

LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS

David Ordóñez Solís

Magistrado de lo contencioso-administrativo

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Las cláusulas europeas en los nuevos Estatutos de Autonomía. 2.1. La dimensión europea de los nuevos Estatutos de Autonomía y el caso particular de los “derechos fundamentales estatutarios”. 2.2 La especialidad, la bilateralidad y la multilateralidad de las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado central y con la Unión Europea. – 3. La participación institucional de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las soluciones de los nuevos estatutos. 3.1. Las Comunidades Autónomas y su participación a través del Parlamento Europeo. 3.2. Las Comunidades Autónomas y el Consejo de la Unión Europea: la participación autonómica en los Consejos de Ministros y las Oficinas autonómicas en Bruselas. 3.3. La legitimación de las Comunidades Autónomas ante los Tribunales comunitarios europeos. 3.4. Las Comunidades Autónomas en el Comité de las Regiones. 3.5. La participación de las Comunidades Autónomas en la cooperación interregional europea. – 4. La ejecución del derecho y de las políticas de la Unión Europea por las Comunidades Autónomas: las nuevas perspectivas estatutarias. 4.1. La ejecución normativa del Derecho de la Unión por las Comunidades Autónomas. 4.2. La gestión de los fondos europeos por las Comunidades Autónomas. – 5. Conclusión. – *Resum-Abstract.*

1. Introducción

En las dos últimas décadas las transformaciones de Europa, de la Unión Europea y de España han sido vertiginosas. La caída del Muro de Berlín en 1989 y la reunificación alemana de 1990 supusieron un cambio extraordinario en el mundo y sobre todo en Europa donde en las dos décadas 70 y 80 precedentes el proceso de integración económica y política languidecía. Desde 1986, el Acta Única, posteriormente el Tratado de Maastricht de 1992, el Tratado de Ámsterdam de 1997, el Tratado de Niza de 2001 y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004 procuraron acomodar el proceso de integración europea a los nuevos desa-

fíos.¹ En el caso de España y a pesar de haber protagonizado estos cambios tanto en Europa como en la configuración de su modelo de Estado, ninguna de estas transformaciones se reflejó en la letra de la Constitución de 1978 que sólo se ha innovado con dos palabras –“y pasivo”– que se añadieron en 1992 para adecuar la redacción del artículo 13.2 de la Constitución española a las exigencias del Tratado de Maastricht en cuanto a que los ciudadanos de la Unión puedan ser no sólo electores sino también elegibles en las elecciones locales.²

Ahora bien, la Constitución española de 1978 había impulsado un proceso de descentralización territorial que se desarrolló (1977-1983) al mismo tiempo que se negociaban las condiciones de adhesión a las Comunidades Europeas (1979-1985), lo que impidió que los nuevos coprotagonistas del naciente Estado autonómico, las Comunidades Autónomas, planteasen, al menos formalmente, las cuestiones relativas a la articulación de los distintos niveles de gobierno en la integración europea y que, en especial, aportasen su nueva perspectiva a la experiencia del ejercicio del poder en Bruselas y en relación con los otros niveles de gobierno, estatal central, regional y local. De hecho, y desde la perspectiva española, durante los primeros años de integración europea, aproximadamente entre 1986 y 1992, puede observarse un disimulado intento del Estado central por recuperar parte de los poderes atribuidos por la Constitución y asumidos por los Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas esgrimiendo abiertamente la amenaza que suponía la eventual responsabilidad del Estado por incumplimiento de las obligaciones comunitarias y produciendo, con la invocación de la integración europea, un “efecto bumerán” en el proceso de descentralización ya iniciado.³

Una vez asentadas institucional y financieramente las Comunidades Autónomas, especialmente aquellas que como Cataluña y el País Vasco

1. Antonio Calonge Velázquez (coord.), *La constitucionalización de Europa*, Granada, Comares, 2006.

2. Sobre el último intento de reforma de la Constitución española de 1978, véase el estudio dirigido por Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco, *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

3. Sobre estos primeros momentos en torno a la adhesión de España a las Comunidades Europeas y las distintas tesis sostenidas al respecto, remito a mi estudio *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Civitas, Madrid, 1993.

desde el primer momento habían asumido el mayor grado de autonomía, en poco más de una década de funcionamiento empezaron a reivindicar una participación autonómica efectiva en los asuntos europeos. Estas demandas coincidieron con el cultivo de una cierta sensibilidad de la nueva Unión Europea hacia las cuestiones regionales y se reflejaron, a través del Tratado de Maastricht, en la creación del Comité de las Regiones que se constituyó en 1994; pero también se tradujeron en adaptaciones de las políticas comunitarias con el fin de hacer posible desde la propia Unión Europea que las regiones se implicasen en la gestión de las políticas comunitarias: de manera significativa, en la política agrícola común donde desde 1995 se admitió la designación por cada Estado miembro de más de un organismo pagador del FEOGA-Garantía; y también, aunque tímidamente, en la política de cohesión cuya aplicación debe llevarse a cabo, tal como han exigido los Reglamentos relativos a los fondos estructurales aplicables desde 1989 en los sucesivos períodos de programación, conforme al principio de cooperación con los distintos niveles de gobierno regional y local.

Las necesidades del propio Estado central para hacer frente a las obligaciones comunitarias contraídas por España –por ejemplo en la notificación de ayudas públicas o en la contestación a los procedimientos por incumplimiento iniciados por la Comisión Europea contra España y en el que se veían implicadas otras Administraciones distintas de la estatal central– propiciaron la adopción de acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas;⁴ y, al mismo tiempo, las firmes reivindicaciones de Cataluña y el País Vasco determinaron que en los Pactos Autonómicos de 1992, suscritos por el Gobierno central con el Partido Socialista y con el Partido Popular, se abordase sistemáticamente la cuestión de la participación autonómica en los asuntos europeos adoptando unos procedimientos multilaterales cuyo eje sería la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, reunida informalmente por el Gobierno central a finales de 1988 para preparar la inminente presidencia española del Consejo.⁵

4. Acuerdos, de 29 de noviembre de 1990, sobre colaboración en los procedimientos por incumplimiento y de la cuestión prejudicial y sobre la notificación de ayudas públicas (*BOE* nº 216, de 8 de septiembre de 1992).

5. Acuerdo, de 29 de octubre de 1992, de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (*BOE* nº 241, de 8 de octubre de 1993); no obstante, el País Vasco, que reivindicaba una solución "bilateral" con el Estado, demoró la firma de este Acuerdo, aunque no dejó de participar en la Conferencia multilateral (*BOE* nº 111 del 9 de mayo de 1997).

Al mismo tiempo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, admitiendo, por una parte, la participación de las Comunidades Autónomas en la ejecución del Derecho comunitario (ya en 1988 y, sin lugar a dudas, desde 1992) y confirmando, por otra parte, un Decreto autonómico vasco por el que se establecía una Oficina de Representación en Bruselas (1994), dejó expedita la vía para establecer una regulación convencional y legal de la participación autonómica en los asuntos europeos.⁶

A principios de los años 90 la necesidad de alianzas de los partidos socialista y popular con minorías nacionalistas regionales, catalana y vasca, en las Cortes Generales para formar el Gobierno central, bien visible en la V Legislatura de 1993-1996 (último Gobierno de Felipe González), en la VI Legislatura de 1996-2000 (primer Gobierno de José María Aznar) y en la actual VIII Legislatura iniciada en 2004 (Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero), ha contribuido a la consolidación y a la profundización en los desarrollos de la Conferencia para los Asuntos Europeos, que se instituye formalmente mediante una Ley estatal de 1997,⁷ al tiempo que en 1994,⁸ en 1997⁹ y en 2004¹⁰ se renuevan y adaptan los primeros acuerdos de 1990 sobre participación autonómica.¹¹

6. Para conocer esta etapa es de extraordinaria utilidad el estudio dirigido por Pablo Pérez Trepms y coordinado por Miguel Ángel Cabellos Espiérrez y Eduard Roig Molés, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics y Marcial Pons, Barcelona, 1998.

7. Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (BOE nº 64, de 15 de marzo de 1997).

8. Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de 30 de noviembre de 1994, sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales (BOE nº 69, de 22 de marzo de 1995).

9. Acuerdos, de 11 de diciembre de 1997, sobre Seguridad Social del personal de las Oficinas autonómicas en Bruselas y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (BOE nº 79, de 2 de abril de 1998).

10. Acuerdos, de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea (BOE nº 64, de 16 de marzo de 2005).

11. José Martín y Pérez de Nanclares, "Comunidades Autónomas y Unión Europea: Hacia una mejora de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 22, septiembre de 2005, pp. 759-805.

El proceso constituyente abierto en Europa en 2003 y cuyo resultado, por ahora inacabado, es la Constitución Europea firmada en Roma el 29 de octubre de 2004, coincide en España con las exigencias de acceder a un nuevo grado de autonomía cuya primera plasmación es el "Proyecto de nuevo Estatuto vasco", impulsado por el presidente vasco Ibarretxe, que, sin embargo, fue rechazado por el Parlamento español en enero de 2005;¹² seguido por las experiencias que en 2006 culminaron el proceso de renovación de los Estatutos autonómicos valenciano¹³ y catalán.¹⁴ Este movimiento fue impulsado miméticamente en las demás Comunidades Autónomas cuyos respectivos Parlamentos empezaron a aprobar en 2006 los proyectos de nuevos Estatutos y que se remitieron a las Cortes Generales para su negociación y adopción desde Andalucía,¹⁵ Baleares,¹⁶ Aragón,¹⁷ Canarias¹⁸ o Castilla y León.¹⁹

12. Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi presentada por el Parlamento Vasco (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, VIII Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley, 21 de enero de 2005, nº 149-1).

13. Ley orgánica 1/2006 del 10 de abril de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (*BOE* nº 86 del 11 de abril de 2006).

14. Ley orgánica 6/2006 del 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*BOE* nº 172 del 20 de julio de 2006). Sobre el significado constitucional del nuevo Estatuto catalán y su debate doctrinal, véase el estudio de Eduard Roig Molés, "La reforma del Estado de las Autonomías ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978? Comentario al artículo del profesor Pedro Cruz Villalón publicado en el número 2 de *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* nº 3, 2006, pp. 149-185.

15. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, presentada por el Parlamento de Andalucía el 5 de mayo de 2006 (*BOCG*, VIII Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley, 12 de mayo de 2006, nº 246-1); el Dictamen de la Comisión Constitucional fue consensuado por los dos partidos, PSOE y PP, mayoritarios en los Parlamentos andaluz y español, por lo que fue adoptado prácticamente por unanimidad el 2 de noviembre de 2006 por el Congreso de los Diputados (*BOCG*, VIII Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley, 30 de octubre de 2006, nº 246-7); ratificándose este mismo texto en el Senado que lo aprobó sin modificaciones el 20 de diciembre de 2006.

16. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears presentada por el Parlamento de las Illes Balears el 19 de junio de 2006 (*BOCG*, VIII Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley, 30 de junio de 2006, nº 251-1); el 21 de diciembre de 2006 el Congreso de los Diputados aprobó el texto prácticamente por unanimidad.

17. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón presentada por las Cortes de Aragón el 26 de junio de 2006 (*BOCG*, VIII Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley, 8 de septiembre de 2006, nº 253-1).

18. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias presentada por el Parlamento de Canarias el 14 de septiembre 2006 (*BOCG*, VIII Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley, 22 de septiembre de 2006, nº 261-1).

19. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León presentada por las Cortes de Castilla y León el 5 de diciembre de 2006 (*BOCG*, VIII Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley, 15 de diciembre de 2006, nº 268-1).

La nota común de los nuevos Estatutos de Autonomía y de los Proyectos en tramitación es una detallada regulación de la participación de cada Comunidad Autónoma en la Unión Europea. Así pues, en este contexto convendría examinar las nuevas "cláusulas europeas" de los Estatutos de Autonomía tratando de descubrir su finalidad y su alcance. A tal efecto se exponen las distintas vías propuestas y se detallan, por una parte, las consecuencias que tales modificaciones estatutarias tienen en la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones; y, por otra parte, se analizan las consecuencias para las Comunidades Autónomas de la ejecución del Derecho de la Unión Europea en España. En cada apartado se presentará el estado general antes de la reforma, los términos de la reforma tomando como referencia aquellos Estatutos y aquellas disposiciones más llamativas desde el punto de vista del nivel de competencias asumidas y, obviamente, se valorarán los efectos de los nuevos Estatutos de Autonomías en la participación de España en la integración europea.

2. Las cláusulas europeas en los nuevos Estatutos de Autonomía

A pesar de no haber concluido en todas las Comunidades Autónomas el proceso de reforma estatutaria que se desarrollará aproximadamente entre 2005 y 2007, los nuevos Estatutos de Autonomía o sus reformas contendrán cláusulas europeas expresas y en los distintos articulados estatutarios estará siempre presente la dimensión europea del ejercicio de los poderes regionales autonómicos.

Por una parte, los nuevos Estatutos dedican títulos o capítulos, más o menos detallados, a las "Relaciones con la Unión Europea"; pero también tanto en el preámbulo como en el resto del articulado y cuando se tratan cuestiones relativas a la financiación o a los desarrollos de los nuevos "derechos fundamentales autonómicos", las reformas estatutarias, expresa o tácitamente, apelan a la dimensión comunitaria europea en el ejercicio de sus poderes. Obviamente ha de tenerse en cuenta que en la elaboración, en la adopción en el Parlamento autonómico y en la negociación y la adopción por las Cortes Generales se han seguido unas estrategias muy distintas según cada uno de los nuevos Estatutos de Autonomía que exigirían precisiones

y matizaciones a las que difícilmente puede descenderse en un examen conjunto como el que aquí se emprende.²⁰

De modo que el contenido de las cláusulas europeas en los nuevos Estatutos de Autonomía resulta bastante similar aunque pueden observarse particularidades si comparamos los tres primeros modelos: el Proyecto de Estatuto vasco, la reforma del Estatuto valenciano y el nuevo Estatuto catalán. En efecto y a pesar de las diferencias de enfoque adoptado en cada uno de estos documentos, todos han procurado abordar las siguientes cuestiones: en primer lugar, la renovación de los Estatutos de Autonomía pretende constatar explícitamente la existencia de relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Unión Europea, diferenciadas, por una parte, de las propias relaciones entre niveles de gobierno dentro de España, pero también, por otra parte, especializadas en el ámbito de las "relaciones exteriores". En segundo lugar, los nuevos Estatutos establecen una regulación más o menos detallada que gira en torno a la participación en la formación de la voluntad de las instituciones y órganos de la Unión Europea y que persigue una implicación de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho y de las políticas de la Unión. En fin y en tercer lugar, dispersas por el nuevo texto estatutario se observan invocaciones a la dimensión europea en relación por ejemplo con los nuevos derechos fundamentales "estatutarios" o se regulan aspectos concretos de la integración europea como es el caso especial de la cofinanciación y de la gestión de los fondos europeos por la respectiva Administración autonómica.

