

NÚMERO 44

2021

ISSN: 1575-720-X

RJUAM

REVISTA JURÍDICA

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE MADRID



Revista Jurídica

Universidad Autónoma de Madrid

N.º 44

2021-II

Director: D. Antonio Manuel Luque Reina (Historia del Derecho - UAM)

Subdirectora: Ángela Pilar Fernández Rodríguez (Derecho procesal - UAM)

Secretaria académica: Dña. Rut Lopera Viñé (Derecho penal - UAM)

Secretario económico: D. Fernando De los Santos Menéndez (Filosofía del Derecho - UAM)

Responsables de difusión y medios digitales: Dña. Vanessa Menéndez Montero (Derecho internacional público - UAM) y D. Ignacio Perotti (Derecho internacional público - UAM)

Consejo de redacción:

- D. Javier Antón Merino (Ciencia política - Universidad de Burgos)
- Dña. Mar Antonino de la Cámara (Derecho constitucional - UAM)
- Dña. Isué Bargas (Derecho civil - Universidad Sergio Arboleda)
- D. Carlos Cabrera (Derecho financiero y tributario - UAM)
- D. Nicolás Cantard (Derecho penal - UAM)
- D. Jorge Castillo Abella (Derecho administrativo - UAM)
- Dña. María Camila Correa Flórez (Derecho penal - Universidad del Rosario)
- D. Fernando De los Santos Menéndez (Filosofía del Derecho - UAM)
- D. Diego Díez Palacios (Derecho romano - UAM)
- Dña. Ester Farnós Amorós (Derecho civil - Universitat Pompeu Fabra)
- Dña. Ángela Pilar Fernández Rodríguez (Derecho procesal - UAM)
- D. David Gallego Arribas (Derecho penal - UAM)
- Dña. María García Casas (Derecho internacional público - UAM)
- D. José Antonio García Sáez (Filosofía del Derecho - Universitat de València)
- Dña. Rut Lopera Viñé (Derecho penal - UAM)
- D. Pedro Luis López Herraiz (Historia del Derecho - Universidad de Salamanca)
- D. Antonio Manuel Luque Reina (Historia del Derecho - UAM)
- Dña. Mariona Llobet Angli (Derecho penal - Universitat Pompeu Fabra)
- D. Jose María Martín Faba (Derecho civil - UAM)
- Dña. Vanessa Menéndez Montero (Derecho internacional público - UAM)
- D. Aitor Navarro Ibarrola (Derecho financiero y tributario - Universidad Carlos III de Madrid)
- Dña. Marta Pantaleón Prieto (Derecho penal - UAM)
- Dña. Alexia Pato (Derecho internacional privado - Universitat Bonn)
- D. Daniel Pérez Fernández (Ciencia política - UAM)
- D. Ignacio Perotti (Derecho internacional público - UAM)
- D. Leopoldo Puente Rodríguez (Derecho penal - UAM)
- D. Antonio Ismael Ruiz Arranz (Derecho civil - UAM)
- D. Salvador Ruiz Pino (Derecho romano - Universidad Pontificia de Comillas)
- D. Víctor Sánchez del Olmo (Derecho del trabajo y de la seguridad social - UAM)
- Dña. Laura Sanjurjo (Derecho procesal - UAM)

Consejo asesor:

- D. Juan Damián Moreno (Decano de la Facultad de Derecho - UAM)
- Dña. Sussane Gratius (Directora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UAM)
- Dña. Pilar Pérez Álvarez (Directora del Departamento de Derecho Privado, Social y Económico - UAM)
- Dña. Mercedes Pérez Manzano (Directora del Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica - UAM)
- D. Carlos Espósito Massici (Catedrático de Derecho Internacional Público - UAM)
- D. Antonio Fernández de Buján (Catedrático de Derecho Romano - UAM)
- D. José Luis Guerrero Becar (Profesor de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Presidente de la Asociación Iberoamericana de Facultades y Escuelas de Derecho Sui Iuris)

Dykinson

ISSN: 1575-720-X

La Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid fue creada en 1999 con el fin de fomentar la discusión científica en la comunidad académica de los ámbitos del Derecho y la Ciencia Política y de la Administración. En ella se publican, con una periodicidad semestral, artículos, comentarios de jurisprudencia y reseñas relativos a estas áreas de investigación. La Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid se encuentra indexada en las bases de datos científicas más relevantes. Actualmente, es una de las publicaciones jurídicas y politológicas con vocación generalista de mayor impacto en España.

Asimismo, entre las diversas actividades que lleva a cabo para la difusión y promoción de la investigación, la Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid organiza anualmente unas Jornadas sobre temas de actualidad, así como un Premio para Jóvenes Investigadores, con el fin de fomentar el acercamiento de los estudiantes a la investigación científica y a la presentación de ponencias en congresos científicos.

Con el fin de ayudar a un mayor intercambio global de conocimiento, la RJUAM ofrece un acceso libre y abierto a su contenido transcurrido un año a partir de la publicación del número en formato impreso. Puede encontrarse más información sobre la RJUAM en el Portal de Revistas Electrónicas de la Universidad Autónoma de Madrid (www.revistas.uam.es).

Colaboran:



Fundación General
de la Universidad
Autónoma de Madrid

The logo for Dykinson, S. L. features the company name in a highly decorative, cursive script font.

Portada: Marta Conde Diéguez
Logotipo: Marta Conde Diéguez

© RJUAM, Madrid

Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria de Cantoblanco. 28049 Madrid.

e-mail: revista.juridica@uam.es

<http://www.uam.es/rjuam>

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid.

Teléfono (+34) 91 544 28 46 – (+34) 91 544 28 69

e-mail: info@dykinson.com

<http://www.dykinson.es> <http://www.dykinson.com>

ISSN: 1575-720-X

Depósito Legal: M-39772-1999

Maquetación: german.balaguer@gmail.com

La *RJUAM* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de los trabajos publicados.

Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid

Índice n.º 44 (2021-II)

<https://doi.org/10.15366/rjuam2021.44>

IN MEMORIAM: Prof. Dr. Agustín JORGE BARREIRO 11

ARTÍCULOS

Claudia DE PARTEARROYO FRANCÉS «La suspensión de derechos fundamentales: una revisión crítica tras la crisis de la Covid-19»	35
Miguel Ángel SEVILLA DURO «La participación ascendente de <i>länder</i> y comunidades autónomas en la Unión Europea»	69
Ignacio ÁLVAREZ ARCÁ «El principio de la utilización y participación equitativa y razonable y la protección del medio ambiente en la Convención de Naciones Unidas sobre los cursos de agua internacionales»	95
Carmen CABRERA DEL BARRIO «Medicamentos y productos sanitarios defectuosos: un análisis de la protección de consumidores bajo el régimen general»	127
Rebeca GIMÉNEZ GONZÁLEZ «Una aproximación genealógica a la vinculación entre los lenguajes de derechos humanos y medioambiente en las relaciones internacionales»	155
Paula TEJERO MATOS «¿Populismo híbrido? Análisis del SMER-SD en Eslovaquia»	175
Javier MARTÍN MERCHÁN «Polarización, preferencias partidistas y voto estratégico en España (2015-2019): una aproximación al voto estratégico en el espectro de la izquierda»	199
Gonzalo GALLARDO BLANCO «Marx frente a la cuestión penal»	231

RECENSIONES

- Juan Alfredo OBARRIO MORENO: Recensión de la obra de FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ A. «*Contribuciones al estudio del Derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*», Madrid (Dykinson), 2021, 616 pp.251
- José Miguel PIQUER MARÍ: Comentario sobre la sección: «*Colección Derecho y Literatura*», Madrid (Dykinson).....261

ESTADÍSTICAS263

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES265

**IN MEMORIAM:
PROF. DR. AGUSTÍN JORGE BARREIRO**



EDITORIAL

El Consejo de Redacción de la *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* quiere dedicar este número a la memoria del insigne jurista, maestro, decano, compañero y amigo Prof. Dr. Agustín Jorge Barreiro, fallecido el pasado 17 de febrero de 2021.

Su recuerdo acompañará siempre a todos los que hemos tenido la inmensa suerte de recibir su magisterio, escuchar sus consejos y leer sus trabajos.

LA PARTICIPACIÓN ASCENDENTE DE *LÄNDER* Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA*

THE BOTTOM-UP PARTICIPATION OF *LÄNDER* AND AUTONOMOUS COMMUNITIES IN THE EUROPEAN UNION

MIGUEL ÁNGEL SEVILLA DURO**

Resumen: Aunque la Unión Europea ha ido superando su «ceguera federal» (*Landesblindheit*), la participación de los entes territoriales periféricos todavía debe perfeccionarse. En este trabajo se realiza un estudio comparado de la participación ascendente de *Länder* y comunidades autónomas en la Unión Europea. Mientras que el ordenamiento jurídico alemán fomenta y facilita la participación interna (o indirecta), en España priman esencialmente las vías de participación externa (o directa). Tras exponer los modos de participación existentes en uno y otro Estado, se esboza una conclusión crítica para evaluar el interés y encaje de los mecanismos y respuestas de un ordenamiento en el otro.

Palabras clave: *Länder*, comunidades autónomas, integración supraestatal, participación ascendente, Unión Europea.

Abstract: Although the European Union has gradually overcome its «federal blindness» (*Landesblindheit*), the participation of peripheral territorial authorities has yet to be perfected. This paper shows a comparative study of the bottom-up participation of *Länder* and autonomous communities in the European Union. While the German legal system encourages and facilitates internal (or indirect) participation, in Spain, the channels of external (or direct) participation essentially prevail. After exposing the existing ways of participation in both States, a critical conclusion is drawn to evaluate the interest and adaptation of the mechanisms and responses of one system in the other.

Keywords: *Länder*, autonomous communities, supranational integration, bottom-up participation, European Union.

* <https://doi.org/10.15366/rjuam2021.44.002>

Fecha de recepción: 31 de enero de 2021.

Fecha de aceptación: 25 de marzo de 2021.

