

SÍNTESIS DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

OBJETIVOS Y RESULTADOS

De acuerdo con la propuesta inicial de trabajo de este proyecto de investigación, su objetivo principal es analizar el nuevo conjunto de relaciones que se establecen entre ordenamientos a partir de la distinción de dos grandes bloques de relaciones: las relaciones de participación en el proceso de integración europea y las relaciones con el sistema competencial de la Unión Europea.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, así como el proceso de reformas estatutarias que ha tenido lugar últimamente, ha configurado un nuevo entorno político, en que las Comunidades Autónomas adquieren un nuevo papel. La investigación se plantea focalizándola en el estudio respecto a la participación que las entidades subestatales pueden tener en la composición de las Instituciones Europeas (Consejo, Comités gubernamentales, Comité de las Regiones); la articulación del principio de subsidiariedad, incluido y formalizado por primera vez en el Tratado de Maastricht, así como la formalización explícita del reconocimiento de la autonomía regional y local.

Con este objetivo se han trazado diferentes líneas temáticas:

La primera, dedicada a examinar las modificaciones institucionales que se han incorporado en el Tratado de Lisboa, con el fin de determinar si la revisión operada afecta e incide de alguna forma en el autogobierno de Cataluña.

La segunda, con el objetivo de analizar el funcionamiento del protocolo de subsidiariedad y determinar las consecuencias que puede suponer su aplicación para la administración pública catalana. Así como también de identificar los problemas y las dificultades, prácticas y de índole jurídica, que puede presentar la aplicación del protocolo de subsidiariedad.

La tercera, en último lugar, se consagra a estudiar si la formalización del principio de la autonomía regional y local en la parte dispositiva del Tratado de la Unión Europea tiene alguna consecuencia sobre las relaciones entre la Unión Europea, sus Estados y las entidades subestatales; a determinar si se está produciendo un cambio del contenido del principio de la autonomía institucional de los Estados que pueda abrir nuevas perspectivas para las administraciones autonómicas; así como al estudio sistemático de la jurisprudencia del TJCE a efectos de determinar, si procede, la evolución de estos principios.

Teniendo en cuenta las áreas de interés que constan en el proyecto de investigación, se han asignado a los participantes en el trabajo de investigación unos temas que han sido desarrollados por los investigadores.

0. En primer lugar, se ha encuadrado el objeto de la investigación en el nuevo Tratado de Lisboa, que ha sido el instrumento que ha permitido incluir buena parte de los avances del Tratado Constitucional de 2004. Esta contribución ha sido realizada por el profesor Andreu Olesti que ha abordado los siguientes aspectos. En primer lugar se examinan las referencias expresas contenidas en el Tratado de Lisboa al fenómeno regional. A continuación se procede a valorar la previsión de la participación de las Comunidades Autónomas ante los órganos e instituciones que ejercen el poder normativo en la Unión Europea. En tercer lugar, se hace referencia al nuevo catálogo de competencias instaurado en el Tratado de Lisboa que clarifica y sistematiza el reparto entre los Estados miembros y la Unión Europea.

La principal consideración que surge del examen del Tratado de Lisboa es que su entrada en vigor no entraña un cambio relevante en la posición que tienen las Comunidades Autónomas en el proceso de integración europea. El estatuto de las entidades subestatales, y de las regiones en particular, en el seno de la Unión Europea, casi no varía y continuarán sin tener un espacio propio entre los Estados miembros y las instituciones europeas. Esto no obstante, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha comportado que se produzcan modificaciones en el derecho originario que conllevan la posibilidad de una mayor incidencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

En efecto, parecen detectarse elementos que pueden favorecer indirectamente la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea. Se trataría de dos aspectos incidentales que se refieren a las competencias del Comité de las Regiones y a la legitimación activa de los particulares para interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así, el Comité de las Regiones, aunque mantiene su naturaleza consultiva y, prácticamente, no se aumenta su capacidad de incidir en el procedimiento de adopción de normas comunitario, ve fortalecida su posición en la estructura institucional al concedérsele la legitimación activa, sujeta a condiciones, para interponer recursos de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En segundo lugar, se deben resaltar las posibilidades previstas en el Protocolo núm. 2 sobre subsidiariedad y proporcionalidad que prevé la participación de las