2.1. La dimensión europea de los nuevos Estatutos de Autonomía y el caso particular de los "derechos fundamentales estatutarios"

Si existe una característica común a los nuevos Estatutos de Autonomía propuestos a partir de 2005 es que en todos se recoge claramente una pretensión de autoafirmación europea. Esta perspectiva es, a pesar de su aparente inocuidad o incluso del exceso de retórica

20. Véanse, por ejemplo, en el caso del nuevo Estatuto catalán las distintas estrategias propuestas por Enoch Albertí Rovira, "El blindatge de les competències i la reforma estatutària", *Revista catalana de dret públic* n° 31, 2005, pp. 109-136.

que a primera vista encierra, la que mayor efecto transformador tiene al vincular la propia dinámica de la integración europea con la descentralización política en España. En efecto, la dimensión europea de los Estatutos puede tener especial importancia y puede ofrecer distintas interpretaciones: por una parte, la autoafirmación europea puede presentarse en una perspectiva centrífuga o como una nueva justificación de la necesaria autonomía frente al Estado central, como indudablemente resulta del Proyecto de Estatuto vasco y es una de las interpretaciones que ofrece el nuevo Estatuto catalán; pero, también por otra parte y con más naturalidad en los nuevos Estatutos la autoafirmación europea puede interpretarse como meramente integradora del nivel de gobierno regional en un nuevo contexto en el que también resulta esencial el nivel de gobierno comunitario europeo, lo que, por lo demás, resulta consustancial a la propia realidad española en las últimas dos décadas.

Aun cuando no deje de ser meramente anecdótico, resulta de interés comprobar cómo la utilización del sustantivo Europa o del adjetivo europeo es mucho más frecuente que los términos España o español en el Proyecto de Estatuto vasco (42 "referencias europeas" frente a 22 "españolas") o en el nuevo Estatuto catalán (54 alusiones a lo europeo frente a las 22 "españolas"); mientras que, por ejemplo, en la reforma del Estatuto valenciano el empleo de estos términos se invierte primando las referencias a España y al adjetivo español respecto a Europa y europeo en una relación de 60 a 36.

Por lo que se refiere a la invocación al contexto comunitario europeo, es frecuente que en el preámbulo de los nuevos Estatutos se incardine la autonomía regional respectiva, con más o menos retórica, en el proyecto de integración europea. La invocación de lo "europeo" tiene una indudable dimensión política, aunque, a pesar de todo, es importante que se considere desde un punto de vista jurídico y, por lo que ahora importa, en cuanto a que puede afectar al diseño y al desarrollo del propio Estado autonómico español. Así, por ejemplo, en el preámbulo de la Ley de reforma del Estatuto valenciano se dice: "La integración en Europa y la asunción de los valores de la Unión Europea y el velar por el cumplimiento de sus objetivos exige la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos residentes en la Comunitat Valenciana". Y esto se traduce en que el artículo 1.4 del Estatuto disponga: "La Comunitat Valenciana, como región de Europa, asume los valores de la Unión Europea y velará por el cum-

plimiento de sus objetivos y por la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos”.

En el caso de otros Estatutos, como lo refleja el artículo 1.4 del nuevo Estatuto andaluz aprobado por las Cortes Generales: “La Unión Europea es ámbito de referencia de la Comunidad Autónoma, que asume sus valores y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por el respeto de los derechos de los ciudadanos europeos”. En el mismo sentido el Proyecto de Estatuto aragonés expresa en su preámbulo que “se abre a nuevos horizontes, como el de su vocación europea asociada a su tradicional voluntad de superar fronteras”. El Proyecto de reforma del Estatuto balear subraya su objetivo de acomodar las “instituciones de autogobierno a la nueva realidad española y europea”. En fin, el Proyecto castellano-leonés subraya también la novedad que supone “regula[r] con mayor precisión las relaciones de cooperación con el Estado y las demás Comunidades Autónomas, presididas por los principios de solidaridad y lealtad institucional, y sitúa a la Comunidad en Europa y en el mundo”.

Asimismo, en el Proyecto de Estatuto para Canarias se intentan poner de manifiesto sus singularidades europeas apelando al estatuto europeo de región ultraperiférica. Y así en el preámbulo del Proyecto canario se confiesa: “Se hace necesario, por otra parte, trasponer en el texto estatutario, para su aplicación en el ámbito nacional, un principio ya admitido en el derecho primario comunitario derivado de las características estructurales que justifican el calificativo ultraperiférico: la necesidad de modular un conjunto muy importante de políticas estatales para su adaptación a las especiales condiciones del Archipiélago, lo que desgraciadamente no ha sido siempre la manera de concebir las relaciones entre el poder central y los canarios”. De este modo e insistentemente, hasta 16 veces, se reitera la condición de Canarias como “región ultraperiférica” tanto en la Unión Europea como también ahora en el sistema constitucional español.

Pero, sin duda, el efecto más visible de la dimensión europea radica en la consagración de los nuevos “derechos fundamentales estatutarios” que se inspiran claramente en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en la Carta Social Europea y en los derechos fundamentales de la Unión Europea, tal como puede verse en los nuevos Estatutos.

El artículo 10.1 del Proyecto de Estatuto vasco proclamaba enfáticamente la titularidad de “las ciudadanas y ciudadanos vascos [de] los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución; de los derechos y obligaciones establecidos en los tratados de la Unión Europea, que les corresponden por su condición de ciudadanas y ciudadanos europeos, así como de los derechos humanos, individuales y colectivos, reconocidos internacionalmente, y en particular de los recogidos expresamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales” así como el recordatorio del artículo 27.4 “de la jurisdicción que, en amparo y protección de los derechos fundamentales, corresponde al Tribunal Constitucional, así como al Tribunal Europeo de Derechos Humanos con sede actual en Estrasburgo, de acuerdo con sus respectivas regulaciones en vigor”.

En una redacción muy similar a la del proyecto vasco, la reforma del Estatuto valenciano introduce un nuevo artículo 8.1 conforme al cual: “Los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individuales y colectivos, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en la Convención Europea de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, y en la Carta Social Europea”.

También el nuevo Estatuto catalán contiene esta referencia en su artículo 4.1 que reitera más o menos en los mismos términos: “Los poderes públicos de Cataluña deben promover el pleno ejercicio de las libertades y los derechos que reconocen el presente Estatuto, la Constitución, la Unión Europea, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y los demás tratados y convenios internacionales suscritos por España que reconocen y garantizan los derechos y las libertades fundamentales”.

Los demás Proyectos estatutarios siguen la estela y reconocen los derechos de los ciudadanos autonómicos o de las personas, pues

dice el nuevo Estatuto andaluz en su artículo 9.1: "Todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea". Y prácticamente el mismo camino se sigue en los Proyectos de Estatuto para Baleares –artículos 12 a 27–, Canarias –artículos 5 a 10– y Aragón –artículos 11 a 31– al establecer, con más o menos generosidad no siempre exenta de retórica, un catálogo de derechos fundamentales "estatutarios" con referencias inevitables al marco europeo de derechos fundamentales.

La consagración de estos "derechos fundamentales estatutarios" plantea importantes cuestiones de interpretación y aplicación, pero en este momento interesa destacar que también puede presentarse como una posible vía de ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas.²¹ Este enfoque resulta muy familiar a los que hayan observado la experiencia en la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea donde expresamente y por exigencia de algunos de los Estados miembros, en particular el Reino Unido, debió establecerse una cláusula como la del artículo 51.2 conforme al cual: "La presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados" que ha sido acogida por la versión contenida en el Tratado constitucional europeo de 2004.²²

21. Teresa Freixes Sanjuán, "La integración en Europa y el refuerzo de las garantías de los derechos fundamentales", *Revista Europea de Derechos Fundamentales* nº 1, 1er semestre de 2003, pp. 71-107, explica la trascendencia que tiene la implicación de los poderes regionales en la protección de los derechos fundamentales de carácter social.

22. El art. II-111.2 del Tratado constitucional establece: "La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución"; sobre estas cuestiones es preciso remitir al estudio de Ricardo Alonso García y Daniel Sarmiento, *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Explicaciones, concordancias, jurisprudencia*, Thomson-Civitas, Navarra, 2006, en el prólogo, pp. 15-58, y en el comentario del artículo 51, pp. 403-408; también puede consultarse mi estudio *La protección judicial de los derechos fundamentales de solidaridad*, Comares, Granada, 2006, pp. 51-59.

2.2. La especialidad, la bilateralidad y la multilateralidad de las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado central y con la Unión Europea

Los nuevos Estatutos de Autonomía consagran títulos o capítulos a las relaciones exteriores y a las relaciones con la Unión Europea de cada Comunidad Autónoma que, no obstante, ofrecen una distinta concepción: bien al margen bien al mismo nivel que si se tratase de las relaciones con el Estado central.

Así, por ejemplo, en el proyecto de Estatuto vasco las pretensiones autonómicas desbordaban precisamente el propio marco constitucional español en la medida en que más bien intentaban inscribirse al margen del mismo apelando al marco constitucional europeo. La propia denominación del Título VI del Proyecto de Estatuto era indicativa de esta finalidad: "Del régimen de relación política con el ámbito europeo e internacional". Sin embargo y siempre dentro de una calculada ambigüedad, el artículo 65.1 del Proyecto patrocinado por el presidente Ibarretxe señalaba: "El Estado incorporará los compromisos derivados del presente Estatuto a los tratados de la Unión Europea en los términos que corresponda, en orden a garantizar su reconocimiento y respeto en el ámbito europeo".

En cambio y con un enfoque bien distinto, el nuevo Estatuto catalán muestra su especial preocupación por el contenido de los propios Tratados constitutivos de la Unión Europea. Por eso en una cláusula de especial trascendencia, el artículo 185 del nuevo Estatuto catalán titulado "Participación en los tratados de la Unión Europea", se establecen distintas obligaciones del Estado central, del Gobierno y de las Cortes Generales, en cuanto a que se refiere a los Tratados constitutivos de la integración europea. Así, en primer lugar, el artículo 185.1 dispone: "La Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto".²³ Este deber de información

23. En el Dictamen nº 269, de 3 de septiembre de 2006, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, al enjuiciar la propuesta de Estatuto, referida precisamente a la modificación de los Tratados originarios y en virtud de la cual "El Gobierno de la Generalidad y el

recíproco ya había intentado aplicarse, ciertamente con pobres resultados, incluso en la negociación del Tratado de Adhesión, de 12 de junio de 1985; y también en la adopción de los sucesivos Tratados constitutivos europeos, con más o menos fortuna, la Conferencia para Asuntos Europeos ha tenido ocasión de permitir la participación de las Comunidades Autónomas en la negociación por el Gobierno central de estos Tratados comunitarios.

Del mismo modo y con una redacción suficientemente flexible, en el artículo 185.2 del nuevo Estatuto catalán se prevé: "El Gobierno del Estado puede incorporar representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados, en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat". Procedimiento que también resultaría de gran interés y de particular trascendencia para la adopción de la posición española en la fijación de las bases constitucionales de la Unión Europea.²⁴

En los demás Estatutos y proyectos no se recoge una cláusula de esta entidad que, por lo demás, constituye una de las claves de

Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto, que son determinantes en el caso de las competencias exclusivas", distinguía entre los adjetivos "determinante" y "vinculante", este último término contenido en una enmienda, y exponía claramente su interpretación: "Por lo tanto, el efecto que la posición de la Generalidad sea determinante está claramente fijado en la propia Propuesta de Reforma. En cambio, no prefigura ni la Propuesta ni ninguna enmienda cuáles serían las consecuencias de una posición vinculante, por lo que tendríamos que entender que el Estado se encontraría ligado por la posición subcentral, ya que "vinculante" tiene un significado más intenso que "determinante" en el registro general de la lengua. Así, mientras que el segundo sólo modula (tal y como acabamos de mencionar, un procedimiento específico con participación del propio Estado), el primero obliga de forma taxativa a seguir las observaciones de la Generalidad sin que el Estado se pueda alejar o desvincular de ellas. En este sentido, se impondría un deber incompatible con el *ius contrahendi* que corresponde al Estado y que se inscribe dentro de las competencias de las que éste dispone en el ámbito de las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) y que, por lo tanto, consideramos inconstitucional. En consecuencia, consideramos que el artículo 179.1 de la Propuesta de Reforma es plenamente constitucional, mientras que la enmienda núm. 329, en tanto que sustituye "determinante" por "vinculante", es inconstitucional" (fundamento 8 del Dictamen).

24. José Antonio Montilla Martos, "Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* nº 1, 2005, pp. 131-161; por lo que se refiere a la participación en la Unión Europea, en especial pp. 150-154.

la participación autonómica en la integración europea al pretender influir la Comunidad Autónoma en la configuración del propio Derecho originario o primario de la Unión Europea sino que, simplemente, acogen cláusulas de información sobre la celebración de tratados internacionales, pero en el marco de "relaciones exteriores" como resulta, por ejemplo, del artículo 68 del Proyecto de Estatuto de Castilla y León.

Por cuanto se refiere a las cláusulas estatutarias dedicadas especialmente a la Unión Europea constituyen propiamente un intento de codificación y desarrollo progresivo de la práctica consolidada en las dos últimas décadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, lo que diferencia a los nuevos Estatutos, es el énfasis que se hace en el establecimiento de cauces bilaterales o multilaterales con el Estado para abordar las relaciones con la Unión Europea. En principio, y desde un punto de vista de una Constitución como la española de 1978 que mantiene abierto el modelo de descentralización territorial y que tampoco impone propiamente una uniformidad de los modelos autonómicos, no parece que exista problema alguno para que las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado central en los asuntos europeos sean bilaterales o multilaterales. Ahora bien, dado el carácter integrador y, en cierta medida, armonizador de la construcción europea, es seguro que no resulta aceptable una actuación bilateral con algunas Comunidades Autónomas por muy asimétrica o singular que pueda ser su consideración incluso constitucional, dejando fuera de la negociación a otras Comunidades Autónomas. En este sentido la experiencia nos demuestra que los intentos iniciales de bilateralidad confluyen final y necesariamente en una multilateralidad *de facto*, en una generalización de los logros de la integración europea, sean financieros, normativos, etc., en todas las Comunidades Autónomas españolas.

La bilateralidad está presente en el proyecto de Estatuto vasco y en el nuevo Estatuto catalán, lo que tiene sus reflejos en el tratamiento de los asuntos europeos. En cambio, en los demás Estatutos, la multilateralidad parece que será la regla general incluso cuando se aborden cuestiones relacionadas con la integración europea.

