

EL NECESARIO EQUILIBRIO ENTRE LO ESTATAL Y LO AUTONÓMICO: INTEGRACIÓN EUROPEA Y REFORMA DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Mónica Arenas Ramiro
Profesora Contratada Doctora
Universidad de Alcalá
monica.arenas@uah.es

SUMARIO: I. La primera consecuencia de la integración: la primacía del Derecho comunitario. II. El primer problema para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias: la distribución de competencias Estado / Comunidades Autónomas. 1. El principio de no alteración competencial. 2. La responsabilidad en caso de incumplimiento. III. La reacción de los Estatutos de Autonomía ante el proceso de integración europea. IV. En busca de un equilibrio. ¿Mecanismos de coordinación o prevención? V. Conclusiones: la reforma constitucional

Es palmario que el proceso de integración europea en las últimas décadas ha sufrido una transformación vertiginosa no sólo por la crisis económica mundial todavía latente, sino por los problemas que, propiciados por causas como propuestas secesionistas, ataques terroristas o los movimientos migratorios, están afectando directamente a los derechos de los ciudadanos europeos y están poniendo en entredicho el papel de la Unión Europea. En este contexto, si bien la cesión de soberanía nacional a la Unión Europea por parte de los Estados miembros es algo asumido de forma unánime en aras de lograr un fin común; por otro lado, la asunción de competencias por parte de la Unión y la consiguiente usurpación de las mismas a los correspondientes entes nacionales -o incluso estatales, regionales o autonómicos, como es nuestro caso-, ha puesto sobre la palestra el verdadero objetivo y futuro de la Unión Europea.¹

En este sentido, en aquellos Estados, como es el caso español, en el que nos encontramos una organización territorial del poder descentralizada, no sólo con entes

¹ Para un análisis del proceso de integración y la necesidad de evolución de la Unión Europea hacia la consolidación de un Derecho constitucional europeo, vid. JIMENA QUESADA, L. / TAJADURA TEJADA, J., “La prehistoria y la historia del derecho constitucional europeo (ensayo de paralelismo con el decurso del derecho constitucional nacional)”, en *Revista de Derecho Político*, nº 94, 2015, pp. 11-52. Y señalando los retos para la Unión Europea del s. XXI, vid. TAJADURA TEJADA, J., “Unión Europea

centrales, sino también autonómicos, la cuestión será determinar a quién le corresponde cumplir con las obligaciones y objetivos europeos, las consecuencias de un incumplimiento, así como las medidas para evitarlo, y, por último, si un modelo de organización territorial como el español necesita de alguna reforma para encajar en el proyecto europeo en el que estamos integrados.

I. LA PRIMERA CONSECUENCIA DE LA INTEGRACIÓN: LA PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO

Para poder entender el proceso de integración europea, debemos ser conscientes del sistema institucional de la Unión Europea y los principios que la inspiran como son el efecto directo y el principio de primacía del Derecho comunitario.² En este sentido, centrándonos en el principio de primacía, en sus primeros pronunciamientos el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (antes Comunidades Europeas, TJCE ó TJUE), confirmó este principio y concluyó que el Derecho comunitario prevalecería sobre cualquier norma de Derecho interno, incluso frente a las propias Constituciones.³ En pocas palabras: “*se impide a los Estados miembros la imposición unilateral de una medida contraria al derecho comunitario*”.⁴

En esta línea, nuestro texto constitucional asume este principio de primacía, integra en nuestro ordenamiento jurídico los Tratados internacionales válidamente celebrados, y reconoce la transferencia de competencias a las instituciones europeas.⁵ Este proceder en nada choca con la supremacía formal de nuestro texto constitucional, tal y como ha reiterado el Tribunal Constitucional.⁶ Pero a nadie se le escapa que en este proceso de integración, no sólo se van a producir consecuencias en el terreno de los derechos fundamentales de los ciudadanos y sus garantías, sino que la transferencia de competencias a la Unión modificará implícitamente la distribución de competencias

y globalización. Reflexiones en torno al poder constituyente en una Europa federal”, en *AFDUDC*, nº 14, 2010, pp.789-804 (p. 791).

² Sobre el efecto directo, por todos caso caso *Van Gend & Loos*, STJCE de 5 de febrero de 1963.

³ Vid., por todos, caso *Costa*, STJCE de 15 de julio de 1964; STJCE de 9 de marzo de 1978, caso *Simmenthal*; y caso *Foto Frost*, STJCE de 22 de octubre de 1987.

⁴ SOLOZABAL ECHAVARRIA, J.J., “Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 90, 1995, pp. 45-67 (p. 54).

⁵ Vid., respectivamente, arts. 93 y 96 CE.

⁶ Al respecto, vid. Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 diciembre, sobre la constitucionalidad de los arts. I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

entre poderes centrales y autonómicos, por lo que en un Estado descentralizado el conflicto está servido.

