

# **ALGUNAS CLAVES DEL ENCAJE DEL MODELO AUTONÓMICO EN EL ESCENARIO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Autonomia-eredua Europar Batasunaren agertokiarekin bat etortzea;  
zenbait gako

Some Keys to How the Autonomous Model Fits  
In at the European Union Leve

Maite ZELAIA GARAGARZA  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 13 de mayo de 2019

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 25 de junio de 2019

Fecha de aceptación / Onartze-data: 4 de julio de 2019

La Constitución Española y los Estatutos de Autonomía fijan el diseño del sistema competencial del Estado autonómico. Pero lo hacen sin la previsión de los parámetros sustantivos a aplicar en el ejercicio ad extra de la soberanía por parte del Estado. En este escenario en el que el bloque de constitucionalidad no incorpora las garantías para una actuación estatal ajustada a los parámetros internos y el Derecho de la Unión Europea tampoco impone unas reglas de juego que hagan repensar a los Estados miembros de estructura territorial descentralizada el modelo de ejercicio de la soberanía exterior que practican, es preciso analizar si, en realidad, estamos ante dos estructuras que son compatibles o se sustentan, en esencia, en principios que son contradictorios. O, sin ser tan categóricos, qué nivel de contradicción o compatibilidad se produce entre los principios sobre los que se asienta cada una de las estructuras.

Palabras clave: Estado de las Autonomías, Unión Europea, gobernanza en red



Espainiako Konstituzioak eta autonomia-estatutuek estatu autonomikoaren eskumen-sistemaren diseinua zehazten dute. Baina Estatuak bere subiranotasuna ad extra baliatzean aplikatu beharreko funtsezko parametroak aurreikusi gabe egiten dute. Konstituzionaltasun-blokeak ez du Estatuak barne-parametroetara egokituta jarduteko bermerik barneratzen, eta Europar Batasuneko Zuzenbideak ere ez du lurralde-egitura duten estatu kideei kanpo-subiranotasuna baliatzeko eredia berriz pentsatzeko bide emango dien joko-araurik ezartzen. Testuinguru honetan, ezinbestekoa da bi egiturak bateragarriak diren ala printzipio kontraesankorretan oinarritzen diren aztertzea. Edo, horren kategorikoak izan gabe, egitura bakoitzak oinarri gisa dituen printzipioak zein neurritan diren kontraesankorrak edo bateragarriak.

Giltza hitzak: Autonomien Estatuak. Europar Batasuna. Sareko gobernantza.



The Spanish Constitution and the Statutes of Autonomy set the design of the powers of the Autonomous State. But they do so without specifying the substantive parameters to be applied in the ad extra exercise of sovereignty by the State. In this scenario in which the constitutionality block does not include guarantees for State action aligned with the internal parameters, and the Law of the European Union also does not impose any rules to make Member States with decentralised structures rethink their model for the exercise of external sovereignty, it is necessary to analyse whether we are really dealing with two

structures that are compatible or if they sustain themselves, in essence, based on principles that are contradictory. Or, without being so categorical, what level of contradiction or compatibility occurs amongst the principles on which each of the structures rests.

Key-words: State of the Autonomies. European Union. Network Governance.

---

\* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2017-84195-P, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, y al amparo del Grupo de Investigación Consolidado del Sistema Universitario Vasco sobre «Derechos Fundamentales y Unión Europea» IT1190-19.

## SUMARIO

I. EL MODELO DE GOBERNANZA EN RED DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ESCENARIO DE ACTUACIÓN AUTONÓMICA. II. LAS REGLAS DE JUEGO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS COMO PUNTO DE ARRANQUE. III. LA SUPERPOSICIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN SU RELACIÓN CON LOS ESTADOS MIEMBROS. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

### I. EL MODELO DE GOBERNANZA EN RED DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ESCENARIO DE ACTUACIÓN AUTONÓMICA

El proceso de integración europea ha colocado el foco de atención en la compleja relación de interdependencia, en clave de compartición de la soberanía, entre los Estados miembros –EEMM– y la Unión Europea –UE–<sup>1</sup>. Una interdependencia que se torna aun más compleja al constatar que la UE opera en base a una gobernanza de redes, fundamentándose en un modelo (de gobernanza) que se legitima por su capacidad de cumplir las funciones que le corresponden gracias a la operatividad interactiva de las redes estructuradas en torno a los procedimientos de creación y adopción de decisiones y políticas europeas. Es la combinación de esta red o trama de actores públicos y privados, estatales y supraestatales (en ocasiones, también infraestatales), en base a modelos relacionales formales o informales, la que se encuentra en el centro del proceso de toma de decisiones poliédrica que conforma la Unión Europea<sup>2</sup>.

Este escenario poliédrico requiere una nueva forma de entender el Estado constitucional actual como Estado constitucional cooperativo, salvando la

---

<sup>1</sup> Sobre el concepto de soberanía compartida y sus versiones formal y material, ver BENGOETXEA CABALLERO, J., *La Europa Peter Pan. El constitucionalismo europeo en la encrucijada*, Oñati: IVAP, 2005, pp. 87-90.

<sup>2</sup> MORATA TIERRA, F., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 octubre 2002, pp. 1-3. Esta idea está desarrollada en la obra del mismo autor: *Gobernanza multinivel en la UE*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

dicotomía entre la soberanía interior y exterior<sup>3</sup>. No obstante, en el proceso de integración europea, la construcción del Estado constitucional cooperativo se ha fundamentado en la clásica concepción dicotómica de la soberanía con los consiguientes efectos. Así, ello ha supuesto que la soberanía interior y exterior se han vinculado de un modo diverso a las normas constitucionales diseñadas para limitar la actuación de los poderes públicos y garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía. Tal es así que «ese Estado constitucional cooperativo se ha realizado desde la ausencia de distribución interna de poderes y de la guía de parámetros sustantivos en el ejercicio de la soberanía exterior»<sup>4</sup>. La cuestión es, como señala MacCormick, que un Estado que es soberano en sentido externo dispone de una Constitución bajo la cual ningún órgano estatal goza de un poder soberano pleno. De modo que la soberanía exterior del Estado puede estar internamente distribuida entre distintos órganos estatales (horizontal y/o verticalmente), de los que ninguno dispone pleno poder o competencia, y además se producen controles sobre el ejercicio del poder por parte de otros órganos. Cuando esto ocurre y, al mismo tiempo, el Estado dispone de unas herramientas que permiten garantizar que los límites fijados van a ser correctamente preservados, la soberanía interior, en sentido jurídico, se debilita o incluso desaparece. No así la soberanía exterior, espacio en el que el Estado seguirá siendo «todo lo soberano que podamos imaginar»<sup>5</sup>.

En el contexto europeo, desde el parámetro de un Estado territorialmente descentralizado y con un sistema competencial de diseño constitucional, la consecuencia que se deriva del ejercicio de la soberanía exterior, sin observancia de los parámetros que se aplican a la soberanía interior, es la incidencia en la distribución competencial fijada constitucionalmente entre las instancias estatales y subestatales. Lo que puede llegar a definirse como una especie de «vaciamiento de competencias hacia Europa» con la consiguiente «suerte de recentralización de competencias atribuidas en el Derecho interno a las regiones»<sup>6</sup>. En realidad, este vaciamiento competencial no es cuestionable, en el caso español, por la

---

<sup>3</sup> MacCORMICK ahonda en el concepto de la «soberanía» como el poder no sujeto a limitación por un poder superior o coordinado, que se ejerce sobre un determinado territorio y que incorpora las vertientes interna y externa. MacCORMICK, N., *Questioning sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 129.

<sup>4</sup> BUSTOS GISBERT, R., *La Constitución red: Un estudio sobre supraestatalidad y Constitución*, Oñati: IVAP, 2005, pp. 99-100.

<sup>5</sup> MacCORMICK, N., *Questioning sovereignty...*, *op. cit.*, p. 130.

<sup>6</sup> BOIX PALOP, A., El hecho regional en Europa y el Estado de las Autonomías. En MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2013, p. 18.

inexistencia de una cláusula constitucional habilitante que legitime la integración europea, que existe y se materializa en el artículo 93 CE (validado en esta función habilitante por el Tribunal Constitucional –TC– en las Declaraciones de 1992 y 2004), sino porque se produce un efecto no previsto por los poderes constituyente y constituido o estatuyente en el plano de la distribución competencial<sup>7</sup>.

