

# LA NECESARIA INCORPORACIÓN DE LA REALIDAD EUROPEA AL ESTATUTO ANDALUZ

## 1. Planteamiento general: Tratados comunitarios, Constitución nacional, Estatutos de Autonomía

### 1.1. La cuestión regional en el Derecho Comunitario:

Uno de los factores que más poderosamente ha influido en la realidad andaluza, desde que nuestra región accedió a la autonomía a principios de los años 80, ha sido la pertenencia de España a la Unión Europea. La integración estatal en la estructura comunitaria ha tenido –y sigue teniendo– un reflejo constante en el devenir andaluz; en el ejercicio de las competencias propias, en la definición y puesta en marcha de políticas por parte de la Junta, en la recepción de fondos públicos, etc. Y es que, el hecho de la integración en la UE se configura como un modo de ser y de actuar que se proyecta directamente sobre todas y cada una de las instancias que componen los Estados que forman parte de la misma. A partir de dicha constatación, resulta obvio que la transferencia de competencias nacionales a la esfera europea en modo alguno resulta indiferente para los entes subestatales dotados de poder político (regiones y/o entidades locales, según los casos), cuyo nivel de autogobierno, según aparece definido en la Constitución interna, se ve directamente amenazado.

Esta dinámica funcional que en la práctica conduce a la desapoderación de competencias regionales tiene un origen claro, hundiendo sus raíces en el protagonismo cuasi absoluto que los Estados miembros –y más concretamente los Ejecutivos nacionales– han mantenido (y siguen manteniendo) en el *modus operandi* comunitario<sup>1</sup>. Ni las sucesivas reformas de los Tratados, incorporando expresamente la política regional a las tareas europeas<sup>2</sup>, ni la progresiva ampliación de los ámbitos de competencias cedidos por los Estados a la Unión, así como tampoco los profundos procesos descentralizadores que han experimen-

.....  
<sup>1</sup> M. Caciagli, *Regioni d'Europa*, Il Mulino, Bolonia, 2003, pg. 110.

<sup>2</sup> Un recorrido en torno al origen y desarrollo de la política regional en la UE se encuentra en H. W. Armstrong, 'The role and evolution of European Community regional policy', en B. Jones/ M. Keating (eds.), *The European Union and the regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pgs. 23-62.

tado un relevante grupo de países (Italia, Bélgica o Gran Bretaña, entre otros) han supuesto una transformación relevante en tal sentido<sup>3</sup>.

Esta persistente ‘ceguera comunitaria’ ante el hecho regional (*Landesblindheit*)<sup>4</sup> se explica sobre la base del principio de autonomía institucional, eje organizativo básico de la Unión Europea<sup>5</sup>, constantemente sostenido por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo y en cuya virtud se afirma la completa libertad de los Estados en lo que a su ordenación territorial interna se refiere<sup>6</sup>. Ahora bien, la autonomía institucional ofrece, en términos de operatividad práctica, amplias posibilidades de concreción a nivel interno ya que, quedando a salvo el principio de responsabilidad última de los Estados miembros, actividades tales como la representación regional en la delegación estatal que acude a las reuniones del Consejo de Ministros de la UE o la implementación y ejecución del Derecho europeo resulta accesible para las unidades subestatales, siempre y cuando éstas resulten competentes para ello en virtud del derecho interno de cada país. La partida regional, pues, se juega en el ámbito nacional y no en la arena europea<sup>7</sup>.

## 1.2. La respuesta en clave necesariamente interna: Constitución, Estatutos, esfera legal

Planteada la cuestión en estos términos emerge con claridad la circunstancia de que la regulación del impacto comunitario sobre la esfera de compe-

<sup>3</sup> P. Cruz Villalón, ‘Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa’, en *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Trotta, Madrid, 2004, pg. 93.

<sup>4</sup> Ceguera que, sin embargo, no obsta para que, como ponen de manifiesto F. Palermo y A. Santini, ‘From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework’, en R.Toniatti, F.Palermo, M.Dani (eds.), *An ever more complex Union*, Nomos, Baden-Baden, 2004, pgs. 3-26, pueda hablarse de la existencia de un ‘regionalismo comunitario’ inducido por la acción conjunta de procesos políticos nacionales y comunitarios, cuya principal nota distintiva es su carácter funcional. En efecto, este modelo regional se basa fundamentalmente en las iniciativas lanzadas desde la Comisión a fin de crear una capacidad uniforme en los territorios para participar en la política regional.

<sup>5</sup> Téngase en cuenta que el artículo I-5.1 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, además de proclamar el respeto de la Unión de la ‘identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales y constitucionales’ de los Estados miembros, incluye como novedad, una referencia expresa ‘también en lo referente a la autonomía local y regional’.

<sup>6</sup> Sentencia TJUE, *International Fruit Company*, 1971.

<sup>7</sup> Diagnóstico en el que coincide la práctica totalidad de la doctrina científica. En tal sentido, vid. E. Albertí Rovira, ‘Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea’, en E. Albertí y E. Roig, *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, pg. 450.

tencias autonómicas depende de la actitud que al respecto adopten los Estados afectados<sup>8</sup>. Sólo a partir de la toma de conciencia constitucional, los Estatutos de autonomía –en tanto que norma institucional básica de la comunidad, pero subordinada a los postulados constitucionales– resultan habilitados para regular, concretándolas y asumiéndolas como propias tales normas. Esta es la secuencia lógica seguida en aquellos Estados miembros de la UE que cuentan con una estructura políticamente descentralizada. Y es precisamente esta secuencia la que no concurre en nuestro ordenamiento jurídico: sólo a partir de esta constatación de fondo, puede comprenderse que a la omnipresencia europea en la realidad andaluza se responda en el Estatuto de Carmona con un clamoroso silencio<sup>9</sup>.

Claro está que este originario mutismo estatutario se presenta como inevitable desde una perspectiva histórica –y precisamente por ello, se justifica, puesto que la integración en Europa es posterior en el tiempo (en 1986) a la redacción de la máxima norma andaluza. No es menos cierto, sin embargo, que, en la actualidad –y desde hace ya mucho tiempo–, resulta completamente injustificable<sup>10</sup>. A diferencia de lo que acontece en otros Estados miembros de la UE con una estructura políticamente descentralizada, en los que, de forma progresiva, han adaptado sus textos constitucionales a las exigencias de la integración<sup>11</sup>,

.....

<sup>8</sup> J.L. Ruano de Castro, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, Vitoria, 1994, p. 186-187, se ha referido a la ‘tensión dialéctica’ existente en algunos Estados miembros, debiendo afrontar la fundamental cuestión de ‘cómo articular los principios básicos de autonomía y descentralización en el interior, y representación unitaria en el marco exterior de la C.E.’.

<sup>9</sup> Un silencio aparece parcialmente matizado por la referencia, contenida en el artículo 23.2 del Estatuto de autonomía, al establecer que; ‘La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto’.

<sup>10</sup> F. Rubio Llorente, ‘El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa’, *REDC*, núm. 48, 1996, pg. 33, se refiere a las reformas constitucionales como remedio para la esquizofrenia jurídica que preside la integración europea.

<sup>11</sup> La serie de reformas constitucionales se abre en 1993 y aparece encabezada por Alemania, Bélgica y Austria. Posteriormente, el proceso de *devolution* que, a partir de 1998, se desarrolla en el Reino Unido y tiene como destinatarios los territorios de Escocia y País de Gales, también incorporará la dimensión europea a la tarea descentralizadora. Cierra, por el momento, el capítulo de adaptaciones constitucionales el ordenamiento italiano, cuya Norma suprema fue modificada en 2001. Para un análisis en clave comparada, vid. M. Pérez González (coord.), *La acción y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, Vitoria, 1994. Para una aproximación más reciente, vid. K.J. Ángel, ‘Experiencias comparadas de participación regional’, en *La participación de las regiones en Europa*, Europafutura.org, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2003, pgs. 47-82.

en España nada se ha hecho a este respecto. Con ello, el impacto que sobre la esfera autonómica conlleva la transferencia de competencias a favor de la UE –que no se olvide afecta tanto a materias cuya titularidad es estatal como a otras que caen en el ámbito de las CCAA- queda en una suerte de *limbo* constitucional que, en la práctica, tiende a penalizar el nivel de autogobierno de estas últimas.

La anómala situación detectada en la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico viene a agravarse ulteriormente si dirigimos nuestra atención a la regulación que, en el ámbito infraconstitucional, presenta el fenómeno de la integración europea en relación con las CCAA, particularmente, en lo referido a la definición de los procesos de participación de las mismas en la definición de la voluntad estatal, tanto a nivel nacional (con carácter previo a su presentación ante las instancias comunitarias) como europeo (en el seno de la delegación española operativa en dicho ámbito).

En este contexto de referencia, no es de extrañar que las legítimas aspiraciones participativas de nuestras CCAA, tras casi veinte años de integración comunitaria, sigan sin encontrar una respuesta adecuada en términos globales. Así pues, nos enfrentamos a una operación jurídica de amplio espectro (y con unas implicaciones políticas de no menor calado) cuya autoría corresponde en primera instancia a la norma constitucional, la cual habrá de fijar los principios básicos en la materia. Sólo una vez sentadas las imprescindibles premisas constitucionales, podrán entrar en escena los Estatutos de Autonomía, debiendo –como no puede ser de otra manera- ajustarse a tales previsiones.

