un sentimiento de insatisfacción regional que se deja sentir a través de foros alternativos, ya sean éstos europeos o nacionales».

21 Para conocer el sistema aplicado en nuestro país, vid. MANGAS MARTÍN, A., «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones: el caso español», *Noticias de la Unión Europea*, n. 17, 1994. A título meramente informativo, recordamos que de los 21 miembros que corresponden a España, 17 son nombrados por las CCAA y los 4 restantes, de extracción municipal, por la Federación Española de Municipios.

cia de su naturaleza de órgano eminentemente consultivo, han operado como factores determinantes a la hora de explicar el más que modesto rol jugado en el proceso de sensibilización regional de la Unión Europea. El hecho es que, a pesar de la intensa actividad desplegada por el Comité de las Regiones fundamentalmente a través de la discusión y aprobación de dictámenes, desde una perspectiva práctica, ha demostrado una escasa capacidad a la hora de impulsar u orientar en términos efectivos la vertiente territorial de las actuaciones comunitarias²². Por otra parte, tampoco a nivel interno, dicho órgano ha generado un interés prioritario entre los entes regionales y locales, los cuales, siendo conscientes de su papel secundario tienden a relegarlo a un espacio más que secundario²³.

III.1.2. Impronta territorial en las políticas comunitarias

Va a ser precisamente en el ámbito de la política regional europea (como parte de la más amplia política de cohesión económica y social) en donde despunta, sin lugar, a dudas la actitud más receptiva del derecho primario frente a la articulación territorial interna de los Estados miembros²⁴. Como es sabido, dicha política se orienta hacia la consecución de un objetivo fundamental, a saber, «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales»²⁵.

22 RAMÓN, R., «El Comité de las Regiones: El largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel», en MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, op. cit., págs. 285-302, analiza en profundidad estas cuestiones.

23 TÖMMELE, I., «Las transformaciones de la gobernanza: La estrategia de la Comisión Europea a favor de la Europa de las regiones», en MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, op. cit., pág. 114, llama la atención sobre la circunstancia de que «la actividad del Comité ha sido obstaculizada por las culturas políticas altamente divergentes de sus miembros». Esta circunstancia ha motivado que, en la práctica, dicho órgano actúe como aliado de la Comisión, «reclamando una mayor extensión de las políticas desarrolladas a nivel europeo o regional a expensas del nivel nacional».

24 La receptividad comunitaria hacia la realidad regional no se limita al ámbito referido en el texto, proyectándose, asimismo, sobre las siguientes políticas: agricultura (artículo 33.2 TCE), transportes (artículos 71.2 y 76.2 TCE), ayudas de Estado (artículo 97.3 TCE), cultura (artículo 151 TCE), redes transeuropeas (artículo 154 TCE) y medio ambiente (artículo 174.2 y 3 TCE). Como novedad, el Tratado Constitucional (y en consonancia con el mismo, su sucesor) incorpora nuevos ámbitos materiales, a saber, salud pública (artículo 152.2 TFUE) y protección civil (artículo 176 C TFUE). El avance, como se ve, resulta más que discreto. Tanto es así que, en opinión de PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCCLARES, J., *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel-AEDPIRI, 2008, pág. 297, «tal vez, no obstante, debiera haberse incluido una referencia expresa a intereses regionales en la regulación de ciertas políticas como las de empleo y energía, en las que la consulta al Comité de las Regiones es preceptiva (arts. 128.2 y 129, art. 176 A.2 TFUE, respectivamente). Por su parte, el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, considera que debería tenerse en cuenta, en vista de la consecución de una coherencia general de las políticas de la Comunidad Europea, el impacto territorial de las mismas en ámbitos tales como el transporte, la energía y el medio ambiente».

25 Artículo 158 TCE (ahora, 174 TFUE). Debe señalarse como significativa novedad el cambio de nomenclatura experimentado por dicho título que, en el TFUE, pasa a denominarse

La gestión de los fondos estructurales, en tanto que instrumento fundamental de aplicación de la política regional²⁶, presenta un interés destacado en este sentido al configurarse como el mecanismo cuya aplicación práctica ha generado una situación en la que el grado de permeabilidad de las estructuras comunitarias respecto a la realidad territorial de los sujetos estatales presenta una singular intensidad.