** Una versión previa de este trabajo obtuvo el Accésit en la X Edición del Premio Jóvenes Investigadores de la Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (modalidad de Derecho Público y Filosofía Jurídica) en diciembre de 2020. Agradezco las apreciaciones y críticas de Antonio Arroyo Gil –director de aquella versión del trabajo–, los miembros del tribunal del Premio y los dos evaluadores anónimos. Esta publicación se ha realizado con la financiación del Ministerio de Universidades a través del programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU19/00310), y se enmarca en los proyectos de investigación «Solidaridad y participación de los entes territoriales periféricos en las integraciones económicas supraestatales (aplicación de los resultados a Castilla-La Mancha)» (IP1: María Luz Martínez Alarcón, IP2: José Luis García Guerrero), financiado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los Fondos FEDER (SBPLY/19/180501/000048) y «Democracia y solidaridad en las integraciones económicas» (IP1: José Luis García Guerrero, IP2: María Luz Martínez Alarcón), dentro del programa estatal de I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad (DER2017-83596-R). Miguel Ángel Sevilla Duro es investigador predoctoral y profesor universitario en formación en Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de Albacete, Universidad de Castilla-La Mancha.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LA PARTICIPACIÓN INTERNA Y EXTERNA DE LOS ENTES TERRITORIALES PERIFÉRICOS DE ALEMANIA Y ESPAÑA EN LA UE; 1. La participación de los *Länder* en la Unión Europea; A. *Vías internas*; B. *Vías externas*; 2. La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea; A. *Vías internas*; B. *Vías externas*; III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTA DE REFORMULACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN; IV. CONCLUSIÓN; V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es el estudio comparado de la participación ascendente de los entes territoriales periféricos de Alemania y España (*Länder* y comunidades autónomas –CCAA–, respectivamente) en la Unión Europea (UE).

Para abordar esta cuestión se parte de una doble premisa que se deberá constatar durante el trabajo. Por un lado, se estima que el sistema de distribución de competencias y la organización territorial del poder de cada Estado influye en la participación de sus entes territoriales periféricos en la UE, a la vez que se presume que *Länder* y CCAA (incluyendo a las ciudades autónomas en esta abreviatura) actúan de manera divergente y con efectividad variable. Por otro lado, se considera que la participación actual de estos entes territoriales es disfuncional y susceptible de mejora a través de la rearticulación de mecanismos en atención a las experiencias comparadas.

La presente microcomparación –horizontal y de carácter bidireccional– pretende facilitar la extracción de categorías aplicables a los Estados compuestos mediante el razonamiento inductivo en aras de evaluar el interés y encaje de los mecanismos de un ordenamiento en el otro. Para ello, tras analizar la participación externa (o directa) e interna (o indirecta) de *Länder* y CCAA en la UE (ap. II) se realizará un examen crítico de la situación actual y se propondrá una reformulación del sistema de participación ascendente de los entes territoriales periféricos de ambos Estados, prestando especial atención al caso español (ap. III).

II. LA PARTICIPACIÓN INTERNA Y EXTERNA DE LOS ENTES TERRITORIALES PERIFÉRICOS DE ALEMANIA Y ESPAÑA EN LA UE

La única integración económica capaz de culminar el mercado común para avanzar hacia la unidad económica y monetaria supraestatal ha sido la Unión Europea. Sus políticas están delimitadas, esencialmente, por dos factores: las competencias que ostenta y el rol desempeñado por sus Estados miembros. Este segundo condicionante hace que la participación de los entes territoriales periféricos tenga especial trascendencia en los Estados compuestos, pues una correcta articulación de los mecanismos puede hacerlos parte efectiva de los procesos de *decision-making*, si bien su presencia está sujeta a su margen de autonomía y las competencias de las que gocen.

Se suele convenir en que existe una relativa similitud entre los ordenamientos alemán y español habida cuenta de la inspiración de la Constitución española (CE) en la Ley Fundamental de Bonn (GG). Así, tanto España como Alemania gozan de una fuerte descentralización que pasa por niveles subestatales con competencias de carácter legislativo, ejecutivo, administrativo y financiero¹. Además, ambos Estados, con bicameralismos notablemente diferentes, tienen la necesidad de adaptar sus estructuras descentralizadas a las exigencias del Derecho de la Unión Europea (DUE), cuya mayor profundización no puede descartarse. Pese a estas semejanzas –sin entrar en las distinciones entre el modelo federal y el autonómico–, es pertinente realizar una diferenciación de tipo estructural: mientras que la Ley Fundamental de Bonn establece un sistema federal simétrico irreformable (art. 79.3 GG) con un reparto de competencias que, pese a posteriores reformas, es específico desde 1949, el constituyente español efectuó un «compromiso apócrifo» –en terminología *schmittiana*– al establecer la organización territorial, reconociendo en el art. 2 CE la autonomía de las nacionalidades y regiones como derecho, no como obligación².

Siempre que se realice en coordinación con el poder central y sobre la base del consenso, la participación regional ascendente en la UE no perjudica a los intereses estatales, sino que los complementa y ayuda a alcanzarlos³. En este sentido, las posibilidades de intervención de los entes territoriales periféricos vienen determinadas, además de por la distribución de competencias, por cuatro factores: la capacidad de «interferencia» de un ente en el ámbito competencial de los otros (especialmente mediante la colegislación), la implementación de las decisiones adoptadas, su proceso de control, y la titularidad y el ejercicio de la competencia de la competencia (*kompetenz-kompetenz*) como garantía jurídica del pluralismo territorial y evidencia suprema de la soberanía⁴. Dado que la articulación de estas relaciones interinstitucionales no es homogénea en los 27 Estados miembros de la

¹ De acuerdo con el Índice de Autoridad Regional (RAI), que evalúa anualmente los niveles de autonomía y gobierno de los entes territoriales de casi un centenar de Estados democráticos, los *Länder* alemanes son las regiones más autónomas del mundo. En segundo lugar, se encuentran los cantones suizos y, tras ellos, la Comunidad Foral de Navarra y los Estados australianos. En el puesto duodécimo el resto de CCAA a excepción de la mencionada Navarra y del País Vasco, por el parcial traspaso competencial a sus provincias. Este estudio se realiza en base a dos ejes: autogobierno (profundidad institucional, *policy scope* y competencias, autonomía fiscal y representación) y gobierno compartido (colegislación, relaciones intergubernamentales, participación en la distribución fiscal y participación en las reformas constitucionales). Del RAI se pueden extraer dos ideas: la primera, que las regiones más autónomas del mundo no se encuentran necesariamente en Estados compuestos simétricos; la segunda, con mayor incidencia en este trabajo, que los entes territoriales periféricos más autónomos de la UE son los de España y Alemania.

² Con ello se dejó a discreción del poder constituido la fijación de dos de los elementos definitorios del sistema de distribución territorial del poder: el número de CCAA y las competencias que ostentarían. Ello ha derivado en la creación de entes territoriales periféricos con gran autonomía y un alto grado de homogeneidad competencial e institucional, pese a que existen algunos hechos diferenciales como los derechos históricos, la cooficialidad de lenguas o el régimen foral del sistema tributario.

³ CALLANAN, M. y TATHAM, M., «Territorial interest representation in the European Union», *Journal of European Public Policy*, n.º 21, vol. 2, 2013, pp. 188-210.

⁴ D'ATENA, A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino (Giappichelli), 2007, pp. 3 y ss.

UE, la forma de participación de las regiones españolas y alemanas responde a dos modelos muy diferenciados: Alemania ha preferido la participación interna, mientras que España ha optado esencialmente por la participación externa, aunque ambos complementan en lo posible las dos vías, lo que parece la opción óptima⁵. Además, tanto *Länder* como CCAA intervienen en el Comité Europeo de las Regiones (CDR), órgano consultivo de la UE (arts. 300 y 305 a 307 TFUE)⁶.

1. La participación de los *Länder* en la Unión Europea

A. *Vías internas*

Los *Länder* participan en la UE mayoritariamente mediante las vías internas, esencialmente mediante el *Bundesrat* (Consejo Federal)⁷, en cuyo seno deciden sobre la «administración de la Federación y los asuntos de la Unión Europea» (art. 50 GG).

⁵ La política pública a adoptar condiciona cuantitativa y cualitativamente la participación de los entes. Como ejemplo, la PAC incentiva más la participación de los entes territoriales que las políticas de energía nuclear. Sin embargo, algunas regiones tienen planteamientos globales de actuación, sobre todo las que tienen una mayor identidad histórica o cultural, como País Vasco o Baviera (KÖLLING, M. y GAMARRA CHOPO, Y., «Relaciones de los entes subestatales con la UE en la era post-Lisboa: una aproximación desde la práctica española y alemana», en TUDELA ARANDA, J. *et al.* (coord.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis*, Zaragoza (Manuel Giménez Abad), 2015, p. 255).

⁶ Constituido en el Tratado de Maastricht, tiene por objetivo que representantes subestatales –regionales y locales– de los Estados miembros participen en la formación de la voluntad europea, por lo que resulta de gran interés para los Estados compuestos. El CDR tiene dos limitaciones: una material (si bien puede emitir dictámenes por su propia iniciativa) y otra de vinculación, pues se encuentra ajeno al procedimiento legislativo europeo. La relevancia de las regiones de los Estados más poblados se ve en ocasiones difuminada por la dificultad de formar alianzas sólidas y útiles con otras regiones europeas de peso. Ello, sumado a la difícil coordinación interregional, ha rebajado su practicidad. La delegación alemana en el CDR se compone de 24 representantes titulares y 24 suplentes. Una Resolución de la *Ministerpräsidentenkonferenz* de 27 de mayo de 1993 asigna un asiento por *Land* –lo que supone un total de 16–, otros cinco se atribuyen por rotación a los *Länder* teniendo en cuenta su población y tres corresponden a cada una de las organizaciones alemanas de autoridades locales: *Deutscher Städtetag*, *Deutscher Städte- und Gemeindebund* y *Deutscher Landkreistag*. La delegación española se compone de 21 representantes titulares –usualmente los presidentes autonómicos, ausentes en la actividad ordinaria– y 21 suplentes, quienes realmente intervienen. Una Moción del Senado de 20 de octubre de 1993 establece que 17 de los asientos corresponden a las CCAA y los otros cuatro son propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias, atribuyéndose siempre uno a Barcelona y otro a Madrid. Los Acuerdos de la CARUE de 2004 otorgan a la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER la función de seguimiento de la actividad del CDR. Paralelamente, en el Consejo de Europa se creó en 1957 una organización de inspiración similar: el Congreso de Autoridades Locales y Regionales, donde representantes de los gobiernos subestatales de los 47 Estados parte intercambian opiniones y experiencias en cooperación con el Comité de Ministros del Consejo de Europa. De composición bicameral –una Cámara de Autoridades Locales y otra Cámara de Regiones–, reúne a 324 representantes que dan voz a más de 150.000 autoridades subestatales en reuniones plenarias semestrales. Al igual que el CDR, su influencia práctica es discutible.

⁷ Conviene subrayar la singularidad en la composición del *Bundesrat*, cuyos miembros, sujetos a mandato imperativo, son designados por los gobiernos de los *Länder* con una representación proporcional ponderada en función de la población.