### **1.3. Consideraciones metodológicas:**

Atendiendo a lo hasta ahora dicho, bien podríamos terminar nuestra contribución en estos momentos, posponiendo cualquier consideración adicional al momento en que, una vez concluida la reforma constitucional, el Estatuto andaluz se haya pronunciado sobre las relaciones de nuestra Comunidad Autónoma con la UE. No optaremos, sin embargo, por esta solución sino que, profundizando en el tema planteado, pondremos de relieve algunos elementos que componen el sistema actual de participación; tanto aquellos de signo positivo (propugnando su mantenimiento), como los que, resultando disfuncionales, deben ser eliminados o netamente reformulados.

En el desarrollo de esta tarea exploratoria y asimismo valorativa, también dirigiremos nuestra mirada a algunas experiencias aportadas por el derecho comparado que, en línea de principio, podrían ser tenidas en cuenta para el caso español de cara a la futura redefinición de las relaciones entre el Estado central y las CCAA de cara a la UE.

Sobre la base de tales consideraciones, y a modo de aportación conclusiva, procederemos a aventurar algunas posibles líneas inspiradoras de la reforma constitucional en el ámbito de la UE y, asimismo, avanzaremos diversos contenidos que, en función de lo dispuesto por la Constitución, deberán ser abordados por las reformas estatutarias.

## **2. El silencio constitucional en materia comunitaria:**

### **2.1. Punto de partida: silencio constitucional no es sinónimo de indiferencia constitucional**

Como ya se ha expuesto previamente, la Constitución española nada dice en relación con la pertenencia de nuestro país a la UE. Anticipándose a la futura integración estatal en la estructura europea, el constituyente procedió a articular el mecanismo procedimental mediante el que dicha operación habría de llevarse a cabo<sup>12</sup>. Nos referimos obviamente al artículo 93 CE, el cual ha permitido no sólo la originaria adhesión sino las posteriores ratificaciones de los sucesivos tratados comunitarios (Maastricht, Ámsterdam, Niza y, finalmente, la Constitución Europea). Ahora bien, la apertura constitucional hacia la UE no ha avanzado más allá y, así, la progresiva ‘europeización’ de la realidad española (tanto a nivel estatal como autonómico) no se ha visto acompañada de una respuesta normativa a la altura de las nuevas circunstancias.

.....

<sup>12</sup> Mucho se ha debatido en la doctrina constitucional en relación con el contenido del artículo 93, sobre todo, a partir del novedoso entendimiento que la misma ha recibido en la Decisión 1/2004 al hilo del recurso previo presentado por el Gobierno en relación con el Tratado de Constitución Europeo. En tal sentido, vid. A. López Castillo, ‘La Unión Europea <en constitución> y la Constitución estatal en (espera) de reformas. A propósito de la DTC 1/2004, de 13 de diciembre’, en A. López Castillo/A. Sáiz Arnáiz/V. Ferreres Comella, *Constitución española y Constitución europea*, CEPC, Madrid, 2005, especialmente pp. 22-43.

Dicho esto, sin embargo, debe ponerse de manifiesto que este silencio, esta suerte de *autismo* constitucional con respecto a la realidad circundante, en modo alguno puede ser interpretado como la constatación de una carencia de voluntad constitucional en este ámbito. Más concretamente, y por lo que se refiere al impacto que la integración en la UE ejerce sobre el autogobierno autonómico, el Tribunal Constitucional (TC) se ha mostrado taxativo, afirmando expresamente que ‘la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas’<sup>13</sup>.

A partir de esta genérica afirmación jurisprudencial se cierra la puerta a cualquier posible interpretación tendente a extender el ámbito competencial del Estado central en detrimento de las CCAA. La integración en Europa, si bien produce un desplazamiento del *locus* decisonal con respecto a las competencias cedidas, no implica en modo alguno la automática alteración del ente constitucionalmente habilitado para la gestión de las mismas - sea el centro o la periferia- jugando, siempre y en cualquier caso, a favor del Estado central.

Las consecuencias inherentes a este planteamiento son muchas y de profunda relevancia, tal y como se pone de manifiesto en otras decisiones adoptadas por el TC en este ámbito, en las que se constata la existencia de ulteriores sonidos constitucionales.

## 2.2. Breve referencia a la jurisprudencia del TC: luces y sombras

### 2.2.1. La dimensión exterior de la autonomía:

#### 1. *Las relaciones internacionales*

El primer frente abierto por las CCAA ante el Tribunal Constitucional para la preservación de su nivel de autonomía ante el hecho de la integración estatal en Europa fue, como no podía ser de otro modo, la materia ‘relaciones internacionales’. Reservada a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.3 CE, inicialmente el TC mantuvo una lectura estricta del título competencial netamente favorable a la esfera central en detrimento de la autonómica. Con el paso

.....

<sup>13</sup> La serie de sentencias en este ámbito es muy abundante. Entre las mismas, destacan las siguientes; SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 236/1991, 79/1992, 102/1995.

del tiempo, sin embargo, la correspondencia directa entre dimensión exterior de la actividad pública y su incardinación en el artículo 149.1.3 CE dio paso a un entendimiento progresivamente más flexible basada en la siguiente afirmación: 'la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea'<sup>14</sup>.

En esta línea expansiva, debe traerse a colación la STC 165/94, cuyo contenido marca un hito fundamental en la jurisprudencia constitucional. En primer lugar, se aclara que 'no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una comunidad autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino fuera de los límites territoriales de España'<sup>15</sup>. Sentada tal premisa, a continuación, se proclama expresamente que 'las relaciones internacionales, en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior'<sup>16</sup>. La conjunción de ambos argumentos resulta determinante para admitir que las CCAA, en el ámbito de sus competencias, pueden desarrollar actividades con proyección supranacional.

A partir de lo expuesto, podemos trazar un cuadro de actividades que integran la competencia 'relaciones internacionales' reservada al Estado y, por tanto, vedadas a las CCAA; en primer lugar, la conclusión de tratados, firmar la paz y declarar la guerra, el reconocimiento de Estados, la representación exterior de España, responsabilidad internacional del Estado, entre otras<sup>17</sup>. Por otro lado, se incluyen también aquellas actuaciones que impliquen el ejercicio del *ius contrahendi*, esto es, la adopción de acuerdos que entrañen el ejercicio de soberanía o que afecten a la política exterior, originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, incidan en la política exterior del Estado, generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones

.....

<sup>14</sup> STC 80/93, FJ 2. Previamente, STC 17/91, FJ 6, el Tribunal había declarado que aquellas actuaciones autonómicas con una dimensión externa, en tanto presenten un contenido predominantemente técnico, en principio deben situarse en el título competencial correspondiente a su materia. De este modo, las relaciones internacionales quedan reservadas para aquellas que 'tienen un carácter genérico, abstracto y, posiblemente, altamente discrecional, que poseen una mayor proyección con la política exterior' (defensa del patrimonio contra la expoliación y la exportación).

<sup>15</sup> FJ 3.

<sup>16</sup> FJ 6.

<sup>17</sup> STC 153/89, FJ 8.

inter o supranacionales o supongan el ejercicio del *ius legationis* (representación exterior del Estado)<sup>18</sup>.

La valoración que merece esta línea interpretaci3n ha de ser decididamente positiva, al confirmar la idea de que no toda acci3n exterior puede considerarse sin3nimo de relaciones internacionales y, asimismo, reconduce este t3tulo competencial a aquellas actuaciones que integran su n3cleo esencial<sup>19</sup>. De este modo, la dicci3n literal de la Constituci3n recibe una lectura claramente favorable a las facultades que, en el 3mbito de sus competencias, pueden ser ejercidas por las CCAA de cara a la Uni3n Europea.

## 2. Comercio Exterior

A diferencia de lo acaecido en el 3mbito de las relaciones internacionales, donde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional va evolucionando en sentido favorable a las CCAA, con la competencia exclusiva del Estado en comercio exterior, desde el principio, encontramos un entendimiento estricto de dicho t3tulo competencial, el cual se identifica sustancialmente con la pol3tica comercial exterior del Estado<sup>20</sup>. En t3rminos concretos esto significa 'que s3lo medidas estatales de fomento a la actividad exportadora, en tanto que expresi3n de la concreta pol3tica exterior del Estado, tiene encaje en el 3mbito material del art3culo 149.1.10 CE. Por el contrario, las ayudas a empresas que producen bienes y servicios comercializables en mercados exteriores no se encuadran en la competencia 'comercio exterior' sino en los t3tulos sectoriales de los bienes y servicios en cuesti3n'<sup>21</sup>.