regiones, y también de las entidades locales, en diferentes etapas del procedimiento legislativo y con diferente intensidad de participación. Así, se contempla expresamente en el protocolo que la Comisión, al proponer un acto legislativo, realice consultas, lo más amplias posibles, que deberán tener en cuenta, cuando sea procedente, las dimensiones regional y local de las acciones que se prevea adoptar. El resto de las referencias a la participación regional se realizan en la medida en que sean contempladas a nivel interno de los Estados. Así, se contempla la intervención de los parlamentos regionales cuando el parlamento nacional estime oportuno hacerlo a efectos de emitir un dictamen contrario a un proyecto de acto legislativo que vulnere el principio de subsidiariedad; o que puedan incitar al parlamento nacional porque el Estado interponga un recurso de anulación de un acto legislativo que infrinja el principio de subsidiariedad. En consecuencia, en este ámbito las respuestas de las Comunidades Autónomas también están mediatizadas por la acción estatal, sin que se articule la posibilidad de una acción más directa ante las instancias comunitarias.

En tercer lugar, la mención expresa en el Tratado de Lisboa de la autonomía regional y local en el TUE, y el reconocimiento indirecto del hecho regional en el seno de la Unión Europea, podría ser relevante a efectos de modelar el contenido del principio de la autonomía institucional de los Estados miembros; pues éste, esencialmente hasta el momento presente, suponía la no intervención de la Unión Europea en la organización político-administrativa interna de sus miembros. De todos modos, está por ver el alcance de las consecuencias jurídicas que la mención al fenómeno regional pueda tener en las relaciones entre las Comunidades Autónomas, el Estado y la Unión Europea.

Finalmente, se debe tener presente que, en cada revisión de los Tratados fundacionales, se han aumentado las competencias el ejercicio de las cuales se transfieren a la Unión Europea. Esta ampliación competencial incide directamente en la acción de las Comunidades Autónomas, puesto que la transferencia puede referirse a ámbitos de acción la competencia de los cuales tenga atribuida internamente. El Tratado de Lisboa no ha sido una excepción, y ha comportado el aumento de la capacidad y la intensidad de las competencias comunitarias; además, se ha dotado a la Unión de un catálogo que las clarifica y sistematiza. El aspecto más significativo que nos interesa destacar es la comunitarización de determinadas materias que, previamente, recaían en la esfera de la cooperación intergubernamental. En efecto, mediante el Tratado de Lisboa, desaparece la diferenciación entre los pilares intergubernamentales, se unifica la

acción de la Unión Europea y desaparece la Comunidad Europea. Toda la actividad es desarrollada dentro del marco de la Unión Europea (con la excepción, de la actividad de la Comunidad Europea de la Energía Atómica). En este sentido, es especialmente significativa la total comunitarización de la cooperación policial y judicial en materia penal, y el establecimiento de los fundamentos jurídicos que puedan desarrollar una política de inmigración europea. De todas formas, cabría plantearse, si por razón de la competencia sobre la materia, algunas Comunidades Autónomas podrían participar directamente en determinadas agencias comunitarias vinculadas con los nuevos títulos competenciales de la Unión Europea. Éste podría ser el caso, por ejemplo, de la Oficina Europea de Policía (Europol); y formular la posible participación autonómica en el Consejo de Administración de Europol. Por motivos parecidos, se puede sugerir también la posibilidad de que algunas Comunidades Autónomas, que tienen transferidas competencias en la materia, pudieran intervenir en nuevas formaciones del Consejo, como podría ser la que reúne a los responsables ministeriales de seguridad, libertad y justicia.

I. En segundo término, desprendido del planteamiento inicial, y dentro de las modificaciones institucionales incorporadas al Tratado de Lisboa, dos cuestiones son tratadas en este apartado.

A) La primera es la relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea; a partir del respeto que el Tratado de Lisboa concede a la autonomía regional. Este planteamiento es desarrollado por la profesora Susana Beltran y la profesora Sílvia Morgades. La primera, ha averiguado si bajo el paraguas de la autonomía regional es posible deducir un derecho de las Comunidades Autónomas, y especialmente respecto a Catalunya, un derecho a participar en la Unión Europea y dónde se podrían encontrar los límites de esta participación.

En este sentido, el sistema de toma de decisiones en la Unión Europea puede comportar que una región que posea competencias materiales en ámbitos muy concretos se vea impedida para desarrollarlas, bien porque las instituciones de la Unión Europea que participan en el proceso deciden, por motivos de eficacia, contar con una única oficina por Estado, como ocurrió en el caso expuesto *supra*, o bien porque es el Estado el que no dispone de un sistema que garantice el ejercicio de estas competencias en relación a la Unión Europea. En el caso español, los acuerdos de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea de 2004, que regulan la participación de las

Comunidades Autónomas en el Consejo y en sus instancias preparatorias, no acaban de satisfacer las necesidades del conjunto del panorama autonómico.

