

CASTILLA Y LEÓN EN EUROPA

Francisco Javier Matia Portilla

Letrado de adscripción temporal del Tribunal Constitucional
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

El presente estudio trata de examinar cuáles han sido los mecanismos que se han ido forjando en nuestro Estado para asegurar la implicación de las Comunidades Autónomas (especialmente, de Castilla y León) en los asuntos europeos. Tras realizar un balance de las vías exploradas hasta el presente se proponen algunas reformas del sistema que podrían propiciar, de un lado, una implicación regional más eficaz en la política europea y, de otro, un mayor respeto a las exigencias derivadas del principio democrático que sustenta nuestro ordenamiento constitucional.

SUMARIO

1. DE ANIVERSARIOS Y OBJETIVOS.
2. LOS AÑOS OCHENTA: LOS FONDOS COMUNITARIOS.
3. LOS AÑOS NOVENTA: LAS ASPIRACIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.
4. EL SIGLO XXI: LAS CARENCIAS DEL MODELO Y LOS RETOS DE CARA AL FUTURO.
 - 4.1. Las carencias del modelo.
 - 4.2. La mejora de los sistemas actuales de participación.

Francisco Javier Matia Portilla

- 4.2.1. Las reformas imprescindibles: Del Senado y la CARCE.
- 4.2.2. De la reforma simbólica (la participación de representantes autonómicos en el Consejo de Ministros de la Unión Europea) a la conveniente (el observador autonómico en la REPER y en el Consejo de Ministros de la Unión Europea).
- 4.3. La tarea pendiente: El lugar de los Parlamentos regionales.
 - 4.3.1. Un control político más férreo.
 - 4.3.2. Un control político tan preciso como limitado.
- 5. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

1. DE ANIVERSARIOS Y OBJETIVOS

Los aniversarios sirven para celebrar, antes que nada, que estamos vivos. Esta es la principal alegría de las que rodean el vigésimo quinto aniversario de la Constitución que nos dimos en 1978. Es la primera vez, en nuestra larga historia constitucional de casi dos siglos, en que podemos festejar un texto constitucional que, con todas las imperfecciones que se quiera, ha servido para diseñar y fortalecer un Estado social y democrático de Derecho.

El texto constitucional, fruto de algunas mentes cualificadas, de un profundo y sincero debate entre todas las fuerzas democráticas y de un sentido respaldo popular, reúne aquellas disposiciones que, en aquel momento, se consideraban esenciales para ordenar la vida política (en buena medida, la propia democracia) y garantizar la libertad de los gobernados. No interesa ahora reseñar las principales novedades que introdujo en nuestro ordenamiento (plano en el que destacaría, con luz propia, el Título I de la Constitución), sino ocuparnos de algunas disposiciones en particular, como son su art. 93 CE y su Título VIII.

El art. 93 CE establece, ab initio, que «*Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución*». Como es sabido, este precepto se introdujo en el texto constitucional pensando en la eventual adhesión española a las Comunidades Europeas, aunque fuera muy escasa la doctrina que, hasta aquel momento, se había ocupado de examinar tal fenómeno jurídico. Las negociaciones entre los sucesivos Gobiernos españoles y las Comunidades Europeas fraguaron después de muchos esfuerzos, lo que permitió que, merced a la autorización de las Cortes Generales contenida en la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, el Reino de España pudiera ratificar los Tratados por los que nuestro Estado se adhería a las Comunidades Europeas entonces existentes.

Por su parte, el Título VIII prefiguraba un modelo de descentralización territorial del poder. Autorizadas voces hicieron notar, de forma temprana, que dicho modelo no había sido definido por la Constitución, y que las previsiones constitucionales se movían en una gran ambigüedad. Hoy sabemos que la misma traía causa de un pacto que, en aquél momento, fue de mínimos, lo que provocó que los consensos políticos (pactos autonómicos) y el propio Estado autonómico fuera jurídicamente determinado con posterioridad (fundamentalmente, a través de la emisión de los distintos Estatutos de Autonomía).

De esta forma, un Estado marcado por un profundo centralismo, abría sus estructuras hacia el exterior (muy especialmente, hacia Europa) y hacia el interior (prefigurando un modelo que todavía no podía ser definido). Es posible inferir que esta doble apertura constitucional (aunque en puridad la segunda debiera ser considerada desarrollo) podría plantear problemas en el futuro, en la medida en que era posible que una misma competencia fuera cedida, en el plano europeo, a las Instituciones comunitarias y, en el plano interno, a las autonómicas.

Pero es legítimo pensar también que el constituyente no fue consciente, a finales de los años setenta, de que tales problemas podían producirse, ya que en aquel momento ni siquiera se sabía si la descentralización territorial del poder tendría siempre una naturaleza política o podría limitarse a presentar, en entidades territoriales que tampoco habían sido definidas, una mera naturaleza administrativa. Fue más tarde cuando se decidió generalizar una descentralización política de corte territorial. En lo que ahora interesa, dentro de las decisiones constitucionales que atañen al modelo territorial de Estado nos interesa subrayar la instauración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Si bien es cierto que el proceso de conformación de esta Comunidad Autónoma tampoco se vio exento de conocidas disputas en el plano político y contenciosos en el plano jurídico, estamos en condiciones de festejar, como se merece, el vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado a través de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero. En el momento de escribir estas líneas, casi todas las polémicas que se generaron durante su gestación pueden considerarse superadas, y la Comunidad se asienta sobre una sólida justificación utilitarista, que rige sus destinos.

El Estado autonómico que hoy conocemos supera, pues, las escasas previsiones contenidas en la Constitución. Y algo parecido ha ocurrido con las Co-

munidades Europeas que el constituyente conocía en los años setenta. Especial trascendencia ha jugado, en el ámbito europeo, el *Tratado de Maastricht*, que dio a la luz a la Unión Europea y recogió históricos avances en la integración económica y, especialmente, monetaria y un importante gesto en la política, a través del establecimiento de una ciudadanía europea. Al mismo le siguieron los Tratados de Ámsterdam y Niza, y en el momento de escribir estas líneas se está discutiendo una nueva reforma del Derecho comunitario originario que supondrá, con toda probabilidad, la incorporación al mismo de un catálogo de derechos fundamentales.

La Constitución ha sido inerte, por el momento, a las transformaciones evocadas tanto en el plano europeo como en la estructura territorial de nuestro Estado. Frente a lo acaecido en otros Estados de nuestro entorno (Alemania, Francia, Portugal...), el constituyente no ha sentido la necesidad, por el momento, de articular normas específicas que disciplinen determinados aspectos relacionados con el proceso europeo de integración. Solamente ha seguido tal camino cuando era imprescindible, porque el Tribunal Constitucional había establecido, en la Declaración de 1 de julio de 1992, que una determinada disposición contenida en el *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea* (en la redacción que resultaría de otro precepto del *Tratado de Maastricht*) era incompatible con el art. 13.2 CE. Tampoco le ha parecido conveniente ni proyectar (aunque fuera a modo de conclusión del periodo transitado) los caracteres de nuestro Estado de las Autonomías ni derogar las reglas (muchas de ellas, transitorias) contenidas en el Título VIII de la Constitución. Lo mismo puede decirse, por lo general, de los Estatutos de Autonomía, excepción hecha, en este punto, del referido a la Comunidad canaria.