En este sentido, el punto de partida lo constituye la gobernanza multinivel sobre la que se asienta la UE. Lo cierto es que conforme se avanza en la integración europea, la europeización de la actividad y las políticas de los EEMM es cada vez más nítida. Más allá de las (enfrentadas) interpretaciones realizadas desde las tesis neofuncionalista e intergubernamentalista, MORATA aboga por un enfoque alternativo de la gobernanza multinivel que constituye la UE, partiendo de la necesidad de admitir una sustantiva transformación del Estado. Se percibe una cada vez mayor «dependencia mutua entre los diferentes niveles de gobierno que se ven obligados a cooperar con el fin de tratar tanto con las limitaciones como con las oportunidades de la UE», todo lo cual mina (o, al menos, debilita) los principios de estatalidad, territorialidad y soberanía estatal<sup>8</sup>. Esta transformación del Estado alcanza a las relaciones competenciales entre las instancias estatales y subestatales, generando un alejamiento de las entidades subestatales de los núcleos decisorios europeos.

---

<sup>7</sup> En la *Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre*, se evalúa la suficiencia o no del artículo 93 de la CE a los efectos de la prestación del consentimiento del Estado al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Se constata que este precepto ha servido como «fundamento último» de la incorporación de España al proceso de integración europea y a la vinculación a la normativa europea. Se caracteriza por ser un precepto «de índole orgánico procedimental» en cuya virtud es posible la atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a organizaciones o instituciones internacionales. Ello deriva en que «la operación de cesión del ejercicio de competencias a la Unión Europea y la integración consiguiente del Derecho comunitario en el nuestro propio imponen límites inevitables a las facultades soberanas del Estado, aceptables únicamente en tanto el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional. Por ello la cesión constitucional que el art. 93 CE posibilita tiene a su vez límites materiales que se imponen a la propia cesión. Esos límites materiales, no recogidos expresamente en el precepto constitucional, pero que implícitamente se derivan de la Constitución y del sentido esencial del propio precepto, se traducen en el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia (art. 10.1CE)» (FJ 8).

Para un análisis doctrinal de la cláusula constitucional, ver: LÓPEZ CASTILLO, A., La incorporación de la cláusula europea a la Constitución nacional. En CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2008, pp. 15-34; CAMISÓN YAGÜE, J. Á., La influencia del proceso de integración europeo en la Constitución Española de 1978, *Ius Fugit*, 20 (2017), pp. 157-181.

<sup>8</sup> MORATA TIERRA, F., El futuro de las regiones en una Europa multi-nivel. En AAVV, *El Tratado de Lisboa y las regiones*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2008, p. 159.

Esta especie de mutación constitucional<sup>9</sup> ha venido acompañada de la conocida como *ceguera regional* de los Tratados constitutivos y que desemboca en la consideración del déficit democrático de la UE<sup>10</sup>. Un déficit democrático que ya, de base, se produce respecto de los EEMM, pero que se incrementa notablemente cuando hablamos de las Comunidades Autónomas –CCAA–<sup>11</sup>. El Tratado de Maastricht y, sobre todo, el de Lisboa, con la consolidación del principio de subsidiaridad, han tratado de mitigar la situación de debilidad en la que se había colocado a las entidades regionales. Pero ello no ha sido suficiente para considerar que la alteración competencial sufrida por las entidades regionales se entienda corregida. Por lo que la cuestión de origen queda irresuelta, sobre todo en los Estados descentralizados que no han arbitrado mecanismos internos eficaces que permitan elevar la voz de sus entidades regionales (directa o indirectamente) a los foros europeos de decisión. Mientras algunos EEMM descentralizados han sido capaces de realizar una actualización o reseteamiento de la distribución territorial del poder aplicando la transversalidad de la pertenencia a la UE y tratando de paliar los posibles efectos mutadores de la distribución competencial constitucionalmente establecida, permitiendo la presencia regional directa en foros europeos o articulando mecanismos internos que hagan valer las posiciones regionales, en España la situación aún dista de alcanzar una solución satisfactoria en esta línea<sup>12</sup>.

En definitiva, en lo que atañe al Estado autonómico, la Constitución Española –CE– y los Estatutos de Autonomía –EEAA– fijan el diseño del sistema competencial pero sin la previsión de los parámetros sustantivos a aplicar en el ejercicio *ad extra* de la soberanía por parte del Estado. En este escenario en el que el bloque de constitucionalidad no incorpora las garantías para una actuación estatal ajustada a los parámetros internos y el Derecho de la Unión Europea –DUE– tampoco impone unas reglas de juego que hagan repensar a los EEMM de estructura territorial descentralizada el modelo de ejercicio de la soberanía exterior que practican, es preciso analizar si, en realidad, estamos ante

---

<sup>9</sup> Ver sobre la cuestión: MUÑOZ MACHADO, S., *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid: Alianza Editorial, 1993.

<sup>10</sup> Una reflexión sobre la vinculación entre la ceguera regional de la UE y su déficit democrático en: MARTINICO, G., How ‘European’ is the Italian Regional State now? A study on the Europeanization of the Italian Regional System, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 14 (2011), pp. 36-66.

<sup>11</sup> VILLACORTA MANCEBO, L. y SANZ PÉREZ, Á. L., Sobre el principio estructural de autonomía en la Constitución española y su desarrollo, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 34-35 (2001), p. 85.

<sup>12</sup> Para un análisis comparativo de las fórmulas alemana y española, ver: ALBERTI ROVIRA, E., Las reformas territoriales en Alemania y España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78 (2006), pp. 9-42.

dos estructuras que son compatibles o se sustentan, en esencia, en principios que son contradictorios. O, sin ser tan categóricos, qué nivel de contradicción o compatibilidad se produce entre los principios sobre los que se asienta cada una de las estructuras.

## II. LAS REGLAS DE JUEGO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS COMO PUNTO DE ARRANQUE

Planteado el análisis en estos términos, es necesario indicar que la conectividad entre el Estado de las Autonomías y la UE se antoja desde un principio compleja, debido a que tanto uno como otro se iniciaron como procesos abiertos. Además, ni el diseño del Estado de las Autonomías realizaba la previsión para una integración en una estructura supranacional, ni la UE planteaba la incorporación de Estados descentralizados y con diversos niveles de autonomía. Y es que el Estado de las Autonomías ha servido como estrategia de reparto competencial hacia el interior que, con una conflictividad estimable, ha cumplido ese cometido<sup>13</sup>; pero no ha diseñado una estrategia que permita dar traslado de su retrato competencial interno al exterior, en lo que interesa, a la UE. Más allá de la cláusula habilitante del art. 93, que concede el pase constitucional hacia la integración europea, y el art. 97, referido a la habilitación al Gobierno para dirigir la política exterior, el texto constitucional no realiza ninguna referencia a la participación de las CCAA en las tareas derivadas del nuevo marco y, por tanto, que afecta al diseño del propio Estado autonómico. Esta ausencia de previsión constitucional y estatutaria se cubrió con la aprobación de leyes y acuerdos sobre la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado<sup>14</sup>. La situación se modificará con la aprobación de la nueva generación de Estatutos de Autonomía que incorporan referencias estatutarias expresas, con distinta intensidad y no en el caso de todas las CCAA, en

---

<sup>13</sup> De hecho, el momento de la incorporación de España a las Comunidades Europeas fue una etapa de alta conflictividad entre el Estado y las CCAA ante el TC. Sobre el tema, puede verse: FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Madrid: Iustel, 2005.

<sup>14</sup> Sirvan como ejemplo, la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE); Acuerdos de 5 de junio de 1997 de la CARCE y de 15 de febrero de 2017 de la Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea; Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de CARUE sobre la participación de las CCAA en el Consejo y sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER. Para un análisis doctrinal de estos mecanismos internos, se puede consultar: ROIG MOLÉS, E., *La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea, Informe Comunidades Autónomas 1997*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1997; y del mismo autor, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

relación con la intervención de las mismas en asuntos europeos, pero sin que ello altere los principios constitucionales que vertebran el Estado autonómico, que rigen las intervenciones estatal y autonómica en el ámbito europeo y que siguen precisando una nueva interpretación que dé un correcto encaje al nuevo escenario.

La consideración de que el principio de unidad es, por un lado, la razón de ser y, por otro, el límite del principio de autonomía de las nacionalidades y regiones viene dada, en interpretación del art. 2 CE, por el TC desde sus primeras sentencias<sup>15</sup>. Ambos principios junto con el de solidaridad conforman la tríada básica y soportan el peso dogmático del Estado de las Autonomías<sup>16</sup>. De esta conexión se deriva la vertebración del sistema competencial, herramienta central del Estado autonómico. Precisamente se opta por un sistema de separación competencial que, de alguna manera, refleja una especie de recelo entre la figura central y las entidades territoriales. Tal es así que las parcelas de poder de cada titular excluyen o expulsan a la otra parte como paradigma, que se sustenta en el uso de las competencias exclusivas como base del sistema. A lo que cabe añadir que el sistema de distribución competencial además de ser el instrumento que articula la convivencia de sistemas jurídicos y agentes políticos en un espacio, la competencia adquiere la consideración de justificación jurídica y el reflejo del espacio de poder de cada parte. Se convierte, en definitiva, en el título legitimador de la actuación o el ejercicio del poder<sup>17</sup>. La concepción inicial es, por tanto, la de un sistema competencial que realiza un reparto del poder con un objetivo claro: ejercer las competencias que se poseen, retenerlas y, en su caso, alcanzar mayores cotas de poder. Un posicionamiento que ha sido cuestionado desde una perspectiva cooperativa, que persigue una mejor distribución de competencias en aras a conseguir mejores resultados respecto de las

---

<sup>15</sup> Así, cada una de las estructuras territoriales dotadas de autonomía «es una parte del todo», por lo que el principio de autonomía solo se entiende dentro del de unidad (STC 4/1981, de 2-2-1981, FJ 3). A la luz de esta concepción del principio de unidad se afirma que el Estado de las autonomías se basa en el principio fundamental constitucional de que la soberanía nacional reside en el pueblo español (STC 247/2007, de 12-12-2007, FJ 4).