Con el fin de minimizar los efectos adversos que en un sistema de organización territorial descentralizado puede provocar la atribución de competencias a la Unión, el mismo Derecho comunitario recoge el respeto a la identidad nacional en el artículo 4.2 TUE y señala que “*La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro*”.⁷ Si bien esto pone de manifiesto que la Unión Europea no se entrometerá en la forma de organización territorial de los Estados que la integran, por otro lado tira la pelota al tejado nacional y deja que sean los propios Estados los que resuelvan las cuestiones de distribución territorial del poder.⁸

Por último, en relación con la primacía del Derecho comunitario, aunque más vinculada a la garantía de los derechos fundamentales por parte de los Estados miembros, debemos citar la que ha sido el primer caso de una cuestión prejudicial del Tribunal Constitucional ante el TJUE: el conocido asunto *Melloni*.⁹ Si bien nuestro Tribunal Constitucional pretendía reproducir el principio de supremacía formal de la Constitución, el TJUE ha concluido que, en este caso planteado,¹⁰ la Carta no permite que un Estado miembro aplique un nivel de protección más alto que el previsto en la propia Carta en una materia en la que existen normas comunes europeas. Esto es, para el caso que aquí nos interesa: que incluso en los supuestos en los que las Constituciones

⁷ FONDEVILA MARÓN, M., “El proceso de integración europea en relación con la descentralización de los Estados miembros”, en *AFDUDC*, nº 14, 2010, 385-419 (pp. 401-402). Vid., también, MANGAS MARTÍN, A. / LIÑAN NOGUEIRAS, J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 529.

⁸ Vid. GAMBINO, S., “Identidad constitucional nacional, derechos fundamentales e integración europea”, en *ReDCE*, nº 18, 2012, pp. 55-94 (pp. 55-56).

⁹ Vid. Auto del Tribunal Constitucional 86/2011, de 9 de junio; STJUE de 26 de febrero de 2013, asunto *Melloni*; y STC de 13 de febrero de 2014. Sobre esta cuestión y los problemas aparejados, vid. el interesante y excelente trabajo de ALONSO GARCÍA, R., *El juez nacional en la encrucijada europea de los derechos fundamentales*, Civitas, 2014.

nacionales tengan estándares de protección superior, se deberá aplicar el Derecho comunitario con el fin de garantizar la unidad y eficacia del mismo. No obstante, el TJUE matizará que en aquellos supuestos en los que el Estado tenga un margen de apreciación para aplicar el Derecho comunitario,¹¹ cabría aplicar el estándar nacional superior siempre que no se ponga en riesgo ni la primacía, ni la unidad ni la efectividad del Derecho de la Unión.¹²

Se podría decir que el pronunciamiento del TJUE en el asunto *Melloni* es fruto de la actual situación que vive la Unión Europea y que va encaminado a perfilar el futuro comunitario “*supliendo un pluralismo constitucional defensivo por un pluralismo constitucional agresivo*”.¹³

Creemos que la mejor forma de entender este pronunciamiento no es tanto enfocarlo desde la limitación a las competencias de los Tribunales constitucionales nacionales, sino desde un enfoque de respeto de la identidad nacional dentro del proceso de integración europea.¹⁴ Los Tratados Constitutivos, así como las Constituciones de los Estados miembros, no pueden considerarse “*mundos estancos por encima de separaciones formales*”,¹⁵ y así la forma de organización territorial de nuestro Estado, configurado como un Estado autonómico o Estado de la Autonomías, va a marcar y limitar la asunción de obligaciones e implicación de nuestro Estado en el proceso de integración europea, siempre teniendo como límite la identidad constitucional.¹⁶ Esto es,

¹⁰ Sobre la Orden europea de detención y entrega núm. 271-2004, dictada el 8 de junio de 2004 por la Fiscalía General de la República ante el Tribunal de Apelación de Bolonia, en aplicación de Decisión Marco 2002/584/JAI, en su redacción vigente dada por Decisión Marco 2009/299/JAI.

¹¹ Así ha ocurrido, por ejemplo, con la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden europea de detención y los procedimientos de entregas, y con la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE.

¹² STJUE de 26 de febrero de 2013, caso *Akerberg Fransson*. Sobre estas cuestiones, vid. QUADRASALCEDO, J. DE LA, *El papel del Tribunal Constitucional y de los tribunales ordinarios en un contexto de tutela multinivel de los derechos fundamentales*, Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional, WP IDEIR, nº 23, 2015.

¹³ POIARES MADURO M. / GRASSO, G., “Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona?”, en *Il diritto dell’Unione Europea*, nº 3, 2009, p. 527.

¹⁴ En este mismo sentido, vid. GAMBINO, S., “Identidad constitucional nacional...”, *op. cit.*, p. 65.

¹⁵ Vid. EMBID IRUJO, A., “La constitucionalización de la crisis económica”, en VVAA, *La Constitución Económica*, Actas de la Asociación de Letrados del TC, TC-CEPC, Madrid, 2012, pp. 135 y ss. Nota extraída de GARCÍA ROCA, J., “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, en *Crónica Presupuestaria*, 1/2013, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 40-93 (p. 42).

¹⁶ En este mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional Federal alemán en el conocido como “caso Lisboa”, de 30 de junio de 2009 (§§ 226, 228). Vid., también, GAMBINO, S., “Identidad constitucional nacional...”, *op. cit.*, p. 63.

la cesión de soberanía inherente al proceso de integración europea sólo puede verse justificada si la misma se hace dentro de unos límites, “*en tanto el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional*” esto es, que sea compatible con “*el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución*”.¹⁷ No obstante, debemos señalar en este punto que la “identidad nacional” no es un concepto que será fruto de una discusión doméstica, sino que su determinación deberá ser fruto de un diálogo entre los Tribunales implicados, no recayendo el peso ni en el TJUE -lo que no tendría sentido- ni en los Tribunales constitucionales nacionales -lo que supondría una fragmentación del objetivo de un Derecho constitucional europeo-.¹⁸

En conclusión, y en palabras del Abogado General Yves Bot en las Conclusiones al asunto *Melloni*, “*Un Estado miembro que considerase que una disposición de Derecho derivado vulnera su identidad nacional podría también oponerse a ella basándose en el artículo 4 TUE, apartado 2*”.¹⁹ Se recuerda pues que la primacía del Derecho de la Unión Europea no es incondicional, pues de lo contrario podríamos romper “la legitimidad del proceso de integración mismo”.²⁰

Por estos motivos, la cuestión pasa por ver quién tiene la obligación de cumplir con las obligaciones comunitarias y, por lo tanto, ver quién tiene la competencia y la responsabilidad en caso de incumplimiento.