En efecto, la LO 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la LO 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, además de aludir al régimen económico y fiscal especial derivado de su consideración de región ultraperiférica de la Unión Europea (en su art. 32, que incorpora un reformado art. 46.2 al Estatuto) introduce, en su art. 28, un nuevo art. 37 en la normativa institucional regional que reconoce, en su apartado segundo, que «*El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia*». Frente a esta decisión, el dato no pue-

Francisco Javier Matia Portilla

de dejar de subrayarse, el preámbulo de la LO 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la LO 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, establece, en su último párrafo, que *«La [presente] reforma se enmarca íntegramente en el marco constitucional del Estado de las Autonomías, en el que La Rioja, como parte de España, desarrolla plenamente y en igualdad, su autogobierno. Esta premisa ha aconsejado prescindir de cuestiones como la participación de la Comunidad Autónoma juntamente con las restantes, en la formación de la voluntad del Estado, la presencia de La Rioja en las instituciones europeas o una intervención acentuada en el diseño de la política general del Estado de las Autonomías, sin que ello implique renunciar a tenerlas en cuenta en el futuro»*.

Los restantes Estatutos de Autonomía que aluden a la Unión Europea lo hacen, exclusivamente, con la intención de dejar constancia de que la Hacienda de la respectiva Comunidad Autónoma está constituida por los ingresos procedentes, en su caso, de la participación en los fondos de las instituciones de la Unión Europea (vid. el art. 22 de la LO 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la LO 8/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la LO 6/1994, de 24 de marzo, en la nueva redacción dada al art. 47.7 del Estatuto) o, en la fórmula empleada en nuestra Comunidad, por los ingresos procedentes de la Unión Europea (art. 44.7 de la LO 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la LO 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

Si un jurista, persa o no, tuviera que analizar, a la luz de los datos expuestos, cuál es la incidencia del Derecho comunitario en el ordenamiento interno podría pensar que ésta se limita, en su caso, y a salvo del peculiar caso canario, a la de recibir fondos de la Unión Europea. Y sin embargo, es hoy incuestionable que el proceso de integración europea en el que el Estado español participa ha alcanzado una relevante dimensión (que no naturaleza) constitucional. Esta afirmación puede advenirse a la luz de muchos datos concretos (la emisión de una moneda única, o la aprobación de normas comunitarias que son directamente aplicables en suelo español), pero no nos interesa ahora examinar todos los efectos que ha generado en el ordenamiento constitucional español.

Nuestro objetivo es más modesto. Las presentes líneas pretenden examinar cuál es la incidencia del Derecho europeo en la vida política regional y, más

concretamente, desentrañar cómo afecta al reparto institucional del poder previsto en el Estatuto de Autonomía y a las competencias regionales. Se pensará que esta afectación es discutible, ya que de ambas cuestiones se ocupa (aunque no de forma exclusiva en lo referido a las competencias —vid. las leyes del art. 150 CE—), o debiera hacerlo, el Estatuto de Autonomía.

2. LOS AÑOS OCHENTA: LOS FONDOS COMUNITARIOS

Desde la aprobación de la Constitución española los órganos centrales del Estado se pusieron a trabajar para, de un lado, conseguir la plena adhesión de nuestro país a las Comunidades Europeas y, de otro, para desarrollar el modelo regional esbozado en el Título VIII de la Constitución española. Con el paso del tiempo ambos objetivos se vieron satisfechos, pero ello produjo una paradoja que es oportuno reseñar: algunas competencias fueron transferidas, simultáneamente, a las Comunidades Europeas y a las Comunidades Autónomas.

Alguien podrá pensar que tal actuación es esquizofrénica e incompatible con nuestra Constitución (apoyándose, a tal fin, en la discutible jurisprudencia contenida en las SSTC 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo), pero tal afirmación sería discutible. A juicio del autor de estas líneas, el título competencial de las relaciones internacionales (art. 149.3 CE) permite al Estado central negociar y acordar cualquier acuerdo internacional, siempre que respete los límites previstos en la Constitución y se ajuste a las formalidades allí previstas. Podría afirmarse, pues, en esta línea de argumentación, que hay una competencia plena material en lo que atañe a las relaciones internacionales.

De este dato no puede derivarse, sin embargo, que sea irrelevante que las competencias transferidas a las Comunidades Europeas hubieran sido previamente acogidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Es evidente que, cuando tal fenómeno se ha producido, se ha mermado el margen de actuación política de tales entidades territoriales, por lo que no parece inadecuado que se establezcan cauces que les permita recuperar, en la medida posible, el protagonismo político que han perdido como consecuencia de la adhesión española al proceso eu-

Francisco Javier Matia Portilla

ropeo de integración. Es de justicia observar, si queremos ser honrados, que nadie dio excesiva importancia al fenómeno reseñado en un primer momento. La Unión europea se veía fundamentalmente, por las Administraciones territoriales, como una fuente de recursos que podían contribuir a conseguir un mayor desarrollo regional.

Sin embargo, ya en los años setenta, empezó a dejarse sentir la pulsión regional en Europa. Podemos recordar que en aquellos años es cuando el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa se traslada a Bruselas. También las Instituciones comunitarias comienzan a valorar el fenómeno regional (primero la Comisión, a través de dos iniciativas de 1973, referidas a la creación de un Comité de Política Regional y a la dotación de un fondo destinado a corregir los grandes desequilibrios interregionales. Ambas medidas serían aprobadas en 1975, alumbrando el importantísimo Reglamento FEDER 724/75 y la Decisión del Consejo 75/85, de 18 de marzo, sobre la instauración del citado organismo. Los pasos siguientes vienen abanderados, como en otras cuestiones, por el Parlamento Europeo. En primer lugar, a través de la inclusión de la política regional en el polémico proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984. En segundo lugar, a través de la convocatoria, en enero del año citado, de la I Conferencia Parlamento Europeo-Regiones, que da lugar a la Resolución sobre el papel de las regiones en la construcción de una Europa democrática, de 13 de abril de 1984 (DOCE C 127/240, de 14 de mayo).

La misma languidez se muestran tanto en los (emergentes) mecanismos de coordinación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas como en el mismo comportamiento de éstas.

Entrando en el primer aspecto reseñado, debemos recordar que las Conferencias Sectoriales, contempladas ya en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, fueron retomadas a partir de 1985. Tres años más tarde (diciembre de 1988) se instauró la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, el funcionamiento de estos primeros tiempos, del que poco sabemos, no fue satisfactorio para nadie. El propio Tribunal Constitucional había aclarado, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, que el legislador «*no les atribuye otra finalidad que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos,*

por lo que no puede decirse que [...] incida en el ámbito competencial autonómico» (FD 13).