Así se pone claramente de manifiesto al observar el proceso evolutivo experimentado por dicha política a lo largo del tiempo puesto que, de un modelo inicial en el que la pieza clave se encuentra en los incentivos fiscales a la inversión industrial y las obras de infraestructura en las regiones periféricas o menos desarrolladas y en el que las regiones se sitúan en un discreto segundo plano (dado que las subvenciones estatales recibidas por aquéllas se configuran como elemento condicionante a la hora de la concesión de las ayudas europeas), se ha transitado hacia un escenario sustancialmente diverso. Momento clave en tal sentido es la reforma de los fondos estructurales acaecida en 1988²⁷ (coincidente en el tiempo con la puesta en marcha del Mercado Único y el Acta Única Europea), gracias a la cual obtiene carta de naturaleza normativa el mecanismo de relación a tres bandas entre Comisión-Estados-regiones, esto es, el denominado proceso de *partenariado* (*partnership*) que, instaurado de manera informal, venía funcionando en la práctica desde tiempo atrás²⁸. Como nota esencial hay que señalar la participación, entre otros actores institucionales, de las regiones en las actividades de selección de los proyectos a financiar y, asimismo, en la gestión de los proyectos efectivamente financiados. En el esquema general de gestión de los fondos, basado sobre el principio de corresponsabilidad entre instituciones, es competencia de la Comisión negociar y aprobar los proyectos propuestos por los Estados miembros. Éstos, a su vez, proceden a su formulación sobre la base de las ob-

«cohesión económica, social y territorial». Por otra parte, también hay que reseñar que haciendo gala de una actitud más exhaustiva (y ciertamente, más plástica), el TFUE introduce las siguientes consideraciones: «entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

26 Los fondos estructurales (gestionados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional) se destinan a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive (artículo 176 TFUE). Adicionalmente, cada tres años, la Comisión queda obligada a hacer balance sobre los progresos realizados en materia de mejoras económicas y cohesión social. Dicho balance ha de ir acompañado de concretas propuestas sobre futuras acciones de política regional.

27 Reglamento CE del Consejo n. 2052, 1988.

28 Vid. específicamente el artículo 4 del Reglamento CE del Consejo n. 2052, 1988, en donde se establece: 1. La actuación comunitaria se considerará un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común. En lo sucesivo esta concertación se denominará «cooperación». La cooperación abarcará la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones.

servaciones planteadas por las autoridades regionales y locales²⁹. Va a ser, sin embargo, en la fase correspondiente a la gestión de los programas donde las regiones alcancen su máximo nivel de protagonismo, ya que corresponde a éstas el desarrollo de un primer control y valoración de los mismos (labor de monitorización). Sólo cumplido dicho trámite, interviene a posteriori la Comisión aprobando el gasto³⁰.

En este renovado contexto de fondo, sin embargo, debe ponerse de manifiesto que el principal impulso regionalizador se desplaza desde el ámbito del derecho primario para instalarse decididamente en la esfera del derecho derivado y, más concretamente, en la normativa (reglamentos) que desarrolla los fondos estructurales. A partir de tal constatación emerge claramente en la esfera comunitaria un flanco, ciertamente no irrelevante, en el que la imbricación entre las estructuras propias y aquellas que se manifiestan a nivel territorial en el seno de los Estados miembros resulta más intensa. Tanto es así que, la inercia comunitaria a configurarse como compartimento estanco frente a la variable territorial estatal experimenta una sustancial mutación. En tal contexto renovado, el ámbito específico de la aplicación y desarrollo de la política territorial se muestra como un reducto en el que se afirma una *sui generis* lógica en donde concurren dos circuitos que se retroalimentan: si, por un lado, cambia la organización interna a causa de dicha política, por otro, ésta tomará buena nota del contexto territorial en el que opera (tanto en el momento de su definición como en el de ser aplicada). Con ello, la senda hacia la confirmación del protagonismo activo que se confiere a los entes regionales en estas concretas dinámicas comunitarias recibirá un respaldo determinante³¹.

