

LA REPERCUSIÓN DEL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA EN LOS PROCESOS DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Manuel Carrasco Durán

SUMARIO: I. Introducción. II. El imperfecto reconocimiento de la dimensión regional como principio de la Unión Europea. III. El reconocimiento de facultades concretas de actuación de las regiones ante las instituciones y los órganos consultivos de la Unión Europea. IV. Conclusiones: una propuesta de artículos sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

I. Introducción (1)

Con respecto al debate sobre la participación de las regiones en los procedimientos para la adopción y la ejecución de las políticas, normas y decisiones de las instituciones de la Unión Europea, el texto definitivo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante, TConstE) ha seguido, intensificándolas, las mismas pautas por las cuales aquél ha venido discutiendo desde la última década del siglo pasado. Así, el TConstE arroja un resultado con el cual el protagonismo en la vida política de la Unión Europea continúa correspondiendo a los Estados, pero, al mismo tiempo, se abren, limitadamente, algunas posibilidades de participación tendentes a implicar a las regiones en los procesos de toma y ejecución de decisiones en la Unión. Esta línea siguen, en particular, dos documentos que tuvieron un peso importante en los debates de la Convención sobre el futuro de Europa que preparó el Proyecto que ha servido de base al texto del Tratado, como son el Informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (Informe Lamassoure), cuyo texto final suprime la propuesta de creación de un estatuto especial de región asociada que aquel mismo contenía en su versión inicial y parte del principio clásico según el cual «la organización territorial interna y el reparto de competencias dentro de cada Estado miembro pertenecen exclusivamente al ámbito de decisión nacional», si bien añade una referencia al «deseo de que la Unión se muestre abierta a las propuestas de los Estados miembros tendentes a conseguir una mejor asociación de sus respectivas colectividades territoriales en la preparación y, en su caso, la transposición de las normas europeas, dentro del respeto de las distintas Constituciones nacionales», y el Informe del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Informe Napolitano) (2), que concreta algunas propuestas tendentes a que la dimensión regional tenga reconocimiento en la Unión Europea, si bien parte del principio de que deben ser los Estados miembros los que refuerzan los mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, en particular de las dotadas de poderes legislativos, en el proceso con arreglo al cual se forma la voluntad del Estado en el ámbito de los asuntos europeos que revistan para ellas un interés específico. De hecho, la manifestación definitiva de que esta línea argumental ha sido la que ha tenido éxito es que la aplicación real de la mayoría de los instrumentos de participación regional que permite el TConstE queda deferida al desarrollo de los mismos que los Estados hagan en su derecho interno.

A pesar de todo, el grado de recepción de las demandas de los entes regionales en el Tratado ha quedado lejos de las pretensiones que aquéllos habían manifestado en los debates sobre esta cuestión que se celebraron en varios foros de ámbito interregional al hilo de la

(1) Este artículo toma como base el texto de una comunicación presentada en el III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, sobre la Constitución Europea, celebrado en Barcelona los días 21 y 22 de diciembre de 2004. El artículo ha sido realizado en el marco de un proyecto de investigación del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla sobre Constitución y Unión Europea dirigido por el profesor Javier Pérez Royo y financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y por la Unión Europea.

(2) *Vid.* los apartados 38 y 39 del Informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros [Informe Lamassoure, proyecto de 6 de febrero de 2002, 2001/1024 (INI), e Informe final de 24 de abril de 2002, A5-0133/2002 (FINAL), con Resolución aprobada por el Pleno del Parlamento Europeo el 16 de mayo de 2002] y el apartado 2 del Informe del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea [Informe Napolitano, proyecto de 31 de octubre de 2002, 2002/2141 (INI), e Informe final de 4 de diciembre de 2002, A5-0427/2002 (FINAL), con Resolución final aprobada por el Pleno el 14 de enero de 2003].

discusión sobre la Constitución europea (3).

No es objeto del presente trabajo hacer una exposición detallada de todas las ocasiones en las que son citadas en el TConstE las regiones en relación con aspectos que revisten un especial interés para ellas. En particular, dejaremos fuera de nuestro examen los artículos que se refieren a la toma en consideración de las regiones en el diseño y en la aplicación de determinadas políticas sectoriales [art. III-121, como pronunciamiento general de respeto a los patrimonios regionales en la definición y en la ejecución de la política de la Unión en los ámbitos de la agricultura, la pesca, los transportes, el mercado interior, la investigación y el desarrollo tecnológico, y, ya específicamente, arts. III-134.d) sobre libre circulación de trabajadores, 220 a 224, sobre cohesión económica, social y territorial, 227.2.a), sobre objetivos de la política agrícola común, 233, sobre medio ambiente, 236.3 y 241.2, sobre transportes, 246.2, sobre redes transeuropeas, 278.2, sobre salud pública, 280, sobre cultura, y 284, sobre protección civil], a regímenes especiales o excepcionales aplicables a algunas regiones [arts. III-167.2.c) y 243, sobre especialidades aplicables a los *Länder* alemanes en relación con las ayudas públicas y transportes, 167.3, sobre compatibilidad con el mercado interior de ayudas destinadas a regiones en las que concurren determinadas circunstancias, y 424, sobre las regiones ultraperiféricas], y a determinadas limitaciones y prohibiciones que les afectan en tanto tienen como objeto genérico a autoridades, entidades y empresas públicas (arts. III-181, 182 y 183). Nuestro objeto de interés es solamente examinar cómo podría reflejarse en los procesos actuales de reforma de los Estatutos de Autonomía el resultado del debate constitucional europeo, al objeto de introducir en ellos cláusulas que permitan a las Comunidades Autónomas aprovechar las posibilidades de actuación en el seno del entramado institucional y orgánico de la Unión Europea que brinda a las regiones el TConstE. En consecuencia, nos detendremos en las disposiciones del Tratado que prevén o hacen posibles modalidades de participación de las regiones en el desarrollo de las competencias de la Unión Europea y, tomándolas como base, haremos algunas propuestas sobre cómo pueden incorporarse a los Estatutos de Autonomía las posibilidades de participación que aquéllas permitan, de acuerdo, en cada caso, con su contenido y su naturaleza específicos.

A este respecto, hay que recordar que la Constitución no atribuye directamente competencias a las Comunidades Autónomas, sino que parte de un principio dispositivo en virtud del cual, para que las Comunidades Autónomas puedan considerarse titulares de una competencia, deben asumir su titularidad en su Estatuto de Autonomía, teniendo en cuenta el límite que suponen, a este respecto, las competencias que la propia Constitución reserva al Estado en su artículo 149.1. Además, los Estatutos de Autonomía pueden regular las relaciones entre el Estado y las instituciones de las Comunidades Autónomas siempre que con ello no alteren las funciones que confiere la Constitución a los órganos estatales (4). De este modo, los Estatutos de Autonomía son desarrollo directo de la Constitución en la articulación del reparto de competencias y de las relaciones políticas y administrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

(3) En especial, deben destacarse las observaciones y propuestas contenidas en la Declaración de la Mesa del Comité de las Regiones sobre «El papel de las Regiones con poderes legislativos en el proceso decisorio comunitario», de 26 de octubre de 2001, en las Declaraciones de Madeira y de Bruselas de la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), de 30 de octubre de 2001 y 29 de octubre de 2002, respectivamente, y en la Resolución de la Tercera Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos de la Unión Europea sobre «Las regiones con poder legislativo en la perspectiva de la próxima reforma institucional de la Unión Europea», aprobada en Florencia el 15 de noviembre de 2002.