En lo que atañe a la propia preocupación regional, ésta se volcó, en un primer momento, en su empeño en tratar de obtener la información más rápida y directa de las líneas de ayudas y subvenciones comunitarias, estableciendo oficinas en Bruselas que sirvieran a tal fin. El temor inicial a que una decisión de tal tipo pudiera ser cuestionada por el Estado central llevó a las Comunidades Autónomas a servirse de diversos ropajes jurídicos que impidieran vincular tales oficinas a las respectivas Administraciones regionales de origen.

Especial interés presenta, en este contexto, el *Patronat Català Pro Europa* entidad de carácter consorcial, dotada de personalidad jurídica, sometida al Derecho público y que fue creada por la Generalitat y otras instituciones (Cajas de Ahorros de Cataluña y diversas Universidades, la Cámara Oficial de Comercio, entre otras) antes que se formalizara incluso la entrada de España en el proceso europeo de integración. Sin embargo, el grueso de las regiones españolas optó por valerse de estructuras sometidas al Derecho privado, de naturaleza consorcial (Fundación Galicia-Europa), o societaria (como hizo Canarias con la Sociedad de Promociones Exteriores de Canarias, PRODEXCA, SA). Por lo que toca a Castilla y León se utilizó para idéntico fin el Centro de Empresas e Innovación de la CA de Castilla y León (CEICALSA) .

Finalmente, en lo que atañe a la forma del gobierno regional, se empieza a generalizar, en la segunda parte de los años ochenta, la creación de una comisión parlamentaria en las distintas asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas dedicada a los asuntos europeos. Suele tratarse, en un primer momento, de comisiones permanentes de legislatura, y que carecen de carácter legislativo. La creación de tales comisiones parlamentarias se produce, en los distintos Parlamentos regionales, a lo largo de un largo lapso temporal. Su creación es muy temprana en las Cortes Valencianas y el Parlamento canario (1987), y excesivamente tardía en los Parlamentos de Navarra y Andalucía (1999). Las Cortes de Castilla y León aprobaron la instauración de una comisión no permanente de Asuntos Europeos en 1992. La casualidad quiso esta decisión política de nuestra Asamblea regional se produjera en un año que iba a transformar, por factores de muy distinta índole, la perspectiva del asunto que analizamos en el presente trabajo.

Pero antes de comenzar a examinar lo acaecido aquel año, es oportuno reiterar que la preocupación regional por los asuntos europeos se limita, en este periodo, a la obtención de fondos comunitarios. Esto explica, de un lado, que la primera articulación de las oficinas regionales en Bruselas responda, en la práctica, a la de cualquier otro lobby cercano a las autoridades comunitarias, centradas en la rápida obtención y transmisión de información que pudiera permitir, a las respectivas administraciones regionales, la articulación de proyectos concretos que pudieran presentarse en el marco de los programas comunitarios. También permite entender que casi todas las discusiones parlamentarias celebradas durante estos años respondan a la exigencia de que determinados fondos se apliquen a determinados programas o se critique su utilización por parte de la respectiva Administración regional.

Una excepción a lo que acaba de afirmarse viene representada por el empeño mostrado por las Cortes de Castilla y León en su tercera legislatura. La recién instaurada Comisión de Asuntos Europeos elaboró un Dictamen sobre la entrada en vigor y la evolución del Mercado Único Europeo, así como el estudio de los efectos sobre la Comunidad de Castilla y León. Dicho Dictamen fue finalmente debatido y aprobado por el Pleno en la sesión celebrada el 25 de junio de 1992 (BOCyL 57, de 16 de julio de 1992 y DS/Pleno/21, de 25 de junio de 1992). Como posteriormente se reveló, dicho comportamiento no era fruto de una asunción de las trascendentales misiones que le estaban reservadas al órgano parlamentario, sino de la efervescencia producida, por distintas razones, durante aquel año.

3. LOS AÑOS NOVENTA: LAS ASPIRACIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

El Tratado de la Unión Europea es, sin ningún género de dudas, el Acuerdo más importante que se ha negociado en el marco de las Comunidades Europeas desde que se gestaran los de París y Roma. Su importancia no solamente radica en su contenido, en el que por primera vez se evidencia la relevancia constitucional del proceso europeo de integración, sino también en su génesis. Como se recordará, al hilo de su negociación, se vivió el más importante sentimiento de adhesión (también de debate) social conocido hasta

entonces, que no se ha visto reproducido con posterioridad (aludimos a los Tratados de Ámsterdam y Niza, pero también a la reforma que actualmente está negociando la correspondiente CIG). Debemos recordar que, con posterioridad a la firma del citado Tratado y antes de su entrada en vigor, se extendió una profunda corriente de euroescepticismo de la que, todavía hoy, diez años después, no nos hemos recuperado.

No nos corresponde tratar de explicar, ahora, qué factores han podido generar tal evolución en el sentimiento (para)constitucional de Europa, aunque es evidente que alguna relevancia tuvo el abandono de Jacques Delors de la Presidencia de la Comisión y la discutible aportación que a la misma han hecho Santer y Prodi, sino tratar de argumentar que no estamos ante una mera opinión. Tal pulsión constitucional se vivió en todos los países europeos, y también en el nuestro se dieron evidentes muestras de interés. Bastaría con recordar, por su impronta simbólica, que la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas celebró cuatro importantes sesiones extraordinarias en la IV Legislatura relacionadas con el *Tratado de Maastricht* (núms. 21 a 24), dedicadas a que los distintos Ministros explicarán las consecuencias y el impacto del citado Tratado en sus respectivos Departamentos (reuniones celebradas los J16/07/92, V17/07/92, X22/07/92 y J23/07/92, DSCG/CM/IV/48, 49, 50 y 51), cosa que la Comisión Mixta para la Unión Europea no hizo, por ejemplo, con el más reciente de Ámsterdam.

El *Tratado de Maastricht* recoge algunas disposiciones que presentan gran interés en el contexto del presente estudio. Destaca, con luz propia, la instauración de un nuevo órgano consultivo, *el Comité de las Regiones* compuesto por representantes de entes regionales y locales. La importancia de tal órgano es muy superior a la que pueda conferirse al Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales (creado por Decisión 88/487/CEE de la Comisión, de 24 de junio, DOCE L 247, de 6 de septiembre). Estamos, en efecto, ante el primer organismo regional (aunque no solo regional, como ya hemos adelantado) que se integra en el entramado comunitario y que puede plantear ante el Consejo de Ministros sus inquietudes, lo que explica que el citado Consejo Consultivo fuera suprimido (Decisión 94/209/CE de la Comisión, de 21 de abril, DOCE L 103, de 22 de abril).

De la composición inicial del Comité de las Regiones, 21 plazas estaban reservadas a nuestro país, y estarían cubiertas, al igual que en igual número

Francisco Javier Matia Portilla

de suplentes, a través del oportuno nombramiento del Consejo por unanimidad, a propuesta del Estado español. Aunque posteriormente Niza determinó que sus miembros fueran titulares de un mandato electoral en un ente regional o local u ostentaran responsabilidad política ante una asamblea legislativa, ya en nuestro país se incorporaron a esta institución los diecisiete Presidentes Autonómicos (y otros cuatro que lo hacían en representación de entes locales). En este punto debemos limitarnos a reseñar, críticamente, la idea manejada en la CARCE de 10 de marzo de 2003 de entender, siguiendo la interpretación de algún Land alemán, que tal vinculación entre el candidato y la asamblea puede alcanzarse simplemente a través del expediente de que ésta proponga al candidato o suplente y que, en consecuencia, responda ante ella de sus intervenciones en el Comité (vid. BOCG/S/VII/I/648, de 30 de abril de 2003, p. 51).