A esta cooperación institucional en el *Bundesrat* establecida por la Ley Fundamental de Bonn se debe añadir la cooperación no constitucionalizada, que tiene lugar, principalmente, en la *Ministerpräsidentenkonferenz* (conferencia de presidentes), que coordina la participación de los 16 *Länder* a nivel europeo para atender las cuestiones que el *Bundesrat* no puede abordar por limitaciones competenciales o prácticas. Realiza, al menos, cuatro reuniones anuales de tipo horizontal –solo con presidentes de los *Länder*–, y dos más verticales –junto al Canciller Federal–, aunque puede reunirse en más ocasiones en atención a las circunstancias. Dado que intervienen los máximos representantes de cada territorio, puede considerarse como un órgano de primer grado. La conferencia tiene carácter informal, por lo que carece de normas de funcionamiento y no adopta resoluciones ni emite conclusiones vinculantes. En busca de una mayor productividad, la conferencia de los jefes de la Cancillería (*Konferenz der Chefinnen und der Chefs der Staat- und Senatskanzleien der Länder*), como órgano de tercer grado, y otras instituciones análogas, preparan y discuten los aspectos más específicos de forma previa a la conferencia para permitir que esta se limite a debates generales. La *Ministerpräsidentenkonferenz* tiene un carácter bifronte: es «instancia de impulso» en la propuesta de nuevas políticas e «instancia de recurso» ante bloqueos en el *Bundesrat* o problemas con *Länder* reticentes⁸. Como ejemplo, dos de los acuerdos más relevantes alcanzados en las conferencias verticales son el sistema de igualación fiscal (*Länderfinanzausgleich*) y el acuerdo de radiodifusión (*Rundfunkstaatsvertrag*).

En las conferencias de presidentes prima el consenso en lugar del voto por mayoría propio de las cámaras, por lo que, aunque pueden resultar menos ágiles, son también más eficaces para el progreso conjunto de todos los *Länder*. Esto es especialmente importante en cuestiones trascendentales como modificaciones presupuestarias, reformas constitucionales, posicionamientos ante la UE o conflictos competenciales⁹. Además, esta necesidad de consenso promueve la igualdad y suprime la dinámica de enfrentamiento político entre oposición y gobierno.

Asimismo, existen conferencias sectoriales entre los ministros de cada *Land*, que en ocasiones cuentan con la participación del ministro de la Federación pertinente por razón de materia. Estas conferencias, que son órganos de segundo grado, sirven también para facilitar la adopción de decisiones de tipo intersectorial en ulteriores conferencias de presidentes. A los efectos de este estudio resulta de especial interés la *Europaministerkonferenz* (conferencia de ministros de asuntos europeos, –EMK–), fundada en 1992. En ella no solo intervienen ministros, sino también secretarios de Estado de los *Länder* y, en ocasiones, como se ha dicho, representantes del gobierno federal. Todos ellos defienden sus intereses

⁸ ROIG, E., «La Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Alemania» en AJA FERNÁNDEZ, E. (coord.), *Informe sobre la Conferencia de Presidentes*, Barcelona (Instituto de Derecho Público), 2004, pp. 2-5.

⁹ KROPP, S., *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden (VS Verlag), 2010, pp. 59-65. Esta coordinación multinivel en la agregación de intereses contribuye a la adopción de decisiones políticas en perspectiva supraestatal. Con profundidad, STEIN, M. y TURKEWITSCH, L., «Una evaluación de la gobernanza multinivel: Alemania versus Reino Unido», en LACHAPPELLE, G. y OÑATE, P. (eds.), *Federalismo. 'devolution' y gobernanza multinivel*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2017, especialmente, pp. 35-42.

para consensuar la postura alemana en cuestiones relativas a la Unión, adoptando las decisiones por unanimidad. Además, la EMK se encarga del nombramiento del *Beobachter der Länder* (Observador de los *Länder*), facultado para asistir a las reuniones del propio EMK, el Consejo de la UE y del Comité de Representantes Permanentes (COREPER, art. 240 TFUE), desde donde traslada información directa a los *Länder* sobre los trabajos y proyectos de los órganos europeos.

En 1957, con el Acuerdo de Lindau, los *Länder* asumieron que la Federación actuara en su nombre y competencia en negociaciones internacionales. Previamente, desde 1949, el *Bundesrat* interviene en las reformas del derecho originario europeo que exijan modificar la GG, para cuya aprobación se exige mayoría de dos tercios en la cámara. Ello fue ratificado por el Tribunal Constitucional Federal Alemán (*Bundesverfassungsgericht* –TCFA–) en la *BVerfG* 89, 115, de 1993, sobre el Tratado de Maastricht, donde se definió a la UE como un *Staatenverbund* (unión de Estados), cuyas competencias solo pueden ampliarse por medio de una modificación de los Tratados con participación de los parlamentos de los *Länder*. Este argumento se sustenta en que las transferencias de soberanía a instancias internacionales pueden perjudicar a la autonomía de los *Länder*.

A este respecto, la llegada del Acta Única Europea (1986) supuso un importante avance en la participación de representantes regionales en los comités consultivos de la Comisión y el Consejo, cuestión que se desarrollaría posteriormente; y años más tarde, junto al Tratado de Maastricht, se modificó el art. 23 GG («artículo UE»). De conformidad con este precepto se requiere la aprobación del *Bundesrat* ante tales transferencias de soberanía. Además, la cámara alta puede presentar acciones al TJUE en condiciones similares a las del *Bundestag* (art. 23.1a GG). En esta línea, también se habilita al *Bundesrat* para designar a un representante de los *Länder* para dirigir negociaciones sobre iniciativas europeas relativas a sus competencias exclusivas (cultura, educación escolar y radiodifusión, art. 23.6 GG), así como nombrar plenipotenciarios para realizar el seguimiento de negociaciones europeas, aunque, en todo caso, tienen obligación de informar a la Federación y al resto de *Länder* y defender los posicionamientos aprobados en la *Europaministerkonferenz*¹⁰. En la práctica, la delegación ante el Consejo se conforma por un representante del Gobierno federal y uno de los *Länder*¹¹.

El art. 23.3 GG dispone que el *Bundestag* y los *Länder* –mediante el *Bundesrat*– participan en asuntos europeos. Ello sucede en la formación de la voluntad de la Federación en tanto el *Bundestag* tuviera que participar «en las correspondientes medidas a nivel nacional»

¹⁰ COLINO CÁMARA, C., «El funcionamiento del federalismo alemán: ¿lecciones para España?», *Informe sobre relaciones España-Alemania*, Madrid (Instituto Real Elcano), 2018, p. 138.

¹¹ ELÍAS MÉNDEZ, C., «Participation of the German Länder and Autonomous Communities in the European Union», en LÓPEZ BASAGUREN, A., y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L., *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Nueva York (Springer), 2013, pp. 203-204.

o por cuanto los *Länder* fueran competentes (art. 23.4). Esto se une al seguimiento y control al Gobierno federal en asuntos de la UE (art. 23.2 GG).

En paralelo, la Federación es competente para «transferir, por vía legislativa, derechos de soberanía a instituciones interestatales» (art. 24.1 GG), para lo que también están facultados los *Länder* previa autorización federal (art. 24.2 GG). Asimismo, tienen derecho a ser consultados antes de que la Federación concluya un tratado que afecte a «la situación particular» de un *Land* (art. 32.2 GG); y, de ser competentes materialmente y por cuanto son sujetos de derecho internacional, también pueden firmar tratados internacionales previa aprobación del Gobierno federal (art. 32.3 GG).

Tras el Tratado de Lisboa se modificaron los arts. 23, 45 y 93 GG, la Ley de cooperación entre Gobierno federal y *Bundestag* en asuntos de la UE y la Ley de cooperación entre Federación y *Länder* en materias de la Unión. Estas reformas contribuyeron decisivamente a la ampliación de los derechos de los *Länder*, cuya base es el reconocimiento del acceso a la información procedente y/o relativa a la UE. Esta mejora de su participación pasa por un reforzamiento del federalismo «ejecutivo», puesto que la representación la ejercen los gobiernos regionales en el *Bundesrat* y no los parlamentos estatales¹², si bien existe una obligación de información del gobierno de cada *Land* con sus respectivas cámaras legislativas.

La implantación del Tratado de Lisboa se produjo mediante la Ley de ratificación, acompañada de la Ley de ampliación de derechos del *Bundestag* y el *Bundesrat* en asuntos europeos. Esta última fue declarada parcialmente inconstitucional por el TCFA en la Sentencia *Lisboa* (*BVerfG*, 2 BvE 2/08, de 2009), puesto que violaba los arts. 23.1 y 38.1 GG al no garantizar con suficiencia el papel de las cámaras en los procesos legislativos y de reforma de los tratados europeos. Esta decisión del TCFA, una de las más relevantes desde que comenzara el proceso de construcción europeo, mostró de nuevo la reticencia del intérprete supremo alemán a la ampliación de competencias de la UE. En ella se remarcaron las fuertes limitaciones del principio de primacía del Derecho europeo, habida cuenta de la cláusula de intangibilidad del art. 79.3 GG, y por cuanto el legislativo alemán solo puede transferir, *ex art.* 23.1 GG, las competencias que la Ley Fundamental de Bonn permite¹³. Con ello se muestra el empeño dogmático del TCFA no solamente por ralentizar el proceso de integración sino, todavía más, por paralizarlo¹⁴.

¹² ARIAS GUEDÓN, S., *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*, Madrid (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2016, pp. 83 y ss.

¹³ ELÍAS MÉNDEZ, C., «Participation of the German *Länder* and Autonomous Communities in the European Union», pp. 207-208.

¹⁴ LÓPEZ CASTILLO, A., «Alemania en la UE a la luz de la Sentencia-Lisboa, de 30 de junio de 2009, del TCFA», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 87, 2009, p. 360. Una visión más deferente con el TCFA en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. J., «Defensa (moderada) de la Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Alemán», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 17, 2011, especialmente, pp. 43-45.