De conformidad con el artículo 4.2 del TUE, la participación regional depende tanto de lo previsto por el Estado como por las instituciones europeas. En este sentido, las regiones no pueden invocar un derecho a intervenir en el proceso de adopción de actos de la Unión salvo que esté previsto en el ordenamiento interno. Ahora bien, en la medida en que esta participación se contemple en los órdenes estatales, la Unión está obligada a respetarlo y, por lo tanto, a actuar en consecuencia. Tal y como se ha dispuesto en el tratado fundacional, la observancia del orden constitucional interno conlleva el reconocimiento de la autonomía regional. Por lo tanto, es exigible jurídicamente que la Unión en el proceso de elaboración de actos no altere la distribución interna de competencias, incluidas las regionales.

De otro lado, la profesora Sílvia Morgades, examina la diferente aproximación, e interpretación, que realizan los Estados respecto a la necesidad de que la integración europea respetara la identidad nacional de los Estados; mientras que unos, como Alemania, entienden que ésta incluye sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, entre las que se encuentra la autonomía regional y local. En otros casos, como en Francia, las preocupaciones ante de la trayectoria de la Unión Europea se centraron más en la idea del respeto de las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía. Estas dos preocupaciones aparecen incluidas en el Tratado de Lisboa. Así, el Tribunal Constitucional alemán y el Consejo de Estado francés han construido su jurisprudencia relativa a asuntos europeos tras el Tratado de Maastricht (en el caso de Alemania, principalmente, en las sentencias de octubre de 1993 y de junio de 2009, y en el caso de Francia en todas las decisiones sobre las reformas de los tratados constitutivos) en la necesaria preservación del Estado, de su soberanía o de las condiciones esenciales de su ejercicio, lo cual se ha traducido en el Tratado de Lisboa en una mayor atención a los límites de la integración basados en el respeto de las identidades (nacionales, constitucionales) de los Estados, y de el ejercicio de sus funciones esenciales.

El refuerzo de los elementos de estatalidad tiene una doble vertiente respecto de la autonomía regional y local. De un lado se refuerza la posición de las autoridades centrales del Estado ante la administración europea; pero, por otro, el deber de respetar la autonomía local y regional supone un límite a la actuación de la UE y a la actuación de los Estados respecto de su participación en ella. El mayor o menor alcance de la

participación de las regiones y los municipios en los asuntos de la UE depende de la configuración de la propia identidad del Estado, pero esta participación también es un asunto que forma parte de los ámbitos de interés de la Unión. La impronta del componente estatal de la integración europea en el Tratado de Lisboa no necesariamente juega en contra del respeto de la autonomía local y regional. En primer lugar, porque ésta se reconoce en el artículo 4.2 TUE, en las disposiciones generales, lo cual se proyecta sobre toda acción de la Unión; y, en segundo lugar, por la vigencia del principio de autonomía institucional que sugiere que la configuración de los Estados miembros no se altere (o no debería alterarse) con menoscabo de las regiones por su participación en la Unión.

En el Tratado de Lisboa, el refuerzo de la posición de los parlamentos nacionales, incluidos los autonómicos, en el control del respecto del principio de subsidiariedad (tanto el control previo, como el que conduce a compeler al gobierno a la presentación de un recurso de anulación ante el TJUE) puede considerarse una compensación por su pérdida de capacidad para incidir en las decisiones normativas de la UE, al reducirse el número de ámbitos materiales en los cuales la adopción de decisiones en el Consejo debe hacerse por unanimidad, y al aumentarse el volumen de competencias que deberán ejercerse por el procedimiento legislativo ordinario (que comporta también la adopción de decisiones en el Consejo por mayoría cualificada). Y esto es incluso más evidente en el caso de las regiones cuanto más recio es el papel de éstas en la configuración de la voluntad del Estado en el seno del Consejo. Así, lo es más en países como Alemania, en que la participación de los Länder es respetuosa con el reparto de competencias interno respecto de la Federación, y está incluso prevista en la Ley fundamental. Y lo es menos en el caso de Francia, en que el papel de los municipios y las regiones es menos intenso. Aún así, el compromiso del respeto de la autonomía regional y local por parte de la Unión en las disposiciones comunes del Tratado de la Unión Europea constituye un hecho importante cuyas consecuencias todavía son inciertas. La autonomía regional y local, de acuerdo con el TUE, forma parte de la identidad nacional y de las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados, por lo que la preservación de éstos es también la preservación de un lugar para las regiones en los asuntos de la Unión Europea.