En todo caso, es de justicia recordar que esta institución permitió a las máximas autoridades regionales tomar conciencia del funcionamiento práctico de la Unión Europea, lo que ha supuesto que, sobre todo aprovechando un impulso inicial, el Comité tratara de influir, políticamente, en las iniciativas comunitarias y de la Unión Europea. Tal empeño ha exigido reformular, en la práctica, el funcionamiento de las distintas *Oficinas regionales en Bruselas*, que han comenzado a actuar más como el lugar donde se han gestado las propuestas políticas que los Presidentes querían hacer valer en el Comité de las Regiones.

Al fortalecimiento de tales Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas ha contribuido, igualmente, una importante Sentencia del Tribunal Constitucional (la 165/1994, de 26 de mayo). Esta resolución tiene su origen en la decisión del Gobierno Vasco de adscribir su Oficina de Bruselas, hasta entonces vinculada a la Sociedad Anónima para la Promoción y Reconversión Industrial, al Departamento de Presidencia, lo que, al decir del Gobierno de la Nación, invadía el título competencial de relaciones internacionales, reservado al Estado central por el art. 149.1.3.^a CE. El Tribunal Constitucional afirma, en lo que ahora interesa, que las Comunidades Autónomas no pueden ejercer tal título competencial, pero que sí pueden realizar actividades exteriores en el marco de sus competencias. La decisión que glosamos provocó que muchas otras Oficinas regionales, como la de Castilla y León, se integraran en la respectiva Administración regional.

Puede concluirse, a la vista de estas consideraciones, que en cierta medida fue paralelo el proceso por el que las Oficinas empezaron a integrarse en el organigrama administrativo y por el que empezaron a asumir actuaciones de mayor calado político. Puestos a glosar tales transformaciones podemos hacer igualmente referencia a otro fenómeno que expresa esta misma tendencia. Si en un primer momento la gestión regional de los asuntos europeos se había adscrito a la Consejería de Economía y/o Hacienda, una vez superada la vieja ecuación que equiparaba Europa y fondos europeos, pasará a depender de la Consejería de Presidencia o, como en el caso castellano-leonés, de la propia Presidencia.

Este cambio de ubicación de las oficinas regionales en el organigrama de la Administración regional no solamente se ha debido a la citada Sentencia del Tribunal Constitucional. Hay más motivos que ahondan en la misma razón, como son la profundización en sus relaciones con la Comisión (y la implicación autonómica, a la que enseguida haremos referencia, en las Comités dependientes de aquélla), el Consejo y el Parlamento Europeo (sobre todo a partir de la generalización del procedimiento de codecisión, operada por el Tratado de Ámsterdam).

Y es que, hasta el momento, hemos hablado de la incidencia del *Tratado de Maastricht* en la problemática regional de la construcción europea, pero es oportuno señalar que también se han producido significativas alteraciones en el interior del Estado que han tratado de mejorar, con incierto éxito, la implicación regional en los asuntos comunitarios y de la Unión Europea.

Los avances que se producen dentro del Estado español pueden partir, acaso, de los Acuerdos Autonómicos de 1992, en los que se pacta, en lo que ahora nos interesa, que la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas siga articulando la participación regional en los asuntos europeos, pero haciéndolo, a partir de ahora, desde una perspectiva general. Esto supone que los asuntos relacionados con las distintas políticas comunitarias serán tratados en las respectivas conferencias sectoriales (Agricultura y desarrollo rural, Consumo, Medio ambiente...). Esta decisión, unida a las cautelas contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permitía hacer pensar que se iba a potenciar el funcionamiento práctico de las Conferencias sectoriales, cuya actuación podría concretarse en convenios suscritos por el Ministro competente y por los órganos de go-

bierno correspondientes de las Comunidades Autónomas (art. 5). Dos años más tarde, se aprueba el Reglamento de la *Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (popularmente conocida como la CARCE). Finalmente, a través de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, se regula la CARCE que, a juicio del propio texto legal, «*debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario*» (art. 1.2).

La decisión de que la CARCE no se ocupe sino de asuntos generales es cuestionable, ya que se le impide al órgano encargado de asegurar un seguimiento regional en los asuntos europeos el poder evaluar, con visión de conjunto, sus distintas políticas. No es de extrañar que en distintas Conferencias Sectoriales (de Agricultura y desarrollo rural, y de Pesca) se hayan creado diversos Consejos Consultivos especializados en asuntos europeos (de Política Agraria, de 1999; de Política Pesquera, de 1999, respectivamente) o Comisiones en tales tareas (como ha ocurrido en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, en 2001).

El propio Ministerio de Administraciones Públicas advera tal práctica en su *Informe anual sobre el funcionamiento de las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales de cooperación* referido al año 2001. En el mismo se contienen algunos datos numéricos que merece la pena retener. En tal ejercicio las Conferencias Sectoriales fueron reunidas sesenta y dos veces, de las que veintidós abordaron asuntos relacionados con la Unión Europea. Este dato contrasta con el escaso número de veces, cuatro, en que se convocó a la CARCE, siempre al hilo de la celebración de distintos Consejos Europeos.

Nada hay que objetar, en principio, a los asuntos tratados por la CARCE, porque todos ellos aluden a cuestiones de hondo calado: el proceso de ampliación de la Unión Europea y las repercusiones financieras que puedan afectar a las Comunidades Autónomas; el proceso de reforma abierto tras Niza... Es, en efecto, muy recomendable que el Estado central, que puede negociar, por sí solo, nuevos Tratados internacionales, quiera oír la opinión de las Comunidades Autónomas en tales materias. Pero es igualmente conveniente no olvidar que la función primigenia de este foro debería ser, a juicio del autor de estas líneas, que las Comunidades Autónomas puedan

incidir en la posición del ministro español referidas a iniciativas normativas comunitarias dictadas al amparo de competencias que han sido simultáneamente transferidas a las Comunidades Europeas y a las regiones. La CARCE ha renunciado a ejercer por sí misma este control, depositándolo en las distintas Conferencias Sectoriales.

Por otra parte, la propia Ley que regula la CARCE contempla la posibilidad de que discutan cuestiones referidas con las Comunidades Europeas a través de instrumentos de cooperación bilateral, cuando afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica. Todas las Comunidades Autónomas (excepto Navarra, en cuyo marco actúa la Junta de Cooperación) han establecido Comisiones Bilaterales de Cooperación con la Administración General del Estado, pero además el País Vasco y Cataluña han establecido sendas *Comisiones bilaterales* sobre asuntos europeos en 1995 y 1998, respectivamente.