A juicio del Tribunal, la Ley Fundamental establece dos cláusulas que convierten a los Estados miembros de la UE en los «señores de los tratados»: por un lado, una cláusula de integración (*Integrationsklausel*), que permite la creación y vigencia del DUE; por otro, una cláusula de apertura del ordenamiento alemán al europeo (*Europarechtsfreundlichkeit*) en el art. 23.1 GG. Ambas derivan en que no exista una transferencia de la *kompetenz-kompetenz* del Estado a la UE, y ya en la Sentencia sobre Maastricht se negó que el Tratado dotara a la Comunidad de esta competencia. Tras reiterar la doctrina en la Sentencia *Lisboa*, la puso en práctica en la *BVerfG*, 2 BvR 2661/06, de 2010, descartando que la STJUE sobre el caso *Mangold*, C-144/04, incurriera en *ultra vires*¹⁵. En la *BVerfG* 102, 147, de 2000, el TCFA recogió la construcción de Maastricht –aludiendo a argumentos de la célebre *Solange II*, *BVerfG* 73, 339, de 1986– para negar que el TJUE tuviera competencia exclusiva en la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales de la GG –como había reconocido en *Solange I*, *BVerfG*, 37, 271, de 1974–, proclamándose garante de los derechos «en cooperación» con el Tribunal de Luxemburgo. Estas constantes desavenencias se mostraron una vez más en la polémica *BVerfG*, 2 BvE 859/15, del pasado 5 de mayo de 2020, en la que el TCFA consideró desproporcionadas las compras del programa de activos del Banco Central Europeo (PSPP), poniendo en cuestión, no solo la independencia de este, sino también la jurisprudencia del TJUE.

Tras la reforma de 2009, la Ley de Bonn establece dos sistemas de participación de los *Länder* en la UE a través del *Bundesrat* en atención a las materias afectadas por la cesión de soberanía: si se afectan los intereses de los *Länder* en materias de competencia exclusiva o de potestad de legislar, el Gobierno federal «tendrá en cuenta la toma de posición del *Bundesrat*» (art. 23.5 GG); pero si se afectan «en su esencia» las competencias legislativas, la organización administrativa o los procedimientos de los *Länder*, «el punto de vista del *Bundesrat* habrá tenerse en cuenta determinantemente» (art. 23.5 GG).

Para algunos autores¹⁶, este refuerzo de la participación de los *Länder* en la política europea no se ha acompañado de suficientes mecanismos de cooperación y coordinación con el *Bund*, lo que ha contribuido a debilitar la posición negociadora de Alemania dadas las dificultades propias de la búsqueda del consenso. Ello se refleja en el hecho de que hasta la reforma constitucional de 2006 más del cincuenta por ciento de las leyes federales dependían de la aprobación del *Bundesrat*, esto es, del asentimiento de los representantes gubernamentales de los *Länder*¹⁷, lo que en ocasiones ha generado bloqueos políticos de considerable envergadura. Esta situación también ha acentuado el fenómeno de la *Politikverflechtung* –característico del federalismo alemán–, consistente en la existencia de

¹⁵ ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 4.º ed., Madrid (Thomson Reuters Civitas), 2014, cap. V, p. 342.

¹⁶ Por todos, SUSZYCKA-JASCH, M. y JASCH, H. C., «The participation of the German Länder in Formulating EU-policy», *German Law Journal*, vol. 10, n.º 9, 2009, pp. 1252-1253.

¹⁷ ARROYO GIL, A., «El federalismo alemán a comienzos del siglo XXI», *Fundamentos*, n.º 10, 2019, pp. 68-69.

una confusión en términos competenciales y de *accountability* a causa de la necesidad de coordinar políticas entre el *Bund* y los *Länder*, con el consiguiente déficit democrático¹⁸.

La actual tensión entre los *Länder* y el legislador europeo se viene advirtiendo desde hace más de 40 años, cuando ya se preveía que el desarrollo del Parlamento Europeo como cámara legislativa –en la línea en que viene formulado en el Tratado de Lisboa– pondría en cuestión las competencias del *Bundesrat*¹⁹. A tal efecto, el *Bundesrat* dispone del Comité para cuestiones de la UE (*Ausschuss für Fragen der Europäischen Union*), que es responsable de examinar propuestas y documentos de trabajo del Consejo y la Comisión que afecten a los intereses de los *Länder*. De igual modo, la Cámara sobre Asuntos Europeos (*Europakammer*) del *Bundesrat* tiene encomendadas las cuestiones europeas que requieren una respuesta rápida, pudiendo actuar en nombre del Consejo Federal (art. 52.3a GG). Está conformada por miembros del gobierno de los *Länder* y un representante de cada *Land*, generalmente miembro del Consejo. Además, el *Bundesrat* interviene en seis órganos supraestatales con perfil técnico: el Centro Europeo de Investigación y Documentación (EC-PRD), la Asociación de Senados Europeos, la Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo, la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC), la OTAN y la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos.

En paralelo, todos los *Länder* cuentan con dos mecanismos internos relativos a su participación supraestatal: la obligación de que el gobierno del *Land* informe al Parlamento sobre cuestiones trascendentales en materia europea²⁰ y las comisiones parlamentarias para asuntos europeos²¹. Asimismo, la mayor parte de los *Länder* recogen en sus constituciones la cooperación transfronteriza con otras regiones europeas²².

B. Vías externas

Por otro lado, en cuanto a la participación externa es muy relevante el papel de los *lobbies* regionales en la UE. Actualmente hay cerca de 12.600 *lobbies* en el Registro de

¹⁸ Vid. SCHARPF, F. W., *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg (Scriptor Verlag), 1976.

¹⁹ LÓPEZ CASTILLO, A., «Los *Länder* y el proceso interno de adopción de decisiones en asuntos comunitarios», *Estudios Regionales*, n.º 18, 1987, pp. 109-110.

²⁰ Entre otros, art. 25 de la Constitución de Baja Sajonia, art. 28 de Schleswig-Holstein, art. 94 de Brandemburgo o art. 39 de Mecklenburgo-Pomerania Occidental.

²¹ Con diferente nomenclatura, existen comisiones para Europa (Hamburgo, Hesse, o Berlín), comisiones para la integración (*Ausschuss für Integration*, en Baden-Wurtemberg), comisiones para asuntos federales y europeos (*Bundes- und Europaangelegenheiten*, en Baviera o Baja Sajonia), comisiones para Europa y el Mundo (*Ausschuss für Europa und Eine Welt*, en Renania del Norte-Westfalia o Renania-Palatinado).

²² Entre otros, art. 12 de la Constitución de Sajonia o art. 74.a) de la Renania-Palatinado. En este sentido, cabe reseñar que el 7 de junio de 2011 los presidentes de los parlamentos de todos los *Länder* alemanes, *Bundesländer* austriacos y el parlamento de Tirol del Sur (Italia) firmaron en Wolfsburgo una Declaración por unos «*Länder* fuertes en una Europa fuerte» (*Starke Länder in einem starken Europa*), que enfatiza la importancia del principio de subsidiariedad y el rol de la cooperación regional en la toma de decisión.

Transparencia de la UE –común al Parlamento Europeo y la Comisión y cuya inscripción no es obligatoria–. La mayoría de estos grupos de presión e interés pertenecen al sector privado (*business groups*), mientras que solamente un reducido número son organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil. 549 de los 12.600 persiguen o representan intereses regionales, y las instituciones de la Unión se nutren de sus *inputs*, tanto a modo de información como en cuanto a su *expertise*; especialmente en la fase previa a la propuesta de la Comisión en el proceso legislativo. La informalidad de estos procesos y la falta de regulación de los grupos de presión son objeto de crítica frecuente por la doctrina y las agencias de transparencia²³.

De los casi 1.700 *lobbies* alemanes registrados, únicamente 72 defienden intereses regionales: 38 de ellos son entidades públicas o público-privadas creadas por ley y ligadas a los *Länder* (como la Fundación del Patrimonio Cultural Prusiano o el Banco de Inversión y Desarrollo de Baja Sajonia); 13 son *regional structures* (como la Asociación de Rhein-Neckar o la Cámara de artesanía de Frankfurt-Rhein-Main); 6 son asociaciones o redes regionales transnacionales (como la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas) y 15 son otro tipo de organizaciones (como la Cámara de Ingenieros de Renania-Palatinado)²⁴.

Para finalizar, se ha de resaltar que algunos *Länder* también participan directamente en organizaciones supraestatales de cooperación regional²⁵, cuya trascendencia es discutible. Mucho más destacable es el papel de las delegaciones de los *Länder* ante la UE (*Kontakt- und Informationsstelle*), fijadas por la constitución de cada *Land*. Estas oficinas intervienen de dos modos: como fuentes de información desde Bruselas hasta los *Länder* y como transmisoras de intereses regionales desde estos hasta Bruselas, así como en apoyo del respectivo ministro de asuntos europeos del *Land*. Algunos *Länder*, como Baviera, incluso han constituido delegaciones independientes para el parlamento y el Ejecutivo. En el apoyo de todas ellas se instituye el referido Observador de los *Länder*.

2. La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea

A. Vías internas

Frente al predominio de las vías internas en la participación de los *Länder*, las CCAA intervienen en la Unión Europea mayoritariamente a través de vías externas. Con todo, las

²³ A diferencia de Canadá o Estados Unidos, ni la UE ni España ni Alemania tienen normas específicamente destinadas a la regulación de la actividad de los *lobbies* (MULCAHY, S., *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*, Transparency International, 2015, p. 8. Documento en línea: <<https://tinyurl.com/LobbyingInEurope>>. [Consultado el 27/05/2021]). Todos los enlaces a sitios web han sido acortados a través de *tinyurl* para facilitar su acceso.

²⁴ Datos extraídos del Registro de Transparencia de la UE a fecha de 27 de mayo de 2021. Consultable en <tinyurl.com/RegistroTransparenciaUE>.

²⁵ Por ejemplo, el Consejo del Alto Rin, donde se reúnen representantes de Baden-Wurtemberg y Renania-Palatinado con representantes de Alsacia (Francia) y varios cantones del norte de Suiza.

principales vías de participación interna de las CCAA son las relaciones intergubernamentales, especialmente las conferencias sectoriales, y su influencia es notable.

Estas conferencias son órganos multilaterales de cooperación de ámbito material concreto convocadas por el ministro competente en la materia, quien se reúne junto a los respectivos consejeros autonómicos, lo que las convierte en órganos de segundo grado. En las 42 conferencias sectoriales existentes –23 de ellas creadas por ley y todas reguladas por lo dispuesto en los arts. 147 a 152 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector (LRJSP)– predomina el papel de los órganos del poder central, que informan a las CCAA de los anteproyectos de ley, fijan criterios para distribuir los presupuestos territorialmente y fomentan los planes de ayuda y cooperación entre CCAA. La pretensión del legislador fue dotar sus acuerdos de vinculatoriedad, si bien también pueden emitir recomendaciones, lo que contrasta con el sistema alemán, donde las decisiones, que carecen de valor jurídico, tienen una vinculación meramente fáctica basada en la confianza mutua²⁶. Junto a las conferencias sectoriales se encuentran las comisiones bilaterales, una construcción original y exclusiva del sistema autonómico español consistente en reuniones entre el Estado y las CCAA para evitar el planteamiento de recursos de inconstitucionalidad y/o conflictos de competencias al TC.