II. EL PRIMER PROBLEMA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS: LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESTADO / COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. El principio de no alteración competencial

Ya hemos adelantado que la integración europea supone un evidente desafío respecto a nuestro sistema de organización territorial, especialmente si nos centramos en

¹⁷ QUADRA-SALCEDO, J. DE LA, *El papel del Tribunal Constitucional...*, op. cit., pp. 6-7.

¹⁸ Defensores de esta postura del diálogo entre Tribunales, vid. QUADRA-SALCEDO, J. DE LA, *El papel del Tribunal Constitucional...*, op. cit., p. 33; y REQUEJO PAGÉS, J. L., “Identidad nacional e integración europea”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 100, 2014, p. 433. Y, por todos, vid. DÍEZ HOCHLEITNER, J., *El derecho a la última palabra: ¿Tribunales constitucionales o Tribunal de Justicia de la Unión?*, Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional, WP IDEIR, nº 17, 2013.

¹⁹ Conclusiones de fecha 2 de octubre de 2012, § 139.

²⁰ QUADRA-SALCEDO, J. DE LA, *El papel del Tribunal Constitucional...*, op. cit., p. 8.

la existencia de un tercer sujeto en el juego de distribución de competencias: la Unión Europea. Y aunque adelantemos aquí conclusiones finales, el problema tiene su origen en un texto constitucional estático que no recoge dicha posibilidad de un nuevo jugador en el campo de juego.

Si bien nuestro texto constitucional recoge en sus artículos 148 y 149 las competencias exclusivas y compartidas del Estado y las Comunidades Autónomas, no hay ninguna referencia a la Unión Europea. La única habilitación constitucional para que un tercer ente entre en el juego será la previsión de los ya citados artículos 93 y 96 de nuestra Carta magna. Pero es obvio que si el Estado será el que centralice las funciones y responsabilidades respecto del proceso de integración europea, las Comunidades autónomas serán las perjudicadas directamente.

No obstante, nuestro Tribunal Constitucional, con el fin de no desvirtuar la distribución competencial constitucionalmente reconocida, señalará desde los primeros años de incorporación de España a la Unión Europea que aunque el Derecho comunitario atribuya la responsabilidad de su cumplimiento a las autoridades centrales de cada Estado, la ejecución del mismo ha de corresponder a la autoridad competente según las reglas de distribución de poder internas de cada ordenamiento.²¹

¿Pero cuáles son las obligaciones comunitarias a cumplir? Llegados a este punto debemos señalar por un lado, que entre las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario se encuentra la de cumplir con “*las misiones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de las Unión*”.²² Y, por otro lado, se reconoce la autonomía de los Estados para ejecutar el Derecho comunitario, sin inmiscuirse en la “*especificidad de cada Estado*”.²³

El problema se produce porque es el propio Derecho comunitario quien reconoce únicamente como responsable del cumplimiento de las obligaciones comunitarias a los

²¹ STC 252/1988. Vid., también, SOLOZABAL ECHAVARRIA, J.J., “Algunas consideraciones...”, *op. cit.*, pp. 62-63, quien habla del peligro de un “*desapoderamiento competencial*” de las mismas.

²² Esto es lo que el art. 4.3 TUE denomina expresamente “*principio de cooperación leal*”. Este principio ha sido reafirmado por la STJUE de 10 de junio de 1993, asunto *Comisión vs. Grecia* (§ 19).

²³ Esto es lo que se reconoce como “*principio de autonomía institucional*”. Por todos, la STJCE de 7 de enero de 2004, caso *Delena Wells*. Sobre este principio y su fundamentación jurídica, vid. ARZOZ SANTISTEBAN, X., “La autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad”, en *Revista de Administración Pública*, nº 191, 2013, pp. 159-197 (pp. 163-170).

Estados,²⁴ y porque nuestro texto constitucional lo reitera al atribuir al poder central (Cortes Generales o Gobierno central) dicho cumplimiento. Así, podemos encontrarnos ante el hecho de que si bien los poderes centrales cumplan con su obligación, los organismos autonómicos no lo hagan, derivándose la correspondiente sanción para el Estado español.²⁵

Así las cosas, debemos recordar también que la Unión Europea evitaba inmiscuirse, vía artículo 4.2 TUE en la organización territorial de los Estados miembros, así como en sus asuntos internos, por lo que ante una obligación concreta como es la transposición de las Directivas comunitarias al ordenamiento jurídico nacional (prevista en el art. 288 TFUE), en un Estado descentralizado -como es el español- provoca internamente la incertidumbre de saber quién es el sujeto obligado a ello, a pesar del ya citado pronunciamiento del Tribunal Constitucional conforme al cual “*habrá que estar a las reglas de distribución de competencias*”.²⁶

En este sentido, con el fin de determinar qué poder es el que tiene la obligación de cumplir con el Derecho comunitario, podemos acudir al ya citado artículo 93 CE, en relación con el artículo 149.1.3ª CE, que incluye como competencia exclusiva del Estado la relativa a las relaciones internacionales. Como vemos, esto provoca un claro monopolio por parte de los poderes centrales. La argumentación jurídica que subyace a esta postura la encontramos nuevamente en la distribución de competencias recogida en nuestra Carta Magna que viene a reservar de forma exclusiva al Estado en su art. 149.1.13ª todas aquéllas materias que inciden en la ordenación económica.²⁷ La cuestión en este punto será, por un lado, que habla del establecimiento de unas “bases” -dejando la puerta abierta a la competencia autonómica para su posterior desarrollo y ejecución;

²⁴ Arts. 259 y ss. del TFUE relativos al procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la UE que se sigue contra los Estados

²⁵ Vid., STJUE de 13 de abril de 2000, asunto *Comisión vs. España*, en el que se condenó a España porque una Comunidad Autónoma había transpuesto al ordenamiento jurídico español una Directiva de forma inadecuada. En este caso era la Directiva 91/676 CEE del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación.