En el seno de la CARCE se han creado dos Grupos de Trabajo: uno sobre el perfeccionamiento de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso comunitario a través de las conferencias sectoriales y otro sobre *la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión*. Esta última cuestión debe ser tratada en estas páginas, aunque sea de forma breve.

Debemos decir que tanto esta vía de implicación regional en los asuntos europeos, como las que serán analizadas a continuación, tienen en común que, aunque se deben a iniciativas adoptadas exclusivamente por el Estado español, se desarrollan en Bruselas y, en ocasiones, en el marco de órganos que actúan en el marco de las Comunidades Europeas.

Sería muy interesante conocer, en el momento actual, cuáles son los Comités ejecutivos dependientes de la Comisión Europea abiertos a la representación autonómica (CRA en adelante), para evaluar su alcance y el protagonismo alcanzado por las distintas Administraciones regionales y, especialmente, por la Junta de Castilla y León. Tal empeño, sin embargo, no puede ser satisfecho por la cuestionable falta de transparencia existente en la materia.

Mientras que tales listados se han ofrecido respecto de los Comités previstos para los años 1999-2002 tanto por el Ministerio de Administraciones Públicas

(en su *Informe sobre el Proyecto de Ley de cooperación autonómica* —Madrid, 2002, vol. IV, p. 374 ss.—) y por la propia Junta de Castilla y León (en su página web), pesa ahora un oscuro silencio en la búsqueda de fuentes. La única información de la que podemos dar cuenta deriva de una fuente divulgativa y de otras parlamentarias. Según la primera, que debemos agradecer al servidor del Principado de Asturias, sabemos que el 4 de febrero los representantes autonómicos se reunieron en Oviedo con el fin de repartirse los Comités durante el periodo 2003-2006, y que, de acuerdo con el preacuerdo allí alcanzado, la Comunidad Autónoma anfitriona representaría a todas ellas en el Comité de desarrollo y reconversión regional durante los años 2003 y 2004, siempre que tal medida se vea confirmada por la CARCE.

Por otra parte, diversas publicaciones parlamentarias aluden igualmente a esta cuestión. De tal forma podemos saber que el listado de CRA para el periodo 2003-2006 ha pasado de 55 a 95 (según la Ministra de Administraciones Públicas, Sra. García Valdecasas Salgado, vid. DSS/C/VII/514, p. 4, en la sesión Comisión de Interior y Régimen de las Administraciones Públicas, celebrada el 6 de octubre de 2003 y DSCD/C/VII/587, p. 27089, en la sesión 28 de la Comisión sobre el Régimen de las Administraciones Públicas, celebrada el 15 de octubre de 2003), aunque no podamos valorar la relevancia de los nuevos CRA, puesto que ignoramos cuáles son. El único dato que parece confirmarse es el de su cuantía (vid. BOCG/S/VII/I/703, de 21 de julio de 2003, p. 40). Por otro lado, podemos establecer que el acuerdo definitivo acerca de la distribución definitiva de los CRA entre las distintas Administraciones autonómicas tuvo lugar en la CARCE celebrada el 10 de marzo de 2003, y que en dicho foro se presentaron las «*Reglas sobre la Participación Autonómica en los Comités de la Comisión*», documento presentado por la Administración General del Estado y que sería muy útil examinar y, en su caso, comentar, si tal normativa fuera pública (vid. BOCG/S/VII/I/648, de 30 de abril de 2003, p. 51).

El último mecanismo al que debemos hacer referencia es a la instauración del *Consejero para Asuntos Autonómicos* en el seno de las Representación Permanente (REPER) del Estado español ante la Unión Europea. El origen de esta institución se encuentra en un doble acuerdo (de un lado, el de gobernabilidad alcanzado por el Partido Popular y Convergència i Unió en marzo de 1996; de otro, el adoptado por la CARCE el 22 de julio de 1996,

posteriormente publicado a través de la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 5 de diciembre —BOE 302, de 16 de diciembre—. Su regulación, contenida en el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre (BOE 229, de 21 de septiembre), define al Consejero como el encargado de «*relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y para canalizar la información de las Comunidades Autónomas*» (art. 1).

Si la configuración del citado Consejo no invitaba, en exceso, al optimismo, ya que supone una simple reorganización de la REPER en la que un agente estatal (para cuyo nombramiento ha sido oída la CARCE) asume una función de enlace entre aquella y las Comunidades Autónomas, su actuación práctica no se ha revelado útil para potenciar la actuación europea de las Comunidades Autónomas. Y es que, como hizo notar el representante del Partido Nacionalista Vasco, Sr. Erkoreka Gervasio, en la sesión del Congreso de los Diputados celebrada el 10 de septiembre de 2003, las Comunidades Autónomas pueden obtener por sí solas las informaciones que aquél les transmite (DSCD/PyDP/VII/274, que recoge el acta de la sesión plenaria 261, p. 14322).

4. EL SIGLO XXI: LAS CARENCIAS DEL MODELO Y LOS RETOS DE CARA AL FUTURO

No es difícil colegir, a la vista de los datos aportados, hasta el momento, que los mecanismos que actualmente sirven para canalizar la política europea de las Comunidades Europeas en los asuntos europeos no funcionan adecuadamente. Será preciso examinar en qué medida pueden mejorarse tales técnicas.

Estamos pues, ante una perspectiva de futuro. Y la misma debe moverse, a juicio del autor de estas líneas, en una doble dirección. De un lado, es preciso mejorar, y mucho, los mecanismos que, hoy por hoy, permiten la integración de la Administración regional en los mecanismos de decisión estatal. De otro, es preciso plantear cuál es el lugar de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en la construcción europea. A una y otra cuestión se dedicarán, precisamente, las siguientes líneas.

Francisco Javier Matia Portilla

En líneas anteriores se han examinado las exiguas conquistas logradas por parte de las Comunidades Autónomas en lo que afecta a su creciente —pero manifiestamente insuficiente— implicación en los asuntos europeos. Cualquier propuesta que pretenda mejorar tales mecanismos debe servir para conjurar los defectos que rodean el funcionamiento de los mecanismos actuales (CARCE, Conferencias Sectoriales, CRA, Consejero para los Asuntos Autonómicos de la REPER...).

Como ya se observa, a raíz de la enumeración realizada, dejaremos de lado el examen del Comité de las Regiones, porque la propia naturaleza de tal órgano dificulta que pueda servir para restaurar el poder que las Comunidades Autónomas deben ocupar en el marco de nuestro Derecho constitucional. En efecto, la mezcolanza de intereses federados, regionales y locales no parece que sirva para realzar el poder autonómico. Por otra parte, no sería extraño que los distintos representantes españoles actuaran en dicho foro defendiendo los intereses generales del Estado, al igual que acontece, a menudo, en el Parlamento Europeo.

4.1. LAS CARENCIAS DEL MODELO

Centrada así la cuestión, parece que lo primero que debemos hacer es detectar cuáles son las asignaturas pendientes, los defectos que presenta el modelo actual, para ver en qué medida pueden ser subsanados. Aunque esta cuestión sea, como cualquier otra, opinable, las carencias más importantes son, a juicio del autor de estas líneas, (a) la falta de transparencia en la materia y (b) la escasa efectividad del control regional.