Pueden citarse también la Declaración final de la Primera Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos, adoptada en Barcelona el 24 de noviembre de 2000, la Declaración Política de las Regiones Constitucionales de Baviera, Cataluña, Escocia, Flandes, Renania del NorteWestfalia, Salzburgo y Valonia, de 28 de mayo de 2001, la Resolución «Hacia la consolidación del papel de las regiones con competencias legislativas en la Unión Europea», aprobada por la Segunda Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos de la Unión Europea en Lieja, el 15 de noviembre de 2001, la Declaración común sobre la gobernanza europea de las regiones de Aquitania, Alsacia, Emilia-Romaña, Flandes, Gales, Marcas, Escocia, Escania, Toscana y Valonia, adoptada en Bruselas el 12 de marzo de 2002, la Carta de las Regiones de Europa, aprobada el 19 de septiembre de 2003 en Florencia y firmada por 197 Asambleas regionales, y la Declaración de Arnhem de la Segunda Conferencia de Presidentes de Asambleas Regionales de Europa, sobre el reforzamiento del papel de los Parlamentos regionales en la Unión Europea, de 9 de julio de 2004. *Vid.* la página web de la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa: www.calre.net. La Resolución de la Tercera Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos de la Unión Europea sobre «Las regiones con poder legislativo en la perspectiva de la próxima reforma institucional de la Unión Europea» puede ser consultada, en italiano, en www.regioni.it/fascicoli_conferen/Presidenti/2002/31102002/reg_poteri_legisl_risoluz.htm

Entre las entidades que han contribuido también destacadamente al debate sobre la posición de las regiones en la Unión Europea están el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa y la Asamblea de Regiones de Europa (www.are-regiones.org).

(4) Muestra de ello es la previsión de una Junta de Seguridad para coordinar la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (arts. 174 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 13.6 del de Cataluña, 14.3 del de Andalucía y 51.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) con previsión expresa de la aprobación de la Junta de Seguridad como requisito para que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado puedan intervenir en el País Vasco y Cataluña por propia iniciativa para el mantenimiento del orden público en dichas Comunidades Autónomas cuando estimen que el interés general del Estado esté gravemente comprometido, salvo supuestos de especial urgencia (arts. 176 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 14.1 del de Cataluña). En igual sentido, la previsión de la Disposición Adicional 2.ª del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que establece la obligación del Estado de consignar en sus Presupuestos unas asignaciones complementarias para garantizar un nivel mínimo de prestación de los servicios transferidos a Andalucía, cuyos criterios, alcance y cuantía habrían de ser fijados para cada ejercicio por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma.

El anterior presupuesto, no obstante, debe ser reformulado a la luz de la naturaleza y el desarrollo del proceso de integración europea para considerar que, dentro de las disposiciones normativas que establecen las habilitaciones para que las Comunidades Autónomas articulen las relaciones de sus instituciones con el Estado, se encuentran los tratados fundamentales reguladores de la Unión Europea en el escalón más alto del derecho comunitario. Como se sabe, la articulación de la Unión Europea se basa sobre competencias de atribución, es decir, sobre las competencias concretas que los Estados le han atribuido para que sean ejercidas por ella a través de los procedimientos, instituciones y organismos que los propios Estados han acordado, y cuya regulación queda plasmada en el texto que adopten en cada momento los Tratados que regulen la Unión en el nivel normativo más alto. Concretando, ello determina que las disposiciones de los Tratados reguladores de la Unión Europea que permiten posibilidades de intervención de las regiones en la Unión hayan sido previamente aprobadas y ratificadas por los Estados miembros, y esto, a su vez, permite, descendiendo al marco interno español, que las Comunidades Autónomas puedan trasladar a sus Estatutos de Autonomías los instrumentos de participación en la vida de la Unión que dichas cláusulas establecen.

Ciertamente, las disposiciones de los Estatutos de Autonomía que puedan habilitarse para abrir tales posibilidades de participación quedan predeterminadas por el contenido concreto y la naturaleza de las disposiciones del TConstE que las recojan. Es muy distinta una norma europea que permita a las Comunidades Autónomas intervenir directamente ante las instituciones y órganos consultivos (5) de la Unión Europea o en la ejecución de sus normas y decisiones que una norma que remita a la intervención del Estado la articulación de las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Los Estatutos de Autonomía podrán incorporar en ambos casos las modalidades correspondientes de participación de las Comunidades Autónomas en la ejecución de las funciones de la Unión Europea, pero el contenido de las normas estatutarias habrá de ser distinto según el caso de que se trate: en el primero, los Estatutos podrán incorporar una habilitación directa para que las Comunidades Autónomas participen en las instituciones comunitarias encargadas de la elaboración de las políticas, normas y decisiones comunitarias, ante las instituciones y órganos consultivos encargados de otras funciones en el marco comunitario o en la ejecución de aquellas normas y decisiones; en el segundo, solamente podrán prever la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento y en las instituciones que establezca el Tratado correspondiente de acuerdo con el procedimiento que regule el Estado e incluir un requerimiento al Estado para que lleve a cabo un pronto desarrollo de dichos instrumentos que permita el mayor grado posible de participación a las Comunidades Autónomas conforme a lo que establezca el Tratado.

El tipo de cláusula que permite un mayor margen de creatividad a los Estatutos de Autonomía es aquél en el que el Tratado habilita posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas ante las instituciones europeas que dependen, para su realización, de que un órgano del Estado, actuando como intermediario, lleve la posición adoptada por órganos de las Comunidades Autónomas ante la institución de la Unión que corresponda. En estos casos, dependiendo del contenido de las cláusulas correspondientes del TConstE y de la naturaleza de los distintos supuestos que se planteen, los Estatutos de Autonomía pueden, incluso, en algunos casos vincular al órgano del Estado que deba actuar como intermediario en la forma mencionada estableciendo la necesidad de que aquél lleve a las instituciones de la Unión Europea la posición de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, o pueden también, en otros casos, establecer cauces para la composición de las diferencias que pudieran suscitarse entre el Estado y las Comunidades Autónomas al respecto y obligar al órgano estatal competente a motivar su eventual decisión de no llevar la posición de las Comunidades Autónomas a la Unión Europea.

Será también distinto el contenido de las cláusulas de los Estatutos de Autonomía dependiendo de que el TConstE permita que las Comunidades Autónomas actúen en ella de manera individual y directa o imponga una modalidad de participación regional de tipo colectivo, ya que en este último caso no podrá preverse más que la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento destinado a la designación de los representantes colectivos de todas ellas en la institución o el órgano del que se trate. Finalmente, las cláusulas del Tratado de contenido más preciso harán posible extraer de ellas posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas en relación con la Unión Europea más concretas que aquéllas que sólo establezcan principios

(5) Adoptamos la práctica del TConstE que denomina «órganos consultivos» a los que actualmente se viene en llamar «organismos consultivos».

generales relativos a la posición de las regiones en la Unión Europea.

II. El imperfecto reconocimiento de la dimensión regional como principio de la Unión Europea

1. El artículo I-5.1 del TConstE: el reconocimiento de la dimensión regional como parte de la identidad nacional de los Estados miembros

El artículo citado contiene un reconocimiento de la dimensión regional que, sin embargo, resulta paradójico. Dicho artículo señala que «la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional». El artículo, por lo tanto, no contiene una cláusula de salvaguardia de la identidad nacional, regional y local en todos sus aspectos, sino que, por el contrario, da forma al principio de autonomía institucional de los Estados miembros de la Unión que ha sido formulado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (6). Así pues, lo que aquél contiene es, por el contrario, una cláusula de salvaguardia de la autonomía del Estado para establecer discrecionalmente la ordenación jurídica de su estructura político-territorial y un deber de la Unión Europea de respetar dicha ordenación, plasmada en la Constitución de cada Estado. El mismo enfoque adopta el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, que alude al «respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, *así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local*».

En particular, el artículo I-5.1 del TConstE considera «lo referente a la autonomía local y regional» como una parte de la estructura jurídica nacional plasmada en la Constitución y compromete a la Unión a respetar la estructura político-territorial libremente adoptada por cada uno de aquéllos. No hay nada que permita derivar del artículo la necesidad de un tratamiento singularizado a las regiones en el marco de la Unión Europea, ni siquiera a las que tienen competencias legislativas, como habían demandado aquéllas en los debates políticos sostenidos en foros interregionales con ocasión de la convocatoria de la Convención.