El Proyecto de Estatuto vasco está impregnado del principio de bilateralidad y así lo enuncia su artículo 18.3 conforme al cual:

“Las instituciones vascas y las instituciones del Estado ejercerán sus poderes respectivos, en el ámbito que les corresponda de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto, en un marco bilateral de cooperación y de respeto mutuo” que se articula a través de la Comisión Bilateral Euskadi-Estado (artículo 15). En materia europea esta bilateralidad tiene manifestaciones específicas en el ámbito sociolaboral y de empleo, por lo que en su artículo 53.4 preveía: “Las instituciones vascas establecerán los oportunos instrumentos bilaterales con el Estado y la Unión Europea para la colaboración y cooperación en el ejercicio de las competencias en materia laboral. Las relaciones de carácter financiero derivadas del ejercicio de éstas, incluida la participación en fondos de ámbito estatal o europeo, se sujetarán al sistema de Concierto Económico previsto en este Estatuto, atendiendo al principio de solidaridad”. Pero también en el ámbito económico y financiero se preveía desde una perspectiva bilateral en el artículo 55.4 del Proyecto de Estatuto vasco: “En el seno de esta comisión mixta se establecerán los oportunos instrumentos bilaterales para la coordinación, armonización y colaboración en el ejercicio de todas las facultades y competencias reconocidas en el presente título y para su adecuación a las políticas públicas del Estado y de la Unión Europea”; y en el mismo sentido el artículo 55.5 contenía esta referencia: “En particular, se arbitrarán los mecanismos oportunos que permitan la participación de las instituciones vascas en la Unión Europea, para contribuir a la definición de la política económica de ésta, así como en los tratados y convenios internacionales que incidan en el ejercicio de las facultades y competencias reconocidas en el presente título”.

El nuevo Estatuto catalán consagra en su artículo 3.1 varios principios del marco político entre los que incluye tanto la bilateralidad como la multilateralidad: “Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”. Esta es la razón de que también en los asuntos europeos tenga proyección el principio de bilateralidad de modo que, específicamente, el artículo 186.2 dispone: “La Generalitat debe participar de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan exclusivamente”. Asimismo, el reflejo de la bilateralidad del nuevo Estatuto catalán se recoge, por ejemplo, en el artículo 183.2 conforme al cual: “Las fun-

ciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto y, en general, con relación a los siguientes ámbitos: g) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos de la Unión Europea”.

En cambio, la reforma del Estatuto valenciano parece discurrir por otros derroteros dado que en términos generales su pretensión no radica precisamente en establecer canales bilaterales con el Estado lo que, también en relación con los asuntos europeos, se traduce en una mera reivindicación de participación general y, por lo que se intuye, multilateral. Así, el artículo 61.3.b) dispone: “La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: 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”.

Los Proyectos de nuevos Estatutos que están negociándose en las Cortes Generales siguen la misma tónica de la reforma valenciana si bien incorporan las mejoras técnicas alcanzadas en el nuevo Estatuto catalán. En el caso del Estatuto andaluz, tal como ha sido aprobado por las Cortes Generales, a la “Comisión bilateral Junta de Andalucía-Estado” se le encomienda, entre otras, la función prevista en el artículo 220.2.g): “El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea”.

De modo más específico en el Proyecto de Estatuto balear se dispone en el artículo 226.2.g) que corresponde a la “Comisión Mixta de Economía y Hacienda”: “Negociar el porcentaje de participación de las Illes Balears en la distribución regional de los fondos estructurales europeos, así como de la asignación de otros recursos de la política regional europea a la comunidad autónoma de las Illes Balears”. No obstante y aparte de las particularidades del Estatuto catalán, el principio de bilateralidad no informa propiamente las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en general ni las relaciones comunitarias europeas en particular.

3. La participación institucional de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las soluciones de los nuevos estatutos

De los dos procesos complementarios de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, la "fase ascendente" o de participación en el "proceso comunitario europeo de adopción de decisiones" y la "fase descendente" o de implicación en la ejecución del Derecho y de las políticas comunitarias, la que más lentamente maduró y evolucionó, al mismo tiempo que el proceso de integración europea, fue la relativa a la implicación institucional de los órganos autonómicos, Ejecutivos y Parlamentos regionales, en el proceso de adopción de decisiones comunitarias europeas;²⁵ pasando las Comunidades Autónomas, como ha señalado Mangas Martín, de una presencia en Bruselas a una participación en las instituciones comunitarias europeas.²⁶

En el ámbito europeo el primer resultado tangible fue la institucionalización como órgano consultivo de la Unión Europea del Comité de las Regiones, que surgió al calor de los desarrollos de una política regional comunitaria y como consecuencia de un importante movimiento de asociación regional y local en Europa influido por la experiencia, más bien gris y modesta, del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Pero, al mismo tiempo y por efecto de las presiones de algunos países con un imparable proceso de descentralización, como ha sido el caso notorio de Bélgica y en menor medida de Alemania y de España, en el Tratado de Maastricht de 1992 se abrió la puerta para que también la composición del Consejo (de Ministros) acogiese a "un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro". En fin, los cambios constitucionales introducidos en Maastricht, Ámsterdam y Niza se han preocupado por asegurar una mayor impli-

25. Eduard Roig Molés, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Institut d'Estudis Autonòmics y Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

26. Araceli Mangas Martín, "Comunidades Autónomas e integración europea: Balance general y perspectiva de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo" en el estudio dirigido por Diego J. Liñán Nogueras y coordinado por Carmen López-Jurado, *La reforma de la delimitación de competencias en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 183-206; resulta de particular interés el estudio de José María Pérez Medina, "La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos: visión desde la Administración General del Estado", *ibidem*, pp. 207-247.

cación del Parlamento Europeo y también de los Parlamentos nacionales, lo que no excluiría a los Parlamentos regionales.

En el caso de otras instituciones europeas, especialmente el Tribunal de Justicia, la acción de control de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado y de financiación de proyectos mediante fondos europeos ha multiplicado las controversias ventiladas fundamentalmente ante el Tribunal de Primera Instancia y en las que están implicadas las regiones europeas. Pero también los procedimientos por incumplimiento o las mismas liquidaciones de los fondos europeos adoptadas por la Comisión Europea respecto de cada Estado miembro permiten identificar claramente el responsable del incumplimiento o permiten imputar directamente la reducción de fondos europeos que proceda, por lo que tales decisiones de la Comisión Europea y el control de su legalidad tienen gran trascendencia para las regiones europeas que, bien por sí mismas ante el Tribunal de Primera Instancia, bien a través de sus respectivos Estados miembros, generalmente ante el Tribunal de Justicia, han intentado implicarse efectivamente en los distintos procedimientos judiciales.

Este nuevo contexto comunitario europeo ha sido seguido muy atentamente por las Comunidades Autónomas españolas que, además de lograr establecer mecanismos internos de participación institucional europea, ahora, en el proceso de revisión estatutaria abierto a partir de 2005, pretenden su consagración en el marco constitucional-estatutario español.

3.1. Las Comunidades Autónomas y su participación a través del Parlamento Europeo

Desde su elección por sufragio directo en 1979 el Parlamento Europeo no ha dejado de reivindicar y, en gran medida, ha conseguido alcanzar una posición central en el proceso de adopción de decisiones en la Unión Europea lo que ha alentado a los Parlamentos nacionales y, en menor medida, a los Parlamentos regionales de los Estados miembros, a implicarse en el proceso de integración europea a través del propio Parlamento Europeo o mediante procedimientos específicos en la Unión Europea y en el respectivo ámbito nacional. La culminación de estas reivindicaciones se refleja en los dos primeros protocolos del Tratado constitucional europeo de 2004 relativos a "la función

de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea” y sobre “la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.²⁷ Respecto de la primera vía lo que se pretende es “incrementar su capacidad [de los Parlamentos nacionales] para manifestar su opinión sobre los proyectos de actos legislativos europeos y otros asuntos que consideren de especial interés” lo que se consigue, en particular, a través de la cooperación parlamentaria institucionalizada a través de la Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión (COSAC). En cuanto a la aplicación de la subsidiariedad y de la proporcionalidad, en la Unión Europea se ha logrado que en el procedimiento de adopción de decisiones participen los Parlamentos nacionales a través de dictámenes motivados que expongan las razones por las que se considera que el proyecto legislativo europeo no se ajusta a los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad. Eventualmente, los Parlamentos nacionales a través de su respectivo Estado miembro están legitimados para impugnar un acto legislativo europeo por violación del principio de subsidiariedad.²⁸

Ahora bien, ya desde bien pronto una de las primeras reivindicaciones de las Comunidades Autónomas, en especial de aquellas con una importante presencia de partidos nacionalistas como es el caso de Cataluña y el País Vasco, fue conseguir del legislador español que estableciese circunscripciones autonómicas y no la circunscripción única para las elecciones al Parlamento Europeo.²⁹ Por esa razón no es extraño que los Proyectos de Estatuto vasco y catalán contuviesen estas previsiones. En efecto, en el proyecto vasco de Estatuto el artículo 65.6 recogía esta reivindicación: “La Comunidad de Euskadi constituirá una circunscripción electoral única en el ámbito de las elecciones al Parlamento Europeo”. En el nuevo Estatuto catalán, sin embargo, no se acogió la propuesta del Parlamento de Cataluña que en el artícu-

27. Enoch Albertí, Enric Fossas y Miguel Ángel Cabellos, *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005.

28. M^a Inmaculada de la Fuente Cabero, *Las Regiones en Europa (la crisis del Estado)*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, especialmente pp. 253-265.

29. El Parlamento vasco presentó un recurso contra la Ley Orgánica del Régimen Electoral General fundado en que la circunscripción para la elección de diputados del Parlamento Europeo fuese todo el territorio español era inconstitucional; sin embargo, el Tribunal Constitucional en su sentencia (Pleno) n^o 28/1991, de 14 de febrero (ponente: Leguina Villa, FJ 8) subrayó la competencia del legislador estatal y la licitud de elegir entre una circunscripción única y eventualmente una circunscripción por Comunidades Autónomas.

lo 197 pretendía: "A fin de que el territorio de Cataluña, solo o junto con los territorios de otras comunidades autónomas vecinas, sea una circunscripción para las elecciones al Parlamento Europeo, la ley orgánica electoral debe concretar dicha determinación".

En cambio han tenido reflejo en los Estatutos autonómicos los nuevos desarrollos de la Unión Europea en cuanto a la participación de los Parlamentos nacionales en la integración europea. De este modo se trata de conjurar la "desparlamentarización" de la gestión de los asuntos comunitarios europeos.³⁰

Por una parte, el artículo 187.4 del nuevo Estatuto catalán prevé: "El Parlamento puede establecer relaciones con el Parlamento Europeo en ámbitos de interés común". Y, por otra parte y teniendo en cuenta la redacción del nuevo Estatuto catalán, los nuevos Estatutos autonómicos prevén una participación de los Parlamentos autonómicos en el control de la subsidiariedad. El ejemplo señero es sin duda el artículo 188 del Estatuto catalán que se refiere de modo claro a la "Participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad" en los siguientes términos: "El Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat".

Y no parece que sea otro el sentido del artículo 61.3.a) del Estatuto valenciano conforme al cual: "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".

De modo más explícito, el nuevo Estatuto andaluz prevé en su artículo 237 un supuesto de "Consulta al Parlamento de Andalucía" en virtud del cual: "El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcional[idad] que esta-

blezca el derecho comunitario". Y prácticamente en los mismos términos se recoge en el artículo 119 del proyecto de Estatuto para Baleares con la sensible diferencia de que la obligación de consulta se convierte en una mera facultad: "El Parlamento de las Illes Balears puede ser consultado por las Cortes Generales en el marco del proceso de control del principio de subsidiariedad establecido en el Tratado Constitucional de la Unión Europea". En el proyecto de Estatuto para Canarias el artículo 159.4 regula ésta y otras cuestiones en los siguientes términos: "El Parlamento de Canarias debe ser consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas, en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el Derecho comunitario, en cuanto afecten a sus competencias, al régimen económico y fiscal o a la condición de ultraperiférica de Canarias". Y de un modo más abierto, la fórmula empleada en el artículo 93.3 del Proyecto de Estatuto aragonés tiene este tenor: "Las Cortes de Aragón participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma".

En definitiva, estas nuevas previsiones exigirán una mayor participación de las Cortes Generales, incluido el Senado, en los asuntos europeos, implicando en la medida de lo posible a los Parlamentos autonómicos. Probablemente estas cláusulas estatutarias sirvan de revulsivo para que los Parlamentos españoles, las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos, sean conscientes de la importancia de una participación activa en los asuntos europeos dejados de la mano de los Ejecutivos, central y autonómicos, al menos en las dos últimas décadas de integración europea. Aun cuando el movimiento asociativo de los Parlamentos regionales en Europa ha ido muy por detrás de las acciones de sus Ejecutivos, se han puesto en marcha en los dos últimos lustros iniciativas como la Conferencia de Asambleas Regionales Europeas (CALRE) que tienen una tarea importante que desarrollar.³¹

31. Véase más información en su página de internet: <http://www.calre.be/ES/default.html#>, consultado en noviembre de 2006; sobre la participación de los Parlamentos regionales europeos remito al estudio de Pedro Cervilla y David Ordóñez, "La participación de los Parlamentos autonómicos españoles en la integración europea", *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, Centro Europeo de Investigación sobre el Federalismo, Universidad de Tubinga, Stuttgart, 5 y 6 de mayo de 1997; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998, pp. 97-147.

Si bien las anteriores menciones estatutarias resultan importantes, no ha de olvidarse que una de las claves de la participación de los Parlamentos autonómicos en la integración europea es precisamente la ejecución del Derecho de la Unión, a la que nos referimos más adelante.

3.2. Las Comunidades Autónomas y el Consejo de la Unión Europea: la participación autonómica en los Consejos de Ministros y las Oficinas autonómicas en Bruselas

La participación de las Regiones en la Unión Europea ha tenido siempre como referencia clave en el proceso de adopción de decisiones comunitarias el Consejo de la Unión Europea: bien sea en el Consejo de Ministros, bien sea, en particular, en los dos niveles previos de negociación: los grupos de trabajo del Consejo y el Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Precisamente a través de estas fases sucesivas de la negociación y de la adopción de decisiones en el seno del Consejo de la Unión Europea, los representantes de los Estados miembros, funcionarios y responsables políticos nacionales, contribuyen a la toma de decisiones por la institución legisladora por antonomasia en la Unión. A partir de la reforma del Tratado de Maastricht relativa a la composición de los miembros del Consejo de Ministros, es irrelevante en todos los niveles el origen de los funcionarios nacionales o de los políticos, sean del Estado central o de las Regiones, responsables en nombre de cada Estado miembro de la negociación y decisión en el Consejo.

