

La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA.—2.1 Las razones de una demanda.—2.2. La integración de las Comunidades en las instituciones españolas en Bruselas.—2.2.1. La participación autonómica en los grupos de trabajo de la Comisión.—2.2.2. La Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER.—2.2.3. La participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo.—2.3. La participación autonómica en el Consejo de Ministros.—2.4. El Comité de las Regiones.—III. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES.—3.1. Las organizaciones con incidencia en materias autonómicas.—3.2. Las federaciones deportivas internacionales.—IV. COROLARIO.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 149.1.3.^a de la Constitución establece de manera categórica que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado. Por eso, después de leer ese artículo constitucional y el título de mi trabajo, el famosísimo jurista persa que inmortalizara Pedro Cruz Villalón podría pensar en una respuesta breve y categórica para explicar la presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales: ninguna. Sin embargo, el despliegue del Estado autonómico ha conllevado una amplia actividad exterior de las Comunidades con un gran número de manifestaciones: promoción económica en el extranjero, representación exterior permanente, cooperación con poderes públicos extranjeros, incluyendo la firma de acuerdos exteriores, la capacidad reconocida en los Estatutos de instar al Gobierno para que negocie tratados, etc.¹ En lo que es su última evolución

★ Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Granada.

¹ Por toda la doctrina que ha expuesto este despliegue, cfr. Francisco Fernández Segado, «La acción exterior y las Comunidades Autónomas», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002, pp. 344-424. Sobre las posibilidades de incluir la acción exterior en los Estatutos cfr. Pablo Pérez Tremps, «La acción exte-

por el momento, las reformas estatutarias que se están tramitando en buena parte de España en esta VIII Legislatura de las Cortes, se formalizan estas prácticas en las propuestas de nuevos Estatutos².

En todo ese conjunto de actividades no podía estar ausente la participación —de una forma u otra— en las organizaciones internacionales. Muy especialmente en la Unión Europea, ese objeto político no identificado —en definición feliz de Jacques Delors— cuya naturaleza hace correr ríos de tinta entre los académicos y que, a tenor de la dicción literal del artículo 93 de la Constitución, no cabe duda de que es una organización internacional³. Evidentemente, sus especiales características obligan a darle un tratamiento propio y sustantivo, separado de la participación en las demás organizaciones. Para terminar esta introducción que ya se alarga demasiado, creo que debo señalar que al abordar el estudio de este tema no hay que limitarse a los textos jurídicos ya aprobados, sino que hay que adentrarse en ciertas discusiones políticas que tienen una incidencia clara y directa sobre la participación actual de las Comunidades en las organizaciones internacionales y permiten vislumbrar cuál puede ser su evolución futura.

II. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Las razones de una demanda

La evolución política y jurídica de las instituciones creadas por el Tratado de Roma en 1957 demostró muy pronto que la Comunidad Económica Europea no era una organización internacional al modo clásico, sino que se convertía en lo que hoy denominamos una institución supranacional, con capacidad para adoptar normas directamente vinculantes para los ciudadanos y para todos los poderes públicos de los Estados miembros, al mismo tiempo que afectaba las competencias no sólo de los órganos centrales (del Estado

rior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, pp. 351-387.

² Hasta la fecha (abril 2006) la única proposición de reforma completamente aprobada por las Cortes ha sido la del Estatuto de la Comunidad Valenciana, ya aceptada por las Cortes Valencianas el 27 de marzo de 2006. Por eso, el Estatuto valenciano va a pasar de no mencionar para nada este asunto a incluir dos títulos, el sexto, dedicado a las «Relaciones con la Unión Europea», y el séptimo, a la «Acción Exterior», ambos títulos constan de un solo artículo, si bien en ellos se recogen extensamente todas las prácticas a las que me refiero en el texto (*BOCG, Sección Cortes Generales*, serie A, núm. 241, de 13 de marzo de 2006, pp. 1 y ss.). La propuesta de reforma del Estatuto catalán aprobada por la Comisión Constitucional del Congreso incluye en el Título V, «De las relaciones institucionales de la Generalitat», el Capítulo II, dedicado a las «Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea», y el III, a la «Acción exterior de la Generalitat» (*BOCG, Congreso de los Diputados*, serie B, núm. 210-4, de 22 de marzo de 2006, pp. 291 y ss.).

³ Cfr. la clásica opinión de Manuel Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, 14.ª ed., Tecnos, Madrid, 2006, pp. 648 y ss. También, Albert Galinsoga, *La naturaleza jurídica de la Unión Europea en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa*, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, vol. 5, núm. 2, febrero de 2005.

aparato, según la terminología clásica), sino de todos los demás poderes públicos (del Estado institución).

Por eso, no es de extrañar que los poderes públicos subestatales empezaran muy pronto a reclamar algún tipo de participación en la toma de decisiones en la Comunidad Económica Europea, controlada exclusivamente por los representantes estatales. Esta reclamación se hizo, simultáneamente, en los niveles estatales y en los europeos. Así, por ejemplo, los *Länder* alemanes criticaron en la década de 1950 la *Landesblindheit* o ceguera regional de la propia CECA y la misma Asamblea Parlamentaria Europea demandó en fecha tan temprana como el 9 de mayo de 1960 una representación regional en el seno de las Comunidades Europeas⁴. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucedió en el Consejo de Europa, donde se creó en 1960 la Conferencia Europea de Poderes Locales, la Comunidad se mostró durante mucho tiempo reluctantante a incluir en sus instituciones a los entes subestatales. El hecho de que en la actualidad las regiones hayan encontrado un hueco en la Unión, no por eso los Estados han perdido su papel preponderante en el entramado institucional europeo⁵.

El primer atisbo de un reflejo subestatal en la organización de la Comunidad Europea se produjo en junio de 1988 cuando la Comisión —respondiendo a una nueva resolución del PE de 1984— estableció el Consejo Consultivo de los entes regionales y locales adscrito a la Dirección General XVI. De esa forma, se reflejaba orgánicamente cierto regionalismo comunitario funcional relativo al desarrollo económico y la solidaridad interterritorial⁶. Pero en el plano de los Tratados hubo que esperar a 1992, cuando el Tratado de Maastricht realizó la mayor apertura para las regiones que hasta la fecha se ha producido en la Unión, reconociendo algunos mecanismos para su participación tanto directa, en cuanto tales regiones (el Comité de las Regiones), como en cuanto representantes de los Estados en que forman parte (posibilidad de que sean representantes regionales los que representen al Estado en el Consejo de Ministros). A estas dos vías *europneas* se debe unir la par-

⁴ Por toda la doctrina de los países fundadores que ha estudiado la relación entre Regiones y la Unión desde la creación de la CECA, cfr. Antonio d'Atena, *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Giuffrè, Milán, 1981; trabajo en cierta forma continuado en *La Regioni dopo il bing bang*, Giuffrè, Milán, 2005, pp. 231 y ss. La conocida expresión *Landesblindheit der Gemeinschaft* se debe a Hans-Peter Ipsen, «Als Bundesstaat in der Gemeinschaft», en E.V. Caemmerer, H. J. Schlochauer y E. Steindorff (eds.), *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, FS Hallstein, Frankfurt, 1966, pp. 248-256. Siguiendo a la mayoría de la doctrina italiana, he preferido traducir *Landesblindheit* por «ceguera regional» mejor que por la más usual «ceguera federal», porque de esa forma se señala claramente que el problema de *visión* de la Unión se refiere a los entes subestatales, pero no a los propios Estados, señores de los tratados, según la conocida expresión usada por el Tribunal Constitucional Federal alemán en su Sentencia de 12 de octubre de 1993 sobre el Tratado de Maastricht.

⁵ Cfr. Pedro CruzVillalón, «Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa», en *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Trotta, Madrid, 2004, pp. 93 y ss.

⁶ Cfr. H. W. Armstrong, «The role and evolution of European Community regional policy», en B. Jones y M. Keating (eds.), *The European Union and the regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 23 y ss.

ticipación autonómica en las instituciones españolas en Bruselas. Empecemos por este ámbito nacional, considerado por la mayoría de la doctrina como *la arena* en la que verdaderamente se juega la partida regional⁷.

2.2. La integración de las Comunidades en las instituciones españolas en Bruselas

Como es de sobra conocido, la Unión Europea es una organización de Estados, de tal forma que la participación en sus diversas instituciones corresponde a sus Estados miembros, lo que supone que los entes autónomos de los Estados compuestos sólo podrán participar en la elaboración del Derecho europeo integrados en el seno de su representación estatal y según disponga su propio Derecho interno, según el consabido principio de la autonomía institucional de cada Estado. La Constitución española, que no menciona a la Unión, nada dispone sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas ni en la forma en que se constituye la voluntad española dentro de la Unión, e igual silencio han mantenido los Estatutos de Autonomía, con la excepción del artículo 37.2 del canario⁸.