La falta de transparencia en la implicación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos ya ha sido constatada en líneas anteriores: no hemos podido conocer, hasta el momento, cuáles son los CRA que se han pactado en las reuniones de la CARCE y cuál ha sido la postura mantenida, respecto de los diversos asuntos tratados, ni por la Administración General del Estado ni por las Administraciones regionales. Tal secretismo hace muy difícil evaluar, de un lado, cómo se articula en la práctica tal privilegiado medio de cooperación interadministrativa, e imposible, de otro, que los Parlamentos regionales puedan incidir en las posiciones que sus respectivas Administraciones puedan defender en dicho foro.

Mientras que la transparencia ha ido ganando un protagonismo cada vez más acusado en el plano de la Unión Europea, en el interior de nuestras estructuras políticas (téngase en cuenta que al frente de las Administraciones general del Estado y regionales se encuentran sendos Gobiernos) no se ha extraído, hasta el momento, ninguna lección en este punto. Y tal carencia no es, en modo alguno, irrelevante en el marco de un Estado democrático. Los órganos de integración política, como son los Parlamentos o la CARCE, deben actuar con luz y taquígrafos, para que sus posiciones y decisiones puedan ser políticamente controladas por los órganos habilitados para ello y por los ciudadanos. En la medida en que la transparencia hace que el control sea posible, se convierte en destacado aliado del principio democrático.

Por otra parte, la incidencia práctica de las Comunidades Europeas en las decisiones estatales adoptadas en el marco de la Unión Europea es, siendo optimistas, muy escasa. Tanto la CARCE como las Conferencias Sectoriales parecen jugar más como foro de intercambio de información que de la toma de decisiones. Aunque este dato pueda encontrar diversas explicaciones en el plano político (coincidencia del mismo partido político en el Estado central y regional, falta de seguimiento regular de los asuntos europeos por parte de las Administraciones regionales, falta de control sobre la actuación de éstas, que se deriva de la falta de transparencia...), debe ser acogido de forma crítica.

4.2. LA MEJORA DE LOS SISTEMAS ACTUALES DE PARTICIPACIÓN

4.2.1. *Las reformas imprescindibles: Del Senado y la CARCE*

Pero, como es obvio, la crítica solamente debe conducir, en un estudio como el presente, a la propuesta de la transformación o mejora de los actuales instrumentos a través de los que se canaliza, en la actualidad, la política europea de las Comunidades Autónomas.

Sería posible optar por una revisión completa del actual modelo de cooperación, a través de la reforma del Senado. Esta es una propuesta que en los últimos años ha resurgido con mucha fuerza por diversas razones. En lo que ahora interesa, la Cámara alta asumiría el carácter territorial que la Constitu-

ción le otorga, constituyendo el lugar en el que las Comunidades Autónomas podrían integrar sus voluntades en los asuntos europeos. La publicidad, inherente a todo órgano parlamentario, contribuiría a que la labor de los representantes regionales pudiera ser controlada por los órganos estatutariamente destinados a tal función (muy especialmente, por los Parlamentos regionales) y por los gobernados. Las repercusiones mediáticas derivadas de elegir este nuevo lugar de encuentro regional permiten augurar, igualmente, una mayor implicación efectiva de los citados representantes regionales en los asuntos europeos. La reforma debería completarse, probablemente, con la sustitución de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea por dos nuevas comisiones parlamentarias —una en el Congreso y otra en el Senado—, y regulando en qué supuestos sería precisa la actuación de la primera (por ejemplo, en materias consideradas básicas), de la segunda (por decir algo, respecto de iniciativas comunitarias adoptadas en competencias exclusivas de todas las Comunidades Autónomas) o de ambas (posiblemente para, entre otros extremos, pronunciarse acerca de las nuevas reformas de los Tratados comunitarios o decidir sobre la adhesión de nuevos Estados a la Unión).

Es claro que optar por esta solución exige un largo proceso de reflexión y de observación hacia las disfuncionalidades que ofrece el modelo alemán, del que el nuestro traería causa. Supondría, igualmente, optar, de una vez por todas, por un sistema federal en el sentido de que todas las regiones tendrían un idéntico peso en nuestro modelo constitucional, relegando definitivamente los mecanismos de cooperación bilateral.

Estos datos, unido a las complejidades propias que toda reforma constitucional entraña, explica que se formule a continuación otra mejora que podría ser adoptada de forma mucho menos traumática, y a espera de que se produzca la (cada vez, más imprescindible) reforma del Senado. Se trataría de modificar el estatuto de la CARCE y su forma de actuación. Sus reuniones deben ser, en principio, sometidas a publicidad, al menos en lo que afectan a sus aspectos esenciales: orden del día, texto de las propuestas y acuerdos adoptados (donde se haga constar la posición mantenida por cada uno de los representantes que la integran, y el texto finalmente aprobado) y documentos aportados y/o utilizados en cada una de sus sesiones. La publicidad implicará, sin ningún género de dudas, un mayor interés de los sectores sociales afectados por las iniciativas comunitarias y de los Parlamentos re-

gionales. No sería inadecuado suministrar además dicha información a través de medios telemáticos modernos que aseguren una rápida difusión de la labor realizada por la CARCE.

Por otra parte, es evidente que el funcionamiento de la CARCE no debe limitarse a las cuestiones generales, dejando en manos de las Conferencias Sectoriales las que se ocupan de diversas materias específicas. Esta previsión contribuye, posiblemente sin quererlo, a diluir el papel central que debe ocupar la CARCE en lo referido a los asuntos europeos, y permite además que puedan adoptarse acuerdos contradictorios en las distintas Conferencias Sectoriales. Para evitar tales efectos bastaría con que las Conferencias Sectoriales elevaran una propuesta de resolución a la CARCE y que fuera ésta la encargada de resolver en el sentido que le pareciera más acertado. La adopción de esta propuesta, que se inspira en el funcionamiento parlamentario de la Europaudvalget del Folketing danés, y que ahonda en la línea esbozada por Eduard ROIG MOLÉS, serviría para convertir a la CARCE, en tanto se produzca la reforma del Senado, en el centro neurálgico en el que se mostrara la cooperación interadministrativa en los asuntos europeos.

Por tal motivo, también sería lógico que, en dicho foro, los representantes autonómicos en los comités dependientes de la Comisión Europea pudieran poner en común los asuntos tratados en cada una de sus reuniones, posibilitando así que las restantes regiones puedan conocer y opinar sobre tales cuestiones.

Si la CARCE decide asumir tales retos, es obvio que deberá alterar, de forma notable, su actual fisonomía, ya que precisará asumir un volumen de trabajo mucho mayor del que asume en la actualidad y un ritmo de reuniones mucho más acusado (acaso no fuera desproporcionado optar por una sesión semanal).