Los desarrollos en la Unión Europea y la presión de Cataluña y el País Vasco, coincidiendo con momentos de "debilidad" parlamentaria de los Gobiernos centrales españoles, han permitido que en España se hayan articulado en 1994, 1996-1997 y 2004 procedimientos de implicación de los representantes autonómicos en el Consejo de la Unión Europea. Los puntos de referencia que se tendrán en cuenta son la participación en el Consejo de Ministros y la apertura de Delegaciones Permanentes autonómicas en Bruselas ante la Unión Europea.

La primera implicación importante de las Comunidades Autónomas en el Consejo se intentó en 1996 a través de su integración en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. El Acuerdo, de 22 de julio de 1996, de la Conferencia para asuntos rela-

cionados con las Comunidades Europeas sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea³² se plasmó en la adopción del Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se creaba la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea,³³ nombrándose a un diplomático de la Administración General del Estado responsable de tal Consejería.

Dado que este sistema no ofreció resultados aceptables en su funcionamiento, el 9 de diciembre de 2004 la Conferencia para Asuntos Europeos adoptó dos Acuerdos sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea.³⁴ Los procedimientos previstos pretenden, en síntesis, una presencia realmente autonómica en la REPER española ante la Unión Europea y facilitan la participación de los representantes autonómicos tanto en los grupos de trabajo del Consejo como en el Consejo de Ministros.³⁵

Al mismo tiempo se ha permitido una participación autonómica en el denominado "procedimiento de comitología", es decir, a través de los comités del Consejo que vigilan la actuación de la Comisión Europea. En este caso el modo de actuar del Estado central consistió

32. BOE nº 302, de diciembre de 1996.

33. BOE nº 229, de 21 de septiembre de 1996.

34. Eduard Roig Molés en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 602-623; véase la valoración contenida en el estudio, ya citado, de José Martín y Pérez de Nanclares, "Comunidades Autónomas y Unión Europea: Hacia una mejora de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 22, septiembre de 2005, pp. 759-805.

35. Véase la experiencia del primer año de funcionamiento en el "Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea: 2005", elaborado por la Dirección General de Cooperación Autonómica de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas y que se publica en http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos, consultado en noviembre de 2006.

en ofrecer uno de los dos puestos que habitualmente ocupan los representantes españoles en los numerosos comités consultivos, de gestión y de reglamentación que actúan ante la Comisión Europea, a un representante elegido en representación de las Comunidades Autónomas. A través de un largo y tortuoso procedimiento las Comunidades Autónomas iniciaron su participación en 1998 y junto al representante estatal en 55 comités de la Comisión Europea; ya en el período 2003-2006 la participación autonómica se amplió a un total de 95 comités, de los que finalmente las Comunidades Autónomas sólo han solicitado participar en 74 comités.³⁶

Con estos antecedentes, los nuevos Estatutos de Autonomía recogen esta posibilidad de participación autonómica en la representación de España en el Consejo de la Unión Europea.

En este sentido, el artículo 65.2 del Proyecto de Estatuto vasco preveía una regulación muy detallada y en los términos siguientes: "De conformidad con la normativa comunitaria europea, la Comunidad de Euskadi dispondrá de representación directa en los órganos de la Unión Europea. A tal efecto, el Gobierno español habilitará los cauces precisos para posibilitar la participación activa del Gobierno Vasco en los diferentes procedimientos de toma de decisiones de las instituciones comunitarias en aquellos asuntos que afecten a sus competencias. Asimismo, los representantes de las instituciones vascas formarán parte de las delegaciones del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en todos aquellos asuntos que afecten al contenido de las políticas públicas que les son exclusivas".

También el artículo 186 del nuevo Estatuto catalán contiene una minuciosa regulación de la participación de Cataluña en el Consejo. Por una parte y a modo de principio se establece en su apartado 1: "La Generalitat participa en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia legislativa de la pro-

36. Las Comunidades Autónomas que participan en mayor número de comités se corresponden, a juicio del Estado central, con las de mayor población y mayor número de funcionarios: Cataluña, 18; Galicia, 16; País Vasco, 14; Andalucía, 13; y Madrid y Comunidad Valenciana, 10; sobre los distintos comités y las reglas de participación del representante autonómico, véase la página de internet citada en la nota precedente; véanse más detalles sobre "comitología" proporcionados por Francisco Javier Donaire Villa en *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, pp. 617-633.

pia Generalitat y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión". Se trata de una importante habilitación para participar en los distintos niveles de negociación y decisión del Consejo, pero también en el procedimiento de "comitología" ante la Comisión Europea. De manera complementaria se añade en el artículo 186.2: "La participación prevista en el apartado anterior, cuando se refiera a competencias exclusivas de la Generalitat permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, de acuerdo con la normativa aplicable". Nuevamente se trata de una habilitación sujeta obviamente a los límites que supone la existencia de un Estado regionalizado como el español y que conjuga apropiadamente los dos principios de bilateralidad y de multilateralidad. Por último, el nuevo Estatuto catalán no deja de consolidar los logros alcanzados en cuanto a la participación autonómica en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, pero, al mismo tiempo, abre nuevas perspectivas al señalar su artículo 186.3: "La Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea".

En cambio, en el caso del reformado Estatuto valenciano, su artículo 61.3.b) se refiere únicamente a la perspectiva de participación interna en términos muy similares a la regulación convencional de 1994: "La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: 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".

El artículo 230 del Proyecto de Estatuto andaluz relativo a la "Participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea" seguía prácticamente en los mismos términos el modelo establecido por el nuevo Estatuto catalán. Sin embargo, la redacción que ha sido aprobada finalmente por las Cortes Generales queda más rebajada. Por una parte, se establece un artículo 234.1 conforme al cual: "La Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente,

participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente". Y, de modo particular, el artículo 234.2 del Estatuto andaluz adoptado por las Cortes contiene la siguiente redacción que acentúa el carácter condicionado por las relaciones multilaterales entre el Estado y las demás Comunidades Autónomas: "Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación".

El otro elemento distintivo de los nuevos Estatutos de Autonomía es la regulación de las Oficinas autonómicas en Bruselas o de las Delegaciones Permanentes autonómicas ante la Unión Europea. Aun cuando la distinción pudiese parecer nominal debe tenerse en cuenta que planteó particulares tensiones y pugnas internas.

El origen de esta regulación y su bendición constitucional se remontan a la apertura en 1988 de una Oficina vasca en Bruselas que fue impugnada ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, en la sentencia 165/1994, de 26 de mayo, el Tribunal Constitucional constató: "cuando España actúa en el ámbito de las CC.EE. lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las CC.EE. puede considerarse a ciertos efectos como 'interno'. En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las CC.EE. y no las CC.AA., es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria. Por lo que no puede sorprender, de un lado, que varias CC.AA. hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y de la evolución de la actividad de las instituciones comunitarias. Y de otro lado, al igual que ocurre en el caso de otros Estados miembros de las CC.EE., que los entes territoriales, hayan procurado establecer en las sedes de las instituciones comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias, encargadas de recabar directamente la información necesaria

sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediamente, a las actividades propias de tales entes".³⁷

En esta sentencia 165/1994 el Tribunal Constitucional interpreta la competencia estatal en materia de "relaciones internacionales" teniendo en cuenta también la redacción de los Estatutos de Autonomía, en este caso de manera especial el Estatuto vasco, y llega a la conclusión de que "las 'relaciones internacionales' objeto de la reserva contenida en el art. 149.1º.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las 'relaciones internacionales' y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones".³⁸

Asumiendo tal jurisprudencia, el Gobierno español procuró que las nuevas Oficinas fuesen, al menos nominalmente, Oficinas autonómicas en Bruselas y en modo alguno Delegaciones oficiales de representación ante la Unión Europea. Tal es el caso, por ejemplo, de la "Delegación de Euskadi en Bruselas, que actuará bajo la dependencia directa y jerárquica del Secretario o de la Secretaria General de Acción Exterior y en coordinación con el Director o la Directora para Asuntos Europeos, es el órgano de representación de Euskadi y de defensa y promoción de los intereses multisectoriales de la Comunidad Autónoma Vasca en las instituciones de la Unión Europea".³⁹

Los nuevos Estatutos de Autonomía propuestos a partir de 2005 parece que quieren dar un paso más al adoptar el término "Delegación

37. TC (Pleno), Sentencia 165/1994, de 26 de mayo (Oficina del Gobierno vasco en Bruselas, ponente: López Guerra, FJ 4).

38. TC (Pleno), Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, ya citada, FJ 5.

39. Artículo 17 del Decreto vasco 27/2002, de 29 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno-Lehendakaritza (*Boletín Oficial del País Vasco* nº 28, de 8 de febrero de 2002).

autonómica" ante la Unión Europea. El proyecto de Estatuto vasco no contiene una referencia precisa pues el artículo 65.2 se refiere a "la representación directa en los órganos de la Unión Europea", aunque sí hay una amplia referencia, en el artículo 67.2, a las "Oficinas en el exterior". En cambio, en el nuevo Estatuto de Cataluña su artículo 194 prevé: "La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede establecer oficinas en el exterior"; y el artículo 192 se refiere expresamente a la "Delegación de la Generalitat ante la Unión Europea": "La Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea". En virtud de esta previsión estatutaria el Decreto autonómico catalán, aprobado en agosto de 2006, introduce una adaptación en los siguientes términos: "La Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les, creada pel Decret 314/2004, de 22 de juny, passa a denominar-se Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea".⁴⁰

También los otros Estatutos de autonomía, empezando por el reformado Estatuto valenciano, contienen una referencia expresa en el artículo 61.1 a la Delegación en Bruselas: "La Comunitat Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea". Incluso se prevé una proliferación de tales delegaciones en el resto de la Unión Europea como parece desprenderse del artículo 61.2: "Asimismo, la Generalitat, a través del Organismo de Promoción de la Comunitat Valenciana, abrirá una red de oficinas de promoción de negocios en todos aquellos países y lugares donde crea que debe potenciarse la presencia de las empresas valencianas".

El nuevo Estatuto andaluz reivindica un régimen especial para la "Delegación Permanente de la Junta de Andalucía" ante la Unión Europea y así en su artículo 236 se prevé: "La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para reca-

40. Decret 321/2006, de 22 d'agost, de nova denominació de la Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* n° 4704, de 24 de agosto de 2006).

bar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos”.

Por lo que se refiere a la participación o integración en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, el nuevo Estatuto catalán prevé en el artículo 187.3: “La Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea”.

En suma, los nuevos Estatutos de Autonomía han logrado codificar la práctica desarrollada hasta ahora y, en cierto modo, han conseguido superar algunos tabúes en relación con el centro neurálgico de las decisiones de la Unión, el Consejo, y la denominación de las Oficinas autonómicas en Bruselas, que, a imagen, *mutatis mutandis*, de las de los Estados miembros pasarán a denominarse Delegaciones Permanentes autonómicas ante la Unión Europea.

3.3. La legitimación de las Comunidades Autónomas ante los Tribunales comunitarios europeos

La participación de España en la integración europea ha puesto de manifiesto cómo la ventilación de importantes intereses de las propias Comunidades Autónomas se dilucidaba finalmente ante los Tribunales comunitarios en ámbitos particularmente sensibles como el de la notificación de ayudas de Estado, las liquidaciones de los respectivos fondos europeos gestionados por las Administraciones españolas; o, en fin, por incumplimientos cuyo origen fuera imputable a una Comunidad Autónoma.⁴¹ Con el fin de asociar a las Comunidades Autónomas en los anteriores procesos ante los Tribunales comunitarios, por una parte, el Gobierno central ha celebrado con las Comu-

41. Marta Sobrido Prieto, *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; Rosa María Díaz Petit, “Comunitats autònomes i jurisdicció comunitària”, *El Clip* n° 32, Institut d’Estudis Autònòmic, 2005, pp. 1-17; Carlos Ortega Santiago, *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006, especialmente pp. 115-163; y mi artículo “Legitimación procesal y equilibrio institucional: el acceso de las Regiones a los Tribunales comunitarios europeos”, *Revista de Estudios Autonómicos* n° 4/2003, julio-diciembre de 2003, pp. 137-172.

nidades Autónomas sucesivos convenios de colaboración;⁴² pero por otra parte, algunas Comunidades Autónomas han intentado probar fortuna ante los Tribunales comunitarios. En el primer caso, la ventaja de la vía convencional resulta de la amplia y a veces única legitimación de que gozan los Estados miembros ante los Tribunales comunitarios, pero obliga a establecer cauces de colaboración entre las Administraciones españolas; en el otro supuesto, la práctica libertad de la Comunidad Autónoma se enfrenta, sin embargo, a una posible inadmisión por falta de legitimación para intervenir ante los Tribunales comunitarios.

Una de las previsiones estatutarias que se recoge en los nuevos Estatutos se refiere a la actuación de las Comunidades Autónomas ante los Tribunales comunitarios. Ahora bien, la legitimación para acudir al Tribunal de Justicia es una cuestión que desborda propiamente el marco de la regulación española en general y de la regulación autonómica en particular; sin embargo algunas Comunidades Autónomas, con menor o mayor fortuna, se han aventurado ante los Tribunales comunitarios y como les ha ocurrido a otras regiones europeas, se han enfrentado a obstáculos, a veces insalvables, para acceder al enjuiciamiento por los Tribunales comunitarios.⁴³

Argumentos muy similares a los que esgrime el Tribunal de Primera Instancia en varias sentencias de septiembre y de octubre de 2005 en las que, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ciertamente a los efectos de resolver cuestiones de personal al servicio

42. En 1990 se adoptó en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos el Acuerdo sobre colaboración en los procedimientos por incumplimiento y de la cuestión prejudicial, de 29 de noviembre de 1990 (*BOE* n° 216, de 8 de septiembre de 1992); convenio que fue sustituido y ampliado por el Acuerdo, de 11 de diciembre de 1997, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (*BOE* n° 79, de 2 de abril de 1998).