Es pertinente señalar también el papel de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, que desde su creación en 1985 ha visto aumentadas sus competencias en materia de seguimiento de propuestas legislativas europeas y aprobación de informes y dictámenes de vulneración del principio de subsidiariedad. En uno y otro ámbito, la Comisión Mixta abre la puerta a la participación de los parlamentos autonómicos, si bien la escasa repercusión práctica de las aportaciones realizadas por estos ha desincentivado su participación²⁷, que parece vehicularse de un modo más efectivo a través de sus propias comisiones de asuntos europeos.

Por otra parte, la conferencia de presidentes de tipo vertical, órgano de primer grado, se constituyó en octubre de 2004 como vía de cooperación multilateral de máximo nivel, si bien su uso ha sido escaso hasta la llegada de la crisis de la COVID-19. A la sombra de las conferencias de presidentes, en julio de 2008 se produjo un primer encuentro interautonómico a modo de conferencia horizontal, donde participaron 6 CCAA. Este encuentro, que no puede calificarse de primer grado por no intervenir los presidentes autonómicos, se siguió repitiendo hasta que en las reuniones cuarta y quinta (2009 y 2010), y ya con la participación de todas las CCAA menos el País Vasco, se propuso impulsar una verdadera conferencia horizontal de presidentes, creando la Conferencia de los Gobiernos de las CCAA. No obstante, hasta la fecha todavía no se ha producido ningún encuentro.

²⁶ GARCÍA MORALES, M. J., «Estado autonómico y ¿cultura federal?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 17, 2019, p. 36.

²⁷ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., «La Comisión Mixta para la UE como cauce fundamental de participación de las Cortes Generales en los asuntos europeos», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104, 2018, pp. 605-606.

La conferencia sectorial más relevante en el ámbito de la UE es la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)²⁸, configurada como un mecanismo de coordinación entre CCAA y poder central para fijar posiciones comunes ante la UE en materias en las que las comunidades son competentes. La entrada en vigor de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado impulsó sus funciones «en la elaboración y ejecución de la Acción Exterior en el ámbito de la Unión» (art. 14.4).

El Acuerdo de 1994 de la CARUE sobre la participación interna de las CCAA en asuntos europeos contribuyó a que estas intervinieran tanto en la fase descendente del DUE (ejecución) como en su fase ascendente (formación). Sin embargo, la verdadera participación regional llegó con su Acuerdo de 2004, que permitió que las CCAA comenzaran a intervenir directamente en el COREPER y varias formaciones del Consejo de la UE relacionadas con sus esferas de competencias²⁹.

Las CCAA rotan en la participación cada 6 meses siguiendo el orden de prelación de cada conferencia sectorial. Intervienen tanto en las sesiones del pleno del Consejo, mediante representación del consejero competente por razón de materia (en torno a 30 sesiones al año), cuanto, especialmente, en los 150 órganos preparatorios del Consejo (grupos de trabajo), representadas por técnicos en más de 400 reuniones anuales. Cada representante autonómico es miembro de pleno derecho de la delegación española, por lo que no representa solo a su comunidad, sino a la totalidad de CCAA. Así pues, la posición que defienda debe haber sido acordada por consenso, para lo que se debe mantener un diálogo horizontal con las demás CCAA –mediante la adopción de textos de posición común– y vertical con la Administración General del Estado (AGE) –a través de comunicaciones del Embajador Representante Permanente Adjunto de España antes de cada reunión–³⁰.

²⁸ Constituida el 22 de diciembre de 1988 y regularizada con rango legal mediante la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), nombre que se sustituyó por CARUE en 2010.

²⁹ Primero en las formaciones de educación, juventud y cultura; agricultura y pesca; empleo, política social, sanidad y consumidores; y medioambiente. En 2009 se reformó el Acuerdo añadiendo la participación en el ámbito de consumo (formación de competitividad); y en 2010 también en ordenación del juego. Posteriormente se incluiría el ámbito de deporte.

³⁰ En estrecha conexión, el art. 145.2 CE constituye la referencia para la cooperación horizontal. Estipula que los EEAA pueden prever la celebración de acuerdos de cooperación entre CCAA, previa autorización de las Cortes Generales, y de convenios «para la gestión y prestación de servicios propios». Ni los EEAA ni la jurisprudencia constitucional han diferenciado con claridad ambas vías, residiendo en la vinculatoriedad y precisión de lo firmado la distinción entre una y otra (STC 44/1986, de 17 de abril). La llegada de los EEAA de segunda generación parece haber reactivado esta cooperación horizontal, sobre todo en CCAA limítrofes, aunque no suele abordar la participación conjunta en la UE. Junto a estos convenios hay otros, regulados en los arts. 47 a 53 LRJSP, para la cooperación interadministrativa entre la AGE y una o varias CCAA. En 2019 se firmaron 25.420 (MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL, *Informe sobre los convenios de cooperación Estado-CCAA suscritos durante 2018*, p. 7. Disponible en: <tinyurl.com/ConveniosAGECCAA>. [Consultado el 27/05/2021]). En directa relación, también existen mecanismos de cooperación financiera entre el poder central y las CCAA surgidos a raíz de la STC 13/1992, de 6 de febrero. Se fundamentan en líneas de transferencias y subvenciones del Estado para que las CCAA actúen en su marco competencial. Además, con

Ante las eventuales disfuncionalidades de estos mecanismos, las CCAA han recurrido con frecuencia al TC para preservar su autonomía en materia supraestatal³¹. Así, frente a las primeras Sentencias del TC, muy restrictivas respecto de la participación *ad extra* de las CCAA (STC 17/1991, de 31 de enero), el Constitucional ha considerado que el pleno ejercicio de las competencias autonómicas en ocasiones requiere realizar «determinadas actividades, no ya solo fuera de su territorio, sino fuera de los límites territoriales de España» (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 3; ya apuntado por la STC 68/1993, de 1 de marzo). Sin embargo, lo expuesto no implica que toda acción exterior sea relación internacional, pues las CCAA carecen de *ius contrahendi* (reconocimiento de Estados, declaraciones de guerra, etc.; STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 8), *ius legationis* (representación exterior del Estado; STC 165/1994, de 26 de mayo FJ 5) y competencia en materia de comercio exterior, que corresponde exclusivamente al Estado *ex art.* 149.1.10.º CE (STC 125/1984, de 20 de diciembre), aunque sí pueden promocionar la exportación a través de cámaras de comercio cuando no se afecte el interés general (STC 106/2011, de 20 de junio, FJ 7). Además, desde la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, las CCAA pueden celebrar acuerdos internacionales administrativos y no normativos con terceros, si bien el poder central puede evaluar la adecuación de las políticas autonómicas a las directrices y objetivos fijados por la vía del art. 149.1.3.º CE (STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 5).

Por último, en relación con las vías internas, el Senado español también participa en varios órganos supraestatales de perfil técnico, como la Asociación de Senados Europeos, la COSAC, la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos y el ECPRD. Esta participación, menos relevante que la del *Bundesrat*, tiene el importante condicionante de que la representación de las CCAA en la Cámara Alta española es sustancialmente menor que en el caso alemán.

B. Vías externas

En primer lugar, el principal medio de participación externa en España es la comitología (art. 290 TFUE), entendida como el sistema mediante el que la Comisión se apoya en comités de diálogo con los Estados miembros para ejecutar el DUE. La presencia de las CCAA en esos comités se ha incrementado –especialmente desde el Reglamento UE 182/2011– hasta el punto de que en la actualidad intervienen en 167 de ellos³². Estos comités son foros de diálogo donde representantes de los Estados y funcionarios de la Comisión

carácter consultivo y colaborativo, pueden conformarse comisiones de cooperación bilaterales en cualesquiera materias, incluidas las europeas (arts. 153 LRJSP).

³¹ Un desarrollo pormenorizado en CARMONA CONTRERAS, A. M., «Las comunidades autónomas», en CRUZ VILLALÓN, P. (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española*, Bilbao (Fundación BBVA), 2006, especialmente, pp. 184-206.

³² MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, *Participación de las CCAA en los Comités ejecutivos*. Disponible en: <tinyurl.com/CCAAenUE>. [Consultado el 27/05/2021].

discuten la adopción de medidas en atención a los concretos contextos de cada territorio, por lo que las particularidades propias de los Estados compuestos son especialmente tenidas en cuenta.

En España, una comunidad autónoma puede actuar como representante del Estado en los comités de diálogo que versen sobre materias de las que sea competente. La duración de la representación es generalmente de dos años, y para ejercerla debe esgrimir un interés en la materia, ha de contar con personal técnicamente cualificado y debe tener el apoyo expreso de un número significativo de comunidades. Además, para cada comité se designa una comunidad autónoma suplente. Todo ello se acuerda en la respectiva conferencia sectorial atendiendo a reglas específicas³³.

En un primer momento, la comunidad designada como representante se encarga de la preparación de ideas y propuestas sobre las cuestiones propias del comité, para lo que tiene gran relevancia el diálogo e intercambio de opiniones entre CCAA. Posteriormente, la comunidad representante se coordina con el poder central para fijar una posición común y, en última instancia, puede incluso intervenir en las reuniones del comité, si bien en tal caso, al igual que en la participación en las formaciones del Consejo, habría de informar tanto a la AGE como al resto de CCAA tras cada reunión.

Asimismo, todas las indicaciones genéricas realizadas sobre los *lobbies* estatales alemanes en la UE son igualmente aplicables a los españoles. 58 de los casi 850 grupos de presión españoles inscritos en el Registro de Transparencia tienen intereses regionales. De ellos, 31 son entidades públicas o público-privadas creadas por ley y vinculadas a las CCAA (como el Consejo Audiovisual de Andalucía o el Institut Valencià d'Investigacions Agràries); 16 son *regional structures*, en su mayoría, órganos administrativos ligados a gobiernos autonómicos (como la Agència Catalana de l'Aigua), si bien también existen organizaciones de ámbito territorial superior al de una comunidad autónoma (como la Red Española de Desarrollo Rural); 6 son asociaciones o redes regionales, en ocasiones transnacionales (como la Asociación de Ciudades Mediterráneas –Medcities– o la Comunidad de Trabajo de los Pirineos); y 5 son otro tipo de organizaciones (como la Diputación de Barcelona o Canalink)³⁴.