Los mecanismos ordinarios de participación de las Comunidades en la formación de la voluntad estatal son muy insatisfactorios, comenzando por el Senado, cámara de representación territorial según el artículo 69 de la Constitución⁹. Por eso y por el papel de dirección de los poderes ejecutivos en los

⁷ Cfr. Enoch Albertí, «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución Europea», en Enoch Albertí y Eduard Roig, *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 450, y Ana Carmona Contreras, «Las Comunidades Autónomas», en Pedro Cruz Villalón (dir.), *Hacia la europeización de la Constitución Española*, FBBVA, Madrid, 2006.

⁸ Sin duda la redacción que se le dio en 1997 a este artículo fue muy importante políticamente, pero un tanto vacía de contenido jurídico, pues se trata de un reenvío a la ley estatal: «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.» La Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobada ya por las Cortes Generales, lo regula en términos mucho más expeditivos, estableciendo en su artículo 61.3:

«La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado:

a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea.

b) Tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias de la Comunitat Valenciana. También a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente.

c) Tendrá al President de la Generalitat como representante de la Comunitat Valenciana en el Comité de las Regiones.

d) Ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias.

e) Podrá participar, de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea.»

⁹ Cfr. por todos los numerosos trabajos académicos, debates doctrinales y propuestas, el documentado trabajo de José María Morales Arroyo, *Informe sobre la Reforma del Senado. Un análisis sobre la Cámara Alta*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2005.

sistemas autonómicos, desde la incorporación de España a la entonces Comunidad Europea se buscó una forma de participación específica de los Ejecutivos, y así surgió la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), regulada por la Ley 2/1997, pero con una existencia previa que se remonta a 1988, cuando era un foro informal, y a 1992, cuando se institucionalizó¹⁰. Como la CARCE es una estructura nacional, únicamente se tratarán aquí sus acuerdos que posibilitan la participación autonómica en la Unión Europea, sin entrar en su más bien desangelado funcionamiento cotidiano, debido —entre otras razones— a la inoperancia del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos a través de las conferencias sectoriales¹¹. Tampoco me detendré en el esfuerzo doctrinal, por encontrar fórmulas especiales para dar cabida a ciertas asimetrías competenciales o demandas particulares, que ha dado lugar a la formación de tres comisiones bilaterales para el País Vasco, Cataluña y Canarias¹².

2.2.1. *La participación autonómica en los grupos de trabajo de la Comisión*

En el seno de la misma CARCE se adoptaron en 1996 dos Acuerdos relevantes para permitir la participación de las Comunidades en la Representación Permanente Española ante la Unión Europea (REPER) y en la estructura interna de la Comisión. El primer Acuerdo de la CARCE, de 16 de junio, permitía la participación de las Comunidades en los Comités técnicos que tiene la Comisión para preparar sus decisiones. La Administración Central y las Comunidades pactaron la participación de éstas en 55 Comités de los más de 400 de que dispone la Comisión, para lo cual dos representantes autonómicos, en nombre de todas las demás, acudirían con el representante estatal en cada uno de esos comités. En diciembre de 2002 se «logró un acuerdo prácticamente definitivo»¹³ para aumentar la participación autonó-

¹⁰ Sobre su origen y evolución cfr. Antonio Calonge Velázquez, «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)», *REA*, núm. 2-3, 2002, pp. 199 y ss.

¹¹ Cfr. José Martín y Pérez de Nanclares, «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma», *DT*, núm. 55/2004, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/146.asp>, pp. 5 y ss. Sobre las conferencias en general, *vid.*, por toda la doctrina, Javier Corcuera Atienza, «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las Conferencias Sectoriales», en Alberto Pérez Calvo (comp.) *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 49 y ss.

¹² Eduard Roig Molés, «Asimetría y participación autonómica en la formulación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿participación a dos velocidades?», *RIAP*, núm. 55, 1999, pp. 199-225. Sobre la necesidad de encontrar «fórmulas de equilibrio respetuosas con los hechos diferenciales» cfr. Gurutz Jáuregui, «La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *RIAP*, núm. 47, 1997, pp. 11-32.

¹³ La frase es del *Informe anual 2002 de la Secretaría de Estado de Organización Territorial sobre Las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales de cooperación*, p. 51. A pesar de esa afirmación y salvo inadvertencia por mi parte, posteriormente no se ha formalizado ese acuerdo sobre las Reglas en una publicación en el *BOE*. Por eso, comparto la aguda crítica de Eduard Roig Molés, «La Conferencia para

mica a 95 Comités y formalizar las prácticas de funcionamiento por las que se habían regido la participación de las Comunidades en unas «Reglas sobre la participación autonómica en los Comités», una norma largamente reivindicada por la mayoría de las Comunidades, y muy especialmente por la Junta de Andalucía, que ha considerado que la experiencia no ha sido especialmente satisfactoria para ella, por una serie de motivos, entre los que destaca la falta de coordinación previa entre los funcionarios autonómicos y los de la Administración central, que como —parece inevitable— cada parte considera que la culpa reside en la contraria ¹⁴.

2.2.2. *La Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER*

El segundo Acuerdo, de 22 de julio de 1996 y plasmado en el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, creó la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que canaliza la información de las instituciones europeas hacia las Comunidades Autónomas y a quien le corresponde la relación con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas. La figura parecía inspirarse en el modelo alemán del *Beobachter der Länder* (*Länderbeobachter*), aunque con no pocas diferencias, comenzado por su sistema de elección: mientras que en Alemania lo nombran los *Länder* de común acuerdo, en España lo hacía el Gobierno central. También se aprecian diferencias notables en sus funciones, pues mientras en Alemania se encarga si no de vigilar al Estado sí de recordarle los intereses autonómicos, así como de elaborar informes y dictámenes para los *Länder* ¹⁵, en España el Decreto de creación del Consejero establecía

Asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2003», en Joaquín Tornos Más (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004, pp. 591 y ss. Salvo por esa omisión, hay que felicitarle por ese acuerdo de 2002, que en buena medida sirve para corregir los fallos que la doctrina había advertido en el de 1996. Sobre éstos, cfr. Araceli Mangas Martín, «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria», en Pablo Pérez Tremps, Miguel Ángel Cabellos Espiérrez y Eduard Roig Molés (coords.), *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Marcial Pons e Institut d'Estudis Autònoms, Madrid, 1998, p. 542.

¹⁴ Muy ilustrativo de esta discrepancia sobre la responsabilidad de la falta de coordinación burocrática son las divergentes opiniones que mantuvieron las representantes de la Junta de Andalucía y de la Administración central en la Jornada sobre «La participación de las Comunidades Autónomas en Europa», organizadas por el Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals y las Asociaciones Catalana y Española de Ciencia Regional, que se celebró en Barcelona el 13 de diciembre de 2001; el trabajo de la relatora, Gracia Vara, puede consultarse en www.europafutura.org. Para un matizado balance, globalmente favorable a la experiencia de la participación de las CCAA en los Comités técnicos, *vid.* Bernardo Fernández Pérez, «Comunidades Autónomas y Comitología: el proceso de articulación de la participación autonómica en los Comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 3, 2004, pp. 11 y ss. Para la Junta, *vid.* Adoración Galera Victoria, «La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en José María Vidal Beltrán y Miguel Ángel García Herrera (coords.), *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, INAP, Madrid, 2005, pp. 397-408.

¹⁵ Cfr. Elisabeth Dette-Koch, «Die Rolle des "Länderbeobachters" im Rahmen der Mitwirkung der Länder an der europäischen Integration», *Thüringer Verwaltungsblätter*, núm. 6, 1997, pp. 169 y ss. En

que su finalidad fundamental era la transmisión de información a las Comunidades Autónomas, al definir la figura por su «competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y para canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas». Aunque la doctrina valoró positivamente el comportamiento personal del primer Consejero, que se preocupó por convertirse, más allá de la literalidad del Decreto, en un instrumento útil para las Comunidades dentro del REPER¹⁶, lo lógico era que éstas lo nombraran para que pudiera desempeñar esa labor de agente de confianza de las Comunidades que desempeña el *Länderbeobachter*.

Con buen criterio, el Gobierno socialista propuso ese cambio, alcanzándose en diciembre de 2004 un acuerdo en el seno de la CARCE¹⁷ para que las Comunidades nombraran libremente dos Consejeros autonómicos, que deben ser consensuados previamente por las Comunidades en el seno de la misma CARCE. Además, el Acuerdo especifica las funciones de la Consejería en relación con el Ministerio de Administraciones Públicas y amplía las relacionadas con las Comunidades, en especial sobre la transmisión de información a éstas, para lo cual podrá incluso seguir la negociación de los asuntos europeos de interés para las autonomías detectando e informando de «los puntos críticos». Incluso se le asigna un papel de coordinación dentro de la REPER, que incluye la organización de reuniones informativas entre los representantes autonómicos y los consejeros sectoriales de la REPER.