43. Por ejemplo, Cantabria impugnó ante el Tribunal de Primera Instancia un Reglamento del Consejo sobre ayudas a determinados astilleros, incluidos los ubicados en esta Comunidad Autónoma, en curso de reestructuración; sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del recurso de anulación al considerar que "del sistema general del Tratado se desprende claramente que el concepto de Estado miembro, a efectos de las disposiciones relativas a los recursos jurisdiccionales, se refiere únicamente a las autoridades gubernativas de los Estados miembros de las Comunidades Europeas y no puede ampliarse a los Gobiernos de regiones o de comunidades autónomas, sea cual fuere la amplitud de las competencias que les sean reconocidas" (TPICE, auto de 16 de junio de 1998, Comunidad Autónoma de Cantabria / Consejo (T-238/97, Rec. p. II-2271, apartado 42).

de las instituciones comunitarias, constata que “resulta de la estructura general del Tratado que el concepto de Estado miembro, a efectos de las disposiciones institucionales, únicamente se refiere a las autoridades gubernativas de los Estados miembros y que no puede ampliarse a los gobiernos de regiones o comunidades autónomas, sea cual fuere la amplitud de las competencias que les sean reconocidas. Admitir lo contrario llevaría a romper el equilibrio institucional previsto por los Tratados, los cuales determinan en particular las condiciones en las que los Estados miembros, es decir los Estados parte en los Tratados constitutivos y en los Tratados de adhesión, participan en el funcionamiento de las instituciones comunitarias”.⁴⁴ Razonamientos de este tenor condujeron al Tribunal comunitario a desestimar las mismas solicitudes de indemnización por expatriación presentadas por varios funcionarios de las instituciones comunitarias que previamente habían desempeñado su trabajo en las oficinas, sociedades o patronatos de las Comunidades Autónomas en Bruselas.⁴⁵

Pero en los otros casos en que las demandas de las Comunidades Autónomas son admitidas se produce una incómoda situación de enfrentamiento entre distintas Comunidades Autónomas y el Estado central ante los Tribunales comunitarios. El ejemplo más significativo es el de la saga de las vacaciones fiscales en el País Vasco y, en particu-

44. TPICE, sentencia de 25 de octubre de 2005, Herrero Romeu / Comisión (T-298/02, Rec. p. II-, apartado 29), relativa a una eurofuncionaria que había prestado servicios previos en Bruselas por cuenta del Patronat Català Pro Europa y que, a pesar de ello, reclamaba como parte de su salario comunitario la indemnización por expatriación; véase el comentario que hace Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, “A vueltas con el papel de las Comunidades Autónomas en Europa: comentario a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Primera) de 25 de octubre de 2005”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia* n° 240, noviembre-diciembre de 2005, pp. 15-18.

45. TPICE, sentencias de 25 de octubre de 2005, en los asuntos T-205/02, Salvador García / Comisión, en el que la recurrente había prestado servicios para Sociedad de Desarrollo de Navarra, Sodena, S.A., sociedad encargada del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Navarra; el asunto T-299/02, Dedeu i Fontcuberta / Comisión, que había trabajado también para el Patronat Català Pro Europa, pero en este caso el recurrente demostró a juicio del Tribunal comunitario que no había residido en Bruselas en los términos previstos por la regulación de la indemnización por expatriación; el asunto T-368/03, Bustamante Tello / Consejo, que previamente había trabajado en la Oficina de Murcia en Bruselas; y el asunto T-83/03, Salazar Brier / Comisión, funcionario que con anterioridad a su acceso a la función pública europea estaba vinculado al Gobierno de Canarias; véase, previamente, TPICE, Sentencia, de 13 de septiembre de 2005, Recalde Langarica / Comisión (T-283/03) respecto de una persona que había trabajado en Bruselas en la sociedad Interbask, vinculada al Gobierno Vasco.

lar, del episodio relativo a las ayudas para lograr el traslado de las instalaciones de Ramondín, empresa dedicada a la fabricación de tapones de botellas, desde Logroño en La Rioja hasta Laguardia en Álava; procedimiento en materia de ayudas de Estado que tuvo su origen en la denuncia, presentada ante la Comisión Europea por el mismo presidente autonómico riojano, del incumplimiento de la normativa comunitaria europea por parte de las Diputaciones Forales vascas.⁴⁶

Por último, resulta inevitable que los eventuales litigios ante los Tribunales españoles puedan exigir una interpretación de las normas europeas a través del reenvío prejudicial del Tribunal de Justicia, lo que de nuevo puede exigir malabarismos en la posición coherente que tanto el Estado central como las Comunidades Autónomas deben mantener ante los Tribunales comunitarios.⁴⁷

El anterior contexto ha propiciado que el Proyecto de Estatuto vasco previese en su artículo 65.5: "El Estado garantizará el acceso de las instituciones vascas al Tribunal Europeo de Justicia en tanto en

46 TPICE, sentencia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión (T-92/00 y T-103/00, Rec. p. II-1385) y TJCE, sentencia 11 noviembre 2004, Ramondín y otros / Comisión (C-186/02 P y C-188/02 P, Rec. p. I-10653); como recordó en el procedimiento de casación el Tribunal de Justicia a la hora de establecer la tasación de costas en el auto de 14 de septiembre de 2006, Comunidad Autónoma de La Rioja / Ramondín, S.A (C-186/02 P-DEP, apartado 18): "la calificación de dichas medidas como ayudas de Estado no carecía de importancia desde el punto de vista del Derecho comunitario. En efecto, 19 asuntos relativos a medidas similares, aplicadas por Comunidades Autónomas españolas, estaban pendientes ante el Tribunal de Primera Instancia y sus procedimientos habían sido objeto de suspensión en espera de la sentencia del Tribunal de Justicia"; véase la solución adoptada por los tribunales españoles, en especial por el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de diciembre de 2004 y las críticas de Manuel Cienfuegos Mateo y Ferran Armengol Ferrer, "El régimen tributario foral del País Vasco frente a la prohibición de ayudas de Estado en la Unión Europea", *Unión Europea Aranzadi* año XXXII, n° 8-9, agosto-septiembre de 2005, pp. 13-23.

47. TJCE, sentencia de 21 de julio de 2005, Administración del Estado / Xunta de Galicia (C-71/04, Rec. p. I-); a una cuestión prejudicial formulada por el Tribunal Supremo español responde el Tribunal de Justicia en estos términos: "un régimen de ayudas a la construcción y transformación naval como el establecido por el Decreto [autonómico gallego] n° 217/1994, que no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 90/684, debe notificarse previamente a la Comisión con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado, cuando conste que dicho régimen puede por sí solo generar la concesión de ayudas de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado. En caso de incumplimiento de aquella disposición, incumbe al órgano jurisdiccional nacional deducir de ello todas las consecuencias, conforme a su Derecho nacional, tanto en lo que atañe a la validez de los actos que implican la ejecución de las medidas de ayuda, como a la devolución de las ayudas económicas concedidas contraviniendo esta disposición" (apartado 50).

cuanto no se encuentre previsto su acceso directo en la normativa europea”.

También el nuevo Estatuto catalán en el artículo 191 relativo a las “Acciones ante el Tribunal de Justicia” contiene una regulación que se inicia con una remisión en su apartado 1: “La Generalitat tiene acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea”. Por tanto, son los Tratados constitutivos y, en su caso, los Reglamentos de procedimiento de los distintos Tribunales comunitarios los que determinan, de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, la legitimación de las Comunidades Autónomas. Por lo que, sólo por razones políticas o de mero prestigio, tiene trascendencia esta primera previsión estatutaria. Sin embargo, en los dos apartados siguientes se codifica la práctica convencional asumida con carácter multilateral por la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. En efecto, el artículo 191.2 del nuevo Estatuto catalán prevé: “El Gobierno de la Generalitat puede instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Generalitat. La Generalitat colabora en la defensa jurídica”. Por último y también como un elemento de cierre del procedimiento, el artículo 191.3 del nuevo Estatuto catalán dispone: “La negativa del Gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y se comunicará inmediatamente a la Generalitat”.

En este caso la “facultad” de instar la interposición de recursos ante los Tribunales comunitarios resulta comprensible y aceptable. Sin embargo, el plus que en realidad añade el nuevo Estatuto catalán se reduce a la previsión de una necesaria “colaboración de la Comunidad Autónoma en la defensa jurídica”. Procedimiento de colaboración que está recogido también convencionalmente primero en el Acuerdo de 29 de octubre de 1990 en los procedimientos por incumplimiento y en las cuestiones prejudiciales y, ahora, en el Acuerdo de 11 de diciembre de 1997, donde se perfecciona y se amplía a otros recursos ante los Tribunales comunitarios: al recurso de anulación, al recurso por omisión, a los recursos por incumplimiento presentados por otros Estados miembros y al procedimiento judicial de control de tratados internacionales. El órgano estatal donde se centraliza la coordinación es la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español an-

te el Tribunal de las Comunidades Europeas. A tal efecto se establece un procedimiento aplicable en prácticamente todos los recursos jurisdiccionales ante los Tribunales comunitarios que se desarrollan más o menos en estos términos: debe haber una petición autonómica dirigida al Estado central para que interponga un recurso de anulación, por omisión, etc.; en segundo lugar, se confiere audiencia a las demás Comunidades Autónomas; y, por último, "la Comisión de Seguimiento resolverá, mediante decisión motivada después de haber dado audiencia a las Comunidades Autónomas interesadas, sobre la procedencia o no de la interposición por el Reino de España del recurso [correspondiente]".

De los demás Estatutos de Autonomía, el reformado Estatuto valenciano no contiene ninguna referencia; en cambio, el nuevo Estatuto andaluz establece en el artículo 238 una remisión, mucho más dulcificada, por el reenvío a la legislación estatal y a la legislación europea, que la previsión estatutaria catalana, a las "Acciones ante el Tribunal de Justicia". En efecto, el apartado 1 simplemente recoge el enunciado meramente remisor, tal como hacía el Estatuto catalán, conforme al cual: "La Junta de Andalucía interviene en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Tendrá acceso, en su caso, al mismo si así lo establece la legislación comunitaria". Pero también el apartado 2 del artículo 238 del nuevo Estatuto andaluz resulta mucho más limitado que el catalán en cuanto prevé: "En el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma".

Esta es la estela seguida por los demás proyectos de Estatuto como se aprecia en el artículo 65 del castellano-leonés. Sin embargo, en algún otro proyecto se intentan establecer límites en los términos que resultan, por ejemplo, del artículo 113 del Proyecto de Estatuto balear conforme a cuyo apartado 3: "La negativa del Gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada, de acuerdo con lo que disponga la normativa reguladora de los mecanismos multilaterales internos entre el Estado y las comunidades autónomas".

De lo anterior resulta que las cuestiones referidas a la legitimación de las Comunidades Autónomas ante los Tribunales comunita-

rios se regulan única y exclusivamente en el Derecho comunitario, en los Tratados constitutivos y en los Reglamentos de procedimiento de los distintos tribunales comunitarios. La nueva regulación estatutaria no deja de ser una mera remisión al Derecho comunitario que bien puede influir en futuras negociaciones de modificaciones constitucionales europeas o que bien puede alentar la colaboración interna entre el Estado central y las Comunidades Autónomas para litigar de común acuerdo y bajo la cobertura de España como Estado miembro.

3.4. Las Comunidades Autónomas en el Comité de las Regiones

Es posible que la participación de las Comunidades Autónomas españolas en el Comité de las Regiones desde su constitución en 1994 haya sido una de sus actuaciones más relevantes desde el punto de vista institucional. De hecho, las Comunidades Autónomas se apresuraron a conseguir que sus respectivos 17 presidentes fuesen miembros titulares y pudiesen designar como suplentes a miembros de las respectivas Administraciones autonómicas; y así lo estableció una moción en el Senado español, de 20 de octubre de 1993, por la que se reservaban 17 representantes y suplentes a la designación por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y los cuatro representantes restantes, y sus suplentes, a los Entes locales propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias.⁴⁸

Tanto el proyecto de Estatuto vasco como el nuevo Estatuto catalán omiten cualquier referencia expresa a este órgano consultivo de la Unión Europea. Una explicación de tal omisión puede fundarse en que lo anunciado como un paso trascendental en la participación de las regiones europeas en la Unión, al cabo de los años se ha visto rebajado sensiblemente por la heterogénea composición del Comité de las Regiones, fundamentalmente representantes locales procedentes de tantos Estados miembros con menos "sensibilidad" regional que local, y debido también a su estancamiento como mero órgano con-

48. Moción del Senado, de 20 de octubre de 1993, relativa a la composición de la Delegación española en el Comité de las Regiones (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* nº 34, Senado, V Legislatura, Serie I, 28 de octubre de 1993, p. 11).

sultivo de las instituciones de la Unión Europea, como demuestra el Tratado constitucional de 29 de octubre de 2004.⁴⁹

No obstante, el Estatuto valenciano reformado contiene esta referencia en su artículo 67.3.c) al Comité de las Regiones: “La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: Tendrá al President de la Generalitat como representante de la Comunitat Valenciana en el Comité de las Regiones”. También en el artículo 63.2 del Proyecto de Estatuto de Castilla y León se prevé: “La Junta de Castilla y León propondrá al Estado la designación de representantes en el Comité de las Regiones, de conformidad con las normas que lo regulan”.

Así pues, parece como si las Comunidades Autónomas históricas despreciasen la escasa e incluso la irrelevante misión encomendada al Comité de las Regiones. Sin embargo, debe reconocerse que, al menos por lo que se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas, ha sido especialmente importante no sólo por la abrumadora participación “autonómica” en representación de España, sino también porque, como se ha recordado anecdóticamente, es un órgano donde, a diferencia de las instituciones españolas como puede ser el Senado, los responsables autonómicos coinciden, en todos los sentidos de presencia y de opinión, muy frecuentemente.

3.5. La participación de las Comunidades Autónomas en la cooperación interregional europea

El primer ámbito europeo que exploraron las Comunidades Autónomas fue el de la cooperación con otras regiones europeas.⁵⁰ Ciertamente, esta cooperación se tradujo en los primeros momentos

49. Véase, a título de ejemplo, el Dictamen, de 7 de julio de 2005, del Comité de las Regiones sobre “El estado del proceso de descentralización en la Unión Europea y el lugar de la autonomía local y regional en el proyecto de Tratado Constitucional” (ponente: Muñoa Ganuza) (DOUE n° C 31, de 7 de febrero de 2006, p. 1).

50. Juan Fernández Fernández y Gonzalo Riesgo Fernández, *La participación del Principado de Asturias en los asuntos comunitarios europeos*, Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores del Principado de Asturias, Oviedo, 2006, estudian estas cuestiones de manera detallada y desde el punto de vista de la experiencia de una Comunidad Autónoma, especialmente pp. 107-167.

en la participación en un movimiento asociativo regional que a través de meras asociaciones de Derecho privado intentaba canalizar las inquietudes y los intereses de sus miembros. Probablemente el logro más importante de esta experiencia haya sido la creación del Comité de las Regiones en el Tratado de Maastricht.⁵¹ Pero también la asociación regional en Europa ha procurado una cooperación interregional de carácter económico tratando de participar en los numerosos programas y proyectos financiados por la Comisión Europea en el marco de la política regional. Si bien los resultados son muy modestos, la propia Comisión Europea ha intentado crear nuevos mecanismos y procedimientos apropiados para facilitar esta cooperación interregional europea. El último ejemplo significativo en el marco de las intervenciones financieras de los Fondos estructurales y de cohesión se plasma en la nueva figura de la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT); se trata, como establece el artículo 3 del Reglamento 1082/2006, de una persona jurídica "integrada por miembros, dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional, pertenecientes a una o más de las siguientes categorías: a) Estados miembros; b) autoridades regionales; c) autoridades locales; d) organismos regidos por el Derecho público [en el sentido de las Directivas sobre contratación pública] [y que estén] situados en el territorio de al menos dos Estados miembros".⁵²

Con el fin de reflejar los anteriores cambios, los nuevos Estatutos de Autonomía suelen referirse con mayor o menor amplitud a la posibilidad de participación de cada Comunidad Autónoma en la cooperación interregional europea.