Se observa, así, que el reconocimiento de la dimensión regional en el marco de la Unión supone solamente un vehículo cuyo real objetivo es fortalecer la autonomía del Estado para decidir su articulación político-territorial. El artículo I-5.1 del TConstE hace imposible, por ejemplo, pensar en una norma de la Unión que atribuyera directamente y de modo incondicional a las regiones la facultad de desarrollar, a escala legislativa, o de ejecutar las disposiciones que contuviera, ya que una cláusula de este tipo chocaría con las disposiciones constitucionales de los Estados que no atribuyen competencias legislativas o ejecutivas a sus regiones en las materias a las que dicha norma afectara, y, por lo tanto, desde la óptica de dicho artículo, con la identidad nacional de dichos Estados plasmada en la organización de sus poderes públicos en el plano regional.

No obstante, del artículo se pueden extraer conclusiones interesantes de cara a la reforma de los Estatutos de Autonomía. Para ello, hay que partir de la doctrina del Tribunal Constitucional que ha considerado que el desarrollo y ejecución en España de las normas comunitarias no puede encuadrarse automáticamente en la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales, sino que debe ser llevado a cabo por el ente, Estado o Comunidades Autónomas, que tenga la competencia para llevar a cabo la actuación de la que se trate en desarrollo o aplicación de las normas comunitarias sobre las materias a las que dichas normas afecten (SSTC 252/1988, 76/1991 y 79/1992). Así, si una norma comunitaria afecta a una materia en la que el Estado tiene competencia sobre las bases y las Comunidades Autónomas han asumido competencias para el desarrollo legislativo y la ejecución, el Estado solamente podrá desarrollar dicha norma en el ámbito de lo que se pueda considerar básico en relación con la materia a la que la norma comunitaria se refiera y las Comunidades Autónomas podrán desarrollar tal norma en el ámbito propio de sus competencias para el desarrollo legislativo, así como llevar a cabo las actuaciones tendentes a su ejecución; si el Estado ha asumido en una materia competencia sobre la

(6) El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido que «cuando las disposiciones del Tratado o los reglamentos reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones al objeto de la aplicación del derecho comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de aquellos poderes y la ejecución de aquellas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados a órganos internos determinados corresponde únicamente al sistema constitucional de cada Estado» [sentencia de 15 de diciembre de 1971, asunto *International Fruit Company NV y otros contra Produktschap voor Groeten en fruit* (51/71, Rec. 1971, p. 1.107, punto 1 de la parte dispositiva)].

legislación y las Comunidades Autónomas competencias ejecutivas, el Estado podrá llevar a cabo el desarrollo normativo de las normas comunitarias que afecten a dicha materia, pero corresponderá a las Comunidades Autónomas ejecutarlas.

Esta doctrina es la clave de bóveda del respeto a la autonomía regional (en palabras del Tratado) con respecto al reparto de competencias interno en España en relación con el desarrollo y la ejecución de las normas comunitarias. El Tribunal Constitucional la ha derivado de las normas de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (complemento material de la Constitución en este tema) sobre reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin necesidad, siquiera, de incluir en los Estatutos de Autonomía una cláusula que habilitara expresamente a las Comunidades Autónomas a desarrollar y a ejecutar normas de la Comunidad Europea. Así, el artículo I-5.1 garantiza, al menos, que la Unión Europea no incidirá en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas alterando el equilibrio establecido con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la base de las disposiciones constitucionales y estatutarias. En definitiva, sería también imposible que la Unión Europea estableciera en una norma que el ente encargado de desarrollarla o de ejecutarla es el Estado, entendido como el ente político-territorial central de cada país, ya que ello, si aquella se refiere a una materia sobre la que las Comunidades Autónomas son titulares de competencias fijadas en sus Estatutos de Autonomía, estaría contradiciendo, y volvemos a las palabras del Tratado, la identidad nacional del Estado español inherente a su estructura fundamental política y constitucional en su dimensión territorial. Incluso, esta cláusula permite que el Estado pueda delegar a las Comunidades Autónomas las facultades de desarrollo legislativo y ejecución de normas comunitarias que afecten a materias de competencia estatal con arreglo al artículo 150.2 de la Constitución, sin que la Unión Europea pueda interferir en esta opción (7).

Todo ello permite afirmar la conformidad con el TConstE de una cláusula que trasladara a los Estatutos de Autonomía la síntesis referida de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para el desarrollo y la ejecución de las normas de derecho comunitario.

2. El reconocimiento de la dimensión regional en relación con el principio de subsidiariedad

El Tratado ha incorporado la dimensión regional al reconocimiento del principio de subsidiariedad. El artículo I-11.3 de aquél señala que «en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a escala de la Unión (8)». Complementariamente, el artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al TConstE señala que la ficha que la Comisión ha de adjuntar a todos sus proyectos de actos legislativos en relación con dichos principios debe valorar, cuando se trate de leyes marco, «sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional (9)».

El principio de subsidiariedad no supone una cláusula atributiva de competencias ni para la Unión, ni para los Estados, ni, habría que añadir ahora, para las regiones y los entes locales. Se trata solamente de un principio que orienta sobre cuándo puede actuar la Unión Europea en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, determinados en general en los arts. I-14 a 18 del TConstE, si bien la medida concreta de las competencias de la Unión Europea en relación con cada materia se encuentra en la Parte III del TConstE, relativa a las políticas y el funcionamiento de la Unión. De esta manera, aun teniendo potestad para llevar a cabo determinada política sobre materias que no sean objeto de su competencia exclusiva, la Unión solamente podría intervenir

(7) Vid. la Declaración sobre el nuevo Tratado Constitucional y sobre la aplicación del principio de subsidiariedad que figura como Anexo I a la Declaración de Milán de CALRE, 26 de octubre de 2004.

(8) El artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece actualmente que «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.»

(9) En cuanto a la aplicación del principio de proporcionalidad, el artículo I-11.4 señala que en virtud de este principio «el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución» y el artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establece que la ficha que debe adjuntar la Comisión a sus proyectos de actos legislativos europeos debe estar motivada en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Además, el mismo artículo señala que «los proyectos de actos legislativos europeos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.» Sin embargo, el procedimiento de garantía previsto en los artículos 6 y 7 del Protocolo se refiere solamente al principio de subsidiariedad.

si se dieran los requisitos señalados en el artículo I-11.3 de la Unión y habría de justificar la concurrencia de estos requisitos en la ficha relativa a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad redactada conforme a lo previsto en el Protocolo. Cuando no se den tales requisitos corresponderá actuar al Estado sobre dichas materias, y, dentro de él, al ente político-territorial que corresponda, central, regional o local, según el reparto interno de competencias (10).

Aunque se ha dicho que la inclusión de la dimensión regional en el reconocimiento del principio de subsidiariedad no aporta nada debido a que cuando los objetivos de una acción no puedan ser alcanzados a nivel central nunca podrían ser alcanzados a nivel regional o local (11), pueden pensarse supuestos en los que, en contra de la opinión apuntada, el principio de subsidiariedad, tal como aparece reflejado en el Tratado, puede operar como cláusula de salvaguardia de las competencias de los entes regionales frente a la Unión Europea. Piénsese, por ejemplo, en normas europeas respecto a las que, por su fuerte implicación en el desarrollo de actividades económicas de localización predominantemente regional o en la prestación de servicios a ciudadanos que pueden ser proporcionados más eficazmente por la instancia administrativa más próxima a aquéllos, puede resultar inadecuado pensar en el Estado como el ente encargado de dictar las normas que desarrollen aquéllas en el plano nacional o llevar a cabo las actuaciones tendentes a su ejecución, y, sin embargo, puede resultar más convincente, en términos de eficacia, pensar en que las normas europeas sean desarrolladas o ejecutadas por los entes de ámbito regional. Piénsese también en la posibilidad de que la Unión Europea, ante el hecho de que en varias materias corresponde a las regiones la competencia para el desarrollo y la aplicación de las normas comunitarias en algunos Estados, optara por asumir la normación en detalle de dichas materias y la ejecución de tales normas para evitar la dispersión de tales actuaciones. También este último supuesto ocasionaría una quiebra del principio de subsidiariedad en su dimensión regional.