2.2.3. La participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo

En el mismo Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 sobre la reforma de la Consejería autonómica se pactó la participación de las Comunidades en los grupos de trabajo preparatorios del Consejo de la Unión. Para ello se prevén dos vías:

- a) La vía ordinaria de incorporación a la delegación española en los grupos de trabajo de los consejeros de la Consejería para Asuntos Autonómicos del REPER cuando afecten a las competencias autonómicas; especificándose en el mismo Acuerdo que como mínimo estos grupos serán los relativos a empleo, política social, sanidad y consu-

la propia página web del *Länderbeobachter* puede consultarse el Convenio de los *Länder* de 24 de octubre de 1996 que lo regula (www.laenderbeobachter.de).

¹⁶ Cfr. Eduard Roig Molés, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 145, y Guillermo Ardizzone García, «Los entes territoriales en la toma de decisiones comunitarias», en Pablo Pérez Tremps, Miguel Ángel Cabellos Espiérrez y Eduard Roig Molés (coords.), *La participación europea...*, op. cit., pp. 553 y ss.

¹⁷ Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 firmado por todas las Comunidades Autónomas, lo que inevitablemente obligó a unas «reglas especiales» para salvar los casos de bilateralidad, especialmente reclamados por el País Vasco, Canarias y Navarra. A diferencia de los dos anteriores, este Acuerdo de la CARCE sí fue convenientemente publicado por el MAP en su Resolución de 28 de febrero de 2005 (BOE, núm. 64, de 16 de marzo de 2005). Sobre él, Eduard Roig Molés, «La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004», en Joaquín Tornos Más (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 606 y ss.

- midores, agricultura y pesca, medio ambiente y educación, juventud y cultura. Incluso como vía complementaria, el acuerdo prevé que el Embajador amplíe esta participación a otros grupos.
- b) La vía especial de designar representantes técnicos en estos grupos cuando en el propio Consejo vayan a participar representantes autonómicos.

En ambos casos, esta incorporación lleva aparejada también su incorporación al COREPER y permite que los representantes autonómicos intervengan en las reuniones de los grupos de trabajo según las reglas que fija el propio Acuerdo.

2.3. La participación autonómica en el Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros, el gran órgano de representación de los Estados en la Unión, se compone, lógicamente, de representantes de los Estados miembros con capacidad de comprometer la voluntad de ese Estado. Ahora bien, desde el Tratado de Maastricht ese representante no tiene que ser un ministro del Gobierno central, pues la nueva redacción del artículo 203 del Tratado de Roma establece que el Consejo «estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro».

Como muchas veces sucede en Europa, este cambio sólo era un pequeño paso en la vida institucional de la Unión, pero de una gran trascendencia para las regiones. Alemania, Austria, Bélgica y el Reino Unido han usado esta autorización, hasta el punto de que en el trienio 1999-2001 más del 20 por 100 de los Consejos tuvieron algún representante regional, llegando en la Presidencia belga del segundo semestre de 2001 a presidir varios Consejos. Sin duda, esta participación regional ha sido uno de los puntos de desacuerdo en los últimos años entre los dos grandes partidos, pues mientras el Gobierno del PP no la aceptaba, la reclamaban todas las Comunidades con gobierno socialista, además de los controlados por los partidos nacionalistas¹⁸. Actitud completamente distinta a la del Gobierno socialista, cuyo Presidente ya en el mismo programa de investidura del 15 de abril de 2004 expuso su opinión favorable a esta participación regional en el Consejo, situándose así en la línea de las posturas más autonomistas que, a la vista de la experiencia belga y de la propia jurisprudencia constitucional española, habían imaginado un amplio catálogo de materias en la que podrían participar las Comunidades Autónomas, especialmente con la fórmula de acompañar al Ministro

¹⁸ El antiguo artículo 150 del Tratado de Roma y el artículo 3.2 del Reglamento interno del Consejo permitían que pudieran asistir representantes regionales a sus sesiones, pero siempre en calidad de acompañantes, no de titulares del Consejo. Para el uso de los Estados miembros de la Unión del artículo 203 TCE, cfr. Ainhoa Uribe Ojalora, «La participación de las regiones europeas en el Consejo de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica y el Reino Unido», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 14, 2003, pp. 241-287 (de donde tomo los datos de participación).

del Gobierno, dado que en la gran mayoría de las materias autonómicas sobre las que tiene competencias la Unión, también el Estado puede aportar un título competencial¹⁹.

Por esta actitud *pro Comunitate* del Gobierno socialista, en la misma sesión del 9 de diciembre de 2004 de la CARCE en que se aprobó la reforma de la Consejería autonómica y la participación en los grupos de trabajo del Consejo se logró también otro pacto bastante razonable sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo, que se materializó en un Acuerdo distinto, posiblemente por razones de pura relevancia formal, ya que luego los dos Acuerdos se publicaron en la misma resolución del Ministerio de Administraciones Públicas. El Acuerdo detalla minuciosamente las reglas y principio de la incorporación de la participación autonómica en el seno de la Delegación española, que llega hasta la intervención en las reuniones de las formaciones del Consejo, siempre con la autorización del jefe de la delegación (el Ministro correspondiente). El Acuerdo relaciona en principio cuatro formaciones del Consejo (empleo, política social, sanidad y consumidores, agricultura y pesca, medio ambiente y educación, juventud y cultura), si bien las Comunidades intervendrá únicamente en los asuntos de competencia autonómica (se relacionan once: empleo, asuntos sociales, etc.), no en aquellos que sean de su interés. El delicado tema de determinar cómo elegirán las Comunidades Autónomas a su único representante, que debe ser miembro de un Consejo de Gobierno, se remite a lo que acuerde cada Conferencia Sectorial (diez se verán implicadas según especifica el propio Acuerdo), que de esta forma cobran un nuevo protagonismo. En la práctica, la gran mayoría de estas Conferencias han adoptado un criterio simple y objetivo: la rotación en la representación siguiendo el orden de la población de cada Comunidad. Si hemos de creer el documentado informe de la Subdirección General de relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas sobre el primer año de la puesta en práctica de este Acuerdo, su balance ha sido bastante satisfactorio, permitiendo que diez Comunidades hayan participado en alguna de las formaciones del Consejo, aunque no exento de los lógicos problemas de la puesta en práctica de un nuevo sistema de trabajo, muy especialmente ciertos temas protocolarios, resueltos gracias a «un margen de mutua lealtad y confianza»²⁰.

¹⁹ Cfr. Enric Argullol i Murgadas, «Ámbitos materiales en los que aplicar la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros Europeo», en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2003, pp. 61-71.

²⁰ Página 17 del *Informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea en el año 2005*, que puede consultarse en http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos/.

2.4. El Comité de las Regiones

El Consejo Consultivo de los entes regionales y locales, al que ya me he referido más arriba, estaba muy lejos de satisfacer las demandas regionales de adquirir un estatuto institucional. El Tratado de la Unión intentó responder a ellas creando el Comité de las Regiones como un órgano consultivo del Consejo de Ministros y de la Comisión. La configuración que se le dio en este Tratado fue un compromiso entre los Estados más favorables a la participación de los entes regionales en Europa (como Alemania y España) y aquellos que veían en su instauración un riesgo de incrementar la burocracia y complicar el procedimiento legislativo (Francia y el Reino Unido)²¹. El Tratado de Amsterdam y el de Niza han reforzado sus funciones y su carácter democrático: el primero incrementó su autonomía interna y lo convirtió en un órgano consultivo de toda la Unión —por tanto, también del Parlamento— y Niza le atribuyó un sesgo político al exigir que sus miembros sean representantes electos: deberán ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, u ostentar una «responsabilidad política ante una asamblea elegida». Es decir, el Comité de las Regiones, aunque todavía no ha perdido su carácter consultivo con el que se creó en 1991 ni tiene el *status* de institución de *primer nivel* (las del art. 7.1 TCE), sí que se configura claramente como una institución política, pues se compone exclusivamente de representantes elegidos por los ciudadanos, lo que lo aleja de la naturaleza de un puro órgano consultivo encargado de emitir opiniones técnicas²².

Veamos, siquiera someramente, los elementos estructurales del Comité de las Regiones, sin olvidar —a pesar de su incierto futuro— alguna referencia a su regulación en el Tratado por el que se establece una Constitución Europea²³. Al afrontar la composición del Comité de las Regiones, los negociadores de la CIG de 1991 tuvieron que resolver dos cuestiones un tanto delicadas: si de alguna forma se debía de tener en cuenta la estructura territorial del poder político de los Estados y si en el Comité deberían de estar representados también los entes locales. En contra de la opinión de la Asamblea de las Regiones de Europa, la asociación de regiones creada en 1985 para defender los intereses regionales en la Comunidad, la Conferencia incluyó a representantes locales en el Comité de las Regiones y, aplicando el principio de autonomía institucional, no tuvo en cuenta el distinto grado de autogobierno de los entes subestatales según pertenecieran a un Estado federal (como Alemania) o a uno unitario (Francia es el paradigma clásico), de tal forma que

²¹ Sobre esta tensión en el nacimiento del CdR, *vid.* Renaud Dehousse y Thomas Christiansen (comps.), *What model for the Committee of the Regions? Past Experiences and Future Perspectives*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, 1995, pp. 10 y ss.