El Proyecto de Estatuto vasco contenía en su artículo 66, relativo a la "Cooperación transfronteriza e interregional europea", una primera disposición conforme a la cual: "Las instituciones vascas, en aplicación del principio de subsidiariedad, promoverán la cooperación transfronteriza e interregional en el ámbito de la Unión Europea, como instrumento básico para la construcción de una Europa basada

51. Cesáreo R. Aguilera de Prat, "De la 'Europa de las Regiones' a la Europa con las Regiones", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* n° 2, 2006, pp. 47-76.

52. Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) (*DOUE* n° 210 del 31 de julio de 2006, p. 19).

en los principios democráticos, sociales y federativos, en la que el reconocimiento de la ciudadanía que conforma sus diferentes pueblos y colectividades regionales constituye un factor de enriquecimiento cultural y de profundización democrática". Y a continuación el artículo 66.2 disponía: "La Comunidad de Euskadi impulsará la creación de una eurorregión en el ámbito de la Unión Europea que comprenda a todos los territorios históricos que constituyen Euskal Herria y, en su caso, a otras regiones próximas con las que mantenga vínculos históricos, sociales, económicos y culturales de singular importancia".

En el nuevo Estatuto catalán al tratar la "Acción Exterior de la Generalitat" se refiere en el artículo 197 a la "Cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo". Se trata de una regulación estatutaria cuyos efectos intentan ser mitigados en relación con la "reivindicación vasca" por lo que su tenor resulta más aséptico y se expresa de este modo en el apartado 1: "La Generalitat debe promover la cooperación con las regiones europeas con las que comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, y debe establecer las relaciones que correspondan". A continuación el ámbito de la cooperación se generaliza en estos términos: "La Generalitat debe promover la cooperación con otros territorios, en los términos que establece el apartado 1". Y, por último, también de modo neutro el apartado 3 del artículo 197 dispone: "La Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo".

La lectura de estas previsiones estatutarias dan cabida, obviamente, a la mera cooperación interregional impulsada por la Comisión Europea en el marco de la política de cohesión, pero no dejan de ser evocadoras, especialmente en el caso del proyecto de Estatuto vasco, de otros problemas históricos y políticos que también pretenden una solución por la vía estatutaria.⁵³

53. El artículo 7 del Proyecto de Estatuto vasco, auspiciado por el lehendakari Ibarretxe, aludía "a las relaciones con los territorios vascos de Iparralde, y, a tal efecto, en el marco de la Unión Europea, se propiciará la firma de los acuerdos y tratados que sean precisos para que los territorios y comunidades vascas situadas a ambos lados de los Pirineos puedan utilizar, de la forma más amplia y extensa posible, las potencialidades que ofrece la normativa actual, o futura, de cooperación transfronteriza para estrechar los especiales lazos históricos, sociales y culturales entre la Comunidad de Euskadi y los territorios y comunidades vascas ubicadas en el Estado francés, incluyendo la capacidad de establecer instrumentos de cooperación a nivel municipal y territorial, desde el respeto a la voluntad de sus ciudadanas y ciudadanos respectivos".

En cambio, en el Estatuto valenciano reformado también se incluye una referencia a la mera cooperación interregional europea, fundamentalmente con pretensiones económicas y culturales. Así y por una parte, en el preámbulo de la Ley orgánica de reforma del Estatuto valenciano se hace una mención conforme a la cual: "La competencia de la Comunitat Valenciana para firmar convenios con las distintas comunidades españolas y con las regiones europeas para participar en la acción exterior del Estado en el ámbito de sus competencias, y la participación en el proceso de celebración de tratados internacionales son otras de las novedades de esta reforma". Y, por otra parte, ya en el título relativo a las "Relaciones con la Unión Europea" el artículo 61.3.e) prevé: "La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: Podrá participar, de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea". Lo que se completa con el artículo 61.4 conforme al cual: "La Generalitat, igualmente, podrá formar parte y participar en organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional". Mientras que en el título siguiente, sobre Relaciones Exteriores, esta es la previsión del artículo 62.4: "La Generalitat, previa autorización de Les Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas". A pesar de lo que parece un exceso verbal al referirse a "instituciones supranacionales de carácter regional" dado que no se conocen por el momento en Europa otras instituciones supranacionales que las de la Unión Europea, resulta muy clara la finalidad estrictamente de cooperación económica y cultural entre las distintas regiones europeas y la Comunidad Valenciana.

En fin, los demás proyectos de Estatuto siguen estas mismas fórmulas recogidas en la reforma del Estatuto valenciano. Y así se refleja, por ejemplo, en el artículo 239 del nuevo Estatuto andaluz sobre "Relaciones con las regiones europeas" cuyo apartado 1 tiene este tenor: "La Junta de Andalucía promoverá la cooperación, y establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses". Asimismo, el artículo 239.2 prevé: "Los poderes públicos de Andalucía impulsarán la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea". En un sentido similar, el artículo 98.2 del proyecto de Estatuto para Aragón dispone: "En el ámbito de la cooperación interregional, Aragón impulsará la cooperación con otros territorios con los que comparta intereses comunes". El artícu-

lo 157.2 del proyecto de Estatuto para Canarias establece: "El Gobierno de Canarias impulsará aquellas iniciativas destinadas a facilitar la cooperación en aquellos países o territorios donde existan comunidades de canarios o de descendientes de éstos, así como con los países vecinos y con las otras regiones ultraperiféricas en el marco de los programas de cooperación territorial europeos". En fin, de acuerdo con el artículo 103 del proyecto de Estatuto castellano-leonés: "La comunidad autónoma puede promover la cooperación con regiones de otros Estados con los que comparta intereses económicos, sociales o culturales".

No hay duda de que la cooperación interregional europea seguirá siendo potenciada por las instituciones comunitarias fundamentalmente a través de la financiación de los Fondos Estructurales, y será un instrumento especial para asegurar una mejor integración europea y en la que, obviamente, habrán de participar todas las Comunidades Autónomas españolas.

4. La ejecución del derecho y de las políticas de la Unión Europea por las Comunidades Autónomas: las nuevas perspectivas estatutarias

La experiencia de la integración de España en Europa reveló bien pronto que el modelo autonómico consagrado por la Constitución de 1978 y desarrollado a continuación por los Estatutos de Autonomía requería inexcusablemente la implicación de las Comunidades Autónomas. Así se comprobó tanto en la ejecución normativa y administrativa del Derecho de la Unión y en la canalización y en la gestión de los distintos fondos europeos.⁵⁴ El mérito de esta orientación correspondió a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia pero también a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional que, por lo general, confirmaba la vía de hecho emprendida por las Comunidades Autónomas más pujantes política y económicamente, Cataluña y el País Vasco, que a golpe de recursos y conflictos constitucionales con-

54. Véase, por ejemplo, el análisis que hago en mi obra, ya citada, *La ejecución del Derecho comunitario en España*, especialmente, pp. 153-206; para un balance de las dos décadas de experiencia remito al estudio de José Antonio Montilla Martos, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

siguieron una mayor implicación autonómica tanto normativa, como administrativa y financiera en la ejecución del Derecho y de las políticas comunitarias europeas.

Las nuevas cláusulas estatutarias de 2006 reafirman estas líneas jurisprudenciales y procuran fortalecer la implicación de las Comunidades Autónomas en dos ámbitos: por una parte en la transposición de las directivas europeas y, por otra parte, en la gestión de los fondos europeos.

4.1. La ejecución normativa del Derecho de la Unión por las Comunidades Autónomas

Las previsiones de los Estatutos de Autonomía de los años 70 y 80 no hacían referencia a la ejecución del Derecho comunitario europeo, por lo que han sido las jurisprudencias del Tribunal de Justicia y del Tribunal Constitucional español las que ofrecen en estos momentos el marco jurídico aplicable.

En el caso del Tribunal de Justicia y a pesar de su necesaria generalidad en relación con la situación constitucional interna española, al resolver los recursos por incumplimiento apela, muy frecuentemente, al principio de irrelevancia de la situación constitucional interna, de modo que, por ejemplo, para apreciar el incumplimiento por España del Derecho europeo no es necesario atender al reparto constitucional interno de competencias en la medida en que "corresponde a los Estados miembros procurar que el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias por las autoridades competentes centrales y descentralizadas sea efectivo".⁵⁵ Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia considera que la obligación de los distintos Estados miembros de aplicar el Derecho de la Unión se cumple cualquiera que sea el nivel de gobierno que intervenga siempre y cuando, por razones de seguridad jurídica, "la incompatibilidad de una legislación nacional con las disposiciones del Derecho comunitario, aunque sean directamente aplicables, sólo puede quedar definitivamente eliminada mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que

55. TJCE, Sentencia de 13 de junio de 2002, Comisión / España (C-474/99, Rec. p. I-5293, apartado 28).

tengan el mismo valor jurídico que las disposiciones internas que deban modificarse".⁵⁶

Ahora bien, en unos supuestos el Tribunal de Justicia examina minuciosamente la imputabilidad a España de actuaciones que corresponden en el ámbito interno a Comunidades Autónomas; así se puede comprobar en numerosas sentencias que el incumplimiento de España es imputable específicamente a determinadas Comunidades Autónomas.⁵⁷ Mientras que en otros supuestos el Tribunal comunitario, al comprobar que las autoridades españolas no habían cumplido la obligación de cooperación leal con la Comisión Europea, advierte que "no está obligado a precisar de manera exhaustiva, por cada una de las Comunidades Autónomas" los incumplimientos del Derecho comunitario europeo.⁵⁸

De manera complementaria el Tribunal Constitucional español ha permitido, por una parte y desde 1988 con total naturalidad, la implicación de las Comunidades Autónomas en la ejecución del Derecho y de las políticas comunitarias;⁵⁹ pero, también por otra parte, no ha sabido, por la complejidad de algunos ámbitos competenciales afectados por la integración europea, o no ha querido, por los riesgos de intervenir en ámbitos reservados al Derecho comunitario, profundizar en los efectos de extraordinario alcance que supone el nuevo contexto comunitario europeo para el ejercicio de sus respectivas competencias constitucionales y estatutarias por los poderes públicos en España. No obstante, a partir de 1995 el Tribunal Constitucional parece superar este lastre en su interpretación del Derecho español en el contexto del ordenamiento comunitario europeo al reconocer desde la sentencia 102/1995, de 26 de junio, que "no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío", sino que tiene que "prestar atención a cómo se ha configurado

56. TJCE, sentencia de 23 de febrero de 2006, Comisión / España (C-205/04, *Rec.* p. I-, apartado 18).

57. TJCE, sentencia de 15 de mayo de 2003, Comisión / España (C-419/01, *Rec.* p. I-4947).

58. TJCE, sentencia de 23 de febrero de 2006, Comisión / España (C-205/04), ya citada, apartado 45.

59. TC (Pleno), sentencia nº 252/1988, de 20 de diciembre (inspección veterinaria de intercambio de carnes frescas en aplicación de directivas comunitarias, ponente: Rubio Llorente, FJ 2) y TC (Pleno), sentencia nº 79/1992, de 28 de mayo (ayudas agrarias del FEOGA-Garantía, ponente: Rodríguez Bereijo, FJ 1).

una institución por la normativa comunitaria [lo que] puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el Derecho interno".⁶⁰ Sin embargo, debe notarse que por el momento sigue habiendo diferencias dentro del Tribunal Constitucional a este respecto.⁶¹

Muestra de que el Tribunal Constitucional español no se ha enfrentado directamente a las cuestiones que plantea el nuevo contexto comunitario europeo en el reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es que su jurisprudencia constituye un aluvión de distintos razonamientos previos que en realidad le impiden un examen apropiado del problema planteado en un momento bien determinado.⁶²

Por tanto, en este marco jurisprudencial apenas terminado por el Tribunal Constitucional los nuevos Estatutos de Autonomía han procurado hacer sus propias aportaciones. La previsión más completa en cuanto se refiere a la ejecución del Derecho europeo se recoge en el nuevo Estatuto catalán, cuyo artículo 189 se refiere al "Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea". Siguiendo una estrategia de consolidación y desarrollo progresivo de las competencias de Cataluña, el artículo 181.1 del nuevo Estatuto catalán reitera el principio bien asentado por el Tribunal Constitucional, aunque susceptible de muchas matizaciones, enunciándolo así: "La Generalitat aplica y ejecuta el derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establece la Constitución y el presente Estatuto".

La regulación estatutaria que viene a continuación supone un intento de progresar en la asunción de competencias por Cataluña. Así, en primer lugar, el artículo 189.2 del Estatuto catalán dispone:

60. TC (Pleno), sentencia nº 33/2005, de 17 de febrero (adhesión de las empresas industriales al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, ponente: Pérez Vera, FJ 4).

61. TC (Pleno), sentencia nº 33/2005, de 17 de febrero, antes citada, apartado 3 del voto particular de Rodríguez-Zapata Pérez, al que se adhiere García-Calvo y Montiel.

62. TC (Pleno), sentencia nº 173/2005, de 23 de junio (constitucionalidad de la Ley estatal sobre los seguros privados, ponente: Casas Baamonde, FJ 9).

“Si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las Comunidades Autónomas competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas. La Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo”. Se trata, por tanto, de un intento de impulsar procedimientos de cooperación, en este caso enunciados desde una perspectiva bilateral, que resulten más operativos que los mecanismos convencionales multilaterales, previstos en especial en el ambicioso y poco eficaz Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia de Asuntos Europeos sobre participación interna.

Y, en segundo lugar, el artículo 189.3 del nuevo Estatuto catalán adopta una regla que resuelve un problema de un modo bien determinado: “En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”. Tenor que se reproduce literalmente en el artículo 235.2 del nuevo Estatuto andaluz, aprobado por las Cortes Generales.