<sup>16</sup> Para un análisis de estos principios, pueden verse: AJA, E., *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos, 1985, pp. 85 y ss.; ALBERTI ROVIRA, E. y otros, *Manual de Dret Public de Catalunya*, Madrid: IEA/MP, 2001, pp. 53 y ss.

<sup>17</sup> GONZÁLEZ PASCUAL, M., El Estado autonómico español ante la Unión Europea: principios estructurales. En MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Las Comunidades Autónomas y...*, *op. cit.*, pp. 118 y ss. En este contexto, TAJADURA cuestiona si la exclusividad de las competencias es efectiva o, si en realidad, nos encontramos ante una fórmula «cooperativa» que permita hablar de un Estado Autonómico cooperativo. Para un análisis exhaustivo del principio de cooperación en el ámbito autonómico, ver: TAJADURA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico: el Estado autonómico como Estado federal cooperativo*, Granada: Comares, 2010.

demandas realizadas por la ciudadanía y no tanto por alcanzar mayores niveles competenciales *per se*<sup>18</sup>.

En este punto concerniente al sistema de competencias entre el Estado y las CCAA, y respecto del análisis de la conectividad entre las CCAA y la UE, es preciso traer a colación el debate acerca de la distinción entre las relaciones internacionales, la actividad autonómica con proyección exterior y la participación en asuntos europeos, avalada por la jurisprudencia constitucional y llevada a la práctica por los nuevos EEAA. La acotación del contenido de cada uno de los ámbitos mencionados viene, en buena medida, derivado del alcance que se conceda a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales establecida en el art. 149.1.3 CE<sup>19</sup>.

Desde un primer momento, este precepto, además de generar una importante conflictividad entre el Estado y las CCAA, fue objeto de numerosas críticas por parte de un amplio sector doctrinal español<sup>20</sup>. En la década de los ochenta, la jurisprudencia constitucional y el sentir de gran parte de la doctrina

---

<sup>18</sup> TORNOS MAS, J., «El Estado de las Autonomías. Una propuesta de reforma constitucional en clave federal», disponible en: [http://idpbarcelona.net/docs/recerca/ccaa/ponencia\\_joaquintornos\\_idp.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/recerca/ccaa/ponencia_joaquintornos_idp.pdf), p. 12.

<sup>19</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES insiste en que el punto de partida en el estudio de la acción exterior de las Comunidades Autónomas exige referirse, junto al marco de actuación diseñado por el art. 149.1.3 CE y la jurisprudencia constitucional dictada al respecto, a otras dos ideas motrices. La primera de estas ideas se refiere a que, desde una perspectiva de Derecho Internacional, «el hecho de que los entes subestatales tengan algún tipo de participación en la acción exterior del Estado depende única y exclusivamente de la opción constitucional por la que opte cada Estado». En base al principio de autoorganización de cada Estado, si la Constitución del Estado lo prevé, el Derecho Internacional no puede impedir que los entes subestatales establezcan relaciones con otros Estados en calidad de sujetos de Derecho Internacional. En definitiva, los entes subestatales podrán concluir tratados internacionales en las materias sobre las que tengan competencia en base a la Constitución del Estado. Y la segunda de las ideas se refiere a que tras la incorporación de España a las Comunidades Europeas es preciso deslindar las relaciones exteriores de lo que son propiamente actuaciones autonómicas en materia europea. El Tribunal Constitucional ha sido tajante en este sentido al señalar que «cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como el interno». MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., El Derecho de información de las CCAA en los procesos de celebración de tratados internacionales: evolución a la luz de la práctica y de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía. En AJA FERNÁNDEZ, E. (coord.), *Informe de las Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2008, pp. 89-90.

<sup>20</sup> Para un análisis en profundidad de la cláusula constitucional del art. 149.1.3 CE ver, por todos, los estudios detallados de BUSTOS GISBERT, R., *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid: CEC, 1996, y FERNÁNDEZ SEGADO, F., Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español, *Foro Nueva Época* (2004), pp. 91-120.

autorizada en la materia no confluyeron. La posición del TC por aquel entonces ratificaba la literalidad del texto constitucional al señalar que:

«el artículo 149.1 de la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal, diversas técnicas [...] Sobresale, sin embargo, la diferencia, que aquí sí es pertinente entre la reserva de toda una materia (v.gr. Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias). En el primer caso la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado»<sup>21</sup>.

El reforzamiento de este planteamiento venía dado, en opinión del TC, por el art. 97 CE, al establecer que es el gobierno del Estado quien dirige la política exterior, excluyendo claramente a las entidades autonómicas de tal función<sup>22</sup>.

Por su parte, un amplio sector de la doctrina se manifestó, en distinta dirección a la mencionada jurisprudencia constitucional, en contra de considerar que las relaciones internacionales fueran tratadas como materia específica, por entender que ello producía efectos restrictivos para las CCAA al imposibilitar que pudieran proyectar su voluntad al panorama internacional si no era con la mediación de las instituciones centrales del Estado. Y es que cualquiera de las materias incluidas en el listado del art. 148 CE como asumibles por las CCAA podía disponer de proyección exterior. De forma que se abogaba por diferenciar en el seno de las relaciones internacionales un «núcleo duro» sobre el que se mantuviera el monopolio del Estado, haciendo posible que el resto de los ámbitos fueran permeables a la actividad autonómica<sup>23</sup>. Fue en la década de los

<sup>21</sup> STC 35/1982, de 14-6-1982 (BOE nº 153 de 28-6-1982).

<sup>22</sup> También siguen la misma línea jurisprudencial las siguientes sentencias: STC 44/1982, de 8-7-1982 (BOE nº 185 de 4-8-1982, conflicto positivo de competencias 38/1982, sobre unidad de interpretación de tratados); STC 154/1985, de 12-11-1985 (BOE nº 283, de 26-11-1985, conflicto positivo de competencias 114/1983, sobre relaciones exteriores); STC 137/1989, de 20-7-1989 (BOE nº 190 de 10-8-1989, conflicto positivo de competencias 156/1985, sobre actividades de relevancia internacional de las comunidades autónomas). Un análisis detallado de la jurisprudencia constitucional en esta materia se realiza en CONDE MARTÍNEZ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid: Tecnos, 2000, pp. 61 y ss.

<sup>23</sup> Entre los autores que marcaron una clara línea doctrinal a la que posteriormente se acercó el Tribunal Constitucional destacamos a REMIRO BROTONS, A., *La actividad exterior del Estado y las*

noventa cuando el TC comenzó a modificar su jurisprudencia y a acercarse a la posición doctrinal mencionada. Si bien el *leading case* en la materia lo constituye la STC 165/1994<sup>24</sup>, es a partir de la STC 153/1989<sup>25</sup> cuando el TC recoge el planteamiento de que no hay impedimento constitucional para que las CCAA puedan desarrollar actividades que tengan dimensión internacional<sup>26</sup>. Así, la STC 165/1994 reserva en exclusiva al Estado materias clásicas de carácter internacional como la representación exterior del Estado (arts. 56.1 y 63.1 CE), el *ius ad tractatum* (arts. 93 y 94 CE), la responsabilidad del Estado, la determinación de la posición española en materia exterior (art. 97 CE), así como el resto de cuestiones expresadas en el artículo 149.1 CE con una dimensión exterior propia (como la nacionalidad, la inmigración, la emigración, la extranjería y el derecho de asilo; el régimen aduanero y arancelario, así como el comercio exterior; el sistema monetario; la sanidad exterior; el transporte aéreo, el control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves)<sup>27</sup>. En definitiva, las relaciones internacionales reservadas al Estado son «las relaciones entre sujetos internacionales y

---

Comunidades Autónomas. En RAMÍREZ, M. (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353 y ss.; del mismo autor, *La acción exterior del Estado*, Madrid: Tecnos, 1984; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Civitas, 1982, vol. I; del mismo autor, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid: Civitas, 1985; MANGAS MARTÍN, A., Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 61 (1980), pp. 143-185; de la misma autora, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid: Tecnos, 1987; JÁUREGUI BERECIARTU, G., *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati: IVAP, 1986; BAÑO LEÓN, J. M., *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia: IVAP, 1987; MORATA TIERRA, F., *Autonomía regional e integración europea*, Barcelona: IEA, 1987.