²² Sobre ese carácter *intermedio* del CdR, *vid.* Antonio Calonge Velázquez e Íñigo Sanz Rubiales, *El Comité de las Regiones: Análisis de una futura institución?*, Comares, Granada, 2000, *in totum*, y en especial pp. 25 y ss.

²³ He hecho un análisis más detenido de esta regulación en «El Comité de las Regiones», en Carlos María Bru Purón (dir.), *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Aranzadi-Civitas, Madrid, 2005, pp. 2092-2102.

se limitó a distribuir los 222 miembros del Comité de las Regiones entre los Estados según la forma tradicional de ponderar la población, distinguiendo entre Estados grandes, medianos y pequeños. Así, se equiparaban Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido (24); Austria, Bélgica, Grecia, Países Bajos, Portugal y Suecia (12), y Dinamarca, Finlandia e Irlanda (9); quedando en solitario los casos de España (21) y la minúscula Luxemburgo (6), que una vez más quedaba sobrerrepresentada.

Ni Amsterdam ni Niza han alterado esta composición dual (regiones y entes locales) y por Estados, limitándose el Tratado de Niza a reponderar el número de miembros del Comité de las Regiones que corresponderá a cada Estado cuando se incorporen a la Unión los doce candidatos. Al igual que en otras instituciones, la solución adoptada no ha sido la de un nuevo reparto de los 222 escaños del Comité de las Regiones, sino su incremento «hasta un máximo de 350», según reza el artículo 263 TCE y defendía el propio Comité de las Regiones (la mitad del PE), en contra de la Comisión, que era partidaria de un máximo de 233 (un tercio del número de miembros del PE). Por eso, todos los Estados miembros mantienen su representación y los nuevos reciben, atendiendo a su población, el siguiente tratamiento (Declaración núm. 20 del TN): Rumanía (15), República Checa, Hungría y Bulgaria (12), Eslovaquia y Lituania (9), Letonia, Eslovenia y Estonia (7), Chipre (6) y Malta (5). El Tratado Constitucional mantiene en su artículo III-292 el límite de los 350 miembros y remite su composición a lo que decida una «decisión europea» del Consejo adoptada por unanimidad, lo que parece una más que inteligente decisión que permitirá modificar la estructura del Comité de las Regiones sin tener que acudir a los siempre más complicados trámites de los Tratados.

El mandato de los miembros del Comité de las Regiones establecido en Maastricht era de cuatro años, plazo que el Tratado Constitucional incrementa a cinco, equiparandola así a la del Parlamento Europeo, pero sin diferenciarse del otro órgano consultivo que es el Comité Económico y Social, que también ve como se aumenta su mandato de cuatro a cinco años (art. III-296). El sistema adoptado en Maastricht para elegir a los 222 miembros del Comité de las Regiones, y a un número igual de suplentes, es una buena muestra de cómo los Estados tratan siempre de controlar el entramado institucional europeo: se renuncia a cualquier sistema de elección general para establecer que todos los miembros del Comité de las Regiones deben ser nombrados por unanimidad del Consejo a propuesta de «sus respectivos Estados miembros». Si bien, el Tratado de Niza limita este poder de designación al exigir que recaiga en los titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida. Con buen criterio, dado el alto número de Estados que iban a formar la Unión, Niza también sustituyó el requisito de la unanimidad del Consejo para designar a los miembros del Comité de las Regiones por la mayoría cualificada, evitando de esa manera que algún Estado pudiera bloquear él solo la formación de este órgano consultivo. Dando un paso más en esa dirección, el Tratado Constitucional no exige ninguna mayoría especial para ele-

gir a los miembros del Comité de las Regiones: «El Consejo adoptará mediante decisión europea, la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro» (art. III-292).

Una regla no escrita —aconsejada por el PE en abril de 1993— determina que aunque cada Estado elige a los miembros del Comité de las Regiones que le correspondan según su propio procedimiento, debe hacerlo reflejando la pluralidad política, geográfica, regional y local del Estado miembro que representan²⁴. En los Estados compuestos (Alemania, Austria, Bélgica, España e Italia) sus entes regionales se han incorporado al Comité de las Regiones²⁵. En nuestro caso, y basándose en una moción del Senado de octubre de 1993, el Gobierno designa miembros titulares del Comité de las Regiones a los 17 Presidentes de las Comunidades Autónomas y a cuatro representantes locales, designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, que para el cuatrienio 2002-2006 son los Alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia y Gijón (Decisión del Consejo de 26 de enero de 2002).

Recogiendo la tradición europea de los órganos representativos, el TUE prohibió el mandato imperativo de los miembros del Comité de las Regiones y especificó que ejercerían sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad. Las reformas posteriores de los Tratados han ido perfilando el estatuto individual de los miembros del Comité de las Regiones en línea con los requisitos clásicos de las asambleas representativas²⁶. Así, Amsterdam estableció la incompatibilidad de su mandato con el de miembro del Parlamento Europeo; por su parte, Niza consagró el requisito de la representatividad política regional o local para poder ser miembro del Comité de las Regiones, hasta el punto de que la persona que cese en el cargo regional o local causa baja automáticamente en el Comité de las Regiones, sin esperar a que concluya el plazo de sus cuatro años, y deberá nombrarse un sustituto para el tiempo restante hasta el agotamiento de su mandato, para lo cual se seguirá el mismo procedimiento de propuesta de su Estado y aprobación mayoritaria del Consejo. La Constitución Europea recoge expresamente estos últimos aspectos, pero silencia la prohibición del mandato imperativo, en lo que parece un paso atrás en su configuración como

²⁴ En su Resolución de 23 de abril de 1993 sobre el Comité de las Regiones, el Parlamento Europeo dio unas indicaciones sobre la forma de designación de los miembros del Comité de las Regiones, en especial consideró que «en los Estados miembros cuya estructura sea predominantemente regional, estén representados en él cada una de las regiones constitucionalmente reconocidas» (DOCE, núm. C 150, de 31 de mayo de 1993, p. 329). Aunque, lógicamente, esta Resolución no tiene valor vinculante para los Estados, éstos han hecho suyos estos criterios. En el caso español, los nombra el Gobierno tomando como base una Moción del Senado de 20 de octubre de 1993. Para los distintos procedimientos nacionales puede consultarse el exhaustivo estudio del propio Comité de las Regiones I-4/2001, disponible en www.cor.eu.int.studies.htm.

²⁵ Para la actitud de las fuerzas nacionalistas con el CdR *vid.* Gurutz Jáuregui, «El Comité de las Regiones», en VVAA, *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997.

²⁶ Para esta evolución cfr. Manuel Moreno Vázquez, *Comité de las Regiones y Unión Europea*, Tirant lo Blach, Valencia, 2001, pp. 45 y ss.

asamblea deliberativa, por más que pueda tener alguna razón en la experiencia real de funcionamiento del Comité de las Regiones (arts. I-31 y III-292).

La organización interna de una Asamblea representativa gira sobre tres grandes prerrogativas colectivas²⁷: las autonomías de gobierno, reglamentaria y presupuestaria. Cuando el TUE creó el Comité de las Regiones, lo dotó únicamente de la primera, estableciendo en el entonces artículo 198 B (hoy 264) que el propio Comité de las Regiones elegiría entre sus miembros a su Presidente y a la Mesa por un período de dos años. El Tratado Constitucional mantiene esta regla de dividir el tiempo por el que se elige el Presidente y la Mesa, de tal forma que determina que se elegirán por un período de dos años y medio.

Sin embargo, en el mismo artículo el TUE limitaba la capacidad de auto-organización del Comité de las Regiones al exigir que su Reglamento interno fuera aprobado por el Consejo de forma unánime y, por otra parte, en su Protocolo núm. 16 le obligaba a compartir una estructura organizativa común con el Comité Económico y Social. Tanto el trámite de aprobación del Reglamento interno por el Consejo, casi vergonzoso para una cámara mínimamente representativa, como la estructura organizativa común fueron eliminados en el Tratado de Amsterdam²⁸. Este mismo Tratado estableció que el Comité de las Regiones tendría su sede en Bruselas (Protocolo sobre las sedes de las instituciones). Ningún Tratado le ha reconocido todavía la autonomía presupuestaria; por eso, el Comité de las Regiones aprueba un Anteproyecto de Presupuestos que es sometido posteriormente a las autoridades presupuestarias (Parlamento Europeo y Consejo de Ministros), sin que la Constitución Europea prevea ningún cambio en este punto.