B) La segunda cuestión, desarrollada por el profesor Manuel Cienfuegos, se refiere a la legitimación activa de las Comunidades Autónomas en general, y la Generalitat en particular, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Más

concretamente, se estudia en qué medida la flexibilización de las condiciones de legitimación establecidas de conformidad con el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea puede favorecer el acceso de la Generalitat a la Justicia de la Unión Europea. En principio, las Comunidades Autónomas no pueden defender judicialmente sus competencias ante de una norma comunitaria con la misma facilidad con que lo pueden hacer los poderes centrales de sus Estados, porque su legitimación en el contencioso comunitario no es privilegiada, de forma que arrastran enormes dificultades para impugnar los actos comunitarios de los cuales no son destinatarias. De hecho, los entes regionales sólo pueden acceder de manera limitada, como cualquier particular, persona física o jurídica. La jurisprudencia comunitaria es taxativa en relación a esto. Esta situación se ve agravada porque los tribunales comunitarios son excesivamente restrictivos en su apreciación de la legitimación activa de los entes regionales y, de manera particular, cuando se interpone un recurso de anulación contra un reglamento, de forma que chocan frontalmente con el requisito de la afectación individual. Desde esta perspectiva, encuentra cierta lógica que nuestras Comunidades Autónomas hayan ejercitado acciones ante el Tribunal de Justicia o el Tribunal de Primera Instancia sólo en contadas ocasiones, y con suerte desfavorable como norma. El contencioso comunitario de las ayudas públicas otorgadas por nuestras Comunidades Autonomías es un buen exponente de esta realidad.

El Tratado de Lisboa no contiene innovaciones que, a priori, mejoren sustancialmente el *ius standi* de los entes regionales individualmente considerados. La única excepción sería la eliminación del requisito de la afectación individual de las personas físicas y jurídicas para interponer un recurso de anulación contra los actos reglamentarios de las instituciones comunitarias, que podrán ser impugnados si no requieren medidas de ejecución (artículo 263, párrafo 4, del TFUE). Aunque el significado exacto de la expresión actos reglamentarios es controvertido, puesto que no queda claro si incluye también los reglamentos de naturaleza legislativa, si el nuevo criterio de la afectación directa se maneja con flexibilidad cuando se resuelvan los primeros recursos de anulación que lleguen ante el Tribunal General o, si procede, en casación ante el Tribunal de Justicia, mejorará –a nuestro entender- la situación procesal de las regiones europeas en el marco del recurso de anulación contra los reglamentos comunitarios.

II. En la segunda área temática sobre el principio de subsidiariedad, la idea es analizar el control del principio de subsidiariedad por parte de las Cortes Generales y por parte de los parlamentos autonómicos, tarea que está encomendada principalmente a las profesoras Francina Esteve y Mariona Illamola.

Las líneas principales del desarrollo de su trabajo consisten en mencionar los principales criterios que se deben tener en cuenta para dar cumplimiento al respecto del principio de subsidiariedad, para enmarcar la tarea que corresponde a los parlamentos nacionales en el ejercicio de la respectiva función de control. A continuación, se analiza la nueva Ley 2/2009 de modificación de la Comisión Mixta para la Unión Europea para adaptarla al Tratado de Lisboa que procede a incluir algunas modificaciones en la composición de la Comisión Mixta y a ampliar sus competencias, asignándole el control de la aplicación del principio de subsidiariedad en relación a las iniciativas legislativas europeas en aplicación del denominado “Sistema de Alerta Temprana”. Se finaliza con las adaptaciones que están llevando a término los parlamentos autonómicos, y especialmente el Parlamento catalán, para determinar su participación en la elaboración de los informes que fijen su parecer sobre el cumplimiento del respecto de la subsidiariedad y el papel que las diferentes reformas estatutarias atribuyen a los parlamentos autonómicos en relación a la aplicación del derecho UE.