En esta misma l3nea, debe traerse a colaci3n la funci3n primordial que, en el terreno de las facultades de promoci3n a la exportaci3n, desarrollan las C3maras de Comercio. Teniendo en cuenta que la competencia general sobre las mismas es de titularidad aut3noma, resulta imprescindible encontrar un criterio mediante el que articular el desempe1o de tal actividad con la competencia estatal en materia de comercio exterior. Consciente de la interacci3n que se entabla entre ambas facultades el Tribunal Constitucional ha establecido que las CCAA

.....  
<sup>18</sup> STC 165/94, FJ 5.

<sup>19</sup> F. Ruiz Ruiz, "Las competencias de las CCAA en el desarrollo normativo y la ejecuci3n del derecho comunitario europeo", *REDC*, n3m. 45, 1995, pg. 301.

<sup>20</sup> STC 125/84.

<sup>21</sup> STC 242/99, FJ 16 a).



son competentes para desarrollar actividades de promoción a la exportación -entre las que se incluyen la facultad de elaborar y ejecutar planes-, siempre y cuando no quede afectado el interés general, esto es, en tanto que tales medidas no sean susceptibles de incardinarse en el marco de la política comercial del Estado. Si así sucediera, la consecuencia no es otra que la activación de la competencia 'comercio exterior', lo cual permite al Estado el establecimiento de tutelas administrativas sobre las actividades de las cámaras<sup>22</sup>.

De la jurisprudencia sumariamente expuesta se deduce que, quedando a salvo el interés general en materia de política comercial exterior, las posibilidades de actuación autonómica resultan más que considerables. Preservar dicho ámbito se configura, pues, como un deber impuesto por la Constitución al que está sujeto el Estado central. Nuevamente, pues, la dimensión exterior de la actividad autonómica queda plenamente justificada si se lleva a cabo en el ámbito de sus competencias.

#### 2.2.2. La proyección interior del derecho comunitario. Su ejecución e implementación por las CCAA

En el extremo opuesto (*sombras*) de la jurisprudencia constitucional, merecedora de una valoración abiertamente crítica, ha de traerse a colación la interpretación reduccionista que de la competencia autonómica para desarrollar la normativa comunitaria sostiene nuestro Alto Tribunal.

Debemos comenzar este apartado indicando que el Tribunal Constitucional comienza su labor interpretativa argumentando que la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según el derecho interno, dado que no existe una competencia específica para llevar a cabo esta tarea<sup>23</sup>. A mayor abundamiento, se afirma la imposibilidad de que el Estado se ampare en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (artículo 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad

.....  
<sup>22</sup> STC 106/2001, FJ 7.

<sup>23</sup> Ahora bien, con el fin evidente de frenar la fuerza expansiva que sobre el ámbito de competencias autonómicas puede suponer tal afirmación, el Tribunal aclara que esta facultad ejecutiva en modo alguno puede considerarse como una norma atributiva de una competencia nueva, distinta de la que en virtud de otros preceptos ya ostentan las CCAA. Vid, entre otras muchas, la STC102/1995, FJ 14.

que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios o tratados internacionales y, en particular, del derecho derivado europeo<sup>24</sup>.

Sobre la base de lo hasta ahora expuesto, resultaría lógico concluir la existencia de un contexto sustancialmente respetuoso con la facultad autonómica para ejecutar derecho comunitario en materias que son de su competencia. La situación existente en la práctica, sin embargo, dista mucho de coincidir con tal diagnóstico inicial, detectándose un panorama en el que quien ostenta el protagonismo en las mencionadas tareas ejecutivas es el Estado central. La causa fundamental que provoca esta radical inversión hay que buscarla en los importantes matices que el propio TC introduce a las líneas argumentales ya expuestas y que consisten fundamentalmente en la interpretación extensiva de las facultades utilizando como base títulos competenciales de carácter transversal, fundamentalmente la coordinación general de la economía y la garantía de la igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional<sup>25</sup>. Gracias a este expediente interpretativo vienen a admitirse normas estatales de desarrollo y complemento del derecho comunitario derivado relativas a materias de competencia autonómica ‘cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y las CCAA relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los reglamentos’<sup>26</sup>.

Planteada la cuestión en estos términos, no cabe sino expresar un abierto rechazo hacia la misma, dada la extraordinaria reducción que impone sobre la capacidad normativa reconocida a las CCAA. En efecto, ‘siempre que se ejecute o desarrolle el derecho comunitario estaremos en presencia, como mínimo, de competencias compartidas, lo cual nos hace dudar del respeto al principio relativo a la falta de modificación del orden interno de distribución de competencias como consecuencia de la integración en la Unión’<sup>27</sup>. Buena prueba de ello es que, en el campo de la ejecución del derecho comunitario ‘no se ha declarado ni una sola vez la incompetencia de una norma reglamentaria central para fijar

.....  
<sup>24</sup> STC 79/92, FJ 3.

<sup>25</sup> F. Ruiz Ruiz, ‘Las competencias de las CCAA en el desarrollo normativo y la ejecución del derecho comunitario europeo’, *cit.*, pg. 295.

<sup>26</sup> STC 79/92, FJ 6.

<sup>27</sup> R. Bustos Gisbert; ‘La ejecución del derecho comunitario por el Gobierno Central’, *RVAP*, num. 67, 2003, pg. 179.

bases (aceptándose el carácter básico de reales decretos, ordenes ministeriales e incluso actos de pura ejecución administrativa)<sup>28</sup>.

## 2.3. La regulación normativa : Breve reseña del sistema de participación autonómica

### 2.3.1. Participación interna:

#### 1. El marco orgánico: Las conferencias sectoriales y la CARCE

El sistema de participación autonómica en la fase interna de la formación de la voluntad estatal toma como punto de referencia esencial el sistema de conferencias sectoriales. Configurado como foro habitual en el que se desarrollan las relaciones entre el Estado y las CCAA a nivel interno, la integración en Europa va a resultar determinante para que su filosofía operativa abarque también la faceta comunitaria de las competencias en liza. Ni la creación en 1988 de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), ni su posterior institucionalización por la Ley 2/1997, vino a alterar sustancialmente este planteamiento de fondo, puesto que las conferencias sectoriales siguen manteniendo inalteradas sus facultades<sup>29</sup>.

Estando así las cosas, ha de subrayarse el sustancial avance que supuso la creación de un órgano como la CARCE, en cuyo seno la comprensión del fenómeno comunitario se aborda desde una perspectiva general y no estrictamente sectorial<sup>30</sup>, convirtiéndose en el centro de referencia principal en la materia. La misma naturaleza de las competencias legalmente atribuidas no hacen sino confirmar esta aspiración: información y discusión con las CCAA del desarrollo del proceso de construcción europea, articulación de mecanismos para hacer efectiva la participación regional en la formación de la voluntad estatal en las instituciones comunitarias, conocimiento y resolución, según el principio de cooperación,

.....  
<sup>28</sup> *Idem*, pg. 182.

<sup>29</sup> El artículo 3.4 de la Ley 2/1997 es claro e taxativo en este punto, estableciendo que la Conferencia ejerce la función de 'impulso y seguimiento del proceso de participación regional, a través de las respectivas conferencias sectoriales, en las políticas o acciones comunitarias que inciden sobre sus competencias'.

<sup>30</sup> El artículo 1 de la Ley 2/1997 define a la CARCE como el órgano de cooperación, consulta y deliberación entre el Estado y las CCAA en materia comunitaria.

de toda una serie de cuestiones generales o de contenido institucional que presentan una relación directa con las Comunidades Europeas<sup>31</sup>.

2. *El modus operandi: el Acuerdo de participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales de 30 de noviembre de 1994*<sup>32</sup>

La regulación de un procedimiento mediante el que las CCAA participan efectivamente en la definición interna de la voluntad estatal ante Europa en cuestiones que afectan a sus competencias tuvo lugar a finales de 1994. Ahora bien, el acuerdo suscrito, se limita a establecer un marco de referencia cuya filosofía de fondo es la siguiente: cuando el derecho comunitario incida sobre la capacidad autonómica para gestionar una competencia propia, éstas deberán fijar una posición común frente al Estado.

Dependiendo de la naturaleza de la competencia afectada<sup>33</sup> por la intervención europea, las posibilidades de acción autonómica varían considerablemente: en caso de competencia reservada (exclusiva) del Estado, éste goza de la máxima libertad, puesto que sólo tiene el deber genérico de informar a las CCAA. Por el contrario, cuando la competencia es exclusiva de las CCAA, éstas deben alcanzar un acuerdo entre ellas, fijando una posición común, la cual resultará determinante (no vinculante)<sup>34</sup> para el Estado. Si las CCAA no logran ponerse de acuerdo, la falta de consenso beneficia netamente al Estado, el cual decidirá unilateralmente. Finalmente, si la competencia es compartida o concu-

.....  
<sup>31</sup> A tal respecto, vid. el artículo 3 de la Ley 2/1997, apartados 1, 2 y 3.

<sup>32</sup> El acuerdo se ha publicado como Resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado de relaciones territoriales (BOE de 22 de marzo de 1995). El texto completo se encuentra en el *Informe sobre las Comunidades autónomas 1994*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, pgs. 615-620.