El Reglamento interno vigente fue aprobado el 18 de noviembre de 1999, una vez que la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de ese año eliminó la competencia del Consejo para aprobarlo. La organización es la típica de cualquier Asamblea legislativa continental, con su Pleno, Comisiones, Presidente y Mesa, si bien esta última es de un tamaño excepcional: el Presidente, quince Vicepresidentes, veinte miembros más y los presidentes de los grupos políticos, que en su «Tercer mandato cuatrienal, 2002-2006» son cuatro: el Partido de los Socialistas Europeos (PSE), el Partido Popular Europeo (PPE), el Partido Europeo de los Liberales Demócratas y Reformistas (ELDR) y la Alianza Europea (AE). A pesar de esta organización por grupos políticos, el Reglamento no ha tomado la perspectiva supranacional que ya ha adquirido el Parlamento Europeo, de tal forma que ordena que los miembros del Comité de las Regiones se organizarán en Delegaciones nacionales, sin perjuicio de los grupos políticos; las Comisiones deberán mantener la proporción de miembros nacionales (no la de los grupos políti-

²⁷ Cfr. Fernando Santaolalla López, *Derecho parlamentario español*, 2.ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pp. 11 y ss.

²⁸ Cfr. Juan Pablo García-Bedoy Cerezo, «El Comité de las Regiones», en VVAA, *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1998, pp. 93-118.

cos) que forman el Comité de las Regiones; se garantiza un número determinado de Vicepresidentes para cada Estado, etc.

Otra peculiaridad organizativa, creada en el Tratado de Maastricht y que mantiene el Tratado Constitucional, que separa al Comité de las Regiones de las Asambleas legislativas, es la existencia de tantos miembros suplentes como titulares, aunque en este punto, y a tenor del avance del mandato «ideológico» de los partidos en los Parlamentos europeos, uno está tentado de escribir que esta organización del Comité de las Regiones es una avanzadilla de lo que terminará sucediendo en las Asambleas legislativas normales.

Las competencias del Comité de las Regiones no están recogidas en un solo artículo de los Tratados, pues el Tratado de Maastricht no fijó sistemáticamente los ámbitos en los que el Comité de las Regiones debía emitir su dictamen consultivo, sino que el artículo 265 (antiguo 198 C) remitía a otras disposiciones del Tratado, de tal forma que espigando su articulado se advierte que cuando se creó el Comité de las Regiones tenía que ser consultado obligatoriamente en cinco ámbitos directos: la cohesión económica y social, las redes de infraestructuras transeuropeas, la salud, la educación y la cultura²⁹. Además, el Tratado establecía lo que podemos llamar unos ámbitos indirectos de consulta, aquellos en los que el Consejo Económico y Social debe emitir un dictamen, y cada vez que éste vaya a hacerlo se le debe notificar al Comité de las Regiones para que, si estima que «existen intereses regionales específicos en juego», pueda emitir también su dictamen. El Tratado de Amsterdam duplicó los cinco ámbitos propios del Comité de las Regiones, al añadir la política de empleo, la política social, el medio ambiente, la formación profesional y el transporte. En Niza, el Comité de las Regiones volvió a ampliar las materias sobre las que el Comité de las Regiones tiene que emitir dictamen, tanto en las que en cierta forma eran extensión de otras ya existentes (por ejemplo, condiciones de trabajo, seguridad social y otras en las que la Unión tiene competencias «complementarias» *ex art. 137 TCE*) como en alguna nuevas, así sobre las disposiciones fiscales, de ordenación territorial, recursos hidráulicos y utilización del suelo (*art. 175 TCE*). No incluyó Niza otros ámbitos que reclamaba el Comité de las Regiones, como cooperación al desarrollo, la ciudadanía y las ayudas públicas³⁰.

El Tratado Constitucional no innova nada en este punto, manteniendo tanto los actuales ámbitos directos como los indirectos, en los que ya es obligatorio el dictamen del Comité de las Regiones, así como la capacidad del Comité de las Regiones de emitir un dictamen por propia iniciativa «cuando lo considere útil». Esta fórmula no satisfizo al Comité de las Regiones, que en su Dictamen de 9 de octubre de 2003 recomendó a la Conferencia Intergubernamental que ampliara los ámbitos de consulta obligatoria a todas

²⁹ Sobre las competencias del CdR. en los Tratados y sobre su ejercicio práctico, cfr. Gregorio Valero Jordana, *Parlamento y regiones en la construcción de Europa*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 102 y ss.

³⁰ *Vid.* Carlos Gonzalo Ortega Soriano, «El Comité de las Regiones», en Paloma Biglino (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 79 y ss.

las políticas que tuvieran un impacto local y regional directo, entre las que el Comité de las Regiones incluía la agricultura, las ayudas otorgadas por los Estados miembros, los servicios de interés general, la investigación, la inmigración, la protección social, la seguridad y la justicia.

De todas formas, el artículo 265 del Tratado de la Comunidad Europea admite tanto que el Comité de las Regiones emita un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere adecuado como que, discrecionalmente, el Consejo, la Comisión y el Parlamento puedan consultarle en otros ámbitos no previstos expresamente en los Tratados, en particular en aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, regulación que mantiene tal cual el artículo III-294 de la Constitución. Por esta capacidad de iniciativa propia y dada la cada vez más vertiginosa actividad de la Unión, no es de extrañar que en los poco más de diez años de vida del Comité de las Regiones (se constituyó en marzo de 1994) el número de dictámenes emitidos ronde los quinientos.

En consonancia con la naturaleza consultiva del Comité de las Regiones que mantiene el Tratado Constitucional en su Primera Parte, en su Tercera no admite el carácter vinculante de los dictámenes del Comité de las Regiones que éste demandaba y tampoco atiende su petición más modesta de que la institución que hubiera solicitado su dictamen tuviera que razonar su decisión en los casos en que se separara de ese dictamen. Lo que sí hace el Tratado Constitucional es mantener la capacidad del Consejo y de la Comisión para imponer un plazo para la emisión de un dictamen, que no puede ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación, y transcurrido el cual se podrá prescindir de él. También atribuye expresamente al Parlamento esta capacidad de imponer un plazo al Comité, que no la tenía más por inadvertencia que por motivos de fondo: cuando en el Tratado de Amsterdam el Comité de las Regiones pasó a ser un órgano consultivo general, y no sólo del Consejo de Ministros y de la Comisión, la fórmula que se empleó en el artículo 265 para atribuir al Parlamento la capacidad de pedir dictámenes al Comité de las Regiones fue añadiendo una frase («El Comité de las Regiones podrá ser consultado por el Parlamento Europeo»), pero sin modificar el resto de ese artículo.

En los Tratados actualmente vigentes no se le atribuye legitimidad al Comité de las Regiones para recurrir ante el Tribunal de Justicia en el caso de que se omita solicitarle un dictamen en aquellos ámbitos en que debe emitirlo obligatoriamente. Por fortuna, tampoco se ha presentado esta situación hasta la fecha, lo que habla positivamente del nivel de colaboración entre las instituciones europeas³¹. En la actualidad, cuando el Comité de las Regiones se ha consolidado plenamente como una institución de la Unión, de

³¹ Sí que han debido pronunciarse los tribunales europeos en el caso de omisión de un dictamen del Comité Económico y Social. Según el Tribunal de Justicia esa omisión no constituía un vicio sustancial capaz de anular el acto legislativo correspondiente (STJCE de 9 de julio de 1987, asunto *Alemania y otros contra la Comisión*), sobre todo si la institución que toma la decisión conocía y había tomado en cuenta la opinión del Comité (STEPI de 7 de julio de 1999, asunto *British Steel*).

carácter consultivo pero con una naturaleza política evidente, parece difícil mantener, a pesar del silencio de los Tratados, que si se produjera una omisión expresa y voluntaria de un dictamen del Comité de las Regiones en un procedimiento decisorio pudiera considerarse que no se había incurrido en un vicio sustancial. Por eso, la mayoría de la doctrina³² considera que la adopción de un acto sin el preceptivo dictamen del Comité de las Regiones podría ser el fundamento tanto de un recurso de anulación (art. 230 TCE) como una cuestión prejudicial sobre su validez (art. 234); y si se tratase de un Reglamento podría dar lugar a una excepción de ilegalidad (art. 241).