<sup>24</sup> Una jurisprudencia iniciada por la STC 165/1994, de 26-5-1994 (BOE nº 151 de 25-6-1994).

<sup>25</sup> STC 153/1989, de-10-1989 (BOE nº 267 de 7-11-1989, conflicto positivo de competencias 94/1985, sobre actividades de relevancia internacional de las CCAA).

<sup>26</sup> STC 153/1989, FJ 8. Es significativo que, con anterioridad, la STC 137/1989 tuviera un voto particular de cuatro magistrados criticando la rigidez y expansividad con la que la sentencia trataba las relaciones internacionales. De modo que, apartándose de la concepción globalizante seguida en la sentencia los magistrados firmantes del voto particular abogan por una tesis sustantivista en la apreciación de las relaciones internacionales: las Comunidades Autónomas podrían desarrollar constitucionalmente las actividades y contactos que, aun siendo de carácter internacional, no generaran obligaciones inmediatas y actuales, ni supusieran ejercicio de la soberanía. Sobre la contraposición entre ambas tesis, ver CASANOVAS I LA ROSA, O., La acción exterior de las comunidades autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales. En PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, pp. 56-58.

<sup>27</sup> Art. 149.1 apdos. 2, 10, 11, 16 y 20 CE. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., El Derecho de información de las CCAA en los procesos de celebración de tratados internacionales: evolución a la luz de la práctica y de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía. En AJA FERNÁNDEZ, E. (Coord.), *Informe de las Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2008, p. 89.

regidas por el Derecho internacional»<sup>28</sup>. Al margen de este «núcleo duro»<sup>29</sup>, las CCAA pueden realizar, y de hecho lo hacen en la praxis<sup>30</sup>, actividades que tengan una proyección exterior siempre que resulten necesarias para el ejercicio de sus competencias y tengan la correspondiente atribución competencial estatutaria<sup>31</sup>.

Con el camino allanado y definido por la jurisprudencia constitucional<sup>32</sup>, las reformas de los EEAA se han hecho eco de esta diferenciación y, con carácter general, han marcado la línea divisoria entre las relaciones internacionales reservadas al Estado y la actuación autonómica con dimensión exterior, y en el seno de esta segunda, la actividad autonómica en los asuntos europeos y la acción exterior con un carácter más amplio. En esta tónica, los nuevos EEAA articulan la «Acción exterior» como capítulo propio en el título correspondiente a las «Relaciones interinstitucionales» de la Comunidad Autónoma<sup>33</sup>. Pero, lo

---

<sup>28</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español, *Foro, Nueva Época* (2004), p. 115. La reserva estatal se ve ampliada por la posibilidad del Estado de fijar medidas de regulación y coordinación de la actividad comunitaria con dimensión externa, con el objetivo de «evitar o remediar los eventuales perjuicios que sobre la dirección y ejecución de la política exterior pudieran desencadenar aquellas actividades autonómicas», pp. 116-117 del mismo trabajo.

<sup>29</sup> Concepto que ya venía siendo utilizado por PÉREZ GONZÁLEZ, M., La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria. En AAVV, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986, p. 265.

<sup>30</sup> Fernández Casadevante realiza un balance de esta actuación en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas—Balance de una práctica consolidada*, Madrid: Dilex, 2001, pp. 215 y ss.

<sup>31</sup> SOBRINO HEREDIA, J. M., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa, 2001, p. 29.

<sup>32</sup> PÉREZ TREMPs sintetiza el contenido de la abundante jurisprudencia en los siguientes principios: 1.- Cualquier conexión exterior de una actuación no supone la competencia del Estado para llevarla a cabo: La acción exterior de las Comunidades Autónomas es constitucionalmente factible «en la medida en que los poderes centrales ni agotan ni pueden agotar toda la acción exterior y en que las competencias autonómicas no pueden disociarse de la misma»; 2.- La autonomía es el fundamento constitucional de las actuaciones exteriores de las Comunidades Autónomas: La autonomía, considerada como conjunto de competencias y defensa de intereses, justifica la acción exterior de las Comunidades Autónomas y «la interdependencia entre la actuación exterior y las competencias propias no debe entenderse en un sentido estricto y de instrumentalizad inmediata»; 3.- La actuación exterior de las Comunidades Autónomas está sujeta a límites: Estos límites se conectan a los ya mencionados *ius contrahendi* (identificado *de facto* con el *treaty making power*), la imposibilidad de crear obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, de generar responsabilidad del Estado frente a otros Estados y de no incidir en la política exterior del Estado, y el *ius legationis*. PÉREZ TREMPs, P., La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña. En AAVV, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona: IEA, 2004, pp. 355-366.

<sup>33</sup> En todos los casos, salvo en el del Estatuto de Autonomía de Valencia (que dispone un Título propio -VI- para las «Relaciones con la UE» y otro -VII- para la «Acción Exterior»), el capítulo sobre la «Acción exterior» va de la mano de otro capítulo dirigido a las «Relaciones con la Unión Europea»

cierto es que las voces críticas en relación con la denominada «fiebre de la reforma»<sup>34</sup> no se hicieron esperar. Cruz Villalón cuestionaba el momento elegido por considerar que «el problema esencial de este proceso es el del orden de los factores, que sí que importa, pues es claro que habría que haber comenzado por la Constitución y haber seguido por los Estatutos. Como en definitiva se hizo en la anterior ocasión. Porque las insuficiencias del texto constitucional son como mínimo tan patentes como acaso las de los Estatutos»<sup>35</sup>.

En cierta manera, la crítica al modo en el que se han operado las reformas estatutarias iniciadas en 2006 se fundamenta en que aspectos que han sido controvertidos en el proceso de maduración del Estado de las Autonomías, tales como el principio dispositivo y la desconstitucionalización del modelo territorial, se mantienen intactos, mientras que otros instrumentos que podrían (o deberían) tener una formulación constitucional, como la lealtad institucional, se encuentran fuera del texto constitucional. Ello supone que los argumentos fundamentados en los citados aspectos mantienen su total vigencia. Precisamente, la combinatoria del principio dispositivo y la desconstitucionalización han generado una serie de consecuencias en la relación entre la UE y el Estado de las Autonomías. Lo cierto es que la CE abrió las puertas a un proceso de descentralización de España, fijando únicamente las vías para acceder a la autonomía,

---

y ambos integrados en el Título destinado a las «Relaciones interinstitucionales». En el Estatuto de Autonomía de Cataluña, dentro del Título V «De las relaciones institucionales de la Generalitat», el Capítulo II se dirige a las «Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea» y el Capítulo III a la «Acción exterior de la Generalitat», igual que lo hace el Estatuto de Autonomía de Extremadura; en el Estatuto de Autonomía de Aragón, dentro del Título VII «Cooperación institucional y acción exterior», el Capítulo III es sobre «Relaciones con la Unión Europea» y el Capítulo IV sobre «Acción exterior de la Comunidad Autónoma»; en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, el Título IX «Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma» incluye el Capítulo III sobre «Relaciones con las instituciones de la Unión Europea» y el Capítulo IV sobre «Acción exterior»; en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el Título IV sobre «Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León» incorpora el Capítulo II «Relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado» y Capítulo III «Acción exterior de la Comunidad Autónoma»; y en el Estatuto de Autonomía de Islas Baleares, el Título VII sobre «Relaciones Institucionales» incluye el Capítulo I de «Acción exterior» y el Capítulo II sobre «Relaciones con la Unión Europea». La LORAFNA y los Estatutos de Autonomía de Murcia y de Castilla La Mancha no introducen ninguna modificación al texto anterior. Sobre las reformas estatutarias, ver: ORDÓÑEZ SOLÍS, D., Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos, *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, 4 (2007), pp. 69-128.

<sup>34</sup> CRUZ VILLALÓN, P., La reforma del Estado de las Autonomías, *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, 2 (2006), p. 78.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 84. Sobre la oportunidad de las reformas estatutarias, también puede verse: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución, *Revista Española de Derecho Europeo*, 33 (2010), pp. 45-90

un marco competencial limitador y las cláusulas de control y cierre. Esto que se ha denominado como falta de capacidad del constituyente de realizar una construcción jurídica del modelo territorial derivó en su desconstitucionalización<sup>36</sup>. Junto a ello, el texto constitucional estableció el principio dispositivo, abriendo el abanico de sujetos titulares para iniciar el proceso de autonomía así como la decisión de iniciar el proceso y acceder a la autonomía como CCAA<sup>37</sup>. De la combinación entre la desconstitucionalización y el principio dispositivo pueden deducirse dos aspectos que interesa resaltar.