<sup>33</sup> El criterio de la incidencia comunitaria sobre las competencias autonómicas ha sido criticado por la E.LUCAS, *Comunidades autónomas y política europea*, Civitas-IVAP, Madrid, 2000, pgs. 102-105, sobre la base de su efecto reductivo. En opinión de dicho autor, hubiera resultado más adecuado acudir a un referente más amplio, como el 'interés general'.

<sup>34</sup> Determinante no puede ser entendido en ningún caso como vinculante, ya que el mismo Acuerdo se encarga de afirmar expresamente que 'el procedimiento de participación debe garantizar la capacidad negociadora del Reino de España y una gestión flexible de las negociaciones' (punto 8). Este planteamiento explica por sí mismo la ausencia de cualquier previsión relativa a las consecuencias derivadas del apartamiento en el que, con respecto a la posición común inicialmente fijada, pudiera incurrir el Estado.

rente, esto es, en la mayoría de los casos, la exigencia de lograr un acuerdo se duplica, ya que, en primer lugar las CCAA habrán de ponerse de acuerdo entre ellas y, en una segunda fase, hacer lo propio con el Estado. Como en el supuesto anterior, la posición común se tendrá en cuenta de forma determinante (no vinculante) para fijar la posición negociadora del Estado.

Centrando nuestro interés preferente en los dos últimos supuestos mencionados, la dificultad de su aplicación práctica ha sido resaltada por la doctrina, la cual ha coincidido en denunciar, desde un punto de vista institucional, la incoherencia que supone exigir la formulación de una posición autonómica común en ausencia de un foro institucional de carácter horizontal en el que gestar dicho acuerdo. Junto a esto, se ha puesto en evidencia el carácter abiertamente disfuncional del que adolece la doble exigencia de acuerdo en el supuesto de competencias compartidas. La complejidad inherente a dicho proceso ha limitado en gran medida (como la realidad ha puesto de manifiesto de modo recurrente) la posibilidad de que se alcance el acuerdo requerido<sup>35</sup>.

### 2.3.2. Participación externa: La incorporación de las CCAA a las instituciones europeas

Las aspiraciones participativas manifestadas por las CCAA a lo largo de los años han sido objeto de respuestas parciales por parte de los diversos gobiernos centrales. En el curso de la VI Legislatura (y como consecuencia de un pacto de gobierno suscrito por el Partido Popular con CiU) se fueron arbitrando una serie de medidas, mediante las que de un modo gradual va a irse incorporando la lógica autonómica a la representación española en determinados órganos de la UE. Esta línea de progresiva apertura, sin embargo, va a toparse con un límite insuperable: la presencia de representantes regionales en las reuniones del Consejo de ministros. La ausencia de una efectiva voluntad en tal sentido se hizo patente al hilo de la clamorosa inactividad demostrada por el Ejecutivo tras la moción, unánimemente aprobada en 1998 por el Pleno del Congreso de los Diputados, requiriendo la presencia de representantes autonómicos tanto en el Consejo de ministros como en sus órganos auxiliares<sup>36</sup>.

.....  
<sup>35</sup> Las fuerzas políticas con representación parlamentaria han puesto en evidencia su insatisfacción con respecto al Acuerdo de 1994 y en tal sentido la Comisión Mixta Congreso-Senado ha presentado una proposición en la que, entre otras cuestiones, se exige una mejora sustancial en el mecanismo instaurado en 1994 (vid. BOCCGG, VI Legislatura, Serie A, n. 176, 1998).

<sup>36</sup> Vid. BOCCGG, VI Legislatura, Congreso de los Diputados, Serie D, n. 258, 23-3-1998.

Aclarado el contexto político de fondo, a continuación procederemos a analizar los elementos que configuran la participación autonómica a nivel comunitario. En tal sentido, ha de distinguirse entre la participación indirecta, articulada por el Estado a través del Consejero para Asuntos Autonómicos integrado en la REPER, de aquella otra de carácter directo, concentrada en los Grupos y Comités de trabajo de la Comisión.

### 1. *Participación a través del Estado: La Consejería de Asuntos relacionados con las CCAA*

En 1996 se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos, ubicada en la Representación Permanente (REPER) de España ante la UE<sup>17</sup>. La función principal del Consejero es informar a las CCAA sobre aquellas cuestiones discutidas y negociadas en esta sede que puedan ser de su interés<sup>18</sup>. Asimismo, esta figura ejerce una fundamental labor de relación con las Oficinas de las CCAA en Bruselas, aunque, como el mismo decreto que la crea se encarga de declarar, dicha competencia no cuestiona en ningún caso ‘las relaciones que normalmente seguirán teniendo las CCAA con los restantes Consejeros de la Representación Permanente’.

Esta nueva articulación orgánica en el seno de la REPER ha desarrollado en la práctica una esencial función de fomento de la dinámica de colaboración y participación autonómicas, que ha merecido la valoración positiva por parte de las mismas<sup>19</sup>: Ahora bien, ello no ha sido óbice para que, desde la esfera autonómica, se hayan puesto de manifiesto las carencias e insuficiencias que presenta su configuración. Precisamente como expresión de la existencia de una voluntad concurrente de mejora por parte del Estado y las CCAA, la CARCE ha aprobado recientemente un Acuerdo<sup>40</sup> en el que se contienen las siguientes novedades:

.....

<sup>17</sup> Vid. RD 2105/1996, 20 de septiembre, *BOE* 12 septiembre, n. 229.

<sup>18</sup> Sobre la figura del Consejero autonómico en la REPER, vid. G. Ardizzone García, “Los entes territoriales en la toma de decisiones comunitarias”, in P. Pérez Tremps, cit., p. 553-558.

<sup>19</sup> E. Roig Molés, “La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea”, en *Informe de las Comunidades autónomas 2000*, cit., p. 513.

<sup>40</sup> Se trata del Acuerdo 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 UE y sobre la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la UE. Vid. *BOE* 16/3/2005, n. 64.

1. Con el fin de garantizar una mayor implicación y presencia autonómica en la Consejería, los funcionarios que la integran serán propuestos por las CCAA, a través de una propuesta previamente consensuada y que se formulará en la CARCE<sup>41</sup>.

2. En el plano funcional, se proceden a ampliar los cometidos preexistentes en relación con las CCAA, haciendo especial hincapié en lo relativo a la transmisión de información y documentos generados en relación con aquellos asuntos europeos que presentan más interés para las CCAA. Asimismo, se realzan la funciones de coordinación, previéndose a tal efecto la organización reuniones informativas entre los representantes autonómicos y consejeros sectoriales de la REPER, así como el seguimiento y detección de los puntos críticos en las negociaciones de los diferentes asuntos relevantes para las CCAA, procediendo a la pertinente información<sup>42</sup>. Como expresión de la actividad bifronte que desarrolla la Consejería, el Acuerdo procede, igualmente, a la identificación de sus funciones con relación al Ministerio de Administraciones Públicas: fundamentalmente, información (punto 9.2).

## 2. *La incorporación de representantes autonómicos a los Grupos y Comités de Trabajo de la Comisión*

La presencia de representantes autonómicos en los Grupos y Comités de trabajo de la Comisión, puesta en marcha a partir de 1998, aparece vinculada al supuesto de que se traten 'materias que presenten un interés específico o singular para las regiones'<sup>43</sup>. La amplia formulación del presupuesto merece una valoración de signo positivo, ya que, en la práctica, no parece difícil individualizar políticas y acciones comunitarias que, de un modo u otro, no envuelvan el interés de las CCAA. En otro orden de consideraciones, y a pesar de que los grupos y comités de la Comisión carecen de competencias decisorias, debe enfatizarse la importancia de las actividades que éstos desarrollan, sobre todo en la prepara-

.....  
<sup>41</sup> Punto I del Acuerdo: Designación por un período de tres años (apartado 5). Las CCAA establecerán por consenso un sistema que garantice la sucesión de consejeros propuestos por diferentes CCAA (apartado 6).

<sup>42</sup> Vid. el punto 9.1 del Acuerdo.

<sup>43</sup> Referencias en torno al proceso de gestación y posterior evolución práctica de la participación autonómica en los comités de la Comisión, se encuentran en E. Roig Moles, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant Lo Blanch/ Institut d'Estudis Autonòmics, Valencia, 2002, pgs. 363-375.

ción de las propuestas iniciales que, posteriormente, servirán como fundamental punto de referencia para los trabajos de la Comisión.

Desde esta perspectiva, el balance de la experiencia resulta alentador, sobre todo y fundamentalmente por su contribución al desarrollo de una relevante dinámica participativa entre las CCAA<sup>41</sup>. A una conclusión similar se llega en relación con el Estado, sobre todo si se tiene presente que la participación regional se lleva a cabo más allá de su intervención a través de las conferencias sectoriales<sup>42</sup>, correspondiendo a las mismas CCAA el nombramiento de sus representantes, así como los argumentos comunes que se presentarán en los grupos y comités de trabajo.

En estas circunstancias, la voluntad política de reforzar el sistema creado se concretó en la creación de un grupo de trabajo, a finales de 2000, con dos objetivos principales: de un lado, superar la ausencia de una regulación jurídica en relación tanto con el propio hecho de la participación como por lo que se refiere al proceso mediante el cual se alcanza el consenso autonómico previo a las reuniones comunitarias. Por otro, determinar la lista de nuevos comités abiertos a la presencia regional<sup>43</sup>. Debe ponerse de manifiesto que, a pesar del tiempo transcurrido, no se ha producido ningún avance con respecto a tales cuestiones.