La Convención, consciente de estas opiniones, atendió la reivindicación del Comité de las Regiones en este punto; de tal forma que en el artículo III-270.3 se le atribuye capacidad para recurrir ante el Tribunal de Justicia «con el fin de salvaguardar sus prerrogativas». El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad señala en su disposición 7 que «de conformidad» con ese artículo de la Constitución «el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos respecto de actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta». En estos términos literales, la disposición del Protocolo es completamente reiterativa, pues repite lo ya establecido en la Constitución; sin embargo, tiene una *lectura* distinta: en conjunción con la disposición 8 de ese mismo Protocolo (que ordena a la Comisión que elabore un informe anual sobre la aplicación de estos principios, que debe remitir al Consejo, al Parlamento, a los Parlamentos nacionales, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social) y con el artículo I-9 se puede considerar que atribuye al Comité de las Regiones una función de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Lógicamente, el propio Comité de las Regiones se apresuró a hacer esta interpretación en su Dictamen de 9 de octubre de 2003, donde se felicitó de «la participación del Comité de las Regiones en el proceso de control *ex post* con respecto a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

III. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

3.1. Las organizaciones con incidencia en materias autonómicas

Si el Estado monopoliza las relaciones exteriores (art. 149.1.3.^a CE), es evidente que las Comunidades no pueden pertenecer *motu proprio* a organizaciones internacionales cuyos miembros sean Estados, pero sí que están afiliadas a algunas con un estatuto semipúblico, como es el caso de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN, en sus siglas en inglés), la organización

³² Por toda ella, Pierre-Alexis Feral, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, PUF, París, 1998, pp. 95 y ss.

medioambiental más grande del mundo, a la que pertenecen 76 Estados, 114 organismos gubernamentales, 735 ONGs nacionales y 77 internacionales. A la IUCN pertenecen el País Vasco, Cataluña, Andalucía, Canarias y Castilla y León³³.

Evidentemente no se quiebra el monopolio del *ius legationis* estatal por la pertenencia a una institución de la que forman parte 26 ONGs españolas y un par de Diputaciones. Tampoco por la creación de asociaciones de poderes públicos subestatales como la Asamblea de las Regiones de Europa, creada en 1985 para defender los intereses regionales en la Comunidad (y sometida al Derecho civil alsaciano), la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa, la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa, etc.³⁴ Más discutible es la admisión en la UNESCO, tal y como han pedido el País Vasco y Cataluña³⁵, porque hasta la fecha sólo los Estados —en un número que ronda ya los 200— son miembros de esta Agencia internacional de la ONU. No parece que puedan incluirse en el apartado de Estados asociados, que tienen en la actualidad únicamente seis territorios autónomos ultraperiféricos de sus metropolis: las Antillas holandesas, Aruba, las Islas Caimán, las Islas Vírgenes británicas y Macao (herencia de su pasado portugués). Quizás fuera una idea digna de estudio que en el seno de la propia UNESCO se buscara alguna fórmula de participación de los entes subestatales que tengan lengua propia; al fin y al cabo la UNESCO se está abriendo a la iniciativa de los particulares con su red de club, centros y asociaciones. Recientemente ha descartado esta posibilidad un Estado tan descentralizado como Canadá, con un Gobierno conservador electo en enero de 2006, dispuesto a que Quebec pueda participar en la UNESCO, pero de una manera «semblable à celle de la Francophonie, où le Québec et le Nouveau Brunswick disposent d'un statut de participant, mais font partie de la délégation canadienne». Mientras en Canadá los Gobiernos de Ottawa y Quebec encuentran esta fórmula intermedia, no parece una mala solución que un representante de cada Comunidad Autónoma participe en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO para así «reflejar en la

³³ Lo datos los he extraído de la página web de la IUCN, <http://www.iucn.org>

³⁴ He abordado algunas de estas Asociaciones regionales en «La colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado en asuntos con proyección internacional», en Manuel Terol Becerra (coord.), *Las relaciones de Andalucía con el Estado y otras Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, 2005, pp. 184 y ss.

³⁵ La redacción del artículo 199 de la propuesta de reforma del Estatuto catalán sobre la UNESCO, aprobada por la Comisión Constitucional del Congreso, es el típico reenvío a la legislación estatal, que formaliza en el Estatuto lo que ya es práctica habitual: «La Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente.» La redacción original aprobada por el Parlamento de Cataluña iba un punto más allá, aunque salvaba la constitucionalidad del precepto con la referencia a la legislación aplicable: «La Generalidad debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, de forma autónoma si lo permite la normativa correspondiente, o bien, en todo caso, formando parte de la delegación española.»

participación española la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española»³⁶.

3.2. Las federaciones deportivas internacionales

El artículo 14 de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte (LGCFD), reservaba para las federaciones estatales la participación en las federaciones internacionales y la representación de España en las competiciones internacionales, si bien permitía que las selecciones regionales pudieran participar en competiciones internacionales con autorización estatal:

«No puede constituirse más que una sola Federación para cada modalidad deportiva y ostenta su representación ante la respectiva Federación Internacional» (apartado 3).

«Las Federaciones cuyo ámbito de actuación coincide con el territorio de una Comunidad Autónoma o entidad preautonómica pueden participar en competiciones internacionales amistosas, siempre que no lo haga la Federación Española de la misma especialidad deportiva y previa autorización de ésta» (apartado 4).

Por su parte, los Decretos sobre traspasos de funciones en materia de cultura, al traspasar servicios y personal de la Administración deportiva reservaron al Ministerio de Cultura «homologar las representaciones deportivas españolas en organismos gubernamentales y Asociaciones internacionales de carácter deportivo y constituir el único canal, actuando, en su caso, como mandatario de la Comunidad Autónoma en materia de realizaciones deportivas internacionales»³⁷.

La Ley General de la Cultura Física fue desarrollada, en lo que aquí nos interesa, posteriormente por el Real Decreto 2075/1982, de 9 de julio, sobre actividades y representaciones deportivas internacionales, que puntualizó que esa autorización sería ratificada por el Consejo Superior de Deportes y debería «ir precedida de la conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores» (art. 3). Además se precisaba que: «No se autorizarán en ningún caso competiciones internacionales de las comprendidas en este capítulo, con selecciones nacionales de otros países si la representación española no se estableciese igualmente con categoría de Selección Nacional» (art. 4).

³⁶ Artículo 1.c) del Real Decreto 972/1994, de 13 de mayo, por el que se reestructura la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, mantenido en términos similares por el Real Decreto 173/2004, de 30 de enero. Como es sabido, esta fórmula no satisface a los partidos nacionalistas firmantes de la Declaración de Barcelona que son partidarios de una representación directa de sus tres Comunidades ante la UNESCO, tal y como declararon en el Acuerdo de Santiago de Compostela de octubre de 1998 (que puede consultarse en http://www.eaj-pnv.com/minisites/galeuscat/documentos_des.asp?id_documento=4641)

³⁷ Real Decreto 4096/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Junta de Andalucía en materia de cultura (BOE, 17 de febrero de 1983). Pueden consultarse todos los Decretos de traspaso en la página web del MAP: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos/.

Esta regulación fue impugnada por la Generalitat de Cataluña tanto en la vía de la jurisdicción ordinaria como en la constitucional. En la primera, alegó que la prohibición del artículo 4 del Decreto de que las selecciones regionales participaran en las competiciones internacionales era contradictoria con el artículo 14.4 de la LGCFD, que únicamente exigía que no participara la Federación Española y ésta autorizase la participación de la Federación autonómica; argumento que no admitió la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, pues en la Ley había un tercer requisito que «es ignorado en su incidencia, ciertamente importante, en el presente supuesto, y es que la competencia internacional ha de ser amistosa, siendo, precisamente, esta característica de la confrontación o competencia internacional a la que se refiere el artículo 144 de la Ley 13/1980 lo que impide la existencia de la contradicción alegada por la recurrente, ya que el artículo 4.1 del Real Decreto 2075/1982, disposición general esta última dictada en desarrollo de la mencionada Ley 13/1980, regula otros tipos de competiciones internacionales, que no entran en el concepto de amistosas al que se refiere el precepto legal precitado».

El Tribunal Supremo consideró que ese artículo se refiere, única y exclusivamente, a las competiciones internacionales comprendidas en el Capítulo primero del Real Decreto 2075/1982, entre las que se encuentran las que tengan carácter de campeonatos mundiales, intercontinentales, europeos o encuentros bilaterales, tanto se celebren dentro como fuera del territorio nacional. Por ello concluyó que «al admitirse solamente en la Ley 13/1980 la posibilidad de que las federaciones deportivas de una Comunidad Autónoma participen en competencias internacionales amistosas, *a sensu contrario* hay que entender que las denominadas competiciones o confrontaciones deportivas oficiales, cuales son las antes mencionadas, no están autorizadas para las aludidas federaciones deportivas que no sean de ámbito nacional, cuando en aquellas competiciones hayan de enfrentarse con selecciones nacionales de otros países, y esto es, en definitiva, lo que se desarrolla de forma explícita en el ahora combatido artículo 4.1 del Real Decreto 2075/1982, que, en consecuencia, no es en absoluto contradictoria con el precepto legal opuesto por la parte recurrente»³⁸.