En primer lugar, cabe destacar el carácter abierto del modelo territorial: se trata de un diseño iniciado con los primeros Estatutos tras la aprobación de la Constitución –reformados ya algunos de ellos– y la jurisprudencia del TC<sup>38</sup>. Este modelo abierto se caracteriza por una heterogeneidad de contenidos estatutarios considerable, con distintos grados competenciales. En concreto, en materia de participación de las CCAA en la UE, los nuevos EEAA lo han incorporado en base al principio de autonomía política de las CCAA, con invocación de que la capacidad de decidir en determinados ámbitos competenciales desemboca en la capacidad de participación cuando el foro decisorio se traslada a un escenario, la UE, no previsto en la Constitución al realizar la distribución competencial<sup>39</sup>. Puede afirmarse, por tanto, que la desconstitucionalización y el principio dispositivo han provocado la regulación asimétrica de la participación autonómica en la UE por parte de los EEAA. Esta heterogeneidad resultante genera, a su vez, dificultades para crear procedimientos uniformes que articulen una participación eficaz, y que han derivado en vínculos Estado-Comunidad Autónoma basados, en algunos casos, en relaciones bilaterales<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Sobre la desconstitucionalización del modelo territorial, ver, por todos: CRUZ VILLALÓN, P., La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4, monográfico (1981), pp. 53 y ss; y del mismo autor, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid: CEPC, 1999.

<sup>37</sup> FOSSAS ESPALADER, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid: IVAP/MP, 2007.

<sup>38</sup> Con especial incidencia de la STC 30/2010 referida al Estatuto Catalán (de 27-4-2010, BOE nº 129 de 27-5-2010) y también algunas anteriores, entre las que cabe destacar, la STC 76/1983 referida a la LOAPA (de 5-8-1983, BOE nº 197 de 18-8-1983). Comentarios a la influencia de estas sentencias en: Número monográfico sobre la STC, en *Revista catalana de dret públic*, nº 1, 2010 (Especial Sentencia sobre el Estatuto), pp. 11-22; SANTAMARÍA ARINAS, R., Del ruido de sables a la algarabía de los mercados: la LOAPA vista desde las atípicas armonizaciones de hoy, *Iura Vasconiae: Revista de Derecho histórico y Autonómico de Vasconia*, 12 (2015), pp. 155-183.

<sup>39</sup> GONZÁLEZ PASCUAL, M., El Estado autonómico español, *op. cit.*, p. 141.

<sup>40</sup> Es el caso de la Comisión bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, constituida el 29 de junio de 1987, y actualizada el 30 de noviembre de 1995.

En segundo lugar, serán las propias entidades territoriales las que a través de sus EEAA decidan el modelo. De alguna manera, la Constitución externaliza la definición del modelo territorial a través de los EEAA, en tanto instrumentos normativos categorizados como leyes orgánicas, pero no identificables con el resto de leyes orgánicas, y que forman parte del bloque de constitucionalidad, de modo que se constituyen en parámetro de constitucionalidad del resto del ordenamiento jurídico<sup>41</sup>. Esta línea jurisprudencial se ha mantenido hasta la STC 31/2010, momento en el que se produce un giro interpretativo. Así, se señala que los EEAA no pueden actuar como límite al ejercicio competencial estatal fijado en la CE y se desplaza el valor otorgado a los EEAA como parte del bloque de constitucionalidad en su calidad de leyes orgánicas de definición y desarrollo del Título VIII de la CE<sup>42</sup>.

En este contexto de debilitamiento del valor de los EEAA, es preciso traer a colación el principio de lealtad institucional, que en el marco constitucional se dirige a las relaciones entre el Estado y las CCAA, y puede actuar como mecanismo de defensa de la autonomía política de las CCAA. En este sentido, puede afirmarse que la lealtad autonómica debe deducirse de las disposiciones que fijan una distribución competencial «que sólo tiene sentido si se presupone implícitamente en ellos una norma destinada a hacerlo eficaz, garantizando en último lugar, el desarrollo eficaz del principio estructural del art. 2 CE»<sup>43</sup>. Este principio de lealtad institucional dispone de su principio homólogo en el ámbito de la UE. Se trata precisamente del principio de cooperación leal entre la UE y los EEMM que también debería alcanzar el nivel regional. Las competencias autonómicas de creación normativa y de ejecución de políticas se entrelazan necesariamente con los instrumentos de aplicación del DUE. Deberán, por tanto, responder a los condicionantes que tal Derecho fija y su actuación se circunscribirá al terreno marcado por la UE. Un terreno que, huelga decir, sigue respondiendo a criterios de Estado. Ello no obsta para que las CCAA, y el resto de entidades regionales, deban cumplir el DUE en una plena aplicación del principio de cooperación leal (hacia la UE) y de lealtad institucional (dentro del Estado). Una lealtad institucional que debe alcanzar en sentido inverso a

---

<sup>41</sup> STC 247/2007, de 12-12-2007 (BOE nº 13 de 15-1-2008). En la doctrina, en defensa de esta posición: VIVER PI-SUNYER, C., En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias, *Revista de Estudis Autonòmics i Federals*, 1 (2005), pp. 97-130.

<sup>42</sup> La STC 168/2016 (de 6-10-2010, BOE nº 276 de 15-11-2016) sigue en la misma línea interpretativa y señala que las normas estatutarias no son aptas para desplazar las bases fijadas por el Estado (en este caso, en materia de régimen local) y que los Estatutos de Autonomía incorporan partes que no pueden ser consideradas como **bloque de constitucionalidad y no vinculan al legislador del Estado**.

<sup>43</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., La función de la lealtad en el Estado autonómico, *Eikasia. Revista de Filosofía*, nº 25, 2009, p. 135.

las CCAA, siendo igual de exigente con el Estado en su cumplimiento que con las entidades regionales respecto del Estado<sup>44</sup>. En este punto, es preciso realizar una interpretación de la autonomía, no exclusivamente como un principio que produce como efecto una distribución competencial, sino también como un principio que permita la interpretación del sistema competencial con la lealtad institucional que requiere la autonomía política de las CCAA. De la exigencia de un cumplimiento riguroso de la lealtad institucional dependerá precisamente el buen funcionamiento de los instrumentos de participación y colaboración del Estado y las CCAA. Sin ellos, o mejor, sin un funcionamiento correcto de los mismos, podría darse por quebrado el modelo del Estado autonómico. En síntesis, podría afirmarse que el principio de lealtad institucional es el que debería constituir la columna vertebral de la relación entre el Estado y las CCAA. Sin ella, el principio de competencia y el de autonomía no serán más que mecanismos argumentativos de planteamientos o posiciones enfrentadas entre el Estado y las CCAA. Así, pues, es preciso reivindicar un espacio de referencia para la lealtad institucional que, en definitiva, podría ser la forma para tratar de mitigar la ausencia de mecanismos que regulen el ejercicio de la soberanía exterior por parte del Estado, con la dificultad de que la ausencia de una concreción constitucional de la lealtad exige que la definición de su contenido sea producto de una interpretación sistemática de la CE.

### III. LA SUPERPOSICIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN SU RELACIÓN CON LOS ESTADOS MIEMBROS

Si trasladamos el foco de atención hacia los principios en los que se sustenta la UE, en lo que nos interesa para responder a la cuestión planteada al inicio (a saber, si el Estado de las Autonomías y la UE son estructuras que puedan adecuarse con respeto al *statu quo* constitucional y estatutariamente establecido entre el Estado y las CCAA), los principios a los que haremos alusión serán: el principio de personalidad jurídica, el principio de autonomía institucional, el respeto a la identidad nacional, el principio de cooperación leal y el principio de subsidiariedad.

La actual UE se explica a partir del acuerdo de determinados Estados para integrar una estructura interestatal con la consiguiente cesión de funciones e incluso parcelas de su soberanía para la consecución de unos objetivos prefijados, en base a un proyecto común. Este escenario no mostraba ninguna sensibilidad

---

<sup>44</sup> MUÑOZ MACHADO, S., Unión Europea y CCAA. Un Informe para la Academia Europea de Ciencias y Artes, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 26 (2012), p. 8.

respecto del hecho regional, salvo como agente puramente económico. Y es que en el momento de la creación de las Comunidades Europeas el contexto tampoco lo requería: la figura del Estado disponía de fuerza como estructura de ejercicio del poder y como garante de la convivencia; de los seis países fundadores solo Alemania y, posteriormente, Bélgica disponían de una distribución interna del poder entre Estado federal y los *lander*; y, en fin, las competencias que en un primer momento se cedieron a las Comunidades Europeas eran exclusivamente estatales, por lo que la incidencia en materia competencial sobre las entidades regionales fue nula<sup>45</sup>. Por tanto, el escenario se conformó con unos actores iniciales (Estados) y un proyecto por objetivos ejecutables siguiendo una lógica estatal, en base al principio de personalidad jurídica del Estado<sup>46</sup>. Dicho de otro modo, el control del proceso de integración se encuentra en manos exclusivamente de los EEMM.