Como en Alemania, tienen gran relevancia las oficinas y delegaciones de las CCAA ante a la UE, cuya finalidad es facilitar y coordinar la transmisión de información con las instituciones europeas mediante el seguimiento de las propuestas y programas de la Comisión, así como la planificación de visitas institucionales e incluso labores de consultaría y

³³ Vid. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, *Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de Ejecución de la Comisión Europea. Periodo 2018-2021*, 2018. Documento en línea: <tinyurl.com/ReglasComites>. [Consultado el 27/05/2021].

³⁴ Datos extraídos del Registro de Transparencia de la UE a fecha de 27 de mayo de 2021. Consultable en: <tinyurl.com/RegistroTransparenciaUE>.

apoyo al sector privado³⁵. Actualmente, las 17 CCAA tienen oficinas (o delegaciones del gobierno) en Bruselas³⁶, donde se encuentran la mayoría de las instituciones europeas; y todas cooperan informalmente entre sí. En su apoyo y para la canalización de información se creó en 1996 la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE (REPER), cuya principal función es relacionarse con las oficinas autonómicas, bien mediante labores de asistencia, bien mediante la organización de reuniones informativas³⁷. De igual modo, dos funcionarios autonómicos actúan como observadores de asuntos europeos a través de la REPER.

En 2006, con la llegada de la segunda generación de Estatutos de Autonomía (EEAA)³⁸, se ampliaron las vías de participación externa; por un lado, para mostrar los intereses regionales en las instituciones europeas y, por otro, para promover la cooperación con otras regiones europeas con objetivos y pretensiones comunes³⁹. Esta participación

³⁵ Consideración distinta merece el Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (DIPLOCAT), que ha desempeñado un importante rol en la interacción entre Cataluña y la comunidad internacional –especialmente la UE– en el marco del proceso independentista, motivo por el cual se trató de suprimir con la aplicación del art. 155 CE entre octubre de 2017 y junio de 2018.

³⁶ 12 de ellas tienen una sede propia e independiente; otra 5 CCAA (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja y el Principado de Asturias) ubican su oficina en la sede de la REPER.

³⁷ En 2017, último año con datos disponibles, se produjeron 59 reuniones (CONSEJERÍA PARA ASUNTOS AUTONÓMICOS DE LA REPER, *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARUE en 2017*. Disponible en: <tinyurl.com/Informe2017>. [Consultado el 27/05/2021].

³⁸ Según la clasificación de Montilla Martos («Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: Bilateralidad y participación», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 151, 2011, p. 154), lo son el de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de junio) y Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo). Los EEAA de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril), Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero), Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril), Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre), Navarra (LO 7/2010, de 27 de octubre) y Extremadura (LO 1/2011, de 28 de enero) tienen naturaleza híbrida. Los EEAA de Murcia (LO 7/2013, de 28 de noviembre), Castilla-La Mancha (LO 2/2014, de 21 de mayo) y Canarias (LO 1/2018, de 5 de noviembre) no se incluyen en la categoría porque solamente se realizaron reformas materialmente muy específicas (tamaño de la circunscripción electoral, facultad de dictar decretos-leyes...).

³⁹ En paralelo, algunas CCAA (Cataluña, Región de Murcia y Comunidad Valenciana) forman parte de la Asamblea de las Regiones de Europa (AER) que, más allá de la UE, engloba a 35 Estados del continente europeo. Desde su fundación en 1985, las regiones parte de la AER han aunado sus intereses para realizar propuestas al Consejo de Europa y la UE en pro de una mayor representación de los entes territoriales periféricos, si bien con un éxito limitado. Un ejemplo es su informe de posicionamiento remitido a la Convención encargada de la redacción del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. En él se recogían propuestas como el reconocimiento del nivel de gobierno de las regiones, la extensión del principio de subsidiariedad a escala regional y local y la inclusión de políticas de cohesión regional en los objetivos de la UE. Tras el fracaso en la ratificación del proyecto en 2004, algunas de estas ideas fueron tomadas en consideración en el Tratado de Lisboa. Con todo, la compleja armonización de intereses en su seno, sus lógicas de funcionamiento interno y su falta de relevancia práctica lo circunscriben a un limitado conglomerado de regiones que no trasciende de la mera plataforma política. En una línea similar no debe obviarse la participación de Canarias en la Conferencia de Representantes de Regiones Ultraperiféricas (CPRUP), que, a la luz de los arts. 349 y 355 TFUE, reúne anualmente a los presidentes de estas regiones (Azores, Canarias, Guadalupe, Guayana, Madeira, Mayotte, Martinica, Reunión y San Martín) para representar sus intereses comunes ante las instituciones europeas. De igual modo, la Comunidad Valenciana, de acuerdo con el art. 61.3.e) de su Estatuto, interviene en la Asociación

se articula desde tres perspectivas diferentes: en el ámbito de los asuntos relativos a sus competencias o intereses (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Navarra), en el ámbito de las competencias de la comunidad (Comunidad Valenciana) o en el ámbito de las competencias exclusivas de la comunidad (Islas Baleares⁴⁰).

El TC, en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña, admitió esos mecanismos de participación siempre que las CCAA vean afectados sus intereses y sean materialmente competentes para intervenir. Así, aunque la participación debería efectuarse eminentemente a través del poder central, se admite la bilateralidad cuando una comunidad esté afectada en exclusiva (FJ 120), ello en atención a la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1997, de 2 de marzo, de la CARUE, que prevé la existencia de relaciones bilaterales en cuestiones relativas a la participación en la UE «que afecten en exclusiva a una comunidad autónoma o que tengan para esta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica». En todo caso, el TC, que no puede resolver las disputas competenciales que tengan su origen en el DUE (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 3), ha construido una doctrina considerablemente deferente con las CCAA al aclarar los títulos competenciales relativos a su participación en la UE. La misma puede categorizarse en dos sentidos.

En primer lugar, a través de la interpretación restrictiva del art. 149.1.3.º CE, permitiendo que las CCAA se doten en sus EEAA de cierta capacidad de actuación en las relaciones internacionales (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 6 y 8). El ejemplo paradigmático es la referida STC 31/2010, de 28 de junio, donde se consideran compatibles con el art. 149.1.3.º CE varias atribuciones del Estatuto de Autonomía de Cataluña a través de la interpretación extensiva de sus títulos competenciales. Expresamente, se permiten la proyección internacional de la cultura autonómica (FJ 73); la participación de la comunidad en entidades y organismos de ámbito europeo e internacional para el desarrollo del deporte (FJ 80); la firma de acuerdos internacionales sobre políticas de juventud de modo autónomo (FJ 80); la relación de la comunidad con la UE cuando se afecten sus competencias o intereses (FJ 118 –competencia que de modo genérico se incluye en todos los EEAA de segunda generación–); el deber del gobierno de informar a la comunidad de las iniciativas de revisión de los Tratados y el deber de la comunidad de dirigir al gobierno y las Cortes Generales observaciones cuando sus competencias e intereses se vean afectados (FJ 119; también, EEAA Andalucía, art. 223; Islas Baleares, arts. 108 y 109; Extremadura, art. 70.a; y Navarra, art. 68.2); la participación en la formación de la voluntad estatal ante la UE, que será «bilateral» y/o «determinante» si se afectan competencias exclusivas de la comunidad (FJ 120; también, Andalucía, art. 231; Comunidad Valenciana, art. 61.3.b; Islas Baleares, art.

Euromediterránea, donde los Estados miembros de la UE y otros 15 Estados socios cooperan en materia política, económica, medioambiental, energética y migratoria.

⁴⁰ El Estatuto no parece concretar el ámbito material del derecho de participación en asuntos europeos. Sin embargo, al referirse a la participación bilateral y multilateral menciona el «ámbito de las competencias exclusivas», aunque una interpretación literal puede resultar excesivamente restrictiva (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *Informe comunidades autónomas 2017*, 2018, pp. 51-52).

110; Castilla y León, art. 62.1; Aragón, art. 93.1; Extremadura, art. 70.b; y Navarra, art. 68.3); la participación en delegaciones españolas ante la UE, sin privar al Estado de sus «exclusivas facultades de decisión» (FJ 121; también, Andalucía, art. 222; Islas Baleares, art. 111; Extremadura, art. 70.c; y Navarra, art. 68.5); la intervención en los procesos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (FJ 122; también, Islas Baleares, art. 112; Comunidad Valenciana, art. 61.3.a; Castilla y León, art. 62.2; Aragón, art. 93.3; y Navarra, art. 68.5); la participación en la adopción de legislación de desarrollo siempre que se salvaguarde la competencia básica estatal (FJ 123; asumida por todos los EEAA de segunda generación); la legitimación del gobierno autonómico para recurrir ante el TJUE cuando el DUE lo permita (FJ 124; también, Andalucía, art. 238; Islas Baleares, art. 113; Castilla y León, art. 65; Aragón, art. 95; Extremadura, art. 70.d; y Navarra, art. 68.7); la facultad, con respeto a la competencia del Estado, de suscribir acuerdos internacionales para promocionar sus intereses (FJ 126; también, Castilla y León, art. 68; y Navarra, art. 68 bis 2); el impulso de la acción exterior de sus entes locales y organizaciones sociales, culturales y deportivas (FFJJ 128 y 129); y la participación en organizaciones internacionales como la UNESCO, sin que ello implique que se reconozca a la comunidad autónoma condición de sujeto de derecho internacional⁴¹ (FJ 127; también Comunidad Valenciana, art. 61.4; y Castilla y León, art. 67.2).

En segundo lugar, la ejecución del DUE debe llevarla a cabo quien materialmente ostenta la competencia según el reparto interno (SSTC 13/1998, de 22 de enero, FJ 3, o 111/2012, de 24 de mayo, FJ 12, entre otras), por lo que las CCAA pueden ejecutarlo siempre que ni «obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos le[s] atribuyen ni eche[n] cargas innecesarias sobre los administrados» (STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2). Así, aunque el poder central no puede desplazar o sustituir anticipadamente el ejercicio de las potestades de las CCAA (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3), sí puede controlarlas, vigilarlas y «repercutir *ad intra* sobre [ellas] la responsabilidad que en cada caso proceda» y haya asumido previamente el Estado ante la Unión *ex art.* 149.1.3.º CE (por todas, STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 9). El poder central tampoco puede asumir funciones ejecutivas que en virtud de las competencias sobre la materia correspondan a las CCAA en el concreto contexto de la gestión de ayudas europeas, pero sí puede coordinar y resolver las solicitudes que las CCAA hagan a la Unión (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4). En directa conexión, todos los EEAA de segunda generación recogen la

⁴¹ Esta cuestión ha provocado tensiones que perduran hasta la reciente STC 135/2020, de 23 de septiembre, donde el TC declaró inconstitucional parte del Plan estratégico 2019-2022 de acción exterior y relaciones con la UE de la Generalitat de Cataluña. La decisión se fundó en que su vigencia dañaría la imagen internacional de España, pues el Plan, en lo declarado inconstitucional, perseguía «dar a la comunidad autónoma una apariencia de subjetividad internacional» y «una participación que no se limita a promover intereses en este ámbito directamente relacionados con el ejercicio de las competencias propias», razones por las que «supera el límite que supone la proyección exterior de las estatutariamente asumidas y afecta al principio de unidad de acción en el exterior previsto en el art. 3.2.a) de la Ley 2/2014, conforme al art. 149.1.3º CE» (FJ 7). Con todo, ello no es óbice para que las CCAA cooperen y se relacionen con otras regiones europeas (*vid.* art. 239 EA Andalucía o art. 66 EA Castilla y León).

concepción descendente de la subsidiariedad, referida a la toma de decisiones en proximidad a la ciudadanía (Andalucía, arts. 90 y 237; Aragón, arts. 85 y 93; Castilla y León, arts. 43, 48, 55 y 62; Cataluña, Preámbulo y arts. 84 y 188; Comunidad Valenciana, arts. 61, 64 y 70; Extremadura, art. 59; e Islas Baleares, art. 112). Sin embargo, esto no supone una nueva competencia (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 14).