### 3. La participación en los Grupos de Trabajo del Consejo de la UE

El cambio de gobierno acaecido tras las elecciones del 14 de marzo de 2004, ha marcado el inicio de una nueva etapa por lo que se refiere al tema de la participación directa de las CCAA en los órganos decisorios de la UE. El cambio de actitud es muy significativo, ya que no se limita a una mera ampliación cuantitativa de los mecanismos ya existentes (como hemos visto que sucede en el caso de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER), sino que incor-

.....  
<sup>41</sup> E. Roig Molés, "La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea", en *Informe de las Comunidades Autónomas 1997*, Barcelona, 1998, pg. 521. considera estos efectos derivados como el elemento más relevante de la experiencia puesta en marcha.

<sup>42</sup> E. Roig Molés, *ob.cit. ult.*, p. 523 nota como este sistema, si bien formalmente respeta el modelo de las conferencias sectoriales, en realidad "parece orientarse hacia una probable superación del mismo en aras de un sistema más flexible y ágil, y sobre todo más eficaz".

<sup>43</sup> Una detallada exposición sobre el estado de la cuestión se encuentra en E. Roig Molés, "La Conferencia sobre asuntos relacionados con la Unión Europea", en *Informe de las Comunidades autónomas 2000. cit.*, pgs. 511-515.



pora novedades sustanciales, tales como la participación regional en los Grupos de Trabajo del Consejo, así como en las reuniones de éste. Con tales medidas, se sienta un fundamental hito mediante el que las CCAA ven hecha realidad una aspiración nunca satisfecha en la práctica<sup>47</sup>.

Comenzando por los Grupos de trabajo del Consejo, esta previsión se inscribe en el Acuerdo de 2004 en el que se remodela la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER. Dicha ubicación, desgajada formalmente de un segundo Acuerdo en el que se prevé la participación autonómica en las reuniones del Consejo, se explica sobre la base de que la presencia regional en estos Grupos de trabajo viene a canalizarse fundamentalmente a través de dicha Consejería.

La determinación de los grupos de trabajo e instancias preparatorias a las que tendrán acceso los consejeros autonómicos es taxativa: empleo, política social, sanidad y consumidores; agricultura y pesca; medio ambiente; educación, juventud y cultura. No obstante, como el mismo Acuerdo se encarga de aclarar, 'el Embajador representante permanente y el Representante permanente adjunto, podrán designar otros grupos de trabajo en los que se considere de utilidad o interés que asista un Consejero de la Consejería para Asuntos Autonómicos'<sup>48</sup>. La participación autonómica, en todo caso, se vincula a aquellos asuntos que afecten a sus competencias

La presencia de las CCAA en las reuniones de los Grupos de trabajo y su integración en la delegación española puede llevarse a cabo a través de dos vías. Una primera, en la que quienes intervienen son los Consejeros de la Consejería para Asuntos Autonómicos. La segunda posibilidad se circunscribe a los supuestos (que más adelante analizaremos) en los que se vaya a producir la presencia directa de un representante de las CCAA en las reuniones del Consejo. En tal supuesto, la participación autonómica en el correspondiente grupo de trabajo se lleva a cabo mediante la incorporación al mismo de un responsable técnico designando por quien vaya a ejercer la representación autonómica directa<sup>49</sup>. En cualquier caso, la participación regional se llevará a cabo bajo la dirección del Consejero de la REPER que asuma la jefatura de la delegación y que actúa como portavoz de la delegación<sup>50</sup>.

.....

<sup>47</sup> Punto II.2 del Acuerdo.

<sup>48</sup> Punto II.1.1 del Acuerdo.

<sup>49</sup> Punto II.2 del Acuerdo.

<sup>50</sup> BOE 16/3/2005, n. 64, pgs. 9374-9376.

#### 4. *La presencia de representantes de las CCAA en las reuniones del Consejo de la UE*

La expresión más relevante de la voluntad de apertura que inspira la actuación del nuevo gobierno central en materia de participación autonómica ante las instituciones europeas lo constituye el Acuerdo mediante el que se establece el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. Con dicho Acuerdo, adoptado por la CARCE<sup>51</sup> junto con el anteriormente reseñado, se viene a romper la férrea oposición estatal a la que, sin lugar a dudas, se había convertido en la reivindicación autonómica por antonomasia en el terreno de la participación europea.

Los puntos principales en torno a los que gira el contenido del Acuerdo son los siguientes:

1. A modo de premisa, se establece la participación en la delegación española de un representante de las CCAA, el cual –obedeciendo a lo exigido por la norma europea– tendrá rango de Consejero o de miembro de un Consejo de Gobierno autonómico. Asimismo, se declara expresamente que tal incorporación se llevará a cabo en el marco del respeto a los principios generales de unicidad de la representación española ante la UE, la unidad de acción de España en el exterior, y la necesidad de mantener y facilitar la capacidad negociadora estatal<sup>52</sup>.

2. El ámbito material dentro del que se desarrollará la actividad del representante regional viene determinado por los asuntos que ‘afecten’ a las competencias autonómicas. Las CCAA juegan un papel determinante a la hora de determinar cuáles son tales asuntos, operación esta que se llevará a cabo al inicio de cada presidencia semestral del Consejo de la UE y partir del programa de la presidencia, en el seno de las conferencias sectoriales concernidas<sup>53</sup>.

La ausencia de cualquier especificación respecto de la naturaleza (exclusiva o compartida) de la competencia afectada, viene a concretarse posteriormente al establecerse expresamente las formaciones del Consejo que contarán con un representante autonómico: empleo, política social, sanidad y consumidores, agricultura y pesca, medio ambiente, educación, juventud y

.....  
<sup>51</sup> Punto 1.2 del Acuerdo.

<sup>52</sup> Punto 4.1 del Acuerdo.

<sup>53</sup> Punto 2.1 del Acuerdo.

cultura<sup>54</sup>. No se cierra la puerta a la presencia regional en el resto de formaciones del Consejo, quedando subordinada tal hipótesis al cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo de 1994 sobre la participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales<sup>55</sup>.

3. La designación del representante autonómico corresponde al Pleno de la conferencia sectorial concernida<sup>56</sup>, a partir de la propuesta acordada por las CCAA. A tal efecto, y con carácter previo, el Pleno de la correspondiente conferencia sectorial habrá fijado el procedimiento a seguir<sup>57</sup>. El Acuerdo señala dos extremos que, en cualquier caso, el procedimiento ha de garantizar: de cara al interior de la delegación, la estabilidad del representante autonómico designado que, 'como regla general, al menos cubra un semestre de presidencia del Consejo de la UE'. Por lo que a las propias CCAA se refiere, y para evitar cualquier riesgo de monopolización por parte de alguna de ellas, el procedimiento en cuestión deberá garantizar 'la sucesión de representantes propuestos' por las mismas<sup>58</sup>. Una vez designado, el representante autonómico asume una doble tarea; la coordinación del proceso previo a la incorporación a la delegación española, que culminará con la fijación de una posición autonómica común en el seno de la conferencia sectorial concernida y, posteriormente, la concertación con el Estado<sup>59</sup>.

4. El status jurídico atribuido al representante autonómico dentro de la delegación española es el de 'miembro de pleno derecho'. Esta rotunda afirmación, sin embargo, no puede ocultar el hecho (por lo demás, evidente) de que la actividad del representante autonómico se encuentra en todo momento subordinada al jefe de la delegación (cargo que no podrá ocupar, al quedar reservado al representante estatal), el cual no sólo asume la responsabilidad última de las negociaciones y de su conclusión final<sup>60</sup>, sino que actúa en primera instancia como

.....  
<sup>54</sup> Punto 2.2 del Acuerdo.

<sup>55</sup> A fin de evitar confusiones, el Acuerdo incorpora una tabla de correspondencias entre las conferencias sectoriales y su correspondiente formación del Consejo Europeo. Vid. punto 3.1.3 del Acuerdo.

<sup>56</sup> Punto 3.1 del Acuerdo.

<sup>57</sup> Punto 3.2 del Acuerdo.

<sup>58</sup> 'A tal efecto, designará un responsable técnico que podrá asistir a las reuniones de las instancias preparatorias del Consejo en que se examine el asunto en que sea de aplicación la representación autonómica directa'. Punto 3.3.1 del Acuerdo.

<sup>59</sup> Punto 5.5 del Acuerdo.

<sup>60</sup> Punto 5.2 del Acuerdo.

portavoz de los intereses autonómicos. En efecto, la posición común adoptada por las CCAA no es expuesta directamente por el representante autonómico sino por aquél, contando con el asesoramiento de éste<sup>61</sup>, el cual sólo podrá hacer uso de la palabra mediando una previa solicitud o bien, cuando le sea cedida por el jefe de la delegación siempre que 'lo estime oportuno para la mejor defensa de los intereses españoles'<sup>62</sup>.