La cuestión varía cuando los tres elementos que legitimaron la acción puramente estatal, se transforma. En primer lugar, el Estado pierde su capacidad de intervención en la escena global y los mercados no reparan en las demarcaciones estatales, por lo que el Estado como estructura de garantía frente a la ciudadanía se debilita. En segundo lugar, con la incorporación de nuevos Estados de carácter descentralizado (Austria, España) e incluso la cesión de cierta autonomía a sus regiones en países centralizados como Italia, Reino Unido e incluso Francia, las entidades subestatales comienzan a tomar conciencia de su situación en el marco europeo. Y, en tercer lugar, con el desarrollo de las políticas comunitarias, que ya trascienden a las iniciales de pura regulación del mercado, se produce un contacto con las competencias regionales. Ello supuso la inicial visualización del conflicto que, desde el inicio, se percibió como una recentralización de las competencias atribuidas por el Derecho interno a las regiones. Así pues, con la alteración de las premisas iniciales es ya cuando la lógica de un funcionamiento puramente estatal se comienza a cuestionar<sup>47</sup>.

Desde el inicio, la posición de las instituciones europeas y de los EEMM se fundamentaba en la premisa de que la cuestión regional era una materia inter-

---

<sup>45</sup> La experiencia alemana desde el inicio del proceso europeo se relata en: PANARA, C., La participación de los länder alemanes en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99 (2012), pp. 25-38.

<sup>46</sup> Sobre el papel central jugado por los Estados en los inicios, ver: SARMIENTO, D., La Unión Europea ante el Estado autonómico. En MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, pp. 64-66; y DÍEZ-PICAZO, L. M., *La naturaleza de la Unión Europea*, Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, 2009, pp. 71-73.

<sup>47</sup> MUÑOZ MACHADO, S., Unión Europea y CCAA. Un Informe para la Academia Europea de Ciencias y Artes, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 26 (2012), pp. 4-9.

na de los EEMM<sup>48</sup>. Ello no obstante, las demandas regionales se mantienen a lo largo de las distintas fases del proceso de integración europea y las instituciones europeas optan con el Tratado de Maastricht por salir al paso dotando a las regiones de ciertos mecanismos que, fundamentalmente, se materializarán en la creación del Comité de Regiones –CdR– como órgano de representación de las entidades subestatales y la fórmula de que las representaciones de las regiones intervengan en las formaciones del Consejo representando al Estado. Pero estas fórmulas incorporadas por el Tratado de Maastricht no satisfacen las pretensiones regionales. Unas demandas que, en el paisaje descrito, propugnaban una Europa de las Regiones y cuyo objetivo era el de traspasar el muro que se había construido en base al principio de autonomía institucional tras el que se situaba la UE<sup>49</sup>. Una autonomía institucional entendida en sentido clásico que defendía que cada Estado es soberano para estructurar su organización interna (a efectos territoriales, institucionales, procedimentales) y que la UE en ningún caso puede entrar a influir en esa elección. Es una lectura con la que las regiones con poderes legislativos se mostraron en desacuerdo y trataron de rebatir su contenido (o mejor, reformularlo)<sup>50</sup>.

Habrà que esperar a la reforma de Lisboa para que la UE acceda a dar alguna respuesta positiva a las de las demandas lanzadas por las regiones con poderes legislativos tras Maastricht. Se trata del reconocimiento del principio de subsidiariedad y del reconocimiento del *locus standi* del CdR y de los parlamentos regionales de controlar el cumplimiento de este principio. Lo cierto es que esta incorporación supuso, en cierta manera, un punto de inflexión en el reconocimiento (si bien indirecto) de las regiones en el panorama de la UE. Pero no es menos cierto que, a la par, los Tratados se hacen eco del principio de autonomía

---

<sup>48</sup> Para una visión general de las CCAA, ver: GONZÁLEZ PASCUAL, M., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2013.

<sup>49</sup> Sobre las pretensiones de lograr una Europa de las Regiones puede verse, entre otros: PETSCHEN I VERDAGUER, S., *La Europa de las Regiones*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1993; JONES, B. y KEATING, M. (eds.), *European Union and the Regions*, Oxford: Clarendon Press, 1995.

<sup>50</sup> Muestra de ello es que en el debate constituyente (referido a la Constitución Europea) se intentó plantear esta discusión. Uno de los textos clave en los que plasmó este tema fue el Informe Lamassoure, que precisamente recogía la idea de que la cuestión regional no puede ser tratada como una cuestión puramente interna de los Estados. En este texto se recogía la idea de que era preciso que la Constitución Europea ofreciera un espacio y un status propio a las regiones (sobre todo a aquellas con competencias legislativas). Lo cierto es que este texto sirvió para suscitar el debate pero para poco más. Y es que tanto la Constitución Europea como el Tratado de Lisboa siguen apreciando que la cuestión regional es un asunto interno de cada Estado y que, por tanto, serán los Estados los que deban resolver de forma doméstica las demandas planteadas por sus entidades regionales.

institucional de los EEMM<sup>51</sup>. Así pues, los Tratados reconocen esta autonomía y además lo consideran como valor protegido por la propia UE.

Partiendo del contenido del artículo 4.2. TUE, se afirma que «la Unión respetará la igualdad de los EEMM 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». Asimismo, la Unión respetará «las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional». La cuestión a determinar es la interpretación que se pueda hacer de la identidad nacional o, centrando más la cuestión, si la estructura territorial de un Estado miembro puede considerarse como parte integrante de su identidad nacional. Lo cierto es que la protección de la identidad nacional de los EEMM es una cláusula que limita la actuación de la UE, por lo que su interpretación se antoja restrictiva. Así, los bienes y valores que protege esta cláusula no pueden vaciar de contenido las competencias de la Unión. De todo lo cual se puede extraer que la identidad nacional se refiere al componente más íntimo e inescindible del carácter socio-cultural de un Estado. No todo signo de identidad forma parte de la identidad nacional. Se trata de los rasgos que en la Constitución del Estado se reflejan como rasgos característicos e individualizables. Además esa identidad debe estar ligada a los elementos básicos que configuran el Estado<sup>52</sup>.

En este sentido, la configuración del Estado de las Autonomías parece no estar alineada con la definición de identidad nacional efectuada desde instancias europeas. En tanto que espacio de ordenación de las competencias entre el Estado y las CCAA, el reparto competencial territorial español no aparece desde la óptica de los Tratados como una expresión específica de rasgos socioculturales propios de España. El Tratado recoge el respeto a las funciones esenciales del Estado, especialmente la referida a garantizar su integridad territorial. Al hilo de esta idea, la interpretación más extendida ha sido la de considerar que el precepto se refiere a la «unidad del Estado miembro» y no al modelo de descentralización territorial cuyo esbozo se realiza en la Constitución. Así pues, la estructura

---

<sup>51</sup> DIEZ-PICAZO, L. M., *La naturaleza de la Unión Europea*, Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, 2009, pp. 73-80.

<sup>52</sup> STJCE de 16 de diciembre de 2008, Asunto C-213/07, Michaniki. En ella el Tribunal estudió la cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado griego abstrayendo el rango normativo de los preceptos nacionales en cuestión (precisamente de rango constitucional) y reconociendo la incompatibilidad entre la norma comunitaria y determinados preceptos de la Constitución griega, con la consideración de que no resultaba de aplicación el deber comunitario de respeto a la identidad constitucional de los Estados miembros.

descentralizada de un Estado no forma parte de la identidad nacional<sup>53</sup>. Dicho de otro modo, cuando el DUE actúa en parcelas que corresponden a las autoridades regionales (o locales) no debe hacer una cesión en favor de ellas por el hecho de que esta distribución esté inicialmente marcada en la Constitución, si bien desarrollada por los EEAA. Otra interpretación podría haber si la Constitución, más allá de esbozar la posibilidad de una estructura descentralizada, la diseñara en su propio texto, fijando incluso un procedimiento agravado de reforma constitucional y concediéndole especial valor de bien constitucional.

De modo autónomo, por tanto, este principio no conduce a una mayor profundización de la posición de las CCAA. Es por ello necesario anudar este principio con los de cooperación leal (artículo 4.3 TUE) y subsidiariedad (art. 5.3 TUE). En base al principio de cooperación leal, la Unión y los EEMM, incluidos todos sus niveles territoriales de decisión, cumplen con las obligaciones europeas a fin de lograr los objetivos de la UE. Podría decirse que se trata de un elemento federal que la UE mantiene y que supone un mecanismo de engranaje entre la Unión y los EEMM. Funciona no solo *a posteriori* para resolver tensiones existentes sino que también funciona *a priori* como método para evitar conflictos. Es precisamente en este escenario donde cobra un extraordinario peso el principio de subsidiariedad. Y podría, incluso, llegar a cambiar la escena, partiendo de que «en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados, a nivel central, regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión» (art. 5.3 TUE).