III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTA DE REFORMULACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Aunque la Unión Europea ha ido superando su «ceguera federal» (*Landesblindheit*), la participación de los entes territoriales periféricos todavía debe perfeccionarse. Así, pese a que en las últimas décadas se han mejorado los procedimientos de participación regional de España y Alemania en la UE, no puede obviarse la difícil articulación y la ocasional falta de eficiencia de muchos de los mecanismos existentes.

La participación de los entes territoriales periféricos en la UE es positiva y potencia los beneficios propios de la distribución territorial del poder. Desde una concepción utilitarista, facilita la maximización de las preferencias de los habitantes por medio de su representación regional, conocedora de sus concretas necesidades territoriales y poblacionales⁴². Además, esta participación ascendente contribuye al desarrollo de los bienes públicos por la competitividad interregional y mejora el reparto de los fondos europeos de solidaridad (especialmente, FEDER, FEADER y FSE), pues, en línea con las tesis de Mill, la participación en políticas públicas de *Länder* y CCAA permitiría expresar sus particularidades ante las instancias supraestatales. También se fomenta con ella la innovación de mecanismos extrapolables a otras regiones para la afrenta de los embates de la globalización, cuestión que se ha constatado durante la presente crisis sanitaria y motivo por el cual se considera a los estados federados como «laboratorios de democracia»⁴³. Además, debido al reparto de poderes, se fortalece el principio democrático limitando la corrupción, reforzando la *accountability* y previniendo el abuso de poder⁴⁴. Un último motivo a favor de la participación regional ascendente, de acuerdo con la construcción de Tocqueville, es que mejoraría la defensa de los intereses políticos y aumentaría los puntos de acceso a la Unión Europea a disposición de la ciudadanía. Sin embargo, esta participación debe realizarse en el marco de la imprescindible coordinación entre el poder central y sus entes territoriales, pues el primero no puede verse debilitado por la actuación de sus regiones, que han de reivindicar sus intereses en conciliación con el interés general del Estado, nunca de forma unilateral y/o pernicioso.

⁴² Vid. BUCHANAN, J., «Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform», *Publius*, vol. 25, n.º 2, 1995, pp. 19-27.

⁴³ Voto particular del Juez Brandeis, *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 1932.

⁴⁴ INMAN, R., «Federalism's Values and the Value of Federalism», *CESifo Economic Studies*, vol. 53, n.º 4, 2008, pp. 522-560.

Lo analizado en los apartados anteriores nos permite concluir que, debido a los sistemas de reparto competencial, existen mecanismos de participación internos y externos utilizados tanto por España como por Alemania –con diferente o igual intensidad– y otros exclusivos de uno de los dos países.

En primer lugar, hay dos mecanismos comunes de participación externa utilizados con similar intensidad por CCAA y *Länder*: las oficinas o delegaciones ante órganos europeos en Bruselas y la interacción de los *lobbies* de entidades públicas regionales en la Comisión y el Consejo. Existen dos modos de intervención comunes pero utilizados más intensamente en España que en Alemania: primero, la comitología, que en el sistema español es el mecanismo más importante y en el germano se comparte entre *Länder* y Gobierno federal; y segundo, la participación en organizaciones supraestatales de cooperación regional, como la CPRUP (Canarias), la Asociación Euromediterránea (Comunidad Valenciana) o el Consejo del Alto Rin (Baden-Wurtemberg y Renania-Palatinado), si bien su eficacia es discutida. A la inversa, hay una figura común pero más efectiva en Alemania: el Observador de los *Länder*, cuyo homónimo español son los observadores de asuntos europeos; y también es posible hallar competencias comunes de *Länder* y CCAA con EEAA de segunda generación que son más efectivas en Alemania que en España (bilateralidad negociadora, cooperación interregional supraestatal y legitimación gubernamental regional ante el TJUE).

En segundo lugar, existe una vía de participación externa exclusiva de Alemania: la posibilidad de que los *Länder*, por cuanto son sujetos de derecho internacional, firmen acuerdos con terceros Estados en el ámbito de sus competencias. En España algunos EEAA lo recogen en materias meramente administrativas.

En tercer lugar, hay siete vías comunes de participación interna: el derecho de *Länder* y CCAA a acceder a información procedente de la UE en el ámbito de sus competencias; las conferencias verticales de presidentes, con distinciones en su frecuencia de convocatoria y relevancia, mayor en Alemania; las conferencias verticales de ministros (EMK en Alemania y CARUE en España), con diferente trascendencia y densidad regulatoria; las conferencias de tercer grado, que en ambos Estados sirven como órganos preparatorios para las otras dos conferencias; los mecanismos de cooperación financiera y, con diferente nomenclatura, las comisiones bilaterales de cooperación; la participación de representantes regionales ante la UE (consejeros autonómicos en España y Observador de los *Länder* en Alemania); y la participación mediante la Cámara Alta en órganos internacionales (Asociación de Senados Europeos, ECPRD...).

En cuarta instancia, existe un mecanismo de participación interna que se da solo en España: las comisiones bilaterales, destinadas a evitar ulteriores acciones ante el TC. Por su parte, existen cinco vías de participación interna exclusivas del sistema alemán: la necesidad de consulta previa a los *Länder* antes de firmar tratados que afecten a sus circunstancias particulares; el nombramiento de plenipotenciarios de los *Länder* para seguir las negociaciones europeas y dirigir las en materias de su competencia exclusiva; las conferencias de presiden-

tes de tipo horizontal; las conferencias ministeriales de tipo horizontal; y la participación a través del *Bundesrat*. Esta última cuestión, una de las más trascendentales, se traduce en siete vías: la posibilidad de que la Cámara presente acciones ante el TJUE; su intervención obligatoria en la formación de la voluntad federal en materias europeas de competencia de los *Länder*; su control y seguimiento al Gobierno federal en materias europeas; la toma en consideración de su posición ante transferencias de soberanía a instancias supraestatales (determinante si se afecta la esencia de las competencias de los *Länder*); su Comité para cuestiones de la UE, encargado del examen de los documentos de trabajo europeos que afecten a los *Länder*; su Cámara sobre Asuntos Europeos, especialmente relevante en el caso de acciones urgentes; y su obligatoria aprobación por mayoría cualificada de las modificaciones de los tratados europeos que requieran reformar la GG.

A la luz de esta categorización es pertinente afirmar que ninguna forma de participación (interna o externa) es necesariamente mejor que la otra; y el uso de cada una de ellas dependerá de las concretas necesidades existentes, el reparto competencial y el sistema institucional de cada Estado. Esto nos faculta a formular dos reglas de doble condicionalidad sobre la participación de los entes territoriales periféricos en la UE:

Primero: A mejor articulación de las vías internas de participación, menor uso de las vías externas; y a menor uso de las vías externas, menos complejidad y confusión se añade al sistema jurídico-institucional de la UE.

Segundo: A mayor perfeccionamiento en la regulación de la participación, más efectiva es esta; y a mayor efectividad de la participación, mejor y menos problemática es la ejecución e implementación del DUE a nivel subestatal.

Expuestas estas reglas, en España parece necesario evaluar la carencia de vías internas de participación efectiva a la luz de una Cámara Alta disfuncional y la ausencia de reformas constitucionales en la materia, mientras que en Alemania es preciso comprender la fuerte participación interna de los *Länder* en atención a su modelo de bicameralismo. Asimismo –y como es lógico–, el porqué de la articulación de unas y otras vías se halla también en la tradición constitucional e institucional de ambos Estados.

En relación con las propuestas tanto centrípetas como centrífugas de reforma, la mejora participativa de las CCAA no parece requerir de un fortalecimiento de los mecanismos externos, sino que se dilucida como más adecuado el refuerzo de las vías internas del sistema autonómico (impulsar la Conferencia de Gobiernos de las CCAA, fijar encuentros anuales en el reglamento de la CARUE, fomentar las vías multilaterales...). Todo ello resultaría coherente con la ya compleja arquitectura institucional de la UE. Para esto es imprescindible generar una cultura federal basada en la confianza, la solidaridad y la cooperación; lo que a su vez requiere de una distribución territorial del poder más clara y verdadera lealtad constitucional. Por contrapartida, en el federalismo alemán podría resultar de interés potenciar la comitología, si bien partiendo de una doble premisa: los *Länder* no deben descoordinarse ni entre sí ni con el poder central, y no se puede generar confusión normativa ni *ad intra*, en

Alemania, ni *ad extra*, en la UE. A ello podría añadirse la creación de un mecanismo similar a las comisiones bilaterales españolas ante conflictos entre *Bund* y *Länder* en cuestiones de índole supraestatal –o en cualesquiera otras–, pues actualmente son resueltos directamente por el TCFA (art. 93.1.3 y 4 GG).