²⁶ Vid., entre otras, STC 236/1991 (FJ 9). Pronunciamiento que ha sido reiterado, por ejemplo, en la STC 79/1992 (FJ 1), recordando que “*las competencias relativas al desarrollo y ejecución del Derecho de la Unión corresponden a la Administración que materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho nacional*”.

²⁷ Art. 149 CE: “1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 13ª. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

y, por otro lado, que esta competencia afecta de forma indirecta a multitud de materias (legislación civil, mercantil, laboral, propiedad intelectual e industrial....²⁸

El Tribunal Constitucional se ha mostrado partidario de esta postura, pero con el fin de matizar y limitar aún más el monopolio del poder central ha mantenido que la citada “incidencia” debe ser una “*directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general*” para que los poderes centrales asuman la competencia.²⁹ Sobre la cuestión de las bases hay que indicar que nuevamente se ha pronunciado el Tribunal Constitucional y ha señalado que las Comunidades Autónomas no podrán desarrollar directamente el Derecho Europeo, solamente ejecutar el Derecho de la Unión en el ámbito de sus competencias, pues lo contrario supondría una evidente incompatibilidad con nuestro texto constitucional.³⁰

Sobre esta cuestión se ha pronunciado también el Consejo de Estado español en su Informe de 15 de diciembre de 2010, limitando la competencia estatal y recordando, como ha dicho el Tribunal Constitucional, que no toda conexión con el ámbito internacional otorga a la materia una naturaleza de “*relación internacional*”,³¹ y que por la misma debe “*circunscribirse fundamentalmente a tres facultades: la celebración de Tratados, la representación diplomática exterior y la creación de obligaciones internacionales para España y la responsabilidad de cumplimiento respecto de las mismas*”,³² pero que el Estado podrá intervenir en competencias atribuidas a las Comunidades autónomas si la finalidad es garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario y el incumplimiento autonómico ya ha sido verificado.³³

Finalmente, y en esta línea, debemos señalar que el principio de “no alteración competencial” no es el verdadero problema en el proceso de integración europea

²⁸ Sobre esta cuestión, vid. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “La transposición de las Directivas que inciden en la regulación económica: la utilización del Título competencial del artículo 149.1.13 CE” en ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Transposición de directivas y autogobierno El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013, pp. 231-281 (p. 246).

²⁹ Sobre esta cuestión, entre otros, vid. PEREZ TREMPES, P., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, pp. 90-91.

³⁰ Vid. STC 31/2010 (FJ 123), con referencia a la STC 148/1998 (FJ 4). Sobre esta cuestión, vid. CARMONA CONTRERAS, A., “Artículo 235. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea”, en CRUZ VILLALON, P. / MEDINA, M. (Dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tomo IV, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 3192-3203 (pp. 3198-3199).

³¹ STC 80/1993 (FJ 3).

³² STC 165/1994 (FJ 5).

³³ Informe del Consejo de Estado, de 15 de diciembre de 2010, p. 89.

respecto de la organización territorial del Estado,³⁴ pues sobre el mismo existe una postura pacífica tanto doctrinal como jurisprudencialmente. La cuestión se va a centrar en la atribución comunitaria de responsabilidad al Estado y en los mecanismos de prevención, al margen de la organización territorial del mismo.³⁵

2. La responsabilidad en caso de incumplimiento

Son los artículos 258 a 260 TFUE los que detallan los recursos por incumplimiento del Derecho comunitario, siendo la regla general su interposición frente al Estado, no frente a los órganos o entes territoriales que pudieran existir derivados del sistema de organización territorial del mismo.³⁶ Este tipo de responsabilidad por incumplimiento obliga a que los Estados descentralizados o compuestos deban ser especialmente diligentes a la hora de garantizar no sólo el cumplimiento por parte de sus poderes centrales, sino también por los autonómicos o regionales, siendo conscientes de que dicha organización territorial no podrá ser esgrimida como argumento para evitar la correspondiente sanción al Estado en caso de incumplimiento por parte de un ente autonómico.³⁷

Y si esto ocurre a nivel europeo, a nivel estatal parecemos ir despertando a las consecuencias del proceso de europeización en nuestro modelo de organización territorial.

El carácter estático de nuestro texto constitucional, aprobado en 1978 y que ha permanecido impertérito ante el proceso de integración europea por más de treinta años desde la incorporación a la Unión en enero de 1986, sufrió una modificación en el año

³⁴ Como ya hemos venido viendo, desde la STC 252/1988 (FJ 2º), es unánime la idea de que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas verán alterado su ámbito competencial por el proceso de integración comunitaria. Esta doctrina se ha reiterado en las SSTC 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993, 38/2002, 173/2005. Al respecto, vid., por ejemplo, FERNANDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid, 2005; y PEREZ TREMPES, P., “La jurisdicción constitucional y la integración europea” en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 29, 2009, pp. 19-48.