Ahora bien, no podemos dejar de subrayar que (como ya hemos tenido ocasión de apuntar anteriormente) la visibilidad de este proceso en el máximo nivel normativo de la UE resulta escasa, conservándose prácticamente intacta la fachada de la autonomía institucional³² y la lógica estatalista que, como norma general, domina dicho ámbito.

29 Con la reforma de los fondos estructurales aprobada en 1993, la figura del *paternariado* va a sobrepasar el ámbito de lo estrictamente público, incorporando a los procesos decisionales a actores no gubernamentales. En este sentido, vid. el Reglamento CE 1164/94.

30 El proceso de interacción entre los diversos actores institucionales implicados someramente apuntado en el texto, aparece regulado en los artículos 8 a 11 del Reglamento CEE 2052/1988.

31 CHIEFFI, L., «La participación de las autonomías regionales en la elaboración de las decisiones comunitarias: de la gestión de los fondos estructurales a la reciente reforma introducida por el Tratado de Lisboa», *ReDCE*, núm. 9, 2008, págs. 184-202, analiza en profundidad desde sus orígenes hasta el momento actual el proceso de incorporación de los entes regionales a la gestión de los fondos estructurales.

32 Reflexiones en torno a este proceso de progresiva afirmación y sedimentación de mecanismos regionalizantes que despuntan en las dinámicas comunitarias, se encuentran en CARMONA CONTRERAS, A. y PALERMO, F., «Tendencias regionalizadoras en la Unión Europea: una realidad asimétrica», en CARMONA CONTRERAS, A. (ed.), *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Thomson-Aranzadi, 2008, págs. 70-72.

III.2. LAS RECIENTES INNOVACIONES INCORPORADAS POR LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y EL TRATADO DE LISBOA

III.2.1. El principio de autonomía institucional

Con motivo de la elaboración del proyecto de Tratado Constitucional europeo pudo constatarse que la formulación del principio de autonomía institucional, en tanto que límite a la actuación comunitaria, experimentará una significativa transformación en lo que a su formulación semántica se refiere. La identidad nacional, auténtica clave de bóveda articuladora de dicho principio, tradicionalmente recogida en los tratados con un abrumador laconismo pasará, a partir de ahora, a incorporar una referencia expresa a «la autonomía local y regional»³³. De esta forma, el respeto manifestado por la Unión hacia la articulación interna de los Estados incluye, asimismo, el de una concreta forma de ser de los mismos, la descentralización política. Consecuentemente, a la hora de preservar la autonomía institucional no resultará indiferente para las instituciones comunitarias la existencia de Constituciones nacionales que hayan previsto un sistema en el que el poder aparece distribuido entre diversos centros territoriales (Estado, regiones y/o entes locales)³⁴.

A pesar de lo dicho, una adecuada valoración de la novedad referida nos lleva a adoptar una postura prudente, en cuya virtud consideramos que la mención de la autonomía territorial no va a traer consigo un cambio cualitativo en la configuración tradicional del principio de autonomía institucional. Tal efecto sustancialmente continuista se deduce a partir de la clara opción configuradora asumida tanto por la Constitución europea como por el Tratado de Lisboa, vinculando directamente el respeto de la autonomía al de la identidad nacional de los Estados miembros. En función de tal enfoque resulta que los dos elementos integrantes del binomio «identidad nacional/autonomía regional y local» ni se relacionan en condiciones de paridad ni, asimismo, presentan una fuerza similar. En efecto, mientras que la «identidad nacional» se erige en contenido esencial del principio, afirmándose como «núcleo duro» o elemento indisponible para la Unión Europea, puesto que todos los Estados tienen una identidad nacional propia³⁵, la «autonomía local y regional» se presenta como

33 El artículo 4.2 TUE, primera parte —reproduciendo el artículo I-5 TeCE—, dispone: «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 éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional».