5. En cuanto a la fundamental cuestión del valor atribuido a la posición autonómica común que se presenta ante el Consejo, el Acuerdo establece que ésta 'deberá ser debidamente tenida en cuenta a lo largo de todo el proceso negociador', sin indicar nada más al respecto. Entendiendo la razonabilidad de tal previsión, mediante la que se impiden bloqueos a lo largo del proceso negociador, no puede dejar de llamarse la atención sobre la ausencia de toda previsión sobre las razones que legitiman el apartamiento sobrevenido<sup>63</sup>. Asimismo, producido el cambio de posición, tampoco se establece ninguna regulación relativa al deber de información-justificación del Estado frente a las CCAA.

La reciente puesta en marcha del mecanismo que permite la incorporación de representantes autonómicos al Consejo de ministros de la UE, impide llevar a cabo una adecuada valoración del mismo desde un punto de vista práctico. Constatada tal circunstancia, sin embargo, podemos avanzar algunas consideraciones directamente vinculadas con el espíritu continuista que inspira el sistema de participación diseñado por el Acuerdo. Sin minusvalorar el extraordinario avance que en sí mismo supone reconocer la presencia autonómica en el Consejo, debe ponerse de manifiesto la fundamental rémora que sobre el mismo proyecta el mantenimiento de las conferencias sectoriales como centro de decisión y debate de las CCAA. Una vez más en este caso, como también ya se indicó al comentar el Acuerdo de participación interna de 1994, la falta de un foro de carácter horizontal en el que las CCAA puedan intercambiar opiniones, articular estrategias y, finalmente, tomar decisiones, resulta determinante a la hora de augurar un escaso éxito al procedimiento previsto.

.....

<sup>61</sup> Punto 5.3 del Acuerdo.

<sup>62</sup> Recuérdese que, en Austria, dicho apartamiento sólo se puede producir 'por graves motivos de política exterior y de integración'. En tal caso, la Federación deberá comunicar sin dilación a los *Länder* los motivos que la han causado.

<sup>63</sup> J. Martín y Pérez de Nanclares, 'Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma', DT N<sup>o</sup> 55/2004, <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/146.asp>, pg. 17.

Junto a este déficit estructural, el Acuerdo adolece, como también sucede en el de 1994, de una visión escasamente proclive a la preservación de las posiciones autonómicas, dado que, como hemos visto, éstas pueden ser ignoradas por el Estado (según su criterio) en el curso de las negociaciones ante el Consejo sin que de ello se derive ninguna consecuencia de cara a las CCAA. Teniendo en cuenta los inconvenientes derivados de la rigidez inherente a la posición común, resultaría más adecuado, en términos funcionales, la adopción de un criterio dotado de mayor flexibilidad, como es el de 'estrategia autonómica común'. Definida en términos amplios, el Estado puede modular su posición en el curso del proceso negociador ante la UE sin apartarse de la genérica voluntad autonómica y sorteando el riesgo de bloqueos.

### 3. El momento de la reforma constitucional:

#### 3.1. Consideraciones preliminares:

Con un proceso de reforma constitucional en ciernes, cuya culminación se espera para finales de esta legislatura, ha llegado el momento (largo tiempo postergado) para abordar tanto la cuestión de la pertenencia de España a la UE, como la dimensión europea de las CCAA. Estamos ante una asignatura pendiente cuya superación no cabe posponer por más tiempo. Centrando nuestro interés en el aspecto autonómico, ha de ponerse inmediatamente de manifiesto que la tarea europeizadora en este ámbito se presenta particularmente espinosa, dada la concurrencia de dos elementos esenciales:

a) Por un lado, evidentes razones de sentido común imponen que cualquier referencia a la implicación de las CCAA en la UE se haga sobre la base de una previa y necesaria redefinición del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas contenido en el Título VIII de la Constitución<sup>64</sup>. El futuro de nuestras CCAA en Europa pasa inexorablemente por la atención al sistema competencial articulado a nivel interno y éste, como es sabido, está siendo abiertamente cuestionado desde algunos territorios.

.....

<sup>64</sup> Sobre la función del Bundesrat alemán en relación con su faceta de cámara europea, vid. J. Woelk, 'La Germania. Garanzia costituzionale ed efficienza della collaborazione di Bund e Länder negli affari comunitari', en S. Ortino, *Elaborazione e attuazione del diritto comunitario*, Quaderni della Academia Europea di Bolzano, vol. 11, 1999, pgs. 49-56.

b) Igualmente, no puede perderse de vista el acusado déficit institucional que el actual Estado autonómico presenta en la relación con la participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal. Sobre la base de tal constatación, la reforma del Senado también resulta determinante, debiendo abordarse su configuración –en tanto que verdadera cámara de representación territorial– como foro de participación autonómica. Cuestión relacionada con ésta, pero no idéntica, es la de determinar si el Senado actuará como escenario de concertación interautonómica para asuntos europeos (como sucede en Alemania con el *Bundesrat*<sup>65</sup>) o, por el contrario, tal actividad se trasladará a otra sede institucional, a una futura Conferencia de Presidentes autonómicos, según el modelo austriaco<sup>66</sup>, o a una Conferencia de relaciones Estado-CCAA al estilo italiano<sup>67</sup>.

Sentadas estas premisas de fondo, no cabe perder de vista que la Constitución habrá de abordar la dimensión europea del Estado autonómico desde una perspectiva eminentemente *creativa*. Y es que, a diferencia de lo sucedido en otros países, en donde las reformas constitucionales han venido fundamentalmente a sancionar y reproducir en el máximo nivel normativo procesos y dinámicas previamente ensayadas y, asimismo, avaladas por el apoyo de los sujetos implicados, en España no nos encontramos en una situación similar. No queremos decir con esto que la futura reforma constitucional deba hacer tabla rasa, ignorando el sistema existente en su conjunto y partiendo de cero. Ciertamente, habrán de aprovecharse aquellos elementos que puedan servir como referente inicial para el modelo integral que finalmente se introduzca.

Las incógnitas planteadas, pues, son muchas y las potenciales respuestas abarcan una serie de posibilidades diversas. En este sentido, no creemos que

.....  
<sup>65</sup> G. Von Toggenburg, 'L'Austria. Tentativi d'istituzionalizzare la partecipazione dei Länder', en S. Ortino, *Elaborazione e attuazione del diritto comunitario*, cit., pgs. 15-21, pone de manifiesto el fracaso práctico del diseño constitucional austriaco, cuyo centro de decisión institucional se sitúa en el Senado. Superando tal previsión, la participación de los Länder en los asuntos no sólo europeos sino también estatales se canaliza a fundamentalmente a través de la Conferencia para la integración de los Länder, compuesta por los Presidentes de los Ejecutivos regionales así como por los de sus Parlamentos. Ésta, en tanto que órgano decisorio, trabaja esencialmente sobre la base de la valiosa labor previamente desarrollada por la Oficina de contacto permanente entre los gobiernos regionales.

<sup>66</sup> Un completo análisis sobre las funciones desarrollados por este órgano se encuentra en G. Greco, 'Stato e regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario', *Riv. It. Diritto Pubblico Comparato*, vol. 2, 2000.

<sup>67</sup> J. Martín y Pérez de Nanclares, 'Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma', cit., pg. 16.

una acrítica importación de fórmulas adoptadas en derecho comparado resulte útil. No cabe duda de que algunas soluciones aplicadas en países de nuestro entorno pueden utilizarse como puntos de referencia a tener en cuenta pero su aplicación al caso español se presenta bastante limitada. Las peculiaridades de nuestra realidad autonómica exigen soluciones imaginativas y, sobre todo, a la altura de las exigencias planteadas<sup>68</sup>.

### 3.2. Posibles contenidos de la reforma constitucional:

1. A modo de premisa, debe tomarse conciencia de que el respeto y mantenimiento del reparto de competencias establecido por la Constitución exige que nuestro ordenamiento jurídico proceda a articular los mecanismos oportunos mediante los que, la integración en la UE, no penalice a las CCAA y a su capacidad de autogobierno, tanto a la hora de definir las normas comunitarias (por parte de la UE: fase ascendente) como cuando llega el momento de su desarrollo (a cargo del ordenamiento interno: fase descendente).