³⁵ Vid. RUIZ RUIZ, F., “La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho comunitario Europeo”, en *REDC*, nº 51, 1997, pp. 159-185 (pp. 160-161).

³⁶ Así lo señaló la STJUE de 11 de diciembre de 2012, condenando a España y destacando que sólo los Estados tenían verdadera personalidad jurídica internacional. Por citar otras sentencias al respecto, vid.: STJCE de 4 de octubre de 1979, caso *Francia vs. Reino Unido*; STJCE de 16 de mayo de 2000, caso *Bélgica vs. España*; STJCE de 12 de septiembre de 2006, caso *España vs. Reino Unido*; ó STJUE de 16 de octubre de 2012, caso *Hungría vs. República Eslovaca*.

³⁷ SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.A., “Comunidades autónomas y repercusión económica *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en *Revista Catalana de Dret Public*, nº 47, pp. 40-60 (p. 42).

2011, representado la excepción que confirma la regla.³⁸ Nos estamos refiriendo a la reforma constitucional del artículo 135.

Esta reforma, que vino a evidenciar la necesidad de una reforma constitucional con el fin de europeizar nuestra Carta Magna, vino a instaurar un sistema de responsabilidad de las Comunidades autónomas ante el incumplimiento de las obligaciones comunitarias relacionadas con el objetivo de estabilidad presupuestaria. Ya en la propia Exposición de motivos de la citada Reforma se plasmaba que el proceso de integración europea afectaba no sólo a los poderes centrales, sino que era algo que perseguía vincular “*a todas las Administraciones Públicas en su consecución*” y “*reforzar el compromiso de España con la Unión Europea*”.³⁹

Esta reforma encuentra su desarrollo en la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera,⁴⁰ y en el Real Decreto que la desarrolla, el Real Decreto 515/2013, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea,⁴¹ y que vienen a establecer los principios de imputación de responsabilidad a las Administraciones públicas incumplidoras, y a reconocer el principio de lealtad institucional en el ejercicio de las competencias, valorando el impacto de las actuaciones propias.⁴²

Así las cosas, derivado de la obligación comunitaria, recogida en el artículo 126 TFUE, de evitar un déficit público excesivo, y de la búsqueda de la coordinación de la planificación de la actividad económica estatal, esta medida no ha supuesto una alteración sustancial de la distribución de competencias constitucionalmente reconocida, pero ha representado la implicación de todos los sujetos implicados en la consecución del objetivo comunitario. En esta línea nuestro Alto intérprete constitucional ha puesto de manifiesto que dicho sistema es compatible con el sistema

³⁸ No haríamos honor a la verdad si evitáramos aquí la referencia a la Reforma constitucional del art. 13 CE que en 1992 reconoció el derecho de sufragio pasivo a los ciudadanos de la Unión en las elecciones locales con el fin de adecuarse a las exigencias del Tratado de Maastricht.

³⁹ Sobre la reforma del art. 135 CE, vid. entre otros, el capítulo del Prof. GARCÍA MONCÓ, A. “Déficit, deuda pública y soberanía financiera. La reforma del artículo 135 de la Constitución”, en ÁLVAREZ CONDE, A. / SOUTO GALVÁN, C. (Coords), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012, pp. 125-144.

⁴⁰ SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.A., “Comunidades autónomas y repercusión...”, *op. cit.*, quien critica que “*Sin perjuicio de que esta normativa aporta certeza, en ella se observa un interés predominante en asegurar los intereses estatales, descuidando la imprescindible colaboración que debe existir con las Comunidades Autónomas*” (p. 40).

⁴¹ Art. 14.2 RD 515/2013.

constitucional de distribución de competencias.⁴³ Y para muestra un botón ante el incumplimiento de determinadas Comunidades Autónomas: la Resolución de 8 de junio de 2015, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de junio de 2015, por el que se resuelven los procedimientos de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

No obstante, y aunque hemos destacado el paso al frente dado, y la implicación de los entes territoriales centrales y autonómicos, no podemos dejar de señalar aquí que la reserva de Ley orgánica no deja de ser un reflejo de la limitación autonómica en este terreno.⁴⁴

III. LA REACCIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA ANTE EL PROCESO DE INTEGRACION EUROPEA

Si nuestro texto constitucional había permanecido impasible ante los aires de Europa, no fue así en el ámbito autonómico, donde entre el 2005 y el 2007 comenzaron a producirse reformas estatutarias que incluirían entre sus diversas pretensiones, y para lo que aquí nos interesa, cláusulas relativas a su integración y participación en la Unión Europea o sus relaciones con la misma. De este modo, las reformas de los Estatutos de Autonomía venían a reflejar una clara reafirmación de las Comunidades en la Unión Europea, quienes desde la constitución del Comité de las Regiones en 1994, venían

⁴² Arts. 8 y 9 LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera.

⁴³ STC 134/ 2011, de 20 de julio. En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado en su Dictamen de 1 de marzo de 2012, al pronunciarse sobre el Proyecto de la citada LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera. También podemos citar aquí el pronunciamiento en la misma línea del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, con su Dictamen 8/2012, de 8 de julio. Sobre esta cuestión, vid. GARCÍA ROCA, J., “El principio de estabilidad...”, *op. cit.*, pp. 78-80.