Ahora bien, de las conclusiones de su investigación se deduce que todavía es demasiado pronto para poder valorar si los diferentes procedimientos, órganos y recursos asignados al control de la subsidiariedad y al seguimiento de los asuntos europeos resultan lo suficientemente ágiles y eficaces para conseguir los objetivos marcados en el Tratado de Lisboa. En todo caso, el nuevo instrumento de alerta rápida obliga a los parlamentos nacionales y regionales a trabajar de una manera anticipada en relación a los asuntos europeos, hecho que supone un cambio de actitud en nuestros parlamentos.

De todas maneras, la adecuada organización del acceso a la información y el procedimiento de selección de los temas más relevantes desde una perspectiva jurídica y política es una de las tareas centrales que permitirá garantizar el buen funcionamiento del modelo establecido. Es importante, pues, buscar la eficacia de los procedimientos, pero también poner los medios personales y materiales para hacer posible la resolución en poco tiempo de cuestiones complejas, existiendo el riesgo de burocratizar excesivamente los procedimientos. Haría falta igualmente aprender a hacer un trabajo

en equipo entre las diferentes redes interparlamentarias y europarlamentarias de información y coordinación, que deberán tener un protagonismo creciente.

Otro efecto positivo ha sido el mayor flujo de relaciones entre los parlamentos nacionales y las instituciones europeas y el mayor flujo de comunicación entre los parlamentos de los diferentes Estados miembros (sea a través de los organismos o redes creadas o de forma bilateral) y entre los parlamentos nacionales y los regionales.

La participación en la fase prelegislativa o el hecho de disponer de información previa puede ayudar a los parlamentos regionales a ser más efectivos en el corto plazo del que disponen para emitir un informe si lo consideran oportuno. Resulta particularmente interesante la creación del Sistema de Intercambio de Información Interparlamentaria de la UE (IPEX) que facilita el seguimiento de las propuestas legislativas susceptibles de un control de la subsidiariedad. Suponemos que la Comisión Mixta para la UE utilizará este sistema por hacer uso de las nuevas competencias asignadas en la Ley 24/2009 y que le facultan para mantener relaciones de recíproca información y colaboración con las comisiones del resto de parlamentos nacionales. Si bien al IPEX sólo se pueden adherir los Parlamentos nacionales, sería interesante que los parlamentos regionales también pudieran tener acceso, puesto que ellos también participan en el procedimiento del control de la subsidiariedad, lo cual sería una muestra real de que se quiere respetar la identidad nacional también en relación a la autonomía regional. También se considera interesante la iniciativa italiana de creación de un IPEX de los parlamentos regionales siguiendo el modelo del IPEX de los parlamentos nacionales. Se debería articular un sistema de redes que permitiera a los parlamentos autonómicos de un mismo Estado conocer las diferentes posturas que tienen hacia las propuestas legislativas europeas respecto de las cuales han sido consultados y también configurar un enlace con las cámaras regionales de otros Estados miembros.

También se podría pensar en algún mecanismo que articulara el flujo de información entre las representaciones que las Comunidades Autónomas tienen en Bruselas como, por ejemplo, la Secretaría para la UE y los respectivos parlamentos regionales, o la misma REPER y las Cortes Generales/parlamentos autonómicos. El hecho que el gobierno sea democráticamente responsable ante su parlamento debería facilitar que éste presionara a la administración de Estado para que le comunicara las negociaciones en curso. Algunos Länders alemanes, entre ellos Baden-Württemberg, han llevado a término una iniciativa para mejorar la comunicación, que consiste en tener

en Bruselas a una funcionaria de su parlamento que representa exclusivamente sus intereses y que tiene por única función informar al Parlamento de su Länd.

El hecho de que los parlamentos nacionales deban consultar a los parlamentos autonómicos con competencias legislativas es un adelanto considerable y más si, como en el caso español, se amplía a todos los parlamentos. El problema recae en la capacidad que tendrán los parlamentos regionales para hacer frente al alud de consultas que recibirán, lo cual puede comportar que finalmente esta facultad se gire en su contra.

Uno de los elementos que deberán ser analizados es en qué medida la Comisión Mixta tomará en consideración los dictámenes adoptados por los parlamentos autonómicos. El hecho de que ella adopte su dictamen y que se limite a incorporar los diferentes dictámenes autonómicos sin tomarlos en consideración ni sin que influyan en su propio dictamen puede generar cierto desaliento en la tarea de los parlamentos autonómicos y sería contrario al principio fundamental de la cooperación leal. Hará falta ver qué pasa en el supuesto de que la Comisión Mixta no apruebe ningún dictamen y algunas Comunidades Autónomas aprueben un dictamen negativo. Entendemos que hará falta buscar las vías para que estos dictámenes lleguen igualmente a las instituciones europeas. En todo caso, una vez aprobado un dictamen motivado, es importante establecer los correspondientes mecanismos de seguimiento de todo el procedimiento legislativo a nivel europeo y esto todavía no está lo suficientemente consolidado en nuestra legislación y práctica parlamentaria.