2. En este orden de cosas, la articulación de competencias habrá de llevarse a cabo sobre la base del triple nivel normativo configurado por los Tratados europeos, la Constitución nacional y los Estatutos de autonomía. Desde tal perspectiva, consideramos imprescindible introducir criterios constitucionales que aseguren la preservación de los respectivos ámbitos competenciales. Ello implica la necesidad de identificar *cuándo*, en qué casos las CCAA tienen derecho a hacer oír su voz frente a la acción normativa europea (vertiente material). De lo que se trata es de fijar la capacidad de actuación autonómica en la conformación de la voluntad estatal cuando la UE se propone actuar en un ámbito material sobre el que las CCAA resultan competentes. Para el logro de tal finalidad, la Constitución deberá diseñar mecanismos de relación entre el Estado y las CCAA a través de los que éstas participen activamente en la definición de la voluntad estatal ante la UE. Como demuestra la experiencia de otros países, el criterio más correcto es el que vincula y gradúa la intensidad de la participación regional en los procesos decisorios estatales en función de la naturaleza de la competencia concernida: como ejemplo de máxima precisión en este sentido, deben traerse a colación los apartados 5 y 6 del

.....  
<sup>68</sup> J. Polakiewicz, "La reforma constitucional alemana de 21 de diciembre de 1992: el nuevo papel de los Länder en la integración europea", *IECS*, Working Paper n. 97, Barcelona, 1994, analiza en profundidad el proceso aludido.

artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn, en los que se diseña el siguiente sistema<sup>69</sup>:

a) si la competencia es exclusiva de la Federación o aquélla es de naturaleza legislativa y los intereses de los *Länder* resultan afectados, el Gobierno Federal tendrá en cuenta la toma de posición del *Bundesrat*. En tales casos, resulta claro que estamos ante una opinión que carece de naturaleza vinculante (apartado 5).

b) por el contrario, para el supuesto de que competencias legislativas de los *Länder*, la organización administrativa o sus procedimientos administrativos resulten esencialmente afectados, la posición de los *Länder* resulta netamente reforzada, ya que el punto de vista expresado por el *Bundesrat* 'habrá de ser tenido en cuenta de forma determinante en la formación de la voluntad de la Federación'<sup>70</sup> (apartado 5 in fine).

c) finalmente, 'cuando en su esencia sean afectadas competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, el ejercicio de los derechos de que goza la República Federal de Alemania en tanto Estado miembro de la Unión Europea deberá ser transferido por la Federación a un representante de los *Länder* designado por el *Bundesrat*' (apartado 6)<sup>71</sup>.

Mucho más genérica se muestra la Constitución italiana, la cual se limita a establecer en su artículo 117.2 que 'el Estado tendrá facultad exclusiva de legislar sobre /.../ las relaciones entre el Estado y la Unión Europea'. Por su parte, las relaciones de las regiones con ésta se consideran objeto de legislación concurrente (artículo 117.3 CI), lo cual confiere a aquéllas la potestad de legislar 'excepto para la determinación de los principios fundamentales, que se reserva a la legislación del Estado' (artículo 117.4 CI).

.....

<sup>69</sup> Conviene aclarar que, sea cual sea la hipótesis de referencia, tanto en Alemania (artículo 50 LFB) como en Austria (artículo 44 CA), el procedimiento participativo a través del que se configura la voluntad regional se lleva a cabo en el *Bundesrat*.

<sup>70</sup> Debe precisarse que la posición del *Bundesrat* aparece sometida a importantes límites. En efecto, por un lado, 'la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto deberá ser mantenida'. Por otro, 'La aprobación del Gobierno Federal será necesaria para toda cuestión susceptible de implicar un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos de la Federación'.

<sup>71</sup> Nuevamente, ha de dejarse constancia de los límites a los que aparece sometido el ejercicio de estos derechos: 'se realizará con la participación del Gobierno Federal y de acuerdo con él' y, asimismo, 'se mantendrá la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto'.



3. Una vez identificado el núcleo competencial relevante, el siguiente paso es determinar *cómo*, a través de qué concretos cauces participativos dichos entes pueden ejercer tales derechos (vertiente procedimental). En este sentido, lo más adecuado, y la experiencia comparada así lo pone de manifiesto<sup>72</sup>, es que la regulación constitucional de tales cuestiones se circunscriba al establecimiento de unas líneas configuradoras básicas, dejando a la ley la fijación de sus aspectos concretos. La especificación de cuestiones tales como la designación de representantes autonómicos en la delegación española o la existencia de acciones procesales mediante las cuales las CCAA puedan hacer valer sus derechos de participación, por poner algunos ejemplos significativos, escapan al tenor constitucional<sup>73</sup>.

4. Directamente relacionada con este tema, se presenta la cuestión del ámbito institucional en el que habrá de desarrollarse la participación autonómica en la esfera interna. La concreción constitucional de dicho foro se erige como una tarea particularmente ardua, dada la ausencia de referentes previos en los que apoyarse; al clamoroso fracaso del Senado como cámara de representación territorial, poco o nada amortiguado por la creación de la comisión general de las CCAA en 1994<sup>74</sup>, debe unirse el discreto rendimiento demostrado por las conferencias sectoriales<sup>75</sup>. Y lo mismo cabe afirmar con respecto a la CARCE.

.....  
<sup>72</sup> El artículo 23.7 LFB dispone: 'La regulación de los apartados 4 a 6 se hará por una ley que requiera la aprobación del *Bundesrat*'. En un sentido similar se expresa el artículo 117.5 CI al establecer que 'En las materias de su competencia las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano participarán en las decisiones destinadas a la formación de los actos normativos comunitarios y proveerán a la aplicación y cumplimiento de los acuerdos Internacionales y de los actos de la Unión Europea, con observancia de las normas de procedimiento establecidas por una ley del Estado, la cual regulará las formas de ejercicio de la potestad sustitutiva en caso de incumplimiento.

<sup>73</sup> Significativos ejemplos en tal sentido se encuentran en la experiencia comparada. Así, en Alemania tales cuestiones aparecen reguladas en la Ley 12/III/1993, sobre la cooperación entre la Federación y los Länder en materia de Unión Europea. En Bélgica, la norma relevante es el Acuerdo de cooperación entre el Estado federal, Comunidades y Regiones, relativo a la representación del Reino de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea, suscrito el 8 de marzo de 1994. Finalmente, en Italia, la reciente ley de 4/II/2005, núm. 11 (*Legge Buttiglione*) se ocupa de estos aspectos, aunque reiterando la regulación previa contenida en el artículo 5 de la Ley de 5/VI/2003, núm. 131 (*Legge La Loggia*) cuyo contenido regula la participación regional en las cuestiones comunitarias.

<sup>74</sup> E. Albertí Rovira, 'La reforma constitucional del Senado', en AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònomic, 1991, pgs. 91 y ss.

<sup>75</sup> E. Roig Molés, 'La Conferencia sobre asuntos relacionados con la Unión Europea', en *Informe de las Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001, hace referencia a la "muy limitada atención" que prestan las conferencias sectoriales a las cuestiones comunitarias.

Siendo esta la situación de partida, la futura reforma deberá elegir entre dos opciones básicas:

a) identificar, como hace el artículo 50 de la LFB<sup>76</sup>, el Senado como institución central en la toma de decisiones de las CCAA frente al Estado.

b) dejar indeterminada dicha cuestión, al estilo del artículo 117.5 CI, no designando sede ni procedimiento alguno y limitándose a fijar unos principios mínimos cuyo desarrollo y concreción corresponde a la decisión del futuro legislador.

A la luz de la realidad práctica en la que ha venido moviéndose nuestro Estado autonómico consideramos que la primera opción debería descartarse dadas las dificultades que conlleva la implantación de un Senado con tales características. Configurar la segunda cámara siguiendo las pautas alemanas implica una apuesta demasiado arriesgada -en términos de innovación institucional- y tendencialmente expuesta al fracaso -teniendo en cuenta la escasa e insatisfactoria experiencia existente en el ámbito de la coordinación autonómica en materia europea-. El Senado, en su nueva regulación constitucional, debería aparecer como la cámara en la que las CCAA participan en la formación de la voluntad general del Estado, quedando la fijación de las posturas autonómicas con respecto a actuaciones europeas que inciden en su ámbito de competencias encomendada a un órgano distinto.

Ahora bien, si la decisión es desplazar las facultades decisorias desde la Cámara Alta hacia un ámbito diverso, éste no puede ser otro que el gubernamental<sup>77</sup>. Asimismo, dada la naturaleza de la materia a dilucidar, el procedimiento deberá abarcar necesariamente dos fases, una primera de concertación horizontal entre las CCAA, en un órgano *ad hoc*, y otra sucesiva en la que centro y periferia hacen confluir sus voluntades. Establecidos por la Constitución los aspectos esenciales de la cuestión, esto es, el derecho de participación regional

.....  
<sup>76</sup> 'Los Länder participarán, por medio del *Bundesrat*, en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea'.

<sup>77</sup> M. J. García Morales, 'Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada', *Cuadernos de Derecho Público*, num. 2, pg. 246, pone de manifiesto que la sustitución de la segunda Cámara por órganos de colaboración externos al circuito parlamentario se presenta como un hecho en el que coinciden los ordenamientos federales contemporáneos.

en la formación interna de la voluntad estatal, así como el grado y los efectos correspondientes a la competencia propia afectada, la determinación del dónde y el cómo se ejerce tal derecho corresponderá a la ley.