³⁸ STS (3.ª) de 29 de diciembre de 1986, Ar. 7707. En la STS (3.ª-3.ª) de 29 de mayo de 1990, Ar. 4398, se admite la competencia estatal para autorizar un «campeonato de España» de una modalidad de kárate en Bilbao organizado por unas asociaciones privadas porque si «éstas intervienen en la organización de un Campeonato de España, empleando esta denominación oficial actúan sin duda como agentes de la Administración al servicio de un interés general, que necesitan la oportuna autorización para ello otorgada por el órgano competente de aquélla, sin olvidar que [...] un Campeonato de España, tiene carácter supraterritorial o supracomunitario, constituyendo requisito o condición para participar en otras competiciones de carácter internacional, lo que sanciona la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de Cultura Física y del Deporte, desarrollada por el Real Decreto 643/1984, de 28 de marzo, de Estructuras Federativas, determinando la existencia de una sola Federación Española para cada modalidad deportiva en los artículos 14 y 17 de la citada Ley, en esta perspectiva es evidente la vinculación de tales Federaciones con la Administración del Estado, en la medida en que éstas extienden su actividad en la práctica totalidad del territorio español, lo que de suyo supone la competencia exclusiva para la organización y realización de competiciones oficiales».

Tampoco tuvo éxito la Generalitat en su impugnación del Decreto por la vía del conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, donde reclamó que no le correspondía al Ministerio de Asuntos Exteriores la conformidad con la decisión de la Federación nacional, sino a la propia Generalitat. El Tribunal admitió que era «posible, de conformidad con nuestro ordenamiento deportivo, una intervención en encuentros internacionales de las federaciones deportivas cuyo ámbito propio se extienda al territorio de una comunidad autónoma»; para después —sin entrar en la «relevancia» de la conexión internacional para determinar la titularidad de la competencia controvertida— negar que el Real Decreto suponga una invasión de la competencia autonómica.

Su razonamiento parte de la decisión de la Federación Española respectiva, que decide no comparecer en la competición de que se trate y sí autorizar a una Federación regional para hacerlo en un encuentro de carácter «amistoso», la posterior ratificación administrativa sólo puede ser estatal «desde el momento en que la decisión sobre la participación en la competición ha adquirido rango nacional, por haberse pronunciado ya la Federación Española correspondiente, es claro que la posible intervención administrativa que aquí se viene considerando no puede corresponder a las autoridades de la Comunidad Autónoma, pues si ésta tiene, sin duda, competencias en materia deportiva con arreglo a su Estatuto de Autonomía, no es menos cierto que estas competencias, como cualesquiera otras de las que ostente, no pueden desplegarse sobre entes que, como en este caso ocurre, existen y desarrollan sus actividades en un ámbito nacional sustraído ya al ejercicio de las potestades autonómicas, estando la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas, al servicio de la gestión de sus intereses propios (art. 137 de la Constitución), limitados *ratione loci* (art. 25.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y no siendo desde ella posible, ciertamente, la afectación, como aquí habría de ocurrir, de intereses que son propios del deporte federado español en su conjunto. Si así no fuera, por lo demás, se quebraría la coherencia y el sentido mismo de la intervención administrativa controvertida, en la que ha de buscarse, sin perjuicio de otras consideraciones no pertinentes ahora, que sean coextensos los ámbitos de actuación del ente controlado y de aquel que ejerce el control. Así, autorizada por una Federación Española la comparecencia internacional de una de las Federaciones catalanas que en ella se integran, no puede reclamar la Generalidad, como competencia propia, la de sujetar a su intervención administrativa ulterior, ratificándola o no, aquella autorización federativa»³⁹.

Este régimen que podríamos llamar de monopolio estatal y delegación autonómica, cuando no intervenga la selección nacional, no es muy distante del que se sigue en el Reino Unido, donde Escocia, Gales e Inglaterra intervienen en los campeonatos internacionales oficiales de fútbol y rugby en los que no participa la selección de Gran Bretaña, que sí interviene en casi todos

³⁹ STC 1/1986, de 10 de enero, caso *selecciones deportivas autonómicas*, FFJJ 2.º y 3.º

los demás: atletismo, natación, baloncesto, etc.⁴⁰ La Ley 10/1990, del Deporte, mantiene este régimen, cuyo Preámbulo fundamenta pormenorizadamente la intervención estatal en una materia que el artículo 149.1.1 de la Constitución no reserva *expressis verbis* al Estado, mientras que el 148.1.19 sí dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia en materia de «promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio»; autorización que han empleado todos los Estatutos para declarar la competencia exclusiva autonómica en materia de promoción del deporte, con pequeñas diferencias de dicción⁴¹ que en cualquier caso no afecta a su régimen jurídico: todas las Comunidades tienen atribuida tanto la potestad normativa como la reglamentaria, y la facultad de ejecución en materia deportiva.

Para permitirse incidir sobre este régimen, que en principio excluiría la intervención estatal, la Ley lo pone en conexión estricta con los ámbitos territoriales de las respectivas Comunidades Autónomas, y en segundo lugar, resalta que el deporte constituye una materia sobre la que inciden varios títulos competenciales. Así, señala que la faceta competitiva de ámbito estatal e internacional que es inherente al deporte justifica la actuación del Estado y recoge la doctrina de la ya citada STC 1/1986 para afirmar que la gestión de los intereses propios de las Comunidades Autónomas no posibilita, «ciertamente, la afectación de intereses que son propios del deporte federado español en su conjunto», de forma que «es absolutamente necesario conectar la intervención pública con el ámbito en el que se desenvuelve el deporte. Ello permite, en definitiva, deslindar los respectivos campos de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y, desde luego, así lo hace la presente Ley que advierte en diversos preceptos del acotamiento de sus objetivos derivados de las exigencias constitucionales y que se corresponden con las competencias de la Administración del Estado, dejando a salvo las que corresponden legítimamente a las Comunidades Autónomas»⁴².

Siguiendo esta lógica, el articulado de la Ley del Deporte incluye entre sus principios generales la exigencia de coordinación entre la Administración del Estado y las de las Comunidades «para el ejercicio de aquellas competencias que puedan afectar directa y manifiestamente a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional», especificando que el Estado «coordinará con

⁴⁰ Sin embargo, las fuerzas nacionalistas aducen el «modelo británico» para reivindicar la participación autonómica en competiciones oficiales, silenciando no sólo que esta participación se produce en ausencia de la británica común, sino su origen histórico. Cfr. Enrique Arnaldo Alcubilla, «El ámbito de participación de las selecciones deportivas autonómicas en competiciones deportivas internacionales», *Revista Jurídica del Deporte*, vol. 1, 1999, p. 18. Para una visión *pro comunitate*, centrada en el deporte como materia independiente de las relaciones internacionales, *vid.* Josu Iñaki Erkoreka Gervasio, «Deporte y distribución competencial», *RIVAP*, núm. 59, enero-abril de 2001, pp. 47-118.

⁴¹ Mientras que algunos Estatutos atribuyen a su Comunidad la «competencia exclusiva» sobre «turismo y deporte», sin más (EAPV, art. 10.36; EAC, art. 9.29; EAA, art. 13.31, etc.), otros prefieren «la promoción del deporte» (EAG, art. 27.22; EACANT, art. 24.21; EALR, art. 8.27, etc.).

⁴² Este razonamiento ha dividido a la doctrina. Lo comparte José Antonio Razquin Lizarraga, «Deporte y Comunidades Autónomas. Aspectos competenciales de la Ley estatal del Deporte», *REALA*, núm. 249, enero-marzo de 1991, pp. 61-80; mientras que le parece incongruente con la Constitución a Antoni Roig i Batalla, «Análisis competencial de la Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte», *Autonomías*, núm. 13, diciembre de 1991, pp. 99-116.

las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las corporaciones locales aquellas que puedan afectar directa y manifiestamente a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional». Para realizar esta tarea se establece una serie de órganos de colaboración, típicos de todo Estado compuesto fundado en ese principio cooperativo, como la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes (art. 10) o la Comisión Nacional Antidopaje (art. 57).

La Ley del Deporte va desgranando una serie de referencias sobre el ámbito internacional, que es el que más nos interesa. En primer término, la Ley recoge como competencias del CSD las de «autorizar o denegar, previa conformidad con el Ministerio de Asuntos Exteriores, la celebración en territorio español de competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, así como la participación de las selecciones españolas en las competiciones internacionales» [art. 8.i)], y «autorizar la inscripción de las federaciones deportivas españolas en las correspondientes federaciones deportivas de carácter internacional» [art. 8.p)], facultad que se atribuye en concreto a la Comisión Directiva del Consejo, de la que forman parte, además del Estado, las Comunidades Autónomas, entidades locales y federaciones deportivas españolas [art. 10.2.g)]. Esta autorización la deberán de obtener las federaciones deportivas españolas (art. 39), pues es a ellas a quien corresponde «organizar o tutelar las competiciones oficiales de carácter internacional que se celebren en el territorio del Estado» [art. 33.1.e)], ostentar la representación de España en «las actividades y competiciones deportivas de carácter internacional» y elegir a los deportistas que han de integrar las selecciones nacionales (art. 33.2).