En efecto, el nuevo Estado autonómico español está fundado, principalmente y en un amplio elenco de materias, en la adopción de leyes estatales básicas que tienen una naturaleza particular, tanto formal como material, en los términos que ha señalado el Tribunal Constitucional. A su vez, la integración europea se apoya respecto de ámbitos también muy importantes en la armonización de las legislaciones –contratación pública, medio ambiente, protección de los consumidores, etc.– que hasta ahora se ha llevado a cabo a través de directivas, dirigidas a los Estados miembros que deben proceder a su incorporación o transposición a los ordenamientos internos, también con el alcance y los efectos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Pues bien, la interacción entre normas básicas estatales, directivas europeas y potestades normativas autonómicas produce unas relaciones que, por el momento, no son suficientemente claras. Ciertamente, no hay mayores dudas en cuanto a las relaciones entre las directivas y las normas españolas sea cual sea su procedencia; por una parte el

Tribunal comunitario no dudará en imputar a España en su calidad de Estado miembro cualquier norma autonómica; y, por otra parte, el Tribunal Constitucional español se ha pronunciado siempre con cautela sobre sus límites en el enjuiciamiento de la "comunitariedad" de cualquier norma española al señalar, por ejemplo en la sentencia nº 147/1996, de 19 de septiembre relativa a la Norma general sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios envasados, que "no corresponde a este Tribunal, ni desde luego es este el sentido del conflicto positivo de competencia, pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de Derecho interno y el sistema normativo de la Unión Europea (STC 28/91, FJ 5º; en el mismo sentido, STC 64/91). A lo único que en esta sede constitucional cabe dar respuesta es a si la calificación como básico del art. 19 de la Norma general es o no conforme con la distribución de competencias resultante del bloque de la constitucionalidad, distribución que, como es sabido, no se ha visto alterada en ningún caso por la integración de España en la Unión Europea, ni puede serlo como consecuencia de su derecho derivado (SSTC 252/88, 76/91, 79/92, 80/93, entre otras)".⁶³

Ahora bien, se plantea el problema de si la adopción de una directiva comunitaria que, en principio, deja un margen de actuación a las autoridades nacionales para su transposición, permite fundar en determinadas circunstancias la competencia autonómica para desarrollarla directamente sin esperar a la transposición mediante norma básica estatal. Por tanto, el Estatuto catalán ha elegido una solución que, con seguridad, se generalizará en la jurisprudencia constitucional para todas las Comunidades Autónomas de modo que, en principio, las Comunidades Autónomas podrán adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas. No obstante, quedan cuestiones por precisar como pudiera ser que la transposición autonómica de las directivas también deberá esperar a que transcurra el plazo máximo concedido al Estado para proceder a la incorporación al Derecho nacional.

63. TC (Pleno), sentencia nº 147/1996, de 19 de septiembre (etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios envasados, ponente: Cruz Villalón, FJ 3); también de modo cortante e invocando el resumen de su jurisprudencia sobre la no afectación del reparto constitucional de competencias por la integración europea, se pronuncia el Pleno del Tribunal Constitucional en su sentencia nº 146/1996, de 19 de septiembre (Ley general de publicidad, ponente: Jiménez de Parga y Cabrera, FJ 2).

Los demás Estatutos y Proyectos de Estatuto sólo contienen referencias genéricas al proceso de ejecución del Derecho de la Unión Europea. Así, por ejemplo, el Proyecto de Estatuto vasco en su artículo 65.4 disponía: "Corresponderá a las instituciones vascas la transposición de las directivas comunitarias en el ámbito de sus competencias".

De una manera mucho más amplia y a la vez imprecisa, el Estatuto valenciano reformado prevé en su artículo 61.3.d): "La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: Ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias".

En el Proyecto de reforma del Estatuto balear se recoge el artículo 109, titulado "Derecho comunitario", conforme al cual: "Es competencia de la comunidad autónoma el desarrollo y la ejecución del derecho comunitario en las materias de su competencia exclusiva. En el caso de que sea ineludible realizar la transposición del derecho europeo en las materias de su competencia exclusiva mediante una ley estatal, por el hecho de que la norma europea tenga un alcance superior al de la comunidad autónoma, ésta será consultada con carácter previo de acuerdo con los mecanismos internos de coordinación previstos en una ley estatal". Se trata, en el caso de la última precisión estatutaria, de un mecanismo que resulta de especial interés en la medida en que cuando la adopción de una legislación europea transforma el reparto interno de competencias en una determinada materia que por sí sola sería de la competencia exclusiva autonómica, se prevé la obligación del Estado de consultar previamente a la Comunidad Autónoma de Baleares "de acuerdo con los mecanismos internos de coordinación previstos en una ley estatal". Sería, por tanto, conveniente y necesario que el ejercicio de competencias que inicialmente fueron autonómicas por parte del Estado por efecto de la integración europea se someta a procedimientos establecidos legalmente de coordinación del Estado con las respectivas Comunidades Autónomas.

4.2. La gestión de los fondos europeos por las Comunidades Autónomas

La integración de España en Europa ha tenido, a primera vista y en las dos últimas décadas, un componente financiero importante

que cuenta con dos destinos claros: la agricultura y el desarrollo económico. Ahora bien, aparte de esta clara constatación resulta más difícil saber los procedimientos precisos de canalización de los fondos europeos. Por una parte, los propios procedimientos comunitarios europeos no resultan suficientemente transparentes y ni siquiera son plenamente eficaces; pero tampoco el hecho de que más del 80% de los fondos europeos hayan sido gestionados por las distintas Administraciones españolas, en especial la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas, ha contribuido a clarificar los procedimientos de canalización ni la efectividad de estos fondos europeos.⁶⁴ Por lo que se refiere a la gestión de los fondos europeos en España, también en un principio hubo que vencer las reticencias del Estado central a que en una cuestión tan delicada participasen unas Comunidades Autónomas recién constituidas. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente a partir de 1992, y el imparable desarrollo autonómico, determinaron una progresiva implicación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los fondos europeos.⁶⁵

La clave de este proceso es la sentencia 79/1992, de 28 de mayo, donde el Tribunal Constitucional fijó las reglas básicas para la gestión de las ayudas europeas del FEOGA-Garantía. El punto de partida estaba claro y así lo fijó el propio Tribunal Constitucional: "en los presentes conflictos de competencia no se cuestiona la transferencia de recursos del FEOGA, Sección Garantía, al Estado español para el pago de las ayudas consideradas. Lo que se discute es a *quién corresponde, una vez recibidos esos fondos y consignados en los Presupuestos Generales del Estado, la competencia para, en cumplimiento de la normativa comunitaria, instrumentar la gestión de dichas ayudas y proceder a su ejecución administrativa*. Estos extremos no vienen prejuzgados por el Derecho comunitario europeo, que (salvo excepción) reconoce a los Estados miembros plena autonomía para ordenar la organización interna (y el procedimiento) destinada al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales".

64. Manuel Medina Segura, *Los Fondos estructurales en Andalucía: La distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y la Comunidad Autónoma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002.

65. Así lo analizo, con más detalles y con referencias bibliográficas apropiadas, en mi estudio *Administraciones, ayudas de Estado y fondos europeos*, Editorial Bosch, Barcelona, 2006.

Y, por tanto, aplicando los criterios que previamente había establecido en la sentencia 13/1992 sobre territorialización de subvenciones del Presupuesto del Estado, el Tribunal Constitucional consideró: “en materia de agricultura y ganadería, siendo la competencia específica de las Comunidades Autónomas (como la del País Vasco y Cataluña), el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía. Eso significa que el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Por lo demás, la gestión de los fondos destinados al fomento de las actividades del sector consignados en los Presupuestos Generales del Estado corresponde, por regla general, a las Comunidades Autónomas, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante Convenios, sin consignarlos en favor de ningún organismo intermediario. *Esta regla puede ser excepcionada, sin embargo, de manera que se proceda a la gestión centralizada de los fondos por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, cuando resulte imprescindible, para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia de esta gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.* A la luz de esta doctrina general se han de resolver los conflictos de competencia planteados, sin perder de vista las peculiaridades de estos casos ni ignorar las exigencias interpretativas y de articulación del ejercicio de las competencias compartidas que resultan del art. 93 CE, como antes hemos expuesto”.⁶⁶

Esta jurisprudencia ha sido objeto de una aplicación casuística de gran complejidad pero de especial trascendencia para las Comunidades Autónomas permitiendo, hasta el momento, una participación equilibrada entre la Administración central y las Administraciones

autonómicas, no así de las Administraciones locales, en la gestión de los fondos europeos.

Por tanto, la clave para la gestión en España de los fondos europeos no está en los concretos instrumentos normativos o financieros comunitarios y ni siquiera en los procedimientos que se hayan podido prever en los nuevos Estatutos de Autonomía, sino en el nuevo marco competencial autonómico que sirve de referencia no sólo para la ejecución normativa del Derecho de la Unión sino también para su ejecución administrativa y para la gestión financiera de los fondos europeos.

El Proyecto de Estatuto vasco establecía en su artículo 65.3 una previsión general sobre los fondos europeos que tenía el siguiente tenor: "El Gobierno vasco y el Gobierno español arbitrarán los sistemas de coordinación precisos que garanticen la participación efectiva de la Comunidad de Euskadi en la elaboración, programación, distribución y ejecución de los diferentes fondos comunitarios". Y también el artículo 53.4 del Proyecto de Estatuto vasco relativo a las políticas sociolaborales y de empleo apuntaba: "Las instituciones vascas establecerán los oportunos instrumentos bilaterales con el Estado y la Unión Europea para la colaboración y cooperación en el ejercicio de las competencias en materia laboral. Las relaciones de carácter financiero derivadas del ejercicio de éstas, incluida la participación en fondos de ámbito estatal o europeo, se sujetarán al sistema de Concierto Económico previsto en este Estatuto, atendiendo al principio de solidaridad".

El Estatuto valenciano reformado contiene en su artículo 51.1.10^a una previsión referida únicamente al fondo europeo agrario: "Corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: Fondos europeo y estatal de garantía agraria en la Comunitat Valenciana". Expresión incompleta que parece subsanarse en el artículo 72.j) al preceptuar con más precisión y amplitud: "La Hacienda de la Comunitat Valenciana está constituida por: Los ingresos procedentes de fondos de la Unión Europea".

El nuevo Estatuto catalán sigue su particular estrategia de consolidación y de desarrollo progresivo por lo que contiene una regulación que, aun cuando a primera vista resulta bastante inocente, tiene como finalidad blindar en la medida de lo posible la actuación del

Estado central supeditándola al cumplimiento de un procedimiento de información e incluso de acuerdo previo respecto de Cataluña. No obstante, el artículo 190 del Estatuto catalán sobre la "Gestión de fondos europeos" que con gran detalle preveía casuísticamente los supuestos posibles de colaboración y de gestión por la Administración central y por la Administración autonómica, quedó reducido a una disposición relacional que simplemente reenvía a otra regulación específica en los siguientes términos: *"Corresponde a la Generalitat la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia en los términos previstos en el artículo 114 y 214"*.

Sin embargo, con estas remisiones el nuevo Estatuto catalán trata de establecer un procedimiento específico de gestión de los fondos europeos. Es un procedimiento que parte de lo establecido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional pero que, a su vez, pretende profundizar más y mejor en la participación de Cataluña en la gestión de los fondos europeos. En el artículo 114 del Estatuto catalán se regula el procedimiento de concesión de subvenciones en materia de fomento y se distingue entre subvenciones autonómicas catalanas y subvenciones estatales o comunitarias europeas. Para el caso de las subvenciones exclusivamente catalanas, no hay duda de que, como señala en el artículo 114.1 del nuevo Estatuto, "la Generalitat puede otorgar subvenciones con cargo a fondos propios"; en cambio, cuando los fondos proceden del presupuesto estatal o del presupuesto europeo, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el nuevo Estatuto catalán distingue entre subvenciones territorializables y subvenciones no territorializables.

Cuando se trata de subvenciones estatales o europeas territorializables, la atribución de competencias se basa en la distinción entre materias que sean de la competencia exclusiva de Cataluña y materias que sean de la competencia compartida entre Cataluña y el Estado central; por una parte, cuando se trata de "materias de competencia exclusiva", a Cataluña le corresponde "la especificación de los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión"; y, por otra parte, cuando se trate de competencias compartidas, se distingue su naturaleza normativa y administrativa o ejecutiva; a Cataluña se le atribuye, cuando se trate de competencias normativas compartidas, "precisar normativamente los objetivos a los que

se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión"; mientras que, cuando la competencia compartida sea meramente administrativa, Cataluña asume "la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión".

Si las subvenciones estatales o europeas no son territorializables, las competencias de Cataluña se reducen, por una parte, a "participar en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas"; pero también se prevé la participación de Cataluña "en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación".

Este mismo modelo es el que se utiliza en el proyecto de Estatuto aragonés cuyo artículo 79, referido a la "Actividad de fomento", regula al mismo tiempo las subvenciones autonómicas, las estatales y las comunitarias europeas, un tenor que recuerda al Proyecto inicial aprobado por el Parlamento catalán, luego rebajado y en cierto modo disimulado por las Cortes Generales en otro título del Estatuto, distinto del relativo a la Unión Europea.

En el artículo 210 del nuevo Estatuto catalán se regula el funcionamiento de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat entre cuyas funciones se incluye, expresamente en el apartado 3, la de "proponer las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación que establece el presente Título cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea". Por tanto, también se prevé en un marco bilateral un seguimiento de los efectos de la financiación europea en España y en Cataluña.

Por su parte, el nuevo Estatuto andaluz recoge en su artículo 185, relativo a la "Gestión de los fondos europeos", una regulación que resulta excesivamente genérica e inconcreta. Por una parte, parece asumir la competencia exclusiva en la gestión de los fondos europeos al señalar su artículo 185.1: "Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos

aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía". Sin embargo, en el apartado 2 se rebaja indudablemente esta pretensión dado que prevé: "Los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables".

Esta misma cláusula estatutaria se reitera, casi en los mismos términos, en el artículo 140 del proyecto de Estatuto canario. Precisamente, en el proyecto de Estatuto balear su artículo 115, titulado "Gestión de fondos europeos", es mucho más simple al prever: "Corresponde a la comunidad autónoma la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, excepto aquellos cuyas competencias correspondan al Estado".

Y también parece que desde Andalucía se pretendía la mínima intervención estatal respecto de las previsiones establecidas desde las instituciones europeas en tanto que el artículo 182.3 preveía: "La cuantía de los fondos estructurales de la Unión Europea que se asignen a Andalucía se determinará de acuerdo con los criterios empleados por aquélla en esta materia"; sin embargo, este apartado 3 del artículo 182 ya no se recoge en el artículo 185 del Estatuto tal como fue aprobado por las Cortes Generales. También en el nuevo Estatuto andaluz y al regular la Comisión Mixta, el artículo 184.4.c) le atribuye a la Comunidad Autónoma una competencia específica relacionada con un determinado tipo de fondos europeos: "Corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma: Negociar el porcentaje de participación de Andalucía en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos". Por eso, a imagen de la previsión estatutaria catalana, se encomienda a esta Comisión Mixta "propon[er] las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación que establece el presente Capítulo cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea".