34 En palabras de Díez-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., «Observaciones sobre la cláusula de identidad nacional», en CARTABIA, M., DE WHITTE, B., PÉREZ TREMP, P. (dirs.), *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, 2005, pág. 440: «Parece que el constituyente europeo se ha sentido obligado a recordar que la libertad de autoorganización de los Estados miembros comprende su estructura territorial, y que el proceso de integración europea no puede traer consigo una degradación de la autonomía de entes infraestatales».

35 CRUZ VILLALÓN, P., «Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa», en *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Trotta, 2004, pág. 97.

pieza complementaria y de naturaleza accesoria, puesto que no toda identidad nacional se concreta necesariamente en un orden político descentralizado³⁶. Así pues, desde una perspectiva práctica, el respeto de la identidad nacional termina por concretarse, a fin de cuentas, en el respeto de la estatalidad³⁷.

Es precisamente en el marco de esta percepción asimétrica que debemos interpretar las abundantes referencias que a concretos «hechos diferenciales» de carácter territorial contienen tanto la Constitución europea como el Tratado de Lisboa. Hechos diferenciales cuya relevancia jurídica se justifica, por lo demás, sobre la base de una singularidad debida a factores de índole eminentemente geográfica. Las regiones ultraperiféricas —a la sazón, los departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira y Canarias— constituyen el caso paradigmático, quedando expresamente prevista la posibilidad³⁸ de que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adopte medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes³⁹. El Consejo adoptará tales medidas teniendo en cuenta las *características y exigencias especiales* de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia el ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes' (cursiva nuestra)⁴⁰. A la vista de la regulación expuesta se confirma que de la existencia de particularidades territoriales dotadas de un status jurídico singular no es posible deducir consecuencias generales que cambien de signo la virtualidad eminentemente estatal inherente al principio de autonomía institucional.

III.2.2. El principio de subsidiariedad

Otra novedad digna de ser destacada se produce con respecto al principio de subsidiariedad⁴¹, en cuya configuración viene a incorporarse una ex-

36 Y aun cuando ello suceda, lleva razón DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., «Observaciones sobre la cláusula de identidad nacional», en CARTABIA, M., DE WHITTE, B., PÉREZ TREMP, P. (dirs.), *Constitución europea y constituciones nacionales*, op. cit., pág. 440, cuando afirma que «recordar que la libertad de autoorganización de los Estados miembros comprende su estructura territorial significa, asimismo, lanzar un sutil mensaje en sentido inverso: el grado de autonomía de los entes infraestatales e, incluso, su existencia misma dependen exclusivamente de cada Estado miembro».

37 MANGAS MARTÍN, A., *La Constitución europea*, Iustel, 2005, pág. 57.

38 Artículos III-424.1 TeCE y 349 TFUE.

39 El precepto aludido en el texto concluye con la siguiente afirmación: «referidas (sic. las medidas), en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión».

40 En relación con estas cuestiones, hemos de traer a colación un dato tan significativo como es que el Tratado de Lisboa ha suprimido las referencias contenidas en la Constitución Europea relativas a los *Länder* alemanes, respecto de los cuales —atendiendo a la concurrencia de su particular situación socioeconómica— se establecía un régimen específico en materia de transportes (artículo III-241) y ayudas públicas (artículo III-167 TeCE).

41 Artículos I.11 TeCE y 5.3 TUE.

presa referencia a los niveles regional y local. Como consecuencia directa de la óptica territorial concurrente la subsidiariedad procederá a activarse, justificando la intervención de la Unión Europea sólo cuando en el ámbito de las competencias complementarias «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*» (cursiva nuestra). La alusión a los entes periféricos no resulta en absoluto irrelevante, pudiendo considerarse como la expresión de una cierta voluntad por recuperar uno de los sentidos primigenios de este principio: frenar el (por lo demás, difícilmente frenable) proceso de expansión competencial a favor de la Unión que, desde una perspectiva interna, no sólo desapodera a los Estados sino también, allí donde rige el principio de descentralización política, a los sujetos periféricos que actúan en su seno⁴². No obstante, teniendo en cuenta la aplicación y el entendimiento que de dicho principio han llevado a cabo tanto las instituciones políticas responsables (esencialmente la Comisión) como los tribunales comunitarios⁴³, el potencial efecto territorial esperable de la mención de los niveles infraestatales resulta más que limitado⁴⁴.