Más allá de la letra de los procedimientos creados, un cambio de actitud de las instituciones europeas hacia los parlamentos nacionales y de los propios parlamentos nacionales en relación a los parlamentos autonómicos sería deseable para considerar todas las aportaciones dignas de ser valoradas (con independencia de que se pueda estar en desacuerdo). Hace falta asumir que este tipo de control no resuelve ciertos problemas de fondo y de incomprensión que aparecen en relación a ciertas iniciativas pero, en todo caso, la mayor transparencia debería jugar finalmente a favor de los principios y de los buenos argumentos por encima del tacticismo.

III. Respecto a la tercera área temática, se analiza la interpretación del principio de autonomía institucional por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: incidencia sobre las relaciones de Cataluña con la Unión Europea, tarea que le corresponde principalmente a la profesora Laura Huici. La idea central es examinar la lectura del principio institucional que hace el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que

comporta un tratamiento, en gran medida, contradictorio para las regiones legislativas de los Estados miembros como es el caso de Cataluña. De un lado, se afirma el respeto absoluto a la competencia exclusiva del Estado para definir su organización territorial. En este sentido, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado identificar cuál es el nivel competente para aplicar el derecho comunitario. Pero, de otro lado, si se produce un incumplimiento, el Tribunal sólo admite la responsabilidad de Estado como tal y declara específicamente que es indiferente cuál sea el reparto interno de competencias.

Por lo tanto, si, de un lado, la jurisprudencia del Tribunal hace una lectura descentralizadora de la aplicación del derecho de la Unión Europea. De otro lado, somete el principio de autonomía institucional al principio de aplicación uniforme del derecho de la Unión Europea. De hecho, lo que parece confirmarse en la investigación realizada, es que la jurisprudencia del Tribunal de la Unión Europea define el contenido del principio de autonomía institucional en relación a la propia naturaleza jurídica de la Unión. Como Organización internacional, los miembros de la Unión Europea son los Estados, ellos son los interlocutores principales y la consideración de las regiones legislativas queda limitada por la intermediación del Estado. Pero ciertamente la Unión Europea es una Organización internacional con unas características específicas. En este contexto es donde hace falta plantearse posibles alternativas en el contenido del principio de autonomía institucional, particularmente a raíz del reconocimiento explícito del principio de autonomía regional al Tratado de Lisboa.

El Tribunal ha dejado la puerta abierta a una interpretación del principio de autonomía institucional que no limite la autonomía regional y local. Esta limitación se producirá, en todo caso, por los propios Estados miembros. Además, se debe advertir una cierta evolución en la interpretación que realiza el TJUE del principio de autonomía institucional, son varias las sentencias que identifican “autonomía institucional” con “autonomía regional y local”, dotando a estos términos de un contenido específico. Ahora bien, es también evidente que la jurisprudencia del Tribunal debilita la posición de los entes regionales y locales ante un Estado que se identifica como principal responsable y garante de las obligaciones ante de la Unión, los particulares y el resto de Estados miembros. Esta debilidad contrasta, de otro lado, con el progresivo reconocimiento que los entes regionales y locales han adquirido en el seno de la Unión y, más todavía, con el papel que, desde un principio, se ha reconocido que les corresponde en la aplicación del Derecho de la Unión. En este sentido, la entrada en

vigor del Tratado de Lisboa y, por lo tanto, de los nuevos Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea permite plantear si es posible una nueva lectura del principio de autonomía institucional que lo configure como garante de la autonomía regional y local.

Dos serían los factores que inciden en esta posibilidad: La autonomía regional y local no pueden romper la jurisprudencia del Tribunal ante la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión; y el reconocimiento de la autonomía regional y local se encuentran directamente relacionados con la naturaleza de la Unión Europea como Organización internacional.