En cuanto a los Estatutos de Autonomía, la mención al nivel regional en el TConstE en el marco del reconocimiento del principio de subsidiariedad reafirma la posibilidad de introducir en aquél cláusulas que reconozcan las facultades de las Comunidades Autónomas de cara al desarrollo y ejecución de las normas comunitarias en el marco de sus propias competencias.

III. El reconocimiento de facultades concretas de actuación de las regiones ante las instituciones y los órganos consultivos de la Unión Europea

Como veremos seguidamente, el TConstE incluye diversas vías que permiten a las regiones actuar ante las instituciones de la Unión Europea, si bien en la mayoría de los casos supeditadas al desarrollo que de las mismas pueda hacer el Estado a nivel interno. Ello permite incluir en los Estatutos de Autonomía cláusulas que habiliten a las Comunidades Autónomas a ejercer las máximas facultades que le atribuya el TConstE para participar en la Unión Europea o que le atribuya la normativa del Estado que desarrolle las previsiones del Tratado al respecto, cuando sea necesaria la interposición de una norma estatal para hacer efectiva la participación prevista por aquél. En este último caso, se pueden incluir en los Estatutos de Autonomía cláusulas que muevan al Estado a desarrollar en el plazo más breve posible dichas posibilidades de participación, si bien hay que tener en cuenta que estas cláusulas tienen un valor meramente político y que actualmente no existe un procedimiento ante el Tribunal Constitucional que permitiera demandar su cumplimiento en el caso de inactividad del Estado.

1. La participación colectiva de las regiones en el Comité de las Regiones

El TConstE ha seguido una línea continuista en la regulación del Comité de las Regiones. Así, mantiene su heterogénea composición, en la que se mezclan regiones con competencias legislativas, regiones con competencias solamente en el plano administrativo y entidades locales, lo que permite augurar que las dificultades para el adecuado funcionamiento de este organismo provocadas por tal dato permanecerán como hasta hoy. Se han desoído, por lo tanto, las propuestas tendentes a dar mayor peso y un estatuto diferenciado en el Comité de las Regiones a aquéllas

(10) BARNÉS VÁZQUEZ, J., «La distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros en el Proyecto de Constitución Europea»; en E. GÓMEZ CORONA, P. GUTIÉRREZ VEGA y R. LEÑERO BOHÓRQUEZ (coords.), *Una Constitución para la ciudadanía de Europa*, Fundación El Monte, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004, pp. 309 y ss. y 317 y ss.

(11) BARNÉS VÁZQUEZ, J., *ob. cit.*, p. 315.

que tienen competencias legislativas. Por otro lado, el Comité se configura como un órgano que sigue siendo fundamentalmente consultivo, si bien el Tratado ha ampliado sus facultades, aspecto en el que destaca que se le haya reconocido legitimación directa para presentar ante el Tribunal de Justicia el recurso de anulación contra leyes y actos diversos con el fin de salvaguardar sus prerrogativas y para impugnar por incumplimiento del principio de subsidiariedad los actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta (arts. III-365.3 del TConstE y 8 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

No obstante, aun con las dificultades señaladas, el TConstE continúa entendiendo al Comité de las Regiones como el instrumento principal de participación de las regiones en la vida política de la Unión europea. Por ello, resulta conveniente que los Estatutos de Autonomía recojan una mención especial a la facultad de las Comunidades Autónomas de participar en el Comité de las Regiones de la forma prevista para las regiones con competencia legislativa por el TConstE y las restantes normas de derecho europeo, así como para instar al Comité de las Regiones a presentar recurso por violación del principio de subsidiariedad contra actos legislativos de la Unión Europea (12).

2. La participación regional en el Consejo de Ministros

El artículo I-23.2 del TConstE, que recoge la composición del Consejo de Ministros de la Unión, ha quedado redactado en unos términos que permiten la participación en esta institución, decisiva en el ejercicio de la función legislativa de la Unión, de representantes nombrados por las regiones que componen los Estados miembros en términos similares a los del actual artículo 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante, TCE). Así, señala aquel artículo que «el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho a voto (13).» Esto permite que el representante nacional sea designado por las regiones de un Estado siempre que tenga una condición equivalente a la de ministro en un Gobierno regional y esté facultado, como dice el artículo, para comprometer al Gobierno del Estado y ejercer el derecho de voto en su nombre.

El artículo I-23.1 del Proyecto de TConstE preveía que cuando el Consejo de Ministros actuara en su función legislativa la representación de cada Estado corriera a cargo de uno o dos representantes más de rango ministerial cuyas competencias correspondieran al orden del día del Consejo, cláusula que parecía hecha para abrir de manera más clara la posibilidad de que participaran en el Consejo representantes nombrados por las regiones junto al nombrado por el Gobierno central. La Conferencia Intergubernamental de los días 17 y 18 de junio de 2004, sin embargo, ha suprimido el inciso en el que se recogía esta previsión (14).

El TConstE no contempla la posibilidad de una representación directa e individual de las regiones ante el Consejo de Ministros, lo que alejaría a esta institución de su actual naturaleza intergubernamental y la aproximaría a la de una segunda Cámara legislativa de representación territorial. Cuando la legislación del Estado permite que representantes regionales formen parte de la delegación estatal ante el Consejo, aquéllos disponen de una representación colectiva, que opera como vehículo de expresión de las opiniones y los intereses colectivos de las regiones que forman el Estado, y no del interés particular de la región de la cual aquél proviniera, salvo que el objeto de discusión en el Consejo consistiera en algún tema que interesara de forma particularizada a alguna región o a algunas regiones. Por ejemplo, es claro que en un Consejo de Ministros en el que se vayan a discutir asuntos relativos a la pesca el posible representante nacional en la delegación del Estado habrá de tener en cuenta particularmente los intereses de las regiones que tengan salida al mar y cuenten con flota pesquera. De igual modo, entra dentro de la lógica que un eventual representante ante el Consejo de Ministros nombrado por las regiones

(12) La Declaración de Milán de la CALRE del 26 de octubre de 2004 señala que «dado que el Comité de las Regiones puede presentar, en el ámbito europeo, un recurso ante el Tribunal de Justicia por violación de dicho principio, es conveniente instaurar una red de información entre las Asambleas legislativas regionales y el Comité de las Regiones, sobre la base de un acuerdo *ad hoc*, y en colaboración con los gobiernos de las Regiones que tengan competencias legislativas» y detalla algunos de los puntos que debe contemplar dicho acuerdo *ad hoc*. La finalidad de esta propuesta es, obviamente, establecer un cauce que permita a los entes regionales hacer llegar al Comité de las Regiones sus objeciones respecto a las normas comunitarias basadas en el quebrantamiento del principio de subsidiariedad, para que aquél pueda, con su facultad de presentar recurso ante el Tribunal de Justicia, servir de intermediario entre el Tribunal y las regiones trasladando a aquél las quejas regionales sobre esta cuestión.

(13) Según el texto actual del artículo 203 del TCE, «el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro.»

(14) *Vid.* las notas de la Presidencia de la Conferencia Intergubernamental a las delegaciones nacionales CIG 81/04 y 85/04.

serviera de vehículo de expresión de los intereses particulares de aquéllas que tuvieran un sistema de financiación especial dentro del Estado o de las regiones beneficiadas con la percepción de fondos de cohesión o de fondos estructurales cuando se discutiera en el Consejo de Ministros alguna cuestión que afectara a estas materias.