Ahora bien, ¿qué es lo que el principio de subsidiariedad determina en el marco del DUE y qué efectos genera para las CCAA y, por ende, para el conjunto del sistema autonómico? Es preciso insistir en que no es una pauta de distribución competencial sino que es un criterio para la aplicación o implementación de la distribución competencial. Precisamente algo que en la praxis política tiene un extraordinario efecto y que decreta a qué ente (europeo o es-

---

<sup>53</sup> La línea jurisprudencial abierta por el TJCE con las Sentencias conocidas como Azores (STJCE de 6 de septiembre de 2006, Asunto C-88/03, Portugal c. Comisión) y Fiscalidad foral (STJCE de 11 de septiembre de 2008, Asuntos acumulados C 428/06 a C 434/06, UGT La Rioja, CA de La Rioja, y CA Castilla-León c. Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, y otros) asumiendo como general, y no selectivo, un sistema fiscal infra-estatal de un Estado miembro por considerar cumplidas las condiciones de autonomía constitucional, decisoria y financiera, podía haber servido para una interpretación más abierta de la identidad nacional. Un análisis de estas sentencias en: BENGOTXEA CABALLERO, J., La jurisprudencia Islas Azores y la fiscalidad foral, *Azpilkueta*, 21 (2010), pp. 75-92.

tal) corresponde el ejercicio de la competencia sobre una materia, siempre y cuando se trate de competencias compartidas. Lo cierto es que hasta el Tratado de Lisboa el plano regional no se visibilizaba en la formulación del principio de subsidiariedad. Es decir, la subsidiariedad no entraba en las capas regional y local, finalizaba en la estatal. Esto ha sido así desde la enunciación del principio en el Tratado de Maastricht. Pero el Tratado de Lisboa (y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) alteran esta formulación incorporando la dimensión regional<sup>54</sup>. De alguna forma, la norma

---

<sup>54</sup> La técnica de la aplicación del principio de subsidiariedad dispone de dos momentos o fases en las que se puede actuar: la fase prelegislativa y la fase de control jurisdiccional del principio. En la fase prelegislativa, es decir, de elaboración de la normativa europea, no encontramos con distintos mecanismos: 1) Una primera fórmula es la de las «amplias consultas»: antes de proponer un acto legislativo, la Comisión se encuentra obligada a efectuar «amplias consultas», que «deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas» (artículo 2 del Protocolo). 2) En conexión con lo anterior, la Comisión deberá motivar sus propuestas de actos legislativos en relación con el principio de subsidiariedad. De forma que todo proyecto de acto legislativo irá acompañado una ficha de subsidiariedad con los pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de dicho principio. También deberá incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, «sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional» (apdo 5 Protocolo). Tanto en un caso como en otro, es innegable que las regiones obtienen un reconocimiento dentro del procedimiento legislativo. El problema o el aspecto negativo es que la activación del sistema no depende de la región sino de la institución europea. 3) Una vía que, en principio, podría parecer más eficaz es que las regiones actúen en la fase prelegislativa a través del Parlamento estatal mediante el mecanismo de alerta rápida. A través de este procedimiento el Parlamento estatal puede emitir un dictamen en el que argumenta los motivos por los que cree que se ha incumplido el principio de subsidiariedad. El añadido con respecto a las asambleas parlamentarias regionales es que «corresponderá a cada Parlamento estatal consultar, cuando así proceda, a los parlamentos regionales con competencias legislativas». En todos los casos, los parlamentos estatales dispondrán de 2 votos, sean unicamerales o bicamerales. En el caso español, el Congreso dispone de un voto y el Senado de otro voto. Lo que está por ver es el método que se seguirá a la hora de traducir la posición de los parlamentos autonómicos en esos dos votos estatales. En el momento en el que la posición de todos los Estados miembros se vuelque en la mesa europea, nos podemos encontrar con que los dictámenes de los parlamentos estatales, en un tercio de los votos, indiquen que no se ha cumplido en principio de subsidiariedad. En ese supuesto será preciso que el proyecto se vuelva a estudiar. Tras estudiarlo de nuevo, la institución europea podrá decidir si mantiene, modifica o retira el proyecto, siempre en base a una decisión motivada. Ésta es la norma general (*Art. 7.2 Protocolo*). Al igual que en el supuesto anterior, la decisión no depende de la propia región sino de la voluntad del Parlamento estatal. Desde la entrada en vigor del TFUE y TUE, y del Protocolo, ya se tiene noticia de solicitudes remitidas por el Parlamento español a los distintos parlamentos autonómicos. Pero aun no se dispone de datos suficientes para una valoración del sistema.

En la fase de control jurisdiccional del principio de subsidiariedad, los parlamentos regionales no obtienen ningún reconocimiento normativo. Podemos decir que indirectamente cuentan con el apoyo que el Comité de Regiones les puede conceder. Precisamente al Comité de Regiones se le reconoce una legitimación directa para acceder al TJUE para impugnar aquellos actos legislativos respecto de los cuales el Tratado requiere la consulta al mismo CdR, que podría entenderse como una defensa indirecta del principio de subsidiariedad (artículo 8 del Protocolo y artículo 263 TFUE). En definitiva, el CdR

erige a la Unión en garante del cumplimiento correcto del principio de subsidiariedad<sup>55</sup>. Así pues, la interpretación conjunta de los principios de subsidiariedad y cooperación leal (al que en el ámbito estatal interno acompañaría el principio de lealtad institucional entre el Estado y las CCAA) puede llegar a superar al Principio de autonomía institucional. Corresponderá a la Unión garantizar la correcta actuación de los parlamentos estatales en la transmisión de la información de los actos legislativos a los parlamentos regionales así como la recogida de los informes y el tratamiento que se les dé. Es en esta relación de principios donde observamos un acomodo viable entre el Estado de las Autonomías y la UE, que será propicia para garantizar una gobernanza en red y de carácter multinivel en el marco de la UE<sup>56</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

En primer lugar, podemos concluir que, tras las reformas de Lisboa, la UE sigue actuando en clave de pertenencia y prima el principio de personalidad jurídica del Estado. Se ha dejado pasar la oportunidad que el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*<sup>57</sup> ofrecía para incorporar a las regiones como agentes políticos a la arena europea. En los escenarios propuestos el protagonismo recae en los EEMM, y serán estos quienes continúen dirigiendo el proceso de integración europea. De ahí que el Estado de las Autonomías se encuentra detrás de la pantalla opaca del gobierno del Estado como único interlocutor con las instituciones europeas en el marco del nuevo proceso de integración.

En segundo lugar, la escasa presencia regional en los ámbitos de decisión de la UE en combinación con el principio de autonomía institucional alimenta la idea del déficit democrático de la UE. Un déficit democrático que en el caso

---

podrá recurrir en anulación ante el TJUE contra actos legislativos de la UE cuando se cumplan dos condiciones: 1) que los actos legislativos incumplan el principio de subsidiariedad, y 2) que el procedimiento legislativo europeo requiera la consulta al CDR en la adopción del citado acto legislativo. El cumplimiento de estos dos requisitos, abriría la vía del recurso de anulación al CDR.

<sup>55</sup> Para cuestiones relacionadas con la aplicación práctica del principio, ver: AUZMENDI DEL SOLAR, M., El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida, *Unión Europea Aranzadi*, 5 (2010), pp. 21-28; DE CASTRO RUANO, J. L., El sistema de alerta temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99 (2012), pp. 93-111.

<sup>56</sup> Sobre la contribución de la Gobernanza multinivel a la democratización de la UE, ver: PIATTONI, S., *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

<sup>57</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, COM(2017)2025, de 1 de marzo de 2017.

de los EEMM se argumenta por el *sorpasso* que el poder ejecutivo ha realizado respecto del legislativo en lo concerniente a la presencia y participación en las instituciones decisorias europeas (junto con el aun escaso nivel competencial del Parlamento Europeo), y que, en el caso de las CCAA, se agrava por su débil participación en tales instituciones y que deriva en una percepción de vaciamiento competencial de las CCAA en el ejercicio *ad extra* de las mismas.

En tercer lugar, en España, la combinación de los principios de autonomía institucional, la desconstitucionalización del modelo territorial y la heterogeneidad derivada del principio dispositivo, han provocado una situación asimétrica de gestión compleja. Las últimas reformas efectuadas sobre los EEAA han incorporado la temática de la participación en la UE y han concedido rango estatutario a algunos instrumentos de cooperación ya existentes. Hay, por tanto, un intento del estatuyente de adaptarse al nuevo marco de relaciones con la UE. Lo cierto es que se percibe un interés por parte de las CCAA de interiorizar la idea de Europa, convertirlo en un asunto propio al que dedicar medios, al tiempo que se trata de trasladar esa idea a la ciudadanía con el objetivo de generar o incrementar la conciencia europea de ésta. De ahí que la implicación activa de las CCAA en cuestiones europeas, además de ser el traslado legítimo de la capacidad de decisión sobre determinadas materias de las que son titulares en el seno del Estado en aplicación de la autonomía política, y lejos de considerarse como una amenaza para el Estado, es, sin duda, una verdadera oportunidad en el «nuevo proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible» (art. 1, apdo. 2 TUE). El Estado de las Autonomías, como fórmula de descentralización territorial del poder que sirve como un medio de limitación del poder, cumple con las condiciones para convertirse en instrumento del Estado para el acercamiento de la UE a la ciudadanía.