Este régimen del deporte no es completamente aceptado por algunas federaciones territoriales, donde existe un gran interés en tener su propia participación internacional al margen de la española; lo que en algún caso se ha conseguido, como la Federación vasca de sambo y la catalana de hockey sobre patines, que todavía está pendiente de ratificación. Evidentemente, en algunos sectores esta voluntad de representación no es tanto la manifestación de lo que los especialistas en ciencia política han denominado *paradiplomacia*, sino de una *protodiplomacia*, del deseo de algunos nacionalismos de avanzar en la consecución de un Estado propio, para lo cual las selecciones autonómicas son un símbolo de la identidad y diferencia que se reivindica⁴³. Así lo expresaron los partidos políticos nacionalistas firmantes de la «Declaración de Barcelona» que pactaron «Introducir las reformas necesarias en la legislación con la finalidad de permitir que las selecciones nacionales de nuestras naciones puedan actuar y competir en cualquier nivel, inclusive los internacionales»⁴⁴, reforzando las reivindicaciones de determinadas plataformas cívicas con la misma finalidad, que en el caso catalán llegaron a presentar 500.000 firmas ante el Parlamento de Cataluña.

⁴³ Cfr. Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000, *in totum*, y en especial pp. 79 y ss.

⁴⁴ Este punto ha sido expresamente ratificado, con una ligera pero simbólica diferencia (se cambia «naciones» por «países»), por el Acuerdo firmado en Madrid el 27 abril de 2004 por CiU, EAJ-PNV y BNG en el que plasman el programa electoral de «GALEUZCA-Pueblos de Europa»: «5. Introducir las modificaciones legales oportunas al objeto de garantizar la participación de las selecciones deportivas nacionales de nuestros países en las competiciones internacionales de carácter oficial.»

Estas iniciativas políticas se han plasmado en dos normas jurídicas en el País Vasco y Cataluña a final de los años noventa y en las propuestas de reforma estatutaria de los Parlamentos de ambas Comunidades remitidas a las Cortes, si bien éstas no han aceptado esas «selecciones nacionales»⁴⁵. La Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, establece en su artículo 16.6 que «la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional». Por su parte, La Ley 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas, modificó el párrafo primero del artículo 19.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1988, para establecer que «las federaciones deportivas catalanas de cada modalidad deportiva son las representantes del respectivo deporte federado catalán en los ámbitos supraautonómicos». Ambos mandatos fueron recurridos por el Presidente del Gobierno. No lo fue —a pesar de lo que se publicó en su momento en la prensa— el artículo 40 de la Ley andaluza 6/1998, del Deporte que sólo establecía que «se consideran selecciones andaluzas las relaciones de deportistas designados para participar en una competición o conjunto de competiciones deportivas determinadas, en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía».

La argumentación del recurso contra la Ley vasca —que luego se reproduce casi *ad pedem literae* contra la Ley catalana— parte de que el precepto impugnado afecta al planteamiento de la representación del deporte español en el ámbito internacional en su conjunto, tal y como se contempla en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, cuyo objetivo fundamental es regular el marco jurídico en que debe desenvolverse la práctica deportiva en el ámbito del Estado, estimando por ello que la faceta competitiva de ámbito estatal e internacional, que es inherente al deporte, justifica la actuación del Estado y, en este sentido, el artículo 33.2 de la citada Ley establece que «las federaciones deportivas españolas ostentarán la representación de España en las actividades y competiciones deportivas de carácter internacional».

El Abogado del Estado recuerda la STC 1/1986, de 10 de enero, que es la única específicamente referida al ámbito deportivo, reconoce la existencia de una «posible proyección internacional de las federaciones deportivas autonómicas, como tales y cuando concurren las condiciones para ello legalmente previstas» (FJ 2.º), lo que quiere decir que, en algunos casos, la representación internacional puede ser asumida por estas federaciones autonómicas y no por las españolas correspondientes. Así en los casos en los que no existe

⁴⁵ Como es de sobra conocido, la toma en consideración de la propuesta de reforma del Estatuto del País Vasco —en cuyo art. 47 se recogían las «selecciones nacionales»— fue rechazada por el Pleno del Congreso en su sesión de 1 de febrero de 2005; mientras que la Comisión Constitucional del Congreso ha suprimido el artículo 134.1.b) de la propuesta remitida por el Parlament que incluía dentro de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de deporte: «b) El fomento de la proyección exterior del deporte catalán para garantizar que las federaciones catalanas participen en competiciones oficiales de ámbito europeo e internacional mediante las selecciones deportivas nacionales.» Por el contrario, ha mantenido el artículo 201, mucho menos resolutivo: «La Generalidad debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos.»

federación española de una modalidad deportiva pero sí una federación vasca, canaria o gallega, pero esa posible proyección internacional circunscrita a tal supuesto no es la contemplada por el precepto vasco cuestionado, pues en su redacción no se contiene ningún matiz o restricción que delimite los supuestos en que sería admisible esa posibilidad: competiciones en que no participe la selección nacional además de las no oficiales. Por lo demás, la Carta Olímpica, así como los Estatutos de las distintas federaciones deportivas internacionales, determinan sin ambages su integración por los comités y federaciones de Estados soberanos, salvo que éstas —como dice el art 1.5 de los Estatutos de la FIFA— autoricen a la federación «de una región que aún no haya conseguido la independencia» a integrarse en esta asociación internacional. Del mismo modo que en la STC 165/1994, de 26 de mayo, sobre las oficinas de representación autonómicas, se avala su existencia pero en modo alguno se configuran como entes de representación oficial ante las instituciones comunitarias, función que lógicamente se reserva al Estado español, en el ámbito deportivo, se ha de reservar la participación en las competiciones oficiales internacionales a las federaciones deportivas españolas a través de las selecciones correspondientes que representan al deporte español en su conjunto.

En mi opinión, es factible una interpretación constitucional de los artículos recurridos que en su tenor literal chocan evidentemente con lo dispuesto por la Ley del Deporte. Pero parece posible interpretarlos en el sentido de que esa representación que atribuyen las leyes respectivas a las federaciones deportivas autonómicas no significará en ningún caso una representación excluyente y al margen de la estatal, la única que puede participar en aquellos organismos deportivos internacionales a los que sólo pertenecen organizaciones estatales, como es el caso del COI.

IV. COROLARIO

En el siglo XXI en el que estamos, la transformación social, económica y técnica que llamamos globalización está alterando profundamente las pautas de comportamiento de todos los actores sociales, incluidos también los propios poderes públicos. El avance de la democracia en el mundo y la cooperación internacional —de la mano de la ONU, pero quizás cada vez más de la mano de la OMC— hace que la vieja categoría de Estado nacional se esté sustituyendo por lo que Häberle ha llamado el Estado constitucional cooperativo, en el que categorías básicas como soberanía, sistema de fuentes y jurisdicción deben ser reinterpretadas a la luz de las relaciones internacionales⁴⁶. Sustitución que se refuerza en nuestro continente, donde la Unión Europea supone una integración cada vez más estrecha, llegando a ámbitos que pare-

⁴⁶ Peter Häberle, «Derecho constitucional común europeo», *REP*, núm. 79, enero-marzo de 1993, p. 12. Cfr., también, la opinión de Luis López Guerra, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 25.

cían el núcleo esencial de la soberanía, como el sistema monetario, la justicia, la defensa. Por eso, y para poder ejercer sus propias competencias, las Comunidades Autónomas han tenido que desplegar una actividad exterior cuyo reflejo en la Unión Europea y en varias organizaciones internacionales se ha tratado en este trabajo. Para terminar, creo que es conveniente señalar expresamente algo que hasta ahora sólo he comentado indirectamente: por debajo de las técnicas jurídicas laten siempre razones políticas, lo que supone que mientras para unos esta participación autonómica en organizaciones internacionales es un objetivo en sí mismo y una forma de mantener su ámbito de decisión política, para otros puede ser sólo un instrumento, una forma de ir creando un hueco en la escena exterior que le permita en el futuro proclamar un Estado independiente, porque, como acabamos de ver, una cosa es la paradiplomacia y otra la protodiplomacia. Por eso, la lealtad institucional que muchas veces se le reclama al Estado (cuyos dirigentes políticos en no pocas ocasiones han sentido la tentación de recuperar competencias autonómicas por la vía de Bruselas) debe ser recíproca: también los dirigentes autonómicos deben de comportarse como miembros de un Estado común, con intereses compartidos y no opuestos a los de los demás ciudadanos de España.