La determinación de la modalidad de participación de las regiones en la delegación del Estado ante el Consejo y en el procedimiento para la determinación de la posición que deba defender el representante estatal en el Consejo queda deferida al contenido de la regulación que cada Estado elabore a escala interna en relación con estos aspectos. Como se ha indicado, la regulación nacional podría prever la posibilidad de que el representante nacional fuera designado por las regiones, por ejemplo, cuando se vayan a discutir en el Consejo de Ministros asuntos en los que aquéllas tengan competencia legislativa exclusiva o que tengan una dimensión regional particularmente acusada, con lo cual habría de determinar también el procedimiento mediante el que aquéllas habrían de elegir al representante, el órgano en el que habrían de elegirlo y los mecanismos de relación del representante con los gobiernos regionales y con el gobierno estatal (15). Pero, lógicamente, también es posible un sistema como el que han previsto los Acuerdos alcanzados el día 9 de diciembre de 2004 en la CARCE (16) para permitir la presencia de un representante autonómico en cuatro Consejos de Ministros de la Unión Europea, que intenta superar las insuficiencias del sistema de participación de las Comunidades Autónomas basado exclusivamente en el funcionamiento de la propia CARCE y de las Conferencias Sectoriales. El acuerdo contempla el nombramiento por consenso de un consejero autonómico en las Conferencias sectoriales de Asuntos Laborales, Asuntos Sociales, Consumo, Turismo, Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca Marítima, Medio Ambiente y Educación y Cultura, además del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que tendrá la representación autonómica durante el semestre que duran las presidencias de la Unión y que ejercerá su cargo mediante un mandato rotatorio de seis meses. El representante autonómico deberá seleccionar junto a los demás consejeros los temas de interés común que pretende defender y estará encargado de consensuar la postura común de las Comunidades Autónomas sobre cada tema. Además, coordinará con el ministro responsable de cada área las actuaciones de la delegación española en cada Consejo de Ministros de la Unión Europea. Las Conferencias que deben designar el representante autonómico se corresponden con los Consejos de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente y Educación, Juventud y Cultura.

En todo caso, los Estatutos de Autonomía podrían prever una cláusula que estableciera la necesidad de que la modalidad de participación de las Comunidades Autónomas ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea prevista en la legislación del Estado fuera acordada en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y contemplara necesariamente la presencia de un representante autonómico en la delegación del Estado ante dicha institución cuando fueran a discutirse en ella temas que afectaran a competencias exclusivas o legislativas de las Comunidades Autónomas, lo cual no impediría que el representante autonómico pudiera asumir, incluso, la propia representación nacional cuando así se acordara. E, igualmente, los Estatutos de Autonomía deberían prever la competencia de las Comunidades Autónomas para ejercer las facultades que les correspondan de cara a la designación de dicho representante autonómico y a la determinación de la posición que deba defender el representante del Estado ante el Consejo. Por otra parte, en la actual configuración del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) dentro del esquema organizativo del Consejo no parece posible que las Comunidades Autónomas participen en el COREPER I, en el COREPER II o en el Comité Especial de Agricultura (CSA) (17), pero sí pueden participar en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea nombrando directamente algunos de los miembros de ella y en los comités, grupos y subgrupos de trabajo, formados por delegados de los Estados y creados por el COREPER para preparar sus trabajos y hacer labores de estudio, así como en otros comités, como el Comité especial que, según los artículos 133.3 del TCE y III-315.3 y 325.4 del TConstE, puede crear el Consejo para asesorar a la Comisión en las negociaciones sobre acuerdos internacionales en materia de política comercial común, en estos

(15) Vid. ROIG MOLÉS, E.; *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch-Institut d'Estudis Autonòmics, Valencia, 2002, págs. 118 y ss.

(16) Resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial de 28 de febrero de 2005 (B.O.E. de 16 de marzo de 2005).

(17) El COREPER II está constituido por los Embajadores Representantes Permanentes de los Estados miembros ante la Unión Europea y el COREPER I por los Representantes Permanentes Adjuntos de los Estados. El CSA es el órgano que desde principios de los años sesenta sustituye al COREPER I en sus funciones en cuanto a cuestiones agrícolas, dado el carácter altamente técnico que aquéllas revisten.

supuestos cuando en dichos órganos se discutan temas sobre los que aquéllas tengan competencia legislativa. En todo caso, hay que tener en cuenta que la posibilidad de que este tipo de participación se haga efectiva depende de que el Estado la prevea en su legislación y que la modalidad de participación que se vaya a llevar a la realidad será la que el Estado establezca de la misma forma, sin perjuicio de la conveniencia de que la modalidad concreta de participación sea decidida de una forma dialogada con las Comunidades Autónomas, por ejemplo, mediante acuerdo adoptado en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (en adelante, CARCE) (18).

Todo lo anterior hace que no sea posible recoger en los Estatutos de Autonomía fórmula alguna tendente a asegurar una representación directa de cada Comunidad Autónoma en las reuniones del Consejo de Ministros, si bien sería posible incluir en ellos previsiones que habilitaran a las Comunidades Autónomas a llevar a cabo todas las funciones que la Constitución europea y la legislación del Estado les permitan ejercer con vistas a participar en la delegación del Estado ante el Consejo de Ministros o a intervenir en la determinación de la posición que el representante nacional deba defender ante el Consejo cuando en él se deban discutir asuntos relativos a materias en las que las Comunidades Autónomas sean titulares de alguna competencia de carácter legislativo. De igual manera, sería posible prever en los Estatutos la participación de las Comunidades Autónomas, en términos genéricos y conforme a lo previsto en la legislación del Estado, en el nombramiento de los miembros de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y de los comités y grupos de trabajo que se creen en el seno del Consejo de Ministros y del COREPER. Junto a ello, sería posible incluir en los Estatutos de Autonomía cláusulas tendentes a asegurar un mayor nivel de presencia de las Comunidades Autónomas en la representación estatal en el Consejo de Ministros y en los comités y grupos de trabajo mencionados cuando se discutan asuntos en los que tengan un interés singularizado y específico con respecto a algunas o a las demás Comunidades Autónomas del Estado español y que sería conveniente determinar en los Estatutos de Autonomía.

3. La intervención regional en el procedimiento de control del respeto al principio de subsidiariedad

El último inciso del párrafo primero del artículo 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad permite expresamente que los Parlamentos nacionales o sus Cámaras consulten a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas antes de emitir su dictamen sobre los proyectos de actos legislativos europeos en el curso del procedimiento previsto en dicho Protocolo como mecanismo de garantía del respeto al principio de subsidiariedad por parte de la Unión Europea. Se trata de un procedimiento que obliga a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo a transmitir a los Parlamentos nacionales los proyectos de actos legislativos europeos con vistas a que aquéllos puedan emitir un dictamen motivado, que deberán enviar al Presidente de la institución de la que aquél provenga, en el que expongan las razones por las que eventualmente consideren que tales proyectos no se ajustan al principio de subsidiariedad. El artículo 7 del Protocolo prevé que el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, así como, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto tiene su origen en ellos, tendrán en cuenta dichos dictámenes y que cuando aquéllos representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales y a las Cámaras de los Parlamentos nacionales, el proyecto deberá volverse a estudiar, si bien este umbral será de al menos una cuarta parte cuando se trate de un proyecto presentado con arreglo al artículo III-264 de la Constitución, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia. Es, por lo tanto, un

(18) Con posterioridad a la redacción de este trabajo se han producido los Acuerdos de la CARCE, de 9 de diciembre de 2004 (Resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, de 28 de febrero de 2005) que prevén que dos funcionarios propuestos por las Comunidades Autónomas ocupen dos de los puestos de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, número que existe la intención de aumentar a lo largo de este año (se acordó que Andalucía y Galicia fueran las primeras Comunidades Autónomas en hacer uso de esta facultad, si bien las Comunidades Autónomas irán rotándose a la hora de renovar dichos funcionarios) y permiten que responsables técnicos de las Comunidades Autónomas acudan a los Grupos de Trabajo preparatorios de las formaciones del Consejo de la Unión Europea sobre Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente y Educación, Juventud y Cultura, sin perjuicio de la posibilidad de que se designen otros Grupos de Trabajo en los que pueda participar un consejero de la Consejería para Asuntos Autonómicos.

procedimiento de control previo de naturaleza política (19).