Sentada tal premisa no podemos detener aquí nuestro análisis, ya que una atenta mirada al principio subsidiariedad nos revela un ámbito concreto en donde despunta otra significativa primicia. Nos referimos, obviamente, al «sistema de alerta temprana» (*early warning system*)⁴⁵, esto es, al neófito

42 Debemos recordar la Declaración anexa al Tratado de Ámsterdam suscrita por Alemania, Austria y Bélgica en la que se afirma que para los gobiernos de dichos Estados «es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional».

43 Para un completo análisis del principio de subsidiariedad, vid. RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M., *Las posibilidades constitucionales del principio de subsidiariedad*, Universidad de Granada, 2008.

44 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Especial referencia al control del principio de subsidiariedad», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, op. cit., pág. 275, ha indicado acertadamente en relación con el Tratado de Constitución que «no conviene sobredimensionar los efectos de esta referencia al nivel regional y local... En el fondo era poco más que una mera concesión semántica a las regiones ya que desde la perspectiva práctica resulta dudoso que, más allá del indudable elemento simbólico, pueda tener gran repercusión jurídica o política». Dada la identidad sustancial de los términos empleados por el Tratado de Lisboa, tales reflexiones resultan plenamente aplicables también al mismo.

45 Mecanismo contenido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado Constitucional. Posteriormente, el Tratado de Lisboa, lo ha mantenido, aunque introduciendo importantes modificaciones: por un lado, el plazo en el que los parlamentos nacionales han de evacuar el informe requerido, de las 6 semanas originarias, se amplía 2 más, hasta un total de 8. La segunda novedad se contiene en el nuevo apartado 3 del artículo 7 del referido Protocolo y hace referencia a la más que relevante cuestión del efecto que se produce cuando un tercio de parlamentos nacionales han votado contra el proyecto de acto legislativo comunitario remitido por la Comisión, considerando que no respeta el principio de subsidiariedad. Aunque, en principio, se mantiene la consecuencia general (ya prevista por el Tratado Constitucional) que obliga «a volver a estudiar» dicho proyecto, si se alcanzara un número de dictámenes negativos que «representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos Nacionales», a ese efecto general se une otro de nueva planta que proyecta un

mecanismo de control político⁴⁶, de índole preventiva ejercido en sede nacional por los parlamentos internos e introducido por la Constitución Europea. Al carácter absolutamente novedoso que acompaña la puesta en escena de actores noveles, los Parlamentos nacionales, en el ejercicio de tareas fiscalizadoras orientadas a verificar el cumplimiento de tal principio en la fase inicial del procedimiento legislativo, se añade la circunstancia, igualmente inédita, de la intervención «cuando proceda» de las asambleas territoriales dotadas de poder legislativo⁴⁷. La norma comunitaria, por lo tanto, abre una vía *posible* de participación regional, cuya efectiva verificación en la práctica vuelve a depender directamente de la voluntad de cada ordenamiento nacional⁴⁸. Una vez más, el influjo del principio de autonomía institucional resulta evidente con lo que el potencial efecto de penetración de la realidad territorial nacional en la lógica funcional europea queda sustancialmente limitado⁴⁹.

Una situación radicalmente diversa encontramos en el ámbito nacional, puesto que la previsión relativa a la participación parlamentaria (tanto a nivel estatal como regional) en el mecanismo de alerta temprana genera una in-

potente efecto alterador sobre el curso del proceso legislativo: «si la Comisión decide mantener la propuesta deberá hacer constar dicha voluntad en un dictamen motivado, el cual, junto con los de aquéllos, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión Europea para que los tenga en cuenta en el procedimiento: a) antes de que concluya la primera lectura, el legislador ... estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales y el dictamen motivado de la Comisión; b) si, por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o, por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta o es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimarán las propuestas de «Especial referencia al control del principio de subsidiariedad», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Especial referencia al control del principio de subsidiariedad», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, op. cit., págs. 287-288, ha valorado en términos muy críticos este mecanismo. Junto con la indicación de sólidos argumentos jurídicos, el autor recurre a una metáfora deportiva que, sin lugar a dudas, refleja gráficamente el sentido último de dicho mecanismo: «Esto ya no es un sistema de *tarjeta amarilla* a la Comisión, sino claramente la posibilidad de poder recibir *tarjeta roja* y además sin posibilidad de revisión o anulación por ningún «comité de competición»».