Con estos apuntes conclusivos se observa la necesidad de acometer futuras líneas de actuación que puedan llegar a facilitar el acomodo entre el Estado de las Autonomías y la UE:

*De lege ferenda*, en el seno del Estado español, la reforma constitucional con la incorporación del modelo territorial y la consiguiente distribución competencial sería una herramienta adecuada para evitar que las instituciones europeas argumenten que la desconstitucionalización del modelo territorial y el principio dispositivo no permiten que la opción territorial que realiza la Constitución, pero que no la lleva a término, sea considerado como parte de la identidad nacional o constitucional del Estado. Por su parte, en el marco de la UE, se puede abogar por el reconocimiento de estatuto jurídico propio a entidades territoriales con poderes legislativos con reconocimiento constitucional, es decir, las regiones constitucionales autónomas a quienes se les permitiera acceder a las institucio-

nes europeas sin el peaje del Estado. Este reconocimiento iría en la línea de la mencionada concesión de rango estatutario a los asuntos europeos que se ha realizado en los EEAA reformados. En definitiva, una adecuación normativa de los tres niveles reflejaría una verdadera corresponsabilidad de todos los agentes intervinientes en la red de gobernanza que conforma la UE.

Ahora bien, *de lege data*, sin excesivas reformas normativas y haciendo uso de principios de la UE y del Estado de las Autonomías ya existentes y que, en lugar de colisionar, puedan conectar, también se podría abrir una interesante línea de actuación. La estrategia podría basarse en la aplicación del principio de subsidiaridad (hasta el nivel autonómico) en conexión con el principio de cooperación leal (entre UE y Estado) que acabaría cerrándose a nivel estatal con el principio de lealtad institucional (en el interior entre el Estado y las CCAA). Así, se plantea un ejercicio efectivo del principio de subsidiariedad en clave cooperativa como mecanismo para desplazar la concepción de déficit democrático que cuelga de la UE. Para ello, las instituciones europeas deberían facilitar las pautas normativas necesarias para una adecuada aplicación del principio de subsidiariedad y lograr, por ende, desterrar la categorización de la UE como estructura no suficientemente democrática. En definitiva, se trata de explotar el principio de subsidiariedad como antídoto del déficit democrático de la UE.

## V. BIBLIOGRAFÍA

AJA, Eliseo, *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos, 1985.

ALBERTI ROVIRA, Enoch y otros, *Manual de Dret Public de Catalunya*, Madrid: IEA/MP, 2001.

ALBERTI ROVIRA, Enoch, Las reformas territoriales en Alemania y España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78 (2006), pp. 9-42.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, La función de la lealtad en el Estado autonómico, *Eikasia. Revista de Filosofía*, nº 25, 2009, p. 135.

AUZMENDI DEL SOLAR, Montserrat, El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida, *Unión Europea Aranzadi*, 5 (2010), pp. 21-28.

BAÑO LEÓN, José María, *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia: IVAP, 1987.

BENGOETXEA CABALLERO, Joxerramon, *La Europa Peter Pan. El constitucionalismo europeo en la encrucijada*, Oñati: IVAP, 2005.

- La jurisprudencia Islas Azores y la fiscalidad foral, *Azpilkueta*, 21 (2010), pp. 75-92.
- BOIX PALOP, Andrés, El hecho regional en Europa y el Estado de las Autonomías. En MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2013.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid: CEC, 1996.
- La Constitución red: Un estudio sobre supraestatalidad y Constitución*, Oñati: IVAP, 2005.
- CAMISÓN YAGÜE, José Angel, La influencia del proceso de integración europeo en la Constitución Española de 1978, *Ius Fugit*, 20 (2017), pp. 157-181.
- CASANOVAS I LA ROSA, Oriol, La acción exterior de las comunidades autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales. En PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994.
- COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, COM(2017)2025, de 1 de marzo de 2017.
- CONDE MARTÍNEZ, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid: Tecnos, 2000.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4, monográfico (1981), pp. 53 y ss.
- La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid: CEPC, 1999.
- La reforma del Estado de las Autonomías, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2 (2006).
- DE CASTRO RUANO, José Luis, El sistema de alerta temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99 (2012), pp. 93-111.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *La naturaleza de la Unión Europea*, Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, 2009.
- La naturaleza de la Unión Europea*, Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, 2009, pp. 71-73.

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas—Balance de una práctica consolidada*, Madrid: Dilex, 2001, pp. 215 y ss.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Madrid: Iustel, 2005.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español, *Foro Nueva Época* (2004), pp. 91-120.
- FOSSAS ESPALADER, Enric, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid: IVAP/ MP, 2007.
- GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel, El Estado autonómico español ante la Unión Europea: principios estructurales. En MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2013.
- JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati: IVAP, 1986.
- JONES, Barry y KEATING, Michael (eds.), *European Union and the Regions*, Oxford: Clarendon Press, 1995.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio, La incorporación de la cláusula europea a la Constitución nacional. En CARMONA CONTRERAS, Ana M., *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2008, pp. 15-34.
- MacCORMICK, Neil, *Questioning sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 61 (1980), pp. 143-185.
- Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid: Tecnos, 1987.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, El Derecho de información de las CCAA en los procesos de celebración de tratados internacionales: evolución a la luz de la práctica y de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía. En AJA FERNÁNDEZ, Eliseo (coord.), *Informe de las Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2008, pp. 89-90.
- Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución, *Revista Española de Derecho Europeo*, 33 (2010), pp. 45-90.

- MARTINICO, Giuseppe, How 'European' is the Italian Regional State now? A study on the Europeanization of the Italian Regional System, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 14 (2011), pp. 36-66.
- MORATA TIERRA, Francesc, *Autonomía regional e integración europea*, Barcelona: IEA, 1987.
- Gobernanza multinivel en la Unión Europea. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 octubre 2002.
  - Gobernanza multinivel en la UE*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
  - El futuro de las regiones en una Europa multi-nivel. En AAVV, *El Tratado de Lisboa y las regiones*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2008.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Civitas, 1982, vol. I.
- El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid: Civitas, 1985.
  - La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid: Alianza Editorial, 1993.
  - Unión Europea y CCAA. Un Informe para la Academia Europea de Ciencias y Artes, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 26 (2012).
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David, Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 4 (2007), pp. 69-128.
- PANARA, Carlos, La participación de los länder alemanes en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99 (2012), pp. 25-38.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria. En AAVV, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986.
- PÉREZ TREMS, Pablo, La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña. En AAVV, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona: IEA, 2004, pp. 355-366.
- PETSCHEN I VERDAGUER, Santiago, *La Europa de las Regiones*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1993.
- PIATTONI, Simona, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- REMIRO BROTONS, Antonio, La actividad exterior del Estado y las Comu-

- nidades Autónomas. En RAMÍREZ, Manuel (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353 y ss.
- La acción exterior del Estado*, Madrid: Tecnos, 1984.
- ROIG MOLÉS, Eduard, La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea, *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1997.
- Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.
- SANTAMARÍA ARINAS, René, Del ruido de sables a la algarabía de los mercados: la LOAPA vista desde las atípicas armonizaciones de hoy, *Iura Vasconiae: Revista de Derecho histórico y Autonómico de Vasconia*, 12 (2015), pp. 155-183.
- SARMIENTO, Daniel, La Unión Europea ante el Estado autonómico. En MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2013, pp. 64-66.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa, 2001.
- TAJADURA, Javier, *El principio de cooperación en el Estado Autonómico: el Estado autonómico como Estado federal cooperativo*, Granada: Comares, 2010.
- TORNOS MAS, Joaquín, «El Estado de las Autonomías. Una propuesta de reforma constitucional en clave federal», disponible en: [http://idpbarcelona.net/docs/recerca/ccaa/ponencia\\_joaquintornos\\_idp.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/recerca/ccaa/ponencia_joaquintornos_idp.pdf), p. 12.
- VILLACORTA MANCEBO, Luis y SANZ PÉREZ, Ángel L., Sobre el principio estructural de autonomía en la Constitución española y su desarrollo, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 34-35 (2001).
- VIVER PI-SUNYER, Carles, En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias, *Revista de Estudis Autònoms i Federals*, 1 (2005), pp. 97-130.