Además, el artículo 4 del Protocolo prevé que la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán también a los Parlamentos nacionales los proyectos modificados, así como las resoluciones legislativas del Parlamento Europeo y las posiciones del Consejo, inmediatamente tras su adopción.

El Protocolo no ha recogido, así pues, la demanda de las regiones de tener una presencia directa en el procedimiento de control del respeto del principio de subsidiariedad, ya que deja la eficacia de la previsión de participación de aquéllas a expensas de la regulación que se haga en los Estados a escala interna y, además, considera las eventuales consultas a los Parlamentos regionales como un trámite posible dentro de un procedimiento que tiene como destinatarios principales de las consultas a los Parlamentos nacionales, que son los que deben emitir el dictamen acerca de las proyectos de actos legislativos.

Ciertamente, el último inciso del párrafo primero del artículo 6 del Protocolo tiene menos importancia de la que pudiera parecer ya que, incluso en caso de falta de disposición expresa al efecto, nada impediría que los Parlamentos nacionales consultaran a los Parlamentos regionales antes de emitir su dictamen sobre los proyectos de actos legislativos que afecten a materias en las que las regiones de algunos Estados sean titulares de competencias legislativas (20), pero, al menos, permite visualizar esta opción y, con ello, contribuye a que tome cuerpo la posibilidad de articular este mecanismo de participación indirecta de los Parlamentos regionales en el funcionamiento de la Unión.

Se trata, en este caso, de un mecanismo de participación individual de los Parlamentos regionales en el procedimiento de control del respeto al principio de subsidiariedad y ello amplía el margen con que cuentan los Estatutos de Autonomía a la hora de prever la participación de las Comunidades Autónomas en este mecanismo. En efecto, el dato indicado permite que las Comunidades Autónomas regulen directamente en sus Estatutos de Autonomía la forma como sus respectivas Asambleas legislativas participarán en el procedimiento previsto en dicho Protocolo. Ciertamente, la efectividad de la aplicación de las consultas de las Cámaras estatales a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas queda deferida en el inciso final del párrafo primero del artículo 6 del Protocolo a la regulación que a nivel interno se haga de esta posibilidad (así debe interpretarse la previsión de que las consultas a los Parlamentos regionales se harán «cuando proceda»), pero nada impide que sean los Estatutos de Autonomía las normas internas que lleven a cabo dicha regulación. Y tampoco existe óbice para que las consultas de las Cortes a las Asambleas legislativas autonómicas se extiendan al contenido de los proyectos modificados de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo, de las resoluciones legislativas del Parlamento Europeo y de las posiciones del Consejo en los casos en los que resulten afectadas competencias autonómicas.

Lógicamente, sería conveniente que en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado se previera expresamente el procedimiento para que estas Cámaras hicieran llegar a las Asambleas legislativas las consultas pertinentes en el marco del procedimiento de control del respeto al principio de subsidiariedad, pero estas previsiones no son necesarias, ya que, al tratarse de la aplicación de una posibilidad de participación en el procedimiento legislativo europeo abierta a las Comunidades Autónomas de forma individual, éstas pueden regular directamente la forma de ejercer dichas facultad. Los Estatutos de Autonomía pueden regular, sin duda, la forma de relación entre el Estado y las instituciones de las Comunidades Autónomas, siempre que, con ello, no altere el marco competencial atribuido al Estado por la Constitución ni el modo de ejercer las funciones de los órganos estatales previsto por la misma o por las normas constitutivas de la Unión Europea.

De esta manera, los Estatutos de Autonomía podrían incluir cláusulas que previera la obligación del Senado, en tanto que Cámara de representación territorial (art. 69.1 de la Constitución), de trasladar a las Asambleas autonómicas consultas sobre los proyectos de actos

(19) El procedimiento de garantía del principio de subsidiariedad viene regulado en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y, además, en los artículos 2 a 4 del Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

(20) ALBERTÍ ROVIRA, E., «Las regiones en el Proyecto de nueva Constitución europea», en E. ALBERTÍ ROVIRA (coord.) y E. ROIG MOLÉS (coord.), *El proyecto de nueva Constitución para la Unión Europea: balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 473. La Comunicación de la Comisión sobre «Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea» considera, a título meramente indicativo, que tienen incidencia territorial directa o indirecta las actuaciones de la Unión relativas a cohesión económica y social, política regional, política social, política de empleo, transportes, energía, medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, política agrícola común, redes de infraestructuras transeuropeas, sanidad, educación y cultura, formación profesional, justicia y asuntos de interior, política de los consumidores, etc. En la mayoría de ellas, las Comunidades Autónomas son titulares de competencias legislativas.

legislativos europeos que, en el marco del procedimiento de control del respeto al principio de subsidiariedad, remitan a dicha Cámara la Comisión, el Parlamento Europeo o el Consejo, así como sobre los proyectos modificados de dichas instituciones, las resoluciones legislativas del Parlamento Europeo y las posiciones del Consejo, cuando afecten a materias sobre las que las Comunidades Autónomas tengan reconocido cualquier tipo de competencia legislativa, a fin de que aquéllas puedan transmitir al Senado sus objeciones acerca del respeto a los requisitos formales y de contenido necesarios para entender que tales proyectos, resoluciones y posiciones son conformes con el principio de subsidiariedad. Igualmente, puede establecerse en los Estatutos de Autonomía la obligación del Senado de incluir en el dictamen que debe enviar a las instituciones europeas mencionadas respecto a los proyectos de actos legislativos europeos en el curso del procedimiento de control del respeto al principio de subsidiariedad una nota que contenga el contenido de las objeciones que pueda transmitirle el Parlamento de cada Comunidad Autónoma acerca de dichos proyectos. Finalmente, y dado que son las Cámaras legislativas estatales las competentes para manifestar que los proyectos de actos legislativos europeos no se ajustan al principio de subsidiariedad a fin de que esta objeción conste en el curso del procedimiento de control del respeto a dicho principio, podrían establecer los Estatutos de Autonomía, cuando menos, la necesidad de que el Senado tenga en cuenta las objeciones que puedan plantear los Parlamentos autonómicos a dichos proyectos en relación con el cumplimiento de los requisitos formales y materiales que deben respetarse para entender salvaguardado el principio de subsidiariedad y de que, en caso de discrepancia entre el Senado y los Parlamentos autonómicos, se pongan en práctica contactos entre ambas instituciones con vistas a intentar lograr un acuerdo sobre el supuesto citado, previendo que, en el caso de que el Senado considere que debe rechazar las objeciones planteadas por los Parlamentos autonómicos, su Presidente comunique la decisión del Senado al Presidente del Parlamento correspondiente mediante informe en el que motive dicha decisión.

4. El eventual acceso de las objeciones de las regiones contra los actos legislativos europeos al Tribunal de Justicia a través de los Parlamentos nacionales o las Cámaras de los mismos

Tampoco ha recogido el TConstE la demanda de las regiones de poder acceder directamente al Tribunal de Justicia para presentar recursos contra todo tipo de actos, legislativos, reglamentarios o ejecutivos, por los motivos de extralimitación en el ejercicio de las competencias de la Unión Europea y de quiebra del principio de subsidiariedad. No obstante, los Estatutos de Autonomía habrían de incluir la habilitación a las Comunidades Autónomas para acceder directamente al Tribunal de Justicia en los casos en los que lo permitan el TConstE y la jurisprudencia del propio Tribunal. El artículo III-365.4 del TConstE señala que toda persona física o jurídica podrá interponer el recurso de anulación contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución, lo cual es aplicable a las regiones en virtud de la jurisprudencia del Tribunal que las considera personas jurídicas a estos efectos (21).