⁴⁶ También se prevé el desarrollo de control judicial en el artículo 8 del Protocolo. En dicho precepto se crea un recurso específico por violación del principio de subsidiariedad imputable a un acto legislativo. Sujetos legitimados para interponer tal acción procesal son, bien «un Estado miembro», por propia iniciativa o «de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo». También el Comité de las Regiones podrá interponer dicho recurso, aunque sólo «contra actos legislativos para cuya aprobación el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta».

⁴⁷ El artículo 6 *in fine* del Protocolo prevé: «Incumbirá a cada Parlamento nacional consultar, cuando proceda a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas».

⁴⁸ O como indica PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (COORD.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, op. cit., pág. 299, estamos ante «una de las vías abiertas —o en este caso más bien entreabiertas— para la participación regional en los asuntos europeos».

⁴⁹ Un diagnóstico más optimista formulan ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene. El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, 2008, pág. 191, cuando tras analizar la formulación de la subsidiariedad y de la alerta temprana terminan afirmando que «el Tratado de Lisboa supone un importante avance para dotar a las regiones europeas de instrumentos para defender sus competencias de la intromisión injustificada por parte de las instituciones europeas».

tensa dinámica transformadora en el *modus operandi* de tales órganos, los cuales deberán necesariamente adaptar su funcionamiento interno a las nuevas exigencias. En tal sentido, destaca el Informe aprobado por la Comisión Mixta de Asuntos Europeos sobre la aplicación de este principio⁵⁰ cuyo prolijo contenido⁵¹ deja en evidencia la compleja problemática planteada en sede parlamentaria por la aplicación de dicho mecanismo. Apuntada tal evidencia y formuladas diversas consideraciones sobre cómo afrontarlas por las futuras regulaciones reglamentarias hemos de señalar que va a ser en los ordenamientos autonómicos en donde el potencial transformador inherente a la implantación del sistema de alerta temprana ha alcanzado, por el momento, su máximo nivel de intensidad.

Tal aseveración se basa en la circunstancia de que, no sólo anticipándose a la efectiva entrada en vigor de las disposiciones comunitarias que instauran dicho sistema sino, asimismo, antes de que las Cortes Generales hayan previsto un procedimiento específico de remisión de los proyectos normativos europeos a los parlamentos autonómicos, determinando los efectos de los informes realizados por éstos, los nuevos Estatutos de Autonomía han procedido a incorporar expresas disposiciones en torno al ejercicio de la referida facultad fiscalizadora a favor de sus respectivas asambleas legislativas⁵². Si bien es cierto que tales disposiciones, hasta tanto no se articule el marco normativo correspondiente a nivel nacional, resultan inaplicables no lo es menos que,

50 «Informe relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (anteriormente denominado Informe para que se estudie la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad que acompaña al tratado por el que se establece una Constitución para Europa)», cuyo texto se recoge en *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales*, VIII Legislatura, Serie A, num. 474, 4 de enero de 2008.

51 Dicho informe consta de diez capítulos en los que se van desgranando exhaustivamente cuestiones de muy diversa índole: teóricas (concepto del principio de subsidiariedad, génesis y características del sistema de alerta temprana), de derecho comparado (medidas de aplicación del sistema de alerta temprana adoptadas por otros Estados miembros), de naturaleza práctica (experiencias pilotos realizadas por Parlamentos nacionales en el ámbito de la COSAC, el sistema de intercambio de información parlamentaria —IPEX—, participación de las Cortes Generales en la interposición del recurso de anulación ante el tribunal de justicia por infracción del principio), reflexivas (recomendaciones de autoridades y expertos en su comparecencia ante la Comisión mixta, así como de ésta última para la aplicación del sistema por las Cortes Generales).