En relación al primer factor, el papel principal del Estado en relación al cumplimiento del Derecho de la Unión parece servir al objetivo de garantizar una aplicación uniforme y lo más efectiva posible de éste. Sin embargo, como ya se ha puesto de manifiesto, el propio Tribunal ha reconocido explícitamente que estos objetivos no implican forzosamente que la aplicación o responsabilidad correspondan únicamente a la Administración central del Estado. Aquello verdaderamente importante es que sean análogos a los seguidos para las normas internas y que se garanticen los derechos de los particulares reconocidos por el derecho de la Unión, resultando indiferente que la autoridad competente sea la Administración central, regional o local. En este sentido, la limitación del principio de autonomía institucional por el respeto de otros principios generales del Derecho de la Unión no impide *per se* una lectura de la autonomía institucional que llegue a la autonomía regional y local.

Es la interpretación del principio en relación a la naturaleza de la Unión Europea como Organización internacional la que limita realmente sus efectos sobre la autonomía regional y local. El principio de autonomía institucional encuentra su fundamento en el principio de atribución de competencias y se articula como principio de relación entre el Estado y la Unión Europea. No obstante, la específica naturaleza de la Unión como Organización internacional de integración es la que lleva a la necesidad de plantear una lectura de la autonomía institucional que vaya más allá, constituyéndola en garantía no sólo de las competencias de los Estados sino también de los entes regionales y locales. De lo contrario, una lectura del principio que siga unos parámetros ‘clásicos’ redundaría, en muchos casos, en una centralización que no es *per se* un objetivo del proceso de integración. Esta es la puerta que abren algunas sentencias del Tribunal en el sentido de reconocer directamente la relevancia de que existan autoridades territoriales distintas de la Administración central del Estado, dotadas de autonomía suficiente para decidir de

forma que puedan diferenciarse de ésta. Se trata de defender una interpretación del concepto de “Estado” que, en función de la especificidad del proceso de integración europeo, reconoce que éste no se identifica forzosamente con la Administración central sino que incluye también a todos los entes territoriales o funcionales que, dotados de autonomía, lo conforman.

IV. Finalmente se realizan dos estudios de caso, que pretenden ilustrar la incidencia que tiene la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sobre el sistema institucional y la distribución de competencias internas y así completar la visión sobre los aspectos generales de la participación de las Comunidades Autónomas en los órganos con poderes normativos de la Unión Europea, el funcionamiento del principio de subsidiariedad y qué interpretaciones están asumiendo en la práctica las instituciones.

A) El primer caso es el relativo a la energía y es desarrollado por la profesora Milagros Álvarez. Se trata de lo siguiente: El Tratado de Lisboa ha incorporado la energía como un nuevo ámbito de competencias compartidas de la UE y ha previsto para su desarrollo la aplicación del procedimiento legislativo ordinario, previa consulta al CES y al CdR. Paralelamente, la energía es un ámbito material en el cual las CCAA cuentan con una actividad normativa y política importante, por lo que la novedad competencial que introduce el Tratado de Lisboa abre un nuevo espacio de interés para las relaciones entre la UE y las entidades subestatales. Especialmente en el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, su artículo 133 califica la energía como una competencia compartida de la Generalitat. La comparación entre las disposiciones del TFUE y del Estatuto permite plantear el análisis de la posible incidencia del reconocimiento explícito de este ámbito competencial de la UE en el alcance y ejercicio de las competencias reconocidas a la Generalitat de Cataluña y, en aplicación del principio de subsidiariedad, la eventual identificación de aspectos la regulación de los cuales debería corresponder en todo caso a ésta. Un ejemplo concreto que visualiza el interés en el análisis de la relación UE/CCAA en materia energética hace referencia a la cuestión del almacenamiento de residuos nucleares, objeto de debate social y político actualmente en Cataluña. La Comisión Europea abrió a finales de marzo del presente año un periodo de consultas sobre una posible propuesta normativa de la UE relativa a la gestión de los residuos nucleares. En este contexto, también podría valorarse la idoneidad de los instrumentos que el derecho de la UE pone en manos de las CCAA para incidir en el proceso de toma de decisiones de la Unión: dictamen previo del

Comité de las Regiones y posibles consultas posteriores; intervención de los Parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad (y alcance de la participación de las cámaras autonómicas), y recurso ante el Tribunal de Justicia (interpuesto, o bien por el Comité de las Regiones, o bien por una CCAA).