⁴⁴ Entre estas leyes autonómicas magras en contenidos: la Ley 6/2012, de 17 de mayo de estabilidad presupuestaria de Cataluña, que no menciona una sola vez la Constitución y parece querer engarzar directamente con el Tratado de Funcionamiento y otras normas de la Unión (artículo1); la Ley 5/2012, de estabilidad presupuestaria de Aragón; y la Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera de Galicia. Curiosamente, la muy escueta Ley Foral 27/2012, de 28 de diciembre, por la que se adoptan en la Comunidad Foral de Navarra medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, curiosamente parece pensada para abonar una paga extraordinaria a los funcionarios autonómicos, en un rodeo a la dirección política del Gobierno para rebajar el déficit. Vid. GARCÍA ROCA, J., “El principio de estabilidad...”, *op. cit.*, pp. 73-74.

participando activamente en la actividad europea.⁴⁵ Y ahora lo querían dejar expresamente manifestado en sus respectivas normas institucionales básicas.

Entre las distintas facultades recogidas -más o menos de la misma manera por todos los Estatutos de nueva generación- se hace especial hincapié entre otros asuntos en: la participación de la Comunidad autónoma en la formación de la posición negociadora del Estado español ante la Unión Europea; en la participación de la Comunidad en las Delegaciones españolas ante las Instituciones europeas y en especial ante el Consejo de Ministros; en la posibilidad de que la Comunidad pueda dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estimen convenientes en relación a iniciativas, propuestas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea, así como el derecho a ser informadas de tales proyectos; en la capacidad de la Comunidad para desarrollar y ejecutar el Derecho Comunitario Europeo en las materias de sus competencias;⁴⁶ y, por último, pero no menos importante, en la promoción de la cooperación y establecimiento de relaciones que la Comunidad estime convenientes con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses.⁴⁷

Respecto de los nuevos planteamientos reflejados en los nuevos Estatutos de Autonomía se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional y, al hilo de analizar las declaraciones de derechos contenidas en los Estatutos de Autonomía,⁴⁸ ha señalado que aunque la Constitución reserva una serie de competencias al Gobierno central, no fija el contenido ni la interpretación de las mismas, por lo que los Estatutos pueden libremente

⁴⁵ Sobre esta cuestión, vid. BRITO PÉREZ, A., “La participación de las Comunidades autónomas en la Unión Europea ante los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, nº 29, 2012, pp. 109-138 (pp. 110-111).

⁴⁶ Los Estatutos de Autonomía que han incluido dichas previsiones, son, entre otros: el de Valencia (art. 61.3), el de las Islas Baleares (art. 109), o el de Andalucía (art. 235.1). Otros Estatutos hablan de la no modificación de la distribución competencial en este terreno. Tal es el caso de Cataluña (art. 189), Aragón (art. 93.2), ó Castilla y León (art. 62.3).

⁴⁷ BRITO PÉREZ, A., “La participación de las Comunidades...”, *op. cit.*, p. 111. Y, en el mismo sentido, VIDAL BELTRÁN, J.M. “La participación de las Comunidades Autónomas y el uso de sus lenguas oficiales en las instituciones de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 13, 2007, p. 102. Al respecto, vid. MANGAS MARTÍN, A., “Comunidades Autónomas e integración europea: Balance general y perspectiva de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo” en LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (Dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 183-206. Y también, PÉREZ MEDINA, J.M., “La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos: visión desde la Administración General del Estado”, en LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (Dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 207-247.

⁴⁸ Sobre dicha cuestión, por todos, CANOSA USERA, R., “Las Declaraciones de Derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 20, 2008, p. 71.

asumir competencias, completando el espacio que la Constitución ha dejado “desconstitucionalizado”.⁴⁹

IV. EN BÚSCA DE UN EQUILIBRIO. ¿MECANISMOS DE COORDINACIÓN O PREVENCIÓN?

Como hemos dejado dicho en líneas precedentes, la cuestión a determinar no era tanto la distribución competencial, sino la responsabilidad de cumplimiento y los mecanismos para garantizar el mismo. “*En tanto que la Unión Europea es hoy por hoy fundamentalmente una unión de Estados y su Derecho permanece deliberadamente ajeno a la forma de organización territorial estatal,⁵⁰ la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión se hace recaer, tal y como prescriben los Tratados, directamente sobre cada uno de los Estados miembros*”.⁵¹ En este punto, ya hemos visto también cómo tanto el Tribunal Constitucional como el TJUE se pronunciaron al respecto sobre la competencia en este terreno de los poderes centrales. Y si bien el Tribunal Constitucional se apoyaba en la argumentación conjunta de los artículos 93 y 149.1.3ª de la Constitución,⁵² el TJUE se inclinaba por la no intromisión en los asuntos internos, la no alteración competencial y el principio de responsabilidad de los Estados como sujetos de Derecho en el plano internacional.⁵³ Asimismo, sobre esta materia, sobre las garantías para cumplir con las obligaciones de Derecho comunitario no podemos dejar de citar las recomendaciones establecidas por el Consejo de Estado en su Dictamen de 15 de diciembre de 2010.⁵⁴

⁴⁹ STC 247/2007 (FFJJ 7 y 10). Al respecto, vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., “¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonómico? (Comentario a la STC 247/2007 de 12 de Diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)”, en *Cuadernos Civitas*, Navarra, 2008, pp. 75 y ss; y FONDEVILA MARÓN, M., “El proceso de integración...”, op. cit., pp. 408-409.

⁵⁰ MONTILLA MARTOS, J.A., *Derecho de la Unión Europea y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC, 2005, p. 35, donde señala que “*El Derecho de la Unión ha sido tradicionalmente ajeno a la descentralización política de los Estados miembros. Es la conocida ceguera federal comunitaria (Landesblindheit)...*”.