En suma, las Comunidades Autónomas han comprobado la necesidad de una mejor canalización y gestión de los fondos europeos en España. Con una regulación más o menos compleja o incluso sin regulación estatutaria alguna, la gestión de los fondos europeos en España dependerá del ámbito material al que estos se refieran: agri-

cultura, pesca, desarrollo económico, formación profesional, etc.; y por lo general requerirá una estrecha colaboración, habitualmente de naturaleza multilateral, entre el Estado y las demás Administraciones públicas, incluidos los Entes locales.

Hasta ahora y después de dos décadas no se ha conseguido establecer un procedimiento general, eficaz y transparente en los distintos niveles de gobierno, central, autonómico y local, con participación de los parlamentos y de las administraciones implicadas, para aplicar apropiadamente a la gestión de un flujo financiero que ha sido muy importante en la financiación de las políticas públicas de las Administraciones españolas. Asimismo y aun cuando se repita insistentemente la inminente reducción de los fondos europeos destinados a España, debe subrayarse que el flujo financiero entre el Presupuesto europeo y los presupuestos de las Administraciones españolas en el próximo período de financiación 2007-2013 seguirá siendo muy importante también cuantitativamente y, tal como puede observarse, cada vez será más determinante para obtener un mayor volumen de financiación, en el marco de una "cultura del control y de la eficacia de las intervenciones financieras europeas", una adecuada gestión financiera de estos fondos.⁶⁷

5. Conclusión

La participación de España en la integración europea ha tenido efectos de extraordinaria importancia para nuestro país que también con su empuje ha contribuido a transformar la propia Unión Europea propiciando una mayor descentralización y exigiendo una mejor integración económica y política. En este sentido y aun cuando se apele a otras experiencias comparadas, principalmente alemanas, belgas y, en menor medida, italianas o británicas, desde España se han buscado las soluciones más apropiadas. Por eso la renovación de los Estatutos de las Comunidades Autónomas ha sido una ocasión para poder acomodar la letra de las normas estatutarias que se hacían eco únicamente de una situación anterior a la adhesión de España a las

67. Téngase en cuenta que en 2006 la financiación europea supone, *grosso modo*, entre un 5% y un 15% de los ingresos de los presupuestos de cada una de las Comunidades Autónomas; porcentaje que no experimentará cambios sustanciales hasta 2013.

Comunidades Europeas en 1986, y, por tanto, de la estructura constitucional, al espíritu de cooperación y coordinación que, en la práctica y en las dos últimas décadas, se había impuesto entre los distintos niveles de gobierno: en la Unión Europea, en el Estado central, en las Comunidades Autónomas y en los Entes locales.

En la actualidad la participación regional en la Unión Europea está mediatizada, directa o indirectamente, por los órganos centrales de los Estados miembros; y, sin perjuicio del matiz que se quiera, lo cierto es que en una Unión Europea cada vez más amplia y menos cohesionada el nivel "estatal" seguirá desempeñando un papel esencial sin menoscabo de una deseable participación regional. Por tanto, los niveles de gobierno en la Unión Europea están suficientemente definidos: el local, el regional, el estatal y el comunitario europeo; sin embargo, el problema sigue siendo determinar cómo y cuándo sería mejor que actuase cada uno de ellos; el reto político de la participación regional en la integración europea no es tanto la definición abstracta y estática de este nivel de gobierno y de sus competencias sino cuál es, desde una perspectiva dinámica, el nivel de gobierno que en cada caso debe actuar; por eso será preciso recurrir a la subsidiariedad y a la gobernanza como principios que permiten engrasar la pesada maquinaria europea, lo que incluye todos los niveles de gobierno y no sólo el de Bruselas o el de las capitales de los Estados miembros. Así pues, en la Europa del siglo XXI se impone un nuevo modo de gobernar y de gestionar los intereses públicos basado en la flexibilidad o gobernanza y en el sentido común o aplicando el principio de subsidiariedad, de modo que el poder se ejerza de la manera más eficaz en todos sus niveles pensando en su única razón de ser, los ciudadanos.

Desde un punto de vista lógico las reformas estatutarias tenían que haber estado precedidas por un *aggiornamento* constitucional que mediante la reforma ofreciese toda la coherencia necesaria al ordenamiento español.⁶⁸ Ciertamente y como ya ha reiterado el Tribunal Constitucional, el artículo 93 de la Constitución es suficientemente amplio para asentar legal y legítimamente el proceso de integración europea; sin embargo, tal como ha puesto de manifiesto el Consejo de

68. Carles Viver Pi-Sunyer, "En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* n° 1, 2005, pp. 97-129.

Estado español sería conveniente introducir una cláusula europea en la Constitución que por ser necesariamente general se completaría en cuanto se refiere a la implicación de las Comunidades Autónomas por la nueva regulación estatutaria.⁶⁹ Ahora bien, más que la adopción de una nueva cláusula europea, en el sistema constitucional español se sigue echando en falta que órganos constitucionales, como es significativamente el caso del Senado, asuman y desarrollen competencias que, sin duda, permitirían un funcionamiento más eficaz de nuestras instituciones en el contexto comunitario europeo. En este sentido, resulta patente que el Senado ha podido gozar de un cierto protagonismo en la gestión de los fondos europeos o en la tarea de transposición de normas europeas que afecten a las Comunidades Autónomas y, sin embargo, ha desaprovechado reiterada y parece que irremediabilmente la ocasión.⁷⁰ Esta conclusión no se ve desvirtuada por la voluntariosa actuación de la Comisión Mixta para la Unión Europea del Congreso y del Senado en las Cortes Generales que, dejándose llevar por el bajo perfil del parlamentarismo español en las últimas legislaturas, poco puede hacer frente al control y a la dirección política que desde el Gobierno de la Nación imprime en todo momento el partido político mayoritario.

Asimismo, la asunción de nuevas competencias por las Comunidades Autónomas debe acompañarse de su correlativa responsabili-

69. Consejo de Estado (Pleno), *Informe E-1/2006*, de 16 de febrero de 2006, sobre modificaciones de la Constitución española, especialmente el apartado III sobre "La recepción en la Constitución del proceso de integración europea", pp. 116-127.

70. El Consejo de Estado en el *Informe*, de 16 de febrero de 2006, antes citado, p. 260, al referirse a otros ámbitos de especialización del Senado, incluye expresamente, entre otros, los "asuntos cofinanciados con fondos de la Unión Europea y el Fondo de Compensación Interterritorial"; pero, no obstante, concluye a tal efecto que no es necesario señalar expresamente tales funciones en la reforma de la Constitución: "Parece preferible mantener el procedimiento actual, ya que no se advierte fundamento sólido para introducir tales criterios de difícil discernimiento y de segura complejidad en el debate presupuestario, así como otros muchos que se han defendido. En cualquier caso, algunas de las preocupaciones o aspiraciones sobre las que con rigor y minuciosidad insisten los especialistas podrían atenderse o encauzarse en los Reglamentos de las Cámaras". Véase sobre el particular el estudio de Miguel Ángel Aparicio Pérez, "¿Qué reforma constitucional?", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* n° 2, 2006, pp. 101-124; especialmente pp. 118-121; y la recopilación, ya citada, *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, donde, por ejemplo Paloma Biglino Campos realiza un estudio cuyo título es significativamente elocuente: "El Senado, Cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea", pp. 733-750.

dad administrativa y financiera. Y así lo exige, en particular y en la medida en que estén implicadas las Comunidades Autónomas, la creciente complejidad de la integración europea en cuanto se refiere, por ejemplo, a la ejecución del Derecho europeo, a la financiación mediante fondos europeos o a los supuestos de déficit excesivo en el marco de la Unión Económica y Monetaria.

El acervo español relativo a la participación de las Regiones en la integración europea se ha logrado gracias a la pugna en todos los escenarios posibles, internos –ante el Tribunal Constitucional, en las relaciones bilaterales o en las relaciones multilaterales– pero también ante las instituciones europeas, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, especialmente las más celosas de su autonomía como ha sido el caso de Cataluña y del País Vasco. De hecho y aparte de la necesidad que tiene el Estado central de contar con la colaboración de las Comunidades Autónomas en materia de notificación de las ayudas de Estado o en la ventilación de los recursos por incumplimiento iniciados contra España por la Comisión Europea, los avances en la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos se han producido en momentos de debilidad de los Gobiernos centrales, necesitados de apoyos en el Congreso de los Diputados, como revelan el último Gobierno de Felipe González (1993-1996), el primer Gobierno presidido por José María Aznar (1996-2000) o el actual Gobierno dirigido por José Luis Rodríguez Zapatero (desde 2004); períodos en los que se puede comprobar que se producen inexorablemente nuevos acuerdos que permitan una mayor implicación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Por eso, en el modelo resultante, tal como se refleja en los nuevos Estatutos de Autonomía, se echa en falta que no sea la consecuencia de una meditada reflexión hecha en común sobre cuál podía ser el alcance y cuáles podían ser los mecanismos más apropiados para favorecer la participación de las Comunidades Autónomas en la integración de España en la Unión Europea.

Precisamente en esta tarea el Tribunal Constitucional español ha sido particularmente prudente y no ha querido establecer más que reglas muy generales y bastante anodinas y asépticas, temiendo entorpecer la evolución constitucional y vacilando ante la conveniencia de tener en cuenta, a la hora de interpretar la Constitución española, el nuevo contexto comunitario europeo en el que obviamente se inscribe. La adopción de los nuevos Estatutos exigirá al Tribunal Constitucional

un examen más profundo y más creativo de lo que para las Comunidades Autónomas supone la integración europea. A tal efecto sería deseable que se atendiesen en la doctrina jurisprudencial española y para dilucidar el reparto de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas los principios de subsidiariedad y de gobernanza que, ciertamente con lentitud, se pretenden aplicar al reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros. La interpretación de estos principios de subsidiariedad y gobernanza, así como de los principios clásicos de cooperación, colaboración y coordinación, ofrecen una perspectiva estimulante para que desde el Tribunal Constitucional español se apunten las vías necesarias para la efectiva implicación autonómica en los asuntos europeos.

Por otra parte y si bien en los nuevos Estatutos de autonomía se aprecia un cierto grado de retórica en la invocación de Europa y de la Unión Europea que, en principio, no tiene mayores consecuencias, también puede observarse su pretensión de afirmarse en la necesidad de que las Comunidades Autónomas gocen, desde la perspectiva española, de un mayor protagonismo en la Unión Europea. A tal efecto, todos los Estatutos procuran consolidar lo ya conseguido y materializado a través de leyes estatales y de convenios, fundamentalmente multilaterales, adoptados por el Estado y las Comunidades Autónomas hasta el punto de constituir el mínimo común denominador de todos los Estatutos. En algún caso, como es significativamente el nuevo Estatuto catalán, se ha tratado de abrir nuevas perspectivas en la participación regional en la Unión Europea que seguidamente, y ya lejos de la polémica inicial, han asumido con normalidad los Proyectos de Estatuto que se tramitaron a finales de 2006 en las Cortes Generales. Y también se puede apreciar cómo en algunos supuestos se ha producido una fecunda interacción entre lo europeo y lo español como lo revela el proyecto de Estatuto para Canarias que adopta el término y el *status* inherente al mismo de "región ultraperiférica", tal como había sido consagrado previamente por los Tratados constitutivos de la Unión Europea (como demuestra la formulación del apartado 3º del artículo III.424 de la Constitución europea), y que, cuando entre en vigor el nuevo Estatuto canario, se reproducirá con total naturalidad en el sistema constitucional español.

En suma y una vez en vigor los nuevos Estatutos de Autonomía, será preciso proceder a su ajuste y encaje en todo el engranaje jurídico e institucional de un Estado miembro de la Unión Europea como

España donde el ejercicio del poder atribuido a cada nivel de gobierno debe llevarse a cabo de conformidad con todo el aparato y toda la maquinaria en marcha. Por tanto, no cabe hacer una interpretación o una valoración aislada de cada pieza o elemento del edificio, sino del conjunto y, sobre todo, del resultado en acción; un resultado que debe medirse no tanto por las competencias o los beneficios que produzca para cada nivel de gobierno, europeo, estatal, regional o local, sino por los efectos benéficos o adversos que tenga, simplemente, para todos los ciudadanos.

RESUM

Tres dècades després d'iniciar-se a Espanya el procés de descentralització territorial i acomplertes ja dues dècades d'integració en les comunitats europees, les reformes dels estatuts d'autonomia que es van emprendre el 2005 han abordat detalladament les qüestions relatives a la participació de les regions espanyoles a Europa. Fins ara no hi ha a Espanya una regulació constitucional i només hi havia com a referència per resoldre els conflictes la jurisprudència del Tribunal Constitucional i alguns mecanismes legals i convencionals de caire molt variat (lleis, convenis multilaterals, acords bilaterals, etc.).

Tot i que es poden distingir enfocaments i estratègies diferents, de caràcter bilateral o multilateral, en els nous estatuts d'autonomia aprovats el 2006 a Catalunya, València, Andalusia, etc., el tractament de la participació de les comunitats autònomes a Europa és força semblant. D'una banda, les clàusules europees dels nous estatuts pretenen consolidar i desplegar els procediments de participació de les regions espanyoles en el Parlament Europeu a través de les assemblees legislatives respectives, en els grups de treball i el Consell de Ministres, en els comitès de la Comissió Europea, davant els tribunals comunitaris, en el Comitè de les Regions o a través de les més variades actuacions que es puguin dur a terme en cooperació interregional europea. I, d'altra banda, s'ha abordat en els nous estatuts la implicació de les comunitats autònomes en l'execució del dret i en l'aplicació de les polítiques de la Unió, en particular, a regular qüestions relatives a la transposició "autonòmica" de normes europees i a millorar la canalització dels fons europeus per part de les administracions autonòmiques.

ABSTRACT

Reform of the statutes of autonomy was begun in 2005, three decades after Spain began the process of territorial decentralisation and two decades after having been successfully incorporated into the European Community. These reforms took on issues related to the participation of these Spanish regions in Europe. Up to now these issues were not dealt with in the Spanish constitution of 1978 and conflicts could only be resolved through the constitutional court and some other legal and conventional mechanisms (legislative acts, multilateral agreements or bilateral arrangements, etc.).

Although each of the new statutes of autonomy adopted in 2006 in Catalonia, Valencia, Andalusia, and other communities has its own approach (especially the rejected proposal of the Basque Country in 2005), either bilateral or multilateral, their treatment of the participation of autonomous communi-

ties in Europe is quite similar. On one hand, the European clauses of the new statutes aim to strengthen and to open up the different ways that the Spanish regions participate in European Parliament —through its legislative regional assemblies, in work groups, in the Council of Ministers, in the committees of the European Commission, in the European Courts, in the Committee of Regions and also in the development of European regional cooperation. And, on the other hand, the new regional statutes are devoted to improving the implementation of EU law, the application of EU policies, the transposition of European regulations into community legislation, and the channelling of European funds by autonomous administrations.