4.2.2. De la reforma simbólica (la participación de representantes autonómicos en el Consejo de Ministros de la Unión Europea) a la conveniente (el observador autonómico en la REPER y en el Consejo de Ministros de la Unión Europea)

La presencia de representantes autonómicos en el Consejo de Ministros de la Unión Europea es una creciente exigencia regional en nuestro país. Ya se

han producido diversos debates parlamentarios sobre esta cuestión (uno de los más recientes, en la Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados del pasado 10 de septiembre de 2003 —DSCD/VII/274, p. 14316 ss.—), y todos han terminado rechazando el establecimiento de tal cauce de cooperación, por decisión del grupo mayoritario.

El asunto no es tan grave como pudiera aparecer a primera vista. Si se piensa bien, tal presencia regional en el Consejo de Ministros de la Unión Europea tendría un alcance político muy limitado, ya que su margen de actuación estaría condicionado por el acuerdo previo al que los representantes de la Administración General del Estado y los comisionados autonómicos hubieran llegado. En efecto, es impensable que el representante autonómico que hablara en nombre del Estado español en un Consejo de Ministros de la Unión Europea pueda disponer de un mínimo margen político de actuación.

Partiendo de este dato, que puede ser constatado si se examina el tenor de las propuestas normativas habidas hasta el momento en nuestro país, debemos concluir que la exigencia regional se mueve más en el plano de lo simbólico que en el plano de lo político. No se trata de que una determinada Comunidad Autónoma pueda decidir en nombre del Estado español (nadie pretende esto), sino de evidenciar públicamente que el Estado español no se agota en los Títulos III y IV de la Constitución.

Y este enfoque, aunque legítimo, no es el más conveniente. Nuestra propuesta se mueve en otra perspectiva, complementaria pero escindible de la que se acaba de examinar, y que produciría mayores frutos. Las Comunidades Autónomas deberían exigir que un representante autonómico formara parte de la delegación española del Consejo de Ministros de la Unión Europea, con independencia de que no actuara como portavoz.

El papel de este representante no sería tanto influir en la posición que defenderá dicha delegación (para eso están los órganos de cooperación interadministrativa: la CARCE y las Conferencias Sectoriales), sino para conocer exactamente cuáles son esas posiciones defendidas por el Gobierno español. Solamente accediendo a tal información, se podrá ejercer, a través de los cauces debidos, un control político en el caso en el que el Gobierno español no respetara los acuerdos suscritos en la CARCE y en las respectivas Conferencias Sectoriales. Es forzoso hacer notar que, como es bien sabido, di-

chos acuerdos nunca podrán ser tan rígidos que impidan el debate en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea, y que el Gobierno de la Nación siempre podrá atender a exigencias derivadas del interés general, pero estos datos no pueden justificar la inexistencia de un control político sobre sus actos en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, sino que explica, simplemente, su alcance limitado.

La asunción de las reformas esbozadas en las anteriores líneas podría contribuir a delimitar, de una vez por todas, cuáles son los cauces estables a través de los cuales se integraría la voluntad del Estado central con las distintas Comunidades Autónomas en los asuntos europeos. Pero incluso este modelo precisaría, en lo que ahora afecta a las Comunidades Autónomas, de un complemento imprescindible.

4.3. LA TAREA PENDIENTE: EL LUGAR DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES

En líneas anteriores se han examinado, con cierto detalle, los mecanismos a través de los cuales las distintas Administraciones regionales cooperan con la Administración General del Estado en los asuntos europeos. Como vimos, tal cooperación es consecuencia directa de que muchas normas comunitarias y de la Unión Europea se adoptan en materias que, en el plano interno, se corresponden con competencias regionales. De esta forma la Comunidad Autónoma consigue recuperar una parte del protagonismo perdido.

Pero junto a este interesante fenómeno hay otro que no puede —ni debe— pasar desapercibido: la adhesión de nuestro país a las Comunidades Europeas ha provocado que los Parlamentos (estatales o regionales) pierdan parte del protagonismo que la Constitución y los Estatutos de Autonomía les confiere en favor de sus respectivos Gobiernos. Centrándonos en la órbita regional, que es la empleada en el presente trabajo, se constata así que cuestiones que antes deberían haber sido resueltas por la respectiva Asamblea legislativa a través de la Ley, son ahora debatidas por representantes de la Administración regional en Conferencias Sectoriales.

Y este fenómeno no es muy edificante si se contempla desde el punto de vista del principio democrático. En primer lugar, porque un buen número de de-

Francisco Javier Matia Portilla

ciones políticas que eran elaboradas tras un debate público entre las mayorías y las minorías parlamentarias, ahora se elaboran en reuniones de políticos o funcionarios no sometidas a transparencia. En segundo lugar, porque el Parlamento ni controla cuál es la posición mantenida por el representante de su Administración regional en dicho foro ni influye en la misma.

De lo primero ya nos hemos ocupado en el anterior apartado del presente estudio, por lo que nos interesa centrarnos en el segundo de los aspectos esbozados, referido al control e influencia en las posiciones mantenidas por su representante regional en la CARCE o en la respectiva Conferencia Sectorial. Algunas propuestas pueden hacerse para mejorar el alcance del control ejercido por los Parlamentos regionales, aunque debemos subrayar igualmente su alcance limitado.

4.3.1. Un control político más férreo

Es evidente que si los Parlamentos regionales quieren recuperar parte de su protagonismo perdido se impone que instauren novedosas técnicas de control, siguiendo las diseñadas en su día por algunas Cámaras estatales europeas. Dado que su competencia legislativa se ha visto recortada, se trata de que puedan incidir en la política europea que pueda promover su respectivo Gobierno a través de los cauces de cooperación interadministrativa a los que ya se ha hecho sobrada referencia.

En este sentido, debemos felicitarnos por la decisión, adoptada en el comienzo de la VII Legislatura de las Cortes de Castilla y León, de instaurar una Comisión Permanente Legislativa de Asuntos Europeos. Es la primera vez que se ha optado por conferir tal realce a la mentada Comisión de Asuntos Europeos, y tal elección está preñada de buenos augurios. En efecto, al tratarse de una comisión permanente podrá recibir información sobre asuntos europeos y actuar, en sus funciones legislativa y de control, sobre todas las materias que incidan en tales cometidos.

Este primer paso dado puede ser complementado con otros que potencien el lugar central que la Comisión de Asuntos Europeos debe ocupar en las Cortes de Castilla y León, controlando la actuación europea de la Junta de Castilla y León (en la CARCE, en las Conferencias Sectoriales, en los CRA, en

el Comité de las Regiones...) e imponiendo, cuando proceda, un mandato de negociación a la Administración regional en una determinada dirección. Para ello sería preciso dotar de una especial configuración, orgánica y funcional, a la citada Comisión, estableciendo además especiales mecanismos de coordinación con otras comisiones parlamentarias sectoriales (Agricultura, Medio ambiente...). No es preciso ahondar ahora en esta dirección, aunque sea oportuno señalar que tales reformas no se diferencian en exceso de las propuestas por el autor de estas líneas respecto de las Comisiones parlamentarias que se ocupan de los asuntos europeos en los Parlamentos nacionales.