Llegados a este punto, creemos necesario hacer algunas consideraciones en torno a las instituciones que podrían asumir las potestades a las que nos estamos refiriendo. Como es de sobra conocido, una de las grandes asignaturas pendientes de nuestro Estado autonómico es la puesta en marcha de mecanismos e instituciones en las que las CCAA colaboren entre sí. Tal deficiencia ha actuado como un potente factor de ralentización en la configuración de estrategias autonómicas comunes de cara al Estado, tanto en la gestión interna de las competencias como en su faceta europea. La partida de las relaciones Estado-CCAA se ha jugado en términos fundamentalmente bilaterales (ahí está la centralidad cuasi-absoluta de las conferencias sectoriales para demostrarlo), descuidando clamorosamente la vertiente de la multilateralidad<sup>78</sup>. En el marco del replanteamiento del Estado autonómico, las CCAA no deben perder la oportunidad de impulsar iniciativas tendentes a la creación de instituciones propias y de colaboración con el Estado. En tal sentido, consideramos del máximo interés la introducción de la Conferencia de Presidentes autonómicos, cuya extraordinaria funcionalidad práctica se ha puesto de manifiesto en aquellos ordenamientos en donde existe (Alemania y Austria, fundamentalmente, pero también Italia)<sup>79</sup>.

5. Finalmente, a fin de superar la insatisfactoria situación en la que se encuentran en la actualidad las CCAA por mor de la restrictiva jurisprudencia del TC en la materia, resulta imprescindible una indicación constitucional expresa referida a la potestad autonómica para la ejecución e implementación del Derecho europeo cuando éste se refiera a materias en las que son competentes<sup>80</sup>.

.....  
<sup>78</sup> E. Aja, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pg. 138.

<sup>79</sup> Compartimos plenamente las siguientes afirmaciones de E. Aja, 'El principio de colaboración en el Estado autonómico', en AA. VV., *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las Autonomías*, IAAP, Sevilla, 2004, pg. 22: 'En España un órgano semejante podría ser la piedra fundamental para conseguir un nuevo clima en las relaciones entre las CCAA y entre éstas y el Estado, sin que fuera necesario atribuirle muchas funciones más allá de abordar los problemas no resueltos en las demás instancias de relación y de propiciar un clima de entendimiento y colaboración, que es la máxima deficiencia desde hace años'.

<sup>80</sup> Debe ponerse de manifiesto que en el derecho comparado no encontramos una actitud constitucional coincidente por lo que se refiere a la potestad regional para ejecutar el derecho comunitario, ya que mientras que algunos textos constitucionales (como el alemán y el belga) guardan

#### 4. Propuestas de innovación estatutaria: *Esperando a la reforma constitucional*

Sentados estos precedentes, resulta claro que los procesos de reforma estatutaria actualmente en trámite deberían esperar la nueva regulación constitucional. Razones inapelables de coherencia normativa que rigen nuestro ordenamiento jurídico imponen que se siga este orden lógico. De lo contrario, los Estatutos transitarán por un terreno incierto, en el que cualquier avance depende de lo que previamente haya sido decidido por la Constitución. Igualmente, corren el riesgo de incorporar previsiones pergeñadas al hilo de una regulación constitucional en vías de ser modificada por la futura reforma.

Tal afirmación de principio, sin embargo, no empece para que se puedan avanzar algunas cuestiones que la reforma del Estatuto para Andalucía deberá abordar, a fin de ajustar su contenido a la realidad europea en la que se encuentra inmersa nuestra Comunidad:

1. Dada la fundamental importancia que la integración en la UE proyecta sobre nuestra Comunidad, resulta procedente introducir una declaración expresa sobre la pertenencia de Andalucía a la UE, vinculándola a sus principios esenciales y, especialmente, al de subsidiariedad.

Debe reseñarse que este tipo de afirmaciones de principio resulta ser un lugar común en el derecho regional comparado. Por citar algún ejemplo significativo, el artículo 3 a) de la Constitución del Estado libre de Baviera<sup>81</sup> declara a dicho *Land* 'parte de la Europa unida, comprometida con los principios democrático, constitucional y federal, así como con el de subsidiariedad, el cual salvaguarda la independencia de las regiones y asegura su participación en las decisiones europeas'. Una línea sustancialmente similar siguen los nuevos Estatutos regionales

.....

silencio, otros, por el contrario (así sucede en Austria -artículo 23-D CA e Italia - artículo 117.5 CI-), proceden a incorporar cláusulas expresas en tal sentido. En cualquier caso, sí que resulta ser un elemento común a todos estos ordenamientos el reconocimiento unánime de la facultad de los entes subestatales -*Länder*, comunidades y regiones- para proceder a la implementación y ejecución de las normas comunitarias relativas a materias de su competencia. Un análisis de la situación en Alemania, Austria, Italia, Bélgica y Reino Unido, se encuentra en P.Bussjäger, 'Implementing and enforcing EU law at regional level', en R. Toniatti/ E.Palermo/ M.Dani, *An ever more complex Union*, cit., pags. 161-177.

<sup>81</sup> Texto incorporado tras la reforma operada en 1998.

italianos, elaborados tras la reforma del Título V de la Constitución. En este sentido, traemos a colación el artículo 4.1 del Estatuto de la Campania en el que se afirma que 'La Región se reconoce como parte del proceso de integración europea, inspirado en los principios del Estado de derecho, con especial referencia a los valores de libertad, democracia y justicia social ejercidos en el respeto de los principios de igualdad y subsidiariedad'. Muy expresivo también resulta el artículo 11.1 del Estatuto de Emilia-Romaña, afirmando que 'la Región conforma su actuación a los principios y las obligaciones derivados del ordenamiento internacional y comunitario, participa en el proceso de construcción e integración europeas para extender las relaciones de recíproca colaboración con otras regiones europeas'.

2. Reivindicación del derecho a participar en la toma de decisiones europeas relativas a aquellas materias de competencia autonómica. La participación debe entenderse referida tanto a la vertiente interna de la definición de la posición nacional como a su faceta externa, esto es, ante los órganos comunitarios (fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, en el Consejo de Ministros de la UE).

En tal sentido, lo más adecuado en términos de preservación de la capacidad de autogobierno regional sería no restringir esta hipótesis únicamente a aquellas competencias de naturaleza exclusiva, optando por la adopción de un criterio más amplio como es el de la concurrencia de interés para la Comunidad. En este ámbito se afirma la necesidad perentoria de que la previsión estatutaria procede a apostillar 'en los términos previstos por la Constitución y las leyes', ya que, por sí mismo, aquélla no resulta apta para introducir innovaciones. Entre los nuevos Estatutos italianos encontramos continuas referencias a esta facultad participativa, la cual se configura, por regla general, en los siguientes términos: 'En materias de su competencia, la región participa, respetando los principios constitucionales, en la definición de las posiciones sostenidas en sede comunitaria por Italia así como en la formación de los actos normativos comunitarios y su ejecución'<sup>82</sup>.

.....

<sup>82</sup> El texto entrecomillado reproduce el artículo 10.1.a) del Estatuto de Campania. Mucho más expresivos en este sentido se muestran los proyectos estatutarios de las regiones de Friuli-Venecia-Julia y Sicilia. Si en el primer caso (artículo 15.1), los derechos de participación en la formación de actos comunitarios aparece circunscrito 'a materias sobre las que (sic. la región) tiene competencia legislativa o que presentan un interés específico para su territorio', en el segundo (artículo 19.2 bis), al criterio de 'las materias de su competencia y para las cuestiones de su directo interés' abre la puerta a la participación regional 'como componente de las delegaciones del Gobierno del Estado ante los órganos de la Unión Europea'.

3. Incorporar una referencia expresa a las competencias que, en materia comunitaria, ejerce el Parlamento autonómico. Dado que las dinámicas participativas se desenvuelven primordialmente en la esfera intergubernamental, resulta necesario introducir algún mecanismo mediante el que la institución parlamentaria no resulte completamente marginada del proceso decisonal. En este terreno, el referente comparado viene marcado fundamentalmente por la experiencia de los *Länder* alemanes, cuyas constituciones incorporan, como regla general, cláusulas de salvaguardia a este respecto, estableciendo el deber de información previa que pesa sobre el Ejecutivo regional<sup>43</sup>.

4. Llevar a cabo una mención relativa, como hacen los Estatutos italianos, a la competencia autonómica para desarrollar y ejecutar el derecho europeo en aquellas materias cuya titularidad corresponda a nuestra Comunidad Autónoma, respetando lo establecido en la Constitución y las leyes.

5. Indicar el derecho de la Comunidad andaluza a participar en los órganos comunitarios que, como el Comité de las Regiones, son de naturaleza substancial.

.....

<sup>43</sup> Un caso atípico en este sentido es el del artículo 34a de la Constitución del Land Baden-Württemberg, dado que el Gobierno regional no sólo resulta costreñido a aportar información al Parlamento (1. 'El Gobierno Regional informa cuanto antes al Parlamento Regional sobre todo tipo de proyectos en el marco de la Unión Europea que tengan relevancia política destacada para el *Land* y que afecten de manera sustancial los intereses del mismo, dándole la oportunidad para pronunciarse'). Adicionalmente (apartado 2), 'si el proyecto en cuestión afecta sustancialmente a las competencias legislativas de los *Länder*, el Gobierno Regional tendrá en cuenta la postura del Parlamento Regional. Lo mismo vale en el caso de que se transfieran competencias de los *Länder* a la Unión Europea'. Para determinar 'el contenido concreto de la información y participación del Parlamento Regional' habrá que tomar en consideración lo dispuesto 'en un acuerdo entre éste y el Gobierno del Land' (apartado 3).