⁵¹ CAMISÓN YAGÜE, J.A., “El Informe del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010 sobre garantías de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 28, 2011, pp. 609-632 (p. 610).

⁵² Vid., por ejemplo, STC 80/1993 (FJ 3).

⁵³ Por ejemplo, STJCE de 12 de junio de 1990, *Comisión vs. Alemania*; y STJCE de 13 de junio de 2002, caso *Comisión vs. España*.

⁵⁴ Un excelente trabajo sobre el citado Informe, lo encontramos en el ya citado CAMISÓN YAGÜE, J.A., “El Informe del...”, op. cit.. Vid. también, AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “¿Quién ha de pagar el incumplimiento del Derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del Informe del Consejo de Estado español de 15 de diciembre de 2010”, en *REAF*, nº 15, 2012, pp. 85-123.

Sin ánimo de ser exhaustivos sobre las recomendaciones del Consejo de Estado, debemos destacar que el mismo consideró que los mecanismos fundamentales para evitar incumplimientos deberían ser la coordinación y la cooperación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, siendo conscientes, no obstante del mero carácter preventivo de dichas medidas.⁵⁵

El Consejo de Estado viene a examinar otros mecanismos de garantía para el cumplimiento del Derecho comunitario, en total unos siete: en primer lugar, la competencia estatal en materia de relaciones internacionales contenida en el artículo 149.3^a CE y su eventual conexión con el artículo 93 CE; en segundo lugar, la utilización de títulos competenciales del Estado de carácter básico o transversal; en tercer lugar, la cláusula general de supletoriedad del Derecho del Estado prevista en el artículo 149.3 CE; en cuarto lugar, las leyes de armonización del artículo 150.3 CE; en quinto lugar, los poderes especiales reconocidos al Estado en virtud del artículo 155 CE; en sexto lugar, los procedimientos ante el Tribunal Constitucional, a los que puede recurrir el Estado en contra la de las Comunidades Autónomas; y, en séptimo lugar, los procedimientos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

De todos ellos, creemos que son más destacables la cláusula de supletoriedad del Derecho del Estado (149.3 CE) por su valor preventivo relevante y respetuoso con el reparto competencial;⁵⁶ las Leyes de armonización (reguladas en el artículo 150.3 CE); o el temido artículo 155 CE, al que como reconoce tanto doctrina como jurisprudencia constitucional, sólo es posible acudir en casos de especial y significativa gravedad de dimensión excepcional,⁵⁷ debido, especialmente a los peligros que este tipo de control representa políticamente ante el funcionamiento de la ordenación territorial del Estado.

⁵⁵ Informe del Consejo de Estado, de 15 de diciembre de 2010, pp. 222-224. El Consejo cita como ejemplo de medidas de cooperación y coordinación las establecidas en el Acuerdo, de 11 de diciembre de 1997, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No obstante, SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.A. “Comunidades autónomas y repercusión...”, *op. cit.*), haciendo expresa referencia a la labor de las Conferencias sectoriales señala que a pesar de estos mecanismos, “*incluso cuando hay que llegar al momento de exigir responsabilidad, el diálogo y la cooperación siguen siendo necesarios*” (pp. 58-59).

⁵⁶ Vid. Informe del Consejo de Estado, de 15 de diciembre de 2010, p. 89. Sobre el debate relativo a la aplicación supletoria del derecho estatal como garantía de la ejecución de obligaciones normativas europeas en el ámbito autonómico, SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., “La supletoriedad como garantía en la ejecución del Derecho Europeo por las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, 2004, pp. 256 y ss. Y también, PÉREZ TREMP, P., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1987, pp. 193 a 196.

⁵⁷ Vid., por ejemplo, STC 6/1982. Y también, Informe del Consejo de Estado, de 15 de diciembre de 2010, pp. 124-130.

Llegados a este punto debemos señalar que la remisión a este artículo 155 CE no la vamos a encontrar sólo en los mecanismos de control político que prevé nuestra Constitución frente a las Comunidades autónomas díscolas, sino que se podrá recurrir potencialmente a dicho mecanismos si el incumplimiento se ha producido o se produce en el terreno de la obligación de estabilidad presupuestaria fijado por Europa y que dio lugar a la modificación de nuestro artículo 135 CE. Dicha previsión se recoge en la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera. A nuestro entender, dicho instrumento se muestra desproporcionado cuando lo que tenemos enfrente es un incumplimiento presupuestario.⁵⁸

Y, por último, entre los mecanismos tendentes a conseguir un cumplimiento más efectivo del Derecho comunitario por parte de los entes territoriales autonómicos, queremos destacar aquí la idea de modificar o reformar el Derecho originario de la Unión Europea “*en el sentido de establecer la posibilidad de que las Instituciones comunitarias puedan instar sanciones directamente contra los entes infraestatales de los Estados miembros efectivamente responsables de incumplimientos del Derecho de la UE*”.⁵⁹ Idea no falta de lógica y coherencia en tanto que mecanismos como el Comité de las Regiones o el sistema de alerta temprana de control de la subsidiariedad. Si Mahoma no va a la montaña, la montaña irá a Mahoma.