La configuración de la política europea de energía, tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa, es tributaria del modelo de toma de decisiones en materia de competencias compartidas desarrollado por la UE desde principios de los años noventa. Modelo que, sin alterar la naturaleza jurídica básica de la UE, ha permitido formalizar la expresión de los posibles intereses regionales en juego, a través del dictamen preceptivo pero no vinculante del CdR. En este contexto se revela necesario el desarrollo por parte de las CCAA de estrategias que combinen, simultáneamente, una doble línea de actuación: la primera, de carácter individualizado, trasladando a la Comisión Europea sus puntos de vista durante los procesos de consulta que ésta pueda abrir antes de formular sus propuestas; la segunda, de carácter colectivo, promoviendo en el seno del CdR la generación de consensos afines o, cuanto menos, no contradictorios con sus intereses concretos. Las limitaciones que pesan sobre las entidades subestatales para reaccionar contra un acto de la UE, una vez que éste ha sido adoptado, aportarían argumentos adicionales en apoyo de esta estrategia.

Desde la perspectiva interna, el modelo vigente para la configuración de la posición española en el proceso de toma de decisiones de la UE en materia energética revela deficiencias significativas. En efecto, mientras que la titularidad de las competencias internas corresponde a las instituciones centrales y autonómicas, los órganos encargados de expresar en el marco de la UE la posición del Estado sólo cuentan con representación de las primeras. En este sentido, y al margen de posibles reformas legislativas y constitucionales, entendemos que la coherencia con el sistema constitucional vigente exigía “normalizar” la presencia de representantes autonómicos en el seno de la representación española ante la UE, generalizando la existencia de esta figura, como parte de la delegación española, en todas y cada una de las formaciones del Consejo de la UE que traten materias objeto de competencia autonómica, ya sean éstas de carácter exclusivo o compartido, y no sólo, por ejemplo, circunscrito a un número determinado de formaciones del Consejo. El caso concreto de la energía evidencia, a nuestro juicio, la oportunidad de esta participación.

B) El segundo caso de estudio es en el ámbito de la investigación y ha sido desarrollado por el profesor David Moya en los términos siguientes. El Tratado de

Lisboa reconoce expresamente una auténtica competencia compartida de carácter concurrente, que de acuerdo con el art. 2 TFUE significa que allí dónde la Unión no ejercite su competencia pueden hacerlo los Estados pero, tan pronto como la Unión establezca orientaciones políticas o disposiciones normativas, sus disposiciones desplazan la normativa estatal. Este reconocimiento no hace más que reflejar una realidad comunitaria que superaba el simple fomento. Igualmente, Lisboa adapta el resto de disposiciones sobre R+D+I al nuevo marco institucional y normativo, incorporando algunas de las novedades aparecidas en los cerca de diez años entre un y otro Tratados, así, por ejemplo, se eleva al Tratado la creación del *Espacio Europeo de Investigación* (conocido en inglés como ERA), en el que investigadores, conocimientos científicos y tecnologías circulen libremente (art. 178.1 TFUE) como medio para el fortalecimiento de las bases científicas y tecnológicas de la industria de la Unión.

En este sentido, sería importante acotar los supuestos excepcionales en los que el Estado reivindica la gestión directa de las subvenciones aún sin disponer de competencias ejecutivas, en particular cuando ésta se justifica por el origen de las ayudas procedentes de fondos comunitarios (STC 79/1992, STC 70/1997), los mecanismos de cumplimiento por las CCAA de las obligaciones derivadas de la recepción de estos fondos, y de la aplicación de la normativa comunitaria que pueden cumplir perfectamente las CCAA cuando gestionen ayudas en materias de su competencia financiados con fondos propios autonómicos y fondos estatales, o las vías alternativas a la gestión centralizada de las solicitudes.

De otro lado, es evidente que si la participación autonómica a nivel estatal presenta todavía algunas carencias, la participación autonómica en la conformación de las políticas comunitarias de investigación está todavía lejos de ser la deseable. Al margen de que los aspectos generales de participación se le puedan plantear a la CARCE, lo cierto es que el espacio de participación en la fase ascendente de las políticas comunitarias que debería ser la Conferencia Sectorial ha resultado hasta ahora insuficiente para un seguimiento sistemático de las iniciativas comunitarias y que en el caso de la Conferencia de Investigación lo es en particular. Esto explica el recurso a vías indirectas de incidencia en este ámbito por parte de las CCAA, como las Oficinas Regionales de Representación o la intervención indirecta a través de parlamentarios europeos o, si procede, a través de las audiencias públicas de la Comisión, o incluso muy indirectamente a través de los procesos de evaluación de estas políticas.