Uno de los principales motivos que justifican la menor participación interna de las CCAA es el inequívoco rol del *Bundesrat* como cámara de representación territorial, que, a diferencia del Senado español, permite y fomenta la intervención de los *Länder* a través de él. A este respecto, resultaría de interés corregir las deficiencias de la cámara, una discutida circunstancia que, sin ser objeto de este estudio, no puede omitirse por la citada evidencia empírica de disfuncionalidad del bicameralismo imperfecto español. Podría resultar propicio reforzar el rol territorial de la cámara modificando el modo de designación de los senadores, pasando del actual sistema mixto –que simbiotiza los modelos austriaco y norteamericano con un procedimiento doble– al sistema alemán. Igualmente, cabría introducir mecanismos que permitieran la interconexión vertical y horizontal de las CCAA, no solo mediante la creación de organismos en la línea del Comité para cuestiones de la UE y la Cámara sobre Asuntos Europeos del *Bundesrat*, sino también haciendo verdaderamente efectivos el control de la subsidiariedad y la toma en consideración de las posiciones autonómicas en la formación de la voluntad estatal, tal y como recogen los EEAA de segunda generación e infructuosamente pretende la Comisión Mixta para la Unión Europea. También sería de interés constitucionalizar las conferencias sectoriales, los convenios horizontales entre CCAA –sin control estatal, pero con comunicación a las Cortes Generales, reduciendo la primacía del poder central–, y, de estimarse procedente, la participación de las CCAA en los órganos del Estado que tengan trascendencia en la UE⁴⁵.

En paralelo, parece oportuno impulsar la Conferencia de los Gobiernos de las CCAA como medio de coordinación horizontal. También puede resultar provechoso fomentar las vías multilaterales –horizontales y verticales– para evitar asimetrías, restringiendo la bilateralidad a lo imprescindible (por ejemplo, para atender a las particularidades del régimen foral en el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros –ECOFIN–). A este respecto, la flexibilidad e informalidad de la conferencia de presidentes podría modificarse para actuar sobre la base del consenso –e incluso la unanimidad en materias de mayor sensibilidad–, y estableciendo reuniones periódicas, al menos anualmente. El obligado uso de esta figura a raíz de la presente crisis sanitaria debe servir de impulso para ello. Asimismo, parece oportuno fijar encuentros anuales en el reglamento de la CARUE, pues la cambiante voluntad política de los últimos años ha causado impases considerablemente perjudiciales y de difícil justificación en términos institucionales.

Estas reformas, sin embargo, están sujetas a tres condiciones que trascienden lo jurídico y distan de ser de fácil alcance: lealtad constitucional de todas las CCAA, una reconfigu-

⁴⁵ Vid. AJA FERNÁNDEZ, E., *et al.*, «Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico», *Informe Comunidades Autónomas 2015*, 2016, especialmente, pp. 78-79.

ración de los partidos nacionalistas-independentistas y concebir la representación en clave territorial y no partidista, para lo que resulta esencial la cultura de la coalición y el acuerdo en y entre los parlamentos autonómicos y las Cortes Generales⁴⁶. A estas consideraciones se debe añadir un apunte determinante de constatación empírica: las CCAA son heterogéneas y, dentro del respeto a las bases constitucionales de igualdad de los arts. 138.2 y 139.1 CE, no todas ostentan las mismas aptitudes de actuación y coordinación, por lo que las posibilidades de participación en asuntos europeos difieren en función de sus capacidades técnicas, económicas y organizativas. De este modo, parece evidente que el potencial participativo de las ciudades autónomas, con menos de 90.000 habitantes, es menor que el de Cataluña, con más de 7,5 millones. Además, hay elementos económicos –como el régimen foral– y geográficos –como la insularidad– que influyen en los intereses y pretensiones de las CCAA.

IV. CONCLUSIÓN

Los modos de participación de los entes territoriales periféricos en la Unión Europea están condicionados por la distribución competencial y el sistema institucional de cada Estado, lo que deriva en que, en ocasiones, resulten disfuncionales, asimétricos y heterogéneos.

A lo largo de este trabajo se ha tratado de evidenciar que existen dos vías para la participación ascendente de los entes territoriales periféricos en la UE, y que ambas puedan coexistir y complementarse: la vía interna, cuyo ejemplo paradigmático es el federalismo alemán; y la vía externa, mayoritariamente seguida en España. El sistema federal alemán articula vías de cooperación interna entre los *Länder* con base en las relaciones intergubernamentales, lo que junto al incomparable rol del *Bundesrat* en la representación territorial permite que los intereses de cada *Land* sean fehacientemente reflejados a nivel europeo. Por su parte, el sistema autonómico español está basado especialmente en la comitología, y de forma residual en las relaciones intergubernamentales verticales, sobre todo, las conferencias sectoriales. Ello evidencia que las formas de participación no quedan a discreción de cada ente, sino que vienen determinadas –o, al menos, fuertemente influenciadas– por el ordenamiento interno.

Sea interna o externa, la participación de los entes territoriales periféricos en la UE debe tornarse útil y efectiva tanto para cada región en particular cuanto para el conjunto de las regiones europeas. Solamente así puede alcanzarse el fin de los Estados compuestos integrados en la Unión: mantener la unidad respetando la diversidad territorial. De este modo, escuchar la voz de las regiones resulta esencial para la necesaria profundización de la integración europea en un momento tan crítico como el presente, en el que a la actual crisis sanitaria se añade la inmanente coyuntura económica de decrecimiento, la cuestión

⁴⁶ ARAGÓN REYES, M., «La reforma del Estado Autonómico: mejora y no sustitución del modelo», *Fundamentos*, n.º 10, 2019, pp. 201 y 206-207.

migratoria, la realidad globalizadora, la emergencia climática, la situación *posbrenxit* y la deriva nacionalpopulista y euroescéptica de algunos Estados parte.

No parece imprescindible crear nuevos y revolucionarios mecanismos externos ni llevar a cabo reformas constitucionales de enorme entidad. Todo lo contrario: resultaría más oportuno, coherente y eficaz reforzar los instrumentos internos de participación ya existentes, pues el optimismo de la voluntad de representar a la Europa de las regiones debe compensarse con el pesimismo de la razón derivado de la ya compleja UE. De este modo, solo una correcta interrelación entre el poder central y los entes territoriales periféricos permitirá dar cumplimiento al lema de la Unión: *In varietate concordia*.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E., *et al.*, «Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico», en *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Barcelona (Instituto de Derecho Público), 2016, pp. 71-83.
- ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 4.^a ed., Madrid (Thomson Reuters Civitas), 2014.
- ARAGÓN REYES, M., «La reforma del Estado Autonómico: mejora y no sustitución del modelo», *Fundamentos*, n.º 10, 2019, pp. 183-213.
- ARIAS GUEDÓN, S., *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*, Madrid (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2016.
- ARROYO GIL, A., «El federalismo alemán a comienzos del siglo XXI», *Fundamentos*, n.º 10, 2019, pp. 57-86.
- BUCHANAN, J., «Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform», *Publius*, vol. 25, n.º 2, 1995, pp. 19-27.
- CALLANAN, M. y TATHAM, M., «Territorial interest representation in the European Union», *Journal of European Public Policy*, n.º 21, vol. 2, 2013, pp. 188-210.
- CARMONA CONTRERAS, A. M., «Las comunidades autónomas», en CRUZ VILLALÓN, P. (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española*, Bilbao (Fundación BBVA), 2006, pp. 175-220.
- COLINO CÁMARA, C., «El funcionamiento del federalismo alemán: ¿lecciones para España?», en *Informe sobre relaciones España-Alemania*, Madrid (Real Instituto Elcano), 2018, pp. 131-140.

- CONSEJERÍA PARA ASUNTOS AUTONÓMICOS DE LA REPER, *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARUE en 2017*. Disponible en: <tinyurl.com/Informe2017>. [Consultado el 27/05/2021].
- D'ATENA, A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino (Giappichelli), 2007.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., «La Comisión Mixta para la UE como cauce fundamental de participación de las Cortes Generales en los asuntos europeos», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104, 2018, pp. 593-612.
- ELÍAS MÉNDEZ, C., «Participation of the German Länder and Autonomous Communities in the European Union», en LÓPEZ BASAGUREN, A., y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L., *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Nueva York (Springer), 2013, pp. 201-218.
- GARCÍA MORALES, M. J., «Estado autonómico y ¿cultura federal?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 17, 2019, pp. 34-37.
- INMAN, R., «Federalism's Values and the Value of Federalism», *CESifo Economic Studies*, vol. 53, n.º 4, 2008, pp. 522-560.
- KÖLLING, M. y GAMARRA CHOPO, Y., «Relaciones de los entes subestatales con la UE en la era post-Lisboa: una aproximación desde la práctica española y alemana», en TUDELA ARANDA, J. *et. al.* (coord.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis*, Zaragoza (Manuel Giménez Abad), 2015, pp. 251-285.
- KROPP, S., *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden (VS Verlag), 2010.
- LÓPEZ CASTILLO, A., «Los Länder y el proceso interno de adopción de decisiones en asuntos comunitarios», *Estudios Regionales*, n.º 18, 1987, pp. 93-120.
- LÓPEZ CASTILLO, A., «Alemania en la UE a la luz de la Sentencia-Lisboa, de 30 de junio de 2009, del TCFA», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 87, 2009, pp. 337-360.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», en *Informe comunidades autónomas 2017*, Barcelona (Instituto de Derecho Público), 2018, pp. 41-81.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. J., «Defensa (moderada) de la Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Alemán», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 17, 2011, pp. 32-45.

- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, *Participación de las CCAA en los Comités ejecutivos*, 2018. Disponible en: <tinyurl.com/CCAAenUE>. [Consultado el 27/05/2021].
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, *Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de Ejecución de la Comisión Europea. Periodo 2018-2021*, 2018. Disponible en: <tinyurl.com/ReglasComites>. [Consultado el 27/05/2021].
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL, *Informe sobre los convenios de cooperación Estado-CCAA suscritos durante 2018*, de julio de 2019. Disponible en: <tinyurl.com/ConveniosAGECCAA>. [Consultado el 27/05/2021].
- MONTILLA MARTOS, J. A., «Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: Bilateralidad y participación», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 151, 2011, pp. 153-199.
- MULCAHY, S., *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*, Transparency International, 2015. Disponible en: <<https://tinyurl.com/LobbyingInEurope>>. [Consultado el 27/05/2021].
- ROIG, E., «La Conferencia de Presidentes de los Länder en Alemania» en AJA FERNÁNDEZ, E. (coord.), *Informe sobre la Conferencia de Presidentes*, Barcelona (Instituto de Derecho Público), 2004, pp. 2-5.
- SCHARPF, F. W., *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg (Scriptor Verlag), 1976.
- STEIN, M. y TURKEWITSCH, L., «Una evaluación de la gobernanza multinivel: Alemania versus Reino Unido», en LACHAPELLE, G. y OÑATE, P. (eds.), *Federalismo, 'devolution' y gobernanza multinivel*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2017, pp. 35-58.
- SUSCYCKA-JASCH, M. y JASCH, H. C., «The participation of the German Länder in Formulating EU-policy», *German Law Journal*, vol. 10, n.º 9, 2009, pp. 1215-1256.