52 A este respecto, debemos reseñar la inexistencia de un único criterio a la hora de abordar la intervención de las asambleas autonómicas en el mecanismo de la alerta temprana. También en esta ocasión, los Estatutos vuelven a mostrar una actitud marcadamente unilateral que no se coherencia con la naturaleza multilateral que es propia de la cuestión abordada. Para constatar esta disparidad, baste con señalar que, mientras que para los estatutos catalán (artículo 188), valenciano (artículo 61.3.3), andaluz (artículo 237), de Castilla y León (artículo 62.2) y aragonés (artículo 93.3) la intervención del respectivo parlamento se configura como facultad de la que son titulares, en el caso de las Islas Baleares (artículo 112) dicha participación se manifiesta como mera «posibilidad». Por otra parte, mientras que en algunos casos, la elaboración del correspondiente dictamen se vincula a que el proyecto de acto legislativo de la Unión se refiera a una competencia de titularidad autonómica (Cataluña, Aragón, Castilla y León), en otros, dicho ligamen resulta completamente obviado (Andalucía, Islas Baleares).

desde una perspectiva práctica, las CCAA ya han establecido un potente indicador que, por la naturaleza y fuerza reconocida a los Estatutos en nuestro ordenamiento, no resultará irrelevante para el futuro legislador estatal. Formulada tal consideración, empero, no podemos perder de vista que la eficacia vinculante ad extra conferida a tales disposiciones estatutarias quedará necesariamente circunscrita a aquellos contenidos que no rebasen el ámbito material que le es propio.

IV. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Sobre la base de las consideraciones hasta ahora expuestas, estimamos oportuno trazar, a modo de recapitulación, las líneas esenciales que componen el cuadro de la incidencia que el Tratado de Lisboa proyectará sobre la organización territorial de los Estados miembros. A este respecto, la idea fuerza que determina sustancialmente el contexto analizado es que el principio de autonomía institucional no ha modificado su contenido esencial, de tal manera que las puntuales transformaciones detectadas —referencia explícita a la autonomía local y regional— presentan unos efectos muy reducidos, dado que la Unión sigue apostando decididamente por el respeto a la identidad nacional. La mención de la autonomía local y regional junto a ésta queda, de esta forma, relegada a un segundo plano. Corresponderá —o sería más adecuado afirmar que «seguirá correspondiendo»— a los Estados regidos por un principio de descentralización política, crear los cauces adecuados mediante los que las entidades territoriales autónomas puedan participar en los procesos y en la toma de decisiones europeas que atañen, según las respectivas Constituciones internas, a su capacidad de autogobierno. La razón es clara: cumpliendo ciertos requisitos, y dejando a salvo el principio de responsabilidad estatal última, la Unión Europea no pone obstáculos para la participación regional en sus instancias decisorias.

Como excepción a la que sigue presentándose como regla general, la política regional se erige en terreno especialmente fértil para el establecimiento de un circuito institucional multinivel regido por la idea de gobernanza e integrado por instancias comunitarias, estatales y periféricas que interactúan de forma recíproca. Dicha interconexión, sin embargo, no obtiene carta de naturaleza normativa en el nivel primario del derecho europeo, manifestándose de modo preeminente en el ámbito del derecho derivado. Es en este terreno donde realmente los actores regionales asumen un protagonismo innegable. La ausencia de rupturas o transformaciones en las previsiones contenidas por los tratados se presenta, en este sentido, como elemento determinante, puesto que manteniendo formalmente inalterado el respeto del principio de autonomía institucional, permite incorporar a los actores subestatales al cotidiano devenir de una destacada parcela de actuación comunitaria. El impacto a nivel interno que esta dinámica proyecta es abrumador, induciendo necesariamente a los Estados a adaptar sus estructuras formales a los esquemas funcionales

utilizados por la Unión. De este modo, el principio de regionalismo funcionalista aplicado por la sede europea genera un inevitable efecto de regionalización efectiva en el ámbito nacional.