Para los casos que no encajen en el supuesto anterior, la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia de 24 de marzo de 1998 publica un acuerdo de la CARCE de 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que establece un procedimiento mediante el que aquéllas pueden instar al Estado la presentación de algunos de los recursos, demandas o solicitudes de dictamen ante el Tribunal de Justicia previstos en el TCE o bien solicitar al mismo que intervenga como coadyuvante o presentando observaciones en los procesos correspondientes ante el Tribunal de Justicia, e incluso responder a la Comisión e intervenir ellas mismas, por medio de Abogados o asesores, en los procedimientos ante el Tribunal

(21) El artículo 230 del TCE, modificado por el Tratado de Niza, señala que «toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente». El artículo III-365.4 del TConstE amplía el objeto del recurso a la impugnación de actos reglamentarios. Sobre la consideración de las autoridades regionales y locales como personas jurídicas a efectos de la presentación del recurso de anulación, *vid.*, entre otras, las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 30 de abril de 1998, asunto *Vlaamse Gewest* contra Comisión (T-214/95, Rec. 1998, p. II-717, puntos 27-30), de 15 de junio de 1999, asunto *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia* contra Comisión (T-288/97, Rec. 1999, p. II-1.871, puntos 31-34 y 41), y de 23 de octubre de 2002, asuntos *Diputación Foral de Guipúzcoa y otros* contra Comisión (T-269/99, T-271/99 y T-272/99, Rec. 2002, p. II-4.217, punto 41), y *Diputación Foral de Alava y otros* contra Comisión (T-346/99, T-347/99 y T-348/99, Rec. 2002, p. II-4.259, punto 37).

de Justicia. En el procedimiento intervienen la Comunidad Autónoma interesada, los Departamentos ministeriales afectados por razón de la materia y el representante en el Pleno de la CARCE de las restantes Comunidades Autónomas y en él se prevé, entre otros aspectos, la forma como, en el caso de que el Estado opte por intervenir de alguna de las formas mencionadas, a través del Ministro de Asuntos Exteriores y de la Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea se informará a las Comunidades Autónomas de los escritos de la Comisión en relación con el asunto y de los sucesivos trámites en los que se encuentren los expedientes, e, igualmente, la forma como a través de la Secretaría de Estado y de la Representación Permanente ante la Unión Europea se hará llegar a la Comisión la respuesta de las Comunidades Autónomas. Además, se prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas nombren Abogados o asesores que asistan al Abogado del Estado que sea el agente de España en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

No obstante, desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas el procedimiento plantea el inconveniente de que el órgano que decide sobre la presentación del recurso o de la demanda de intervención en los casos planteados a iniciativa de aquéllas es la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que está formada por representantes políticos del Estado, funcionarios estatales y un Abogado del Servicio Jurídico del Estado. Al final, pues, la decisión sobre la presentación del recurso o de la demanda, o sobre la intervención del Estado en un proceso, a iniciativa de una Comunidad Autónoma queda en manos de un órgano del Estado.

Además, el artículo 8 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad permite que los Estados transmitan al Tribunal de Justicia los recursos de incumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de un acto legislativo europeo en nombre de su Parlamento nacional o de una Cámara del mismo, «de conformidad con su ordenamiento jurídico».

Para que se haga efectiva esta posibilidad, así pues, debe introducirse en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado la facultad de solicitar al Gobierno la presentación ante el Tribunal de Justicia del recurso por incumplimiento del principio de subsidiariedad y debe regularse, asimismo, si dicha solicitud tendría o no carácter vinculante para el Gobierno en representación del Estado, si bien en nombre de la Cámara solicitante. Pero, al mismo tiempo, y como quiera que la intervención de las Comunidades Autónomas en el control del respeto al principio de subsidiariedad debe canalizarse a través de las Cámaras que componen las Cortes de la manera que hemos señalado anteriormente, no hay obstáculo para afirmar a partir de dicha base la posibilidad de que, una vez reconocida a las Cámaras estatales la facultad de interesar del Gobierno la presentación del recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por incumplimiento del principio de subsidiariedad, también las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas puedan solicitar a alguna de dichas Cámaras —trabajaremos con la hipótesis de que estas solicitudes se planteen al Senado, por su condición de Cámara de representación territorial— que interese la presentación de tal recurso cuando sostengan objeciones contra un acto legislativo europeo alegando el quebrantamiento del principio de subsidiariedad por parte de aquél.

Incluso, por los mismos motivos expuestos en el apartado precedente, sería posible que los Estatutos de Autonomía previeran la obligación del Senado de instar al Gobierno la presentación de dicho recurso en el caso de que lo soliciten las propias Asambleas legislativas autonómicas. Podrían incluirse, como requisitos razonables de dicha solicitud, que los propios Parlamentos autonómicos presentaran al Senado el texto del recurso y que previamente aquéllos hubieran presentado al Senado objeciones sobre el incumplimiento de dicho principio por el acto legislativo discutido en su respuesta a la consulta que aquélla Cámara le hubiera remitido conforme a lo dispuesto en el inciso final del párrafo primero del artículo 6 del Protocolo y lo que pudieran disponer los propios Estatutos de Autonomía.

Más discutible sería, sin embargo, que los Estatutos de Autonomía vincularan a la obligación de presentar dicho recurso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea al órgano estatal competente para ello. El artículo 8 del Protocolo tantas veces citado hace derivar la interposición el recurso de una relación que se establece entre la Cámara del Parlamento nacional que lo solicite y el órgano competente para decidir la presentación del recurso ante el Tribunal de Justicia conforme a la legislación nacional, que viene a ser en España el Ministerio de Asuntos Exteriores, previa propuesta de la Comisión de seguimiento y coordinación de las actuaciones relacionadas con la defensa del Estado español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, o la misma Comisión de seguimiento, encuadrada en la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas

del Ministerio de Asuntos Exteriores, dependiendo de que la presentación del recurso se decida a iniciativa del propio Estado o a iniciativa de una Comunidad Autónoma (22). A este respecto, para cuando se diera el caso de que una Cámara de las Cortes solicitara la presentación del recurso por incumplimiento del principio de subsidiariedad previa solicitud en tal sentido de un Parlamento autonómico, las normas correspondientes deberían aclarar si en tal supuesto el órgano competente para decidir la presentación del recurso es el Ministerio de Asuntos Exteriores o la Comisión de seguimiento. Ahora bien, no parece que los Estatutos de Autonomía puedan disponer acerca de las relaciones entre dos órganos estatales, Senado y Ministerio de Asuntos Exteriores o Comisión de seguimiento en la regulación actual, si bien queda siempre la posibilidad de que el propio Estado, al regular este procedimiento, establezca que el órgano competente queda vinculado a la presentación del recurso por incumplimiento del principio de solidaridad por la solicitud de alguna de las Cámaras de las Cortes, previa solicitud de la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma.

5. La participación de las regiones en las funciones de la Comisión

El TConstE no menciona la participación de las regiones en la elaboración de los proyectos de actos legislativos, normas y decisiones de la Comisión o en el control de la ejecución de las normas europeas a través de los comités informales creados en el seno de aquélla, ni en la ejecución de las normas de la Unión Europea mediante contratos tripartitos por objetivos, pero es de suponer que la participación de las regiones en dichas tareas de la Comisión mediante tales instrumentos permanecerá como se viene desarrollando hasta el momento (23). Por ello, los Estatutos de Autonomía pueden incluir habilitaciones a las Comunidades Autónomas para participar en las funciones de la Comisión, especialmente en lo que se refiere a la elaboración de los proyectos de actos legislativos, normas y decisiones de la Comisión y a la ejecución y al control de la ejecución de las normas de la Unión Europea. Además, el texto constitucional añade un mandato que tiene como destinataria a la Comisión para que ésta lleve a cabo «amplias consultas» en dos ocasiones: en el artículo I-47.3 del TConstE, con el objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión y como manifestación del principio de democracia participativa que debe presidir la actuación de la Unión, y en el artículo 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que establece que la Comisión procederá a amplias consultas antes de proponer un acto legislativo europeo. Para advertir la dimensión que pueden alcanzar dichas consultas, hay que tener en cuenta que, en el primer supuesto, las «amplias consultas» deben extenderse a las «partes interesadas» (art. I-47.3 del TConstE), mientras que en el segundo las consultas «deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas» (art. 2 del Protocolo).