4.3.2. Un control político tan preciso como limitado

Sí que debemos, sin embargo, hacer notar que, aunque el control ejercido por los Parlamentos regionales sea imprescindible en un Estado democrático, su virtualidad será por esencia limitada. Lo que queremos expresar es que su control nunca podrá alcanzar el grado de eficacia que podrían obtener, en una labor similar, los Parlamentos estatales.

En efecto, un Parlamento estatal puede condicionar la posición de su Gobierno, de tal forma que si rechaza la propuesta de acto comunitario y ésta precisa de unanimidad para que prospere, impedirá la emisión de la norma. Su control no será tan radical cuando el acto comunitario pueda ser asumido por mayoría cualificada, puesto que el veto de su respectivo Gobierno puede no ser suficiente para la aprobación de la norma.

En el caso del Parlamento regional, sus posibilidades de control son mucho más limitadas. Ciertamente, podrá incidir en la posición que su Gobierno asuma en uno de los distintos órganos de cooperación interadministrativa, pero es claro que no puede imponer su visión a los representantes de las restantes Administraciones regionales y General del Estado. Por más que el representante de la Administración de Castilla y León se oponga a la tramitación de una iniciativa normativa comunitaria en una materia, si las restantes Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado están de acuerdo con ella, es evidente que la misma deberá ser impulsada por el Estado español. Es oportuno señalar que en estos casos no es que fracase el control ejercido por las Cortes de Castilla y León. Lo que se pondrá de ma-

Francisco Javier Matia Portilla

nifiesto es que estamos ante un control limitado, que no puede condicionar ni las decisiones adoptadas por los restantes Parlamentos regionales ni por los órganos centrales del Estado.

Tal limitación proviene de algo paradójico, cual es convertir la autonomía interna (caracterizada por la diversidad) en la integración europea (que precisa de una única posición estatal). Pero las paradojas forman parte de la historia constitucional. Nuestra única obligación permanente es hacer posible que se pueda producir una doble profundización en ambos modelos (europeo y regional) sin renunciar a las exigencias que impone el principio democrático. Esperemos que estas líneas hayan contribuido, en alguna medida, a ello.

5. NOTA BIBLIOGRÁFICA

El título de este trabajo, *Castilla y León en Europa*, no es casual. Se toma prestado del Boletín que impulsó el *Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valladolid* en 1986, con el auxilio de la *Junta de Castilla y León*, que daría lugar, con el paso del tiempo, a la *Revista de Estudios Europeos*. Esta y otras importantes iniciativas de aquel modesto Centro de Documentación, germen del actual *Instituto Universitario de Estudios Europeos*, se debieron a su primer director, el profesor Justino Duque Domínguez. Sirva este trabajo como modesto homenaje a su persona, por su temprana preocupación por los asuntos europeos, por sus relevantes aportaciones en esta y otras materias y, especialmente, por su afecto y disponibilidad permanente para conmigo.

La referencia a un eventual jurista, persa o no, en el primer apartado del presente estudio, no es casual. Es un guiño dirigido a un clásico estudio de Pedro CRUZ VILLALÓN sobre la desconstitucionalización del Estado autonómico (cfr. CRUZ VILLALÓN, P.: «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 4, de 1982). Sobre la génesis y el sentido actual de la Comunidad Autónoma de Castilla y León puede consultarse BILBAO UBILLOS, Juan María: «Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad» y CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio: «La formación de la Comunidad Autónoma, problemas en la iniciativa autonómi-

ca y la elaboración del Estatuto», ambos publicados en García Roca, Javier (coord.): *Derecho público de Castilla y León*. Universidad de Valladolid. Valladolid, 1999; y MATIA PORTILLA, Edmundo: «El desarrollo político de Castilla y León». En VV.AA.: *Veinte años de Castilla y León (1983-2003)*, Ámbito, Valladolid, 2003. Por otra parte, la crítica a la SSTC 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo, se sustenta en el estudio de Paloma BIGLINO CAMPOS sobre «La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva», publicado en la *Revista Española de Derecho Constitucional* 50 (1997). Sobre esta cuestión, puede consultarse igualmente TAJADURA, Javier: *La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del autonómico*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000. El recorrido histórico de la dimensión regional de las Comunidades Europeas se ha realizado al hilo de BACIGALUPO SAGESSE, Mariano: «Las regiones en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea* 1 (2001).

El esquema histórico empleado (años ochenta, noventa...) proviene del convencimiento, adquirido mientras elaboraba un estudio sobre «Las oficinas y delegaciones [regionales] en Bruselas», de que la percepción de los asuntos europeos por parte de las Comunidades Autónomas ha ido variando con el paso del tiempo. Ésta y otras percepciones, proyectadas posteriormente en mis diversas aportaciones al libro, coordinado por Paloma Biglino Campos, sobre *La política de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario* (Tirant lo blanch, Valencia, 2002), han sido retomadas en las presentes líneas. Esto ha ocurrido, como no puede ser de otra forma, sobre las materias de las que me ocupé en aquel momento (además de «Las oficinas y delegaciones [regionales] en Bruselas», las referidas a «otros instrumentos de participación: el Consejero para asuntos autonómicos, la participación de las CC.AA. en los Comités ejecutivos dependientes de la Comisión Europea y la presencia de representantes autonómicos en el Consejo de Ministros de la UE». Me ha sido igualmente útil la lectura de las páginas que Carlos ORTEGA SANTIAGO ha dedicado al Comité de las Regiones, [aunque también CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y SANZ RUBIALES, Íñigo: *El Comité de las Regiones (análisis de una ¿futura Institución?)*, Comares, Granada, 2000] y me he servido de algunos datos proporcionados por Juan María BILBAO UBILLOS, en esa misma obra, sobre «El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos». En lo que toca a los mecanismos interadministrativos de cooperación, además de tomar en consideración la

Francisco Javier Matia Portilla

aportación de Fernando REY a la mentada obra colectiva, me ha sido especialmente útil Ministerio de Administraciones Públicas: *Las Conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales de cooperación (Informe 2001)*, MAP, Madrid, 2003, y ROIG MOLÉS: «Las Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2000», trabajo publicado en el prestigioso *Informe Comunidades Autónomas del año 2000* (Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001).

Sobre el lugar que los Parlamentos regionales deben ocupar en los asuntos europeos, me parece útil partir del estudio de este autor sobre *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999), aunque algunas reflexiones había realizado en torno a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (en *La política...*, pp. 98 ss.), que sirvieron, cuando menos, para dar cuenta de una magnífica bibliografía en la materia, a la que ahora nos remitimos. Esta afirmación es aplicable a la que se ha ocupado de la implicación regional en los asuntos europeos, a la que se ha sumado, recientemente, ROIG MOLÉS, Eduard: *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002.

Finalmente, las referencias a boletines y diarios parlamentarios se recoge de forma sistematizada. Se indica, en primer lugar, el tipo de publicación parlamentaria, así como la Legislatura a la que pertenece, la serie del Boletín en su caso y el número de referencia. Así, por ejemplo, DSCD/VII/274 remite al Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 274 de la VII Legislatura.