V. CONCLUSIONES: LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Si tuviéramos que resumir en un párrafo las conclusiones de nuestro trabajo y realizar una propuesta de solución al conflicto experimentado en nuestro modelo de organización territorial a raíz del proceso de integración europea, podríamos señalar que todo pasa por una necesaria reforma constitucional que recoja no sólo un detallado y actualizado (o europeizado, si se me permite la expresión)⁶⁰ sistema de distribución de

⁵⁸ Vid. GARCÍA ROCA, J., “El principio de estabilidad...”, *op. cit.*, pp. 88-90, con referencia, por ejemplo, a: GÓMEZ ORFANELL, G. “Artículo 155”, en CASAS, M.E. / RODRÍGUEZ PIÑERO, M. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluvers, Madrid, 2008, pp. 2577-2584 (p. 2577); GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 CE y el principio constitucional de autonomía”, en VVAA, *Organización Territorial del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, Vol. II, pp. 1189-1303; y VÍRGALA, E., “La coacción estatal del artículo 155 CE”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 73, 2005, pp. 55-109, por su estudio comparado.

⁵⁹ CAMISÓN YAGÜE, J.A., “El Informe del...”, *op. cit.*, p. 631.

⁶⁰ La adhesión a la, ahora, Unión Europea, supuso que las instituciones europeas actuaran en ámbitos propios de las Comunidades Autónomas, tales como agricultura, transporte, ganadería, medioambiente, cultura, enseñanza, comercio interior.... En este sentido, vid. TAJADURA TEJADA, J., “Reforma constitucional e integración europea” en *Claves de Razón Práctica*, nº 216, 2011, pp. 20-30.

competencias y las consecuencias de un futuro incumplimiento del mismo. Con el fin de lograr una mayor seguridad jurídica, se deberían incluir, mecanismos de prevención, reacción y repercusión de los incumplimientos de Derecho de la Unión, “*tal y como ya ha sucedido en otros Estados miembros de naturaleza compuesta*”.⁶¹

En relación con el análisis realizado, creemos que la solución pasa por modificar nuestra Constitución, nuestra forma de organización territorial y adaptarla a las nuevas exigencias europeas.⁶² En este contexto acogemos la idea de que la reforma debería abordar la relación entre el principio de primacía del Derecho europeo y el de supremacía constitucional, la articulación del sistema de organización territorial en el contexto de la integración europea, la efectiva protección de los derechos fundamentales, así como la correcta articulación del principio democrático.⁶³

La asimilación de que un verdadero proceso de integración europea no puede basarse en la mera transferencia de competencias de los Estados a la Unión, sino que necesita de un pueblo europeo y de un Estado federal europeo (evolucionando así de la actual Unión de Estados), podría ser la solución.⁶⁴ Cuanto antes asimilemos el hecho de que en la práctica vivimos en un Estado federal,⁶⁵ y que este modelo es el que mejor se ajusta al futuro de la Unión Europea, de un Estado federal europeo, antes podremos diseñar los mecanismos para ponerlo en marcha y hacer frente a aquellas cuestiones apuntadas al principio de esta Comunicación y que amenazan el futuro de Europa: crisis económica, problemas migratorios y voluntades secesionistas,⁶⁶ entre otros.

⁶¹ En este mismo sentido, CAMISÓN YAGÜE, J.A., “El Informe del...”, *op. cit.*, p. 631.

⁶² En relación con la cuestión financiera y la necesidad de reformar el texto constitucional, vid. GARCÍA ROCA, J., “El principio de estabilidad...”, *op. cit.*, pp. 65-66.

⁶³ Al respecto, vid. MARTÍNEZ SIERRA, J. M., *La recepción constitucional del Derecho comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p. 266.

⁶⁴ Con esta idea, vid. QUADRA-SALCEDO, J. DE LA, *El papel del Tribunal Constitucional...*, *op. cit.*, pp. 34-35. Y TAJADURA TEJADA, J., (Coord.), *Cinco propuestas para la reforma constitucional en clave federal*, Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid, 2012.

⁶⁵ Al respecto, vid. GARCÍA ROCA, J. “¿Una reforma de la Constitución territorial en sentido federal?”, en TUDELA, J. (Coord.), *Debates sobre el Estado autonómico. Desafíos actuales y futuros*, Fundaciones Konrad Adenauer y Giménez Abad, edición electrónica en www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2012/20120920. Asimismo, sobre esta cuestión, vid. GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., “El Estado Unitario-Federal”, en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (Coord.), *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid, 1985, donde ya advertía que “*La organización del Estado español es sustancialmente federal*”, a lo que añadía federal, pero con una peculiaridad especial: asimétrico. Y del mismo autor, años más tarde: “El Estado federal asimétrico”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 1, 1995. Vid., también, TIerno GALVAN, E., “Federalismo y Funcionalismo europeo” en ROVIRA, A (Ed). *Obras Completas*, Thompson-Civitas, Madrid, 2008, pp. 49-59.

⁶⁶ Sobre este tema, al margen del referéndum catalán celebrado inconstitucionalmente (noviembre de 2015), y del celebrado de manera informal en el Véneto mediante medios *on line* o por llamada telefónica (marzo de 2014), analizando el referéndum celebrado en Escocia (septiembre de 2014), vid. TAJADURA

No podemos olvidar y así concluimos nuestra Comunicación que en último término, estas cuestiones organizativas del poder, o bien con trascendencia económica, al final acaban afectando a los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos. Si Europa es un sueño, una idea, como se manifestó en la Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007, con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma, debemos cumplir como aquí se manifiesta “*adaptando la estructura política de Europa a la evolución de los tiempos*” y “*dotar a la Unión Europea de fundamentos comunes*”. Quizá, el momento político que estamos viviendo actualmente en nuestro país sea la chispa que haga prender la llama.

TEJADA, J., “Más allá de un asunto interno: secesionismo e integración europea”, en *Análisis Real Instituto El Cano*, nº 64/2014.