Por su parte, la puerta entreabierta a la posible participación «cuando proceda» de los parlamentos territoriales con competencias legislativas en el control del principio de subsidiariedad diseñado por el mecanismo de alerta temprana nos pone ante otro supuesto en el que la referencia a la realidad territorial de los Estados miembros, además de presentar una innegable dimensión simbólica, incluye un inequívoco potencial innovador. Sin prejuzgar la organización interna de los Estados, la mención de los parlamentos nacionales, pero también la de sus homónimos territoriales, sitúa a tales actores en un primer —y hasta ahora, inédito— primer plano de la escena comunitaria. Con ello, nuevamente comprobamos que, sin alterar los contornos formales del esquema trazado en el máximo nivel normativo, se abren relevantes vías de transformación en el proceso de comprensión práctica del principio de subsidiariedad.

Pero dejando a salvo estos supuestos concretos y puntuales hemos de admitir que la interiorización del principio regional, como elemento estructural propio de la Unión, no ha experimentado transformaciones esenciales ni con la Constitución Europea ni con su inmediato sucesor, el Tratado de Lisboa. El reconocimiento europeo del fenómeno regional sigue, pues, en el terreno de las referencias indirectas y, en dicho contexto, se presenta todavía con un perfil cualitativo ciertamente escaso⁵³. La hipótesis de la Unión Europea como compartimento estanco impermeable a la realidad regional de sus Estados miembros sigue afirmándose con fuerza. Lo cual, sin embargo, no incide en absoluto en la intensa inercia europeizante que sobre los ordenamientos internos proyecta la integración comunitaria. La asimetría que rige la recíproca influencia entre ambas instancias se confirma plenamente, acentuándose la intensa permeabilidad interna frente al influjo europeo.

Teniendo en cuenta estas ideas de fondo, podemos concluir afirmando que «la ratificación del Tratado de Lisboa podrá servir para una posterior profundización del proceso de descentralización del sistema autonómico en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros»⁵⁴. El tradicional reto de adaptación entre las exigencias derivadas de la integración y las que impone la preservación del principio de autonomía política se refuerza ulteriormente ante la constatación de novedades cuya aplicación práctica, llegado el momento, situará a los ordenamientos internos ante una nueva prueba.

En el caso de España, el reto será mucho más intenso puesto que, frente a la vía muerta en la que ha entrado la reforma constitucional, los Estatutos

53 ALBERTÍ ROVIRA, E., «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea», en ALBERTÍ ROVIRA, E. y ROIG, E. (eds.), *El proyecto de nueva Constitución europea*, op. cit., pág. 465.

54 CHIEFFI, L., «La participación de las autonomías regionales en la elaboración de las decisiones comunitarias: de la gestión de los fondos estructurales a la reciente reforma introducida por el Tratado de Lisboa», op. cit., pág. 202.

reformados han venido a ocupar un lugar destacado, incorporando toda una serie de previsiones en materia europea cuya efectiva aplicación práctica sitúa al ordenamiento globalmente considerado en una peculiar situación.

* * *

TITLE: *The territorial structure of the member states in the Lisbon Treaty: ¿no news at all?*

ABSTRACT: *Traditionally, the European Union used to be quite indifferent with regards to the territorial structures of its Member States. However, there has been some evolution recently, since both the European Constitution and the Lisbon Treaty contain some potentially relevant new regulations at this respect. Thus, the link between the European and national spheres has clearly gained visibility in Primary EU law.*

RESUMEN: *La tradicional indiferencia que la Unión Europea ha mantenido frente a la organización territorial interna de sus Estados miembros ha experimentado una cierta evolución a lo largo del tiempo. Tanto la Constitución Europea como el Tratado de Lisboa incorporan una serie de novedades dotadas de un indudable, aunque limitado, potencial renovador. La interconexión entre las esferas comunitaria y nacional, de este modo, adquiere una mayor visibilidad en el derecho primario.*

KEY WORDS: *European regional blindness. Institutional autonomy. Regional policy. Structural funds. Subsidiarity. Early warning system. Multilevel governance. Constitutional reform. Regional statutes reform.*

PALABRAS CLAVE: *Ceguera comunitaria regional. Autonomía institucional. Política regional. Fondos estructurales. Subsidiariedad. Mecanismo de alerta temprana. Gobernanza multinivel. Reforma constitucional. Reforma estatutaria.*