Lo cierto es que las instituciones comunitarias vienen llevando a cabo consultas con todos los agentes interesados respecto a las normas y actuaciones cuya aprobación o ejecución impulsan, entre los cuales se cuentan las instituciones políticas regionales. Sin embargo, estas

(22) Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 1986, sobre actuación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y constitución de la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones relacionadas con la defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia de 24 de marzo de 1998, mediante la que se publica un acuerdo de la CARCE de 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

(23) La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) adoptó en 1997 un acuerdo que permite que representantes de las Comunidades Autónomas participen en los comités de trabajo informales de la Comisión. La participación de las Comunidades Autónomas se hace en la forma de la inclusión en la delegación española de un responsable regional que acompaña al funcionario del Estado en representación de todas las Comunidades Autónomas. Existe, asimismo, un mecanismo para que los representantes regionales que asisten a las reuniones de los comités mantengan informados a los representantes sectoriales de las demás Comunidades Autónomas, a fin de que éstos colaboren en el diseño de la posición común de la delegación española. En principio, el acuerdo contemplaba que la participación se llevara a efecto en 55 comités, pero en el año 2001 comenzó un proceso de ampliación de la participación de las Comunidades Autónomas en los comités de la Comisión que culminó en el año 2002, de manera que a partir del 1 de enero de 2003 la Administración General del Estado incrementó el número de comités abiertos a la participación autonómica de 55 a 95. La distribución entre las Comunidades Autónomas de los comités ha sido aprobada en la reunión de la CARCE de 10 de marzo de 2003. Esto ha sido el resultado de un Grupo de Trabajo sobre Seguimiento de la Participación de Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión creado en el seno de la CARCE y en el que la Junta de Andalucía ha actuado dirigiendo los trabajos conducentes a que las Comunidades Autónomas expusieran sus solicitudes al respecto. *Vid. Las Conferencias Sectoriales. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Informe anual 2002*, Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado, Dirección General de Política Autonómica, Subdirección General de Cooperación Autonómica, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2002, pp. 47 y ss. El informe se puede encontrar en http://www.map.es/servicios_al_ciudadano/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/informe_de_cooperacion/common/Conferencias2002.pdf

consultas tienen lugar en muchas ocasiones en un plano informal. El artículo del Tratado parece dirigido a impulsar la institucionalización de un procedimiento de consulta por parte de la Comisión que deba ser utilizado por aquélla de manera sistemática para involucrar a las partes interesadas, que, en la materia que estamos examinando, son las autoridades regionales y locales. Resta por saber, no obstante, si la Comisión considerará suficiente para cumplir este mandato el procedimiento de diálogo estructurado con asociaciones de autoridades regionales y locales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea, que se ha articulado sobre la base de lo dispuesto en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, el cual movía a la Comisión a entablar, a partir de 2002, un diálogo más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las Administraciones regionales y locales en una fase temprana de la elaboración de las políticas, en la Comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo» de 11 de diciembre de 2002, que desarrollaba el contenido del Libro Blanco de la Gobernanza en lo relativo al procedimiento de diálogo, y en la Comunicación de la Comisión de 19 de diciembre de 2003, sobre «Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea», que concreta la articulación de este procedimiento de diálogo. El procedimiento consiste en la celebración de reuniones anuales del Presidente de la Comisión y/o sus Vicepresidentes, o bien de los Comisarios responsables de políticas con impacto a escala regional, con representantes de las asociaciones de autoridades regionales y locales para discutir sobre las líneas maestras previstas para la actuación de la Unión Europea, en el primer caso, o sobre las principales iniciativas propuestas para políticas concretas, en el segundo (24).

Más aún, la propia Comunicación de la Comisión de diciembre de 2003 entiende que este procedimiento de diálogo es complementario de cualesquiera otros procedimientos de consulta establecidos en el Tratado y en el derecho derivado o que puedan establecerse sobre la base de la Comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo». Sobre la base de las disposiciones del TConstE nada impide que la Comisión articule ulteriores procedimientos de consulta que impliquen individualmente a los entes políticos regionales, especialmente a los de aquellas regiones que dispongan de competencias legislativas o que se vean afectadas particularmente por la norma o actuación proyectada por la Comisión. Para ello, señala Albertí Rovira que «la Comisión debería establecer un protocolo de consulta adecuado, en el que se identificaran las regiones que deben ser consultadas y cómo y cuándo deben serlo (25).»

En este sentido, los Estatutos de Autonomía podrían habilitar a las instituciones autonómicas a participar, a través de sus órganos políticos, en las consultas que la Comisión les dirija en relación con las acciones de la Unión y los proyectos de actos legislativos cuando tengan una dimensión regional.

6. La relación de los Parlamentos regionales con el Parlamento Europeo

El TConstE no ha recogido las propuestas regionales de establecer vías de relación entre los Parlamentos regionales y el Parlamento Europeo. Los Parlamentos regionales no son mencionados ni en el texto nuclear del TConstE ni en el Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea anejo a aquél. Sin embargo, podrían establecerse en los Estatutos de Autonomía previsiones que establecieran la facultad de las Asambleas legislativas autonómicas de participar en los instrumentos que se establezcan en el futuro para estrechar la relación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales y para hacer posible que los Parlamentos regionales tengan presencia en la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios y Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC) (26). También puede establecerse la necesidad de que el Senado remita a las

(24) La reunión inaugural del diálogo con las asociaciones de autoridades regionales y locales ha tenido lugar en el Parlamento Europeo el 10 de mayo de 2004. Para ver cuáles son las entidades que han participado en él puede consultarse europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/territorial_es.htm

(25) ALBERTÍ ROVIRA, E., *ob. cit.*, p. 475.

(26) La Declaración de Madeira de la CALRE, de 30 de octubre de 2001, hace hincapié en el fortalecimiento del papel de las Asambleas Legislativas Regionales dentro de los Estados miembros de la Unión Europea, la apertura de la COSAC a las Asambleas Legislativas Regionales y el progresivo reconocimiento, en los textos e instituciones de la Unión Europea, de las Asambleas Legislativas Regionales, siguiendo la línea marcada por la Resolución del Parlamento Europeo «Sobre la mejora del funcionamiento de las Instituciones sin modificar los Tratados» de 15 de abril de 1999 (apartado 51). A tal efecto, señala, debería trabajarse en el objetivo de conseguir para las Asambleas Legislativas Regionales Europeas un Protocolo similar al del Tratado de Amsterdam sobre «el cometido

Asambleas legislativas autonómicas los documentos que el Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea señala que la Comisión debe remitir a las dos Cámaras legislativas estatales, esto es, los documentos de consulta, el programa legislativo anual y cualquier otro instrumentos de programación legislativa o de estrategia política que transmita al Parlamento Europeo y al Consejo.

7. Otras posibilidades de actuación en el marco de la Unión Europea

Asimismo, los Estatutos deberían habilitar a las instituciones autonómicas a establecer relaciones y a participar en asociaciones con las regiones de la Unión Europea, a participar en los instrumentos de cooperación regional transfronteriza que pudieran crearse mediante los correspondientes Tratados y a crear oficinas de relaciones con la Unión Europea con funciones de información y conexión respecto a las instituciones europeas y sin funciones de representación diplomática (STC 165/1994). Asimismo, puede preverse la facultad de las instituciones autonómicas de participar en las asociaciones europeas de entes públicos representativos regionales. En este sentido, hay que destacar las aportaciones de la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE) y otras asociaciones de este tipo al debate sobre la participación regional en la Unión Europea y el papel que aquéllas desempeñan como actores principales en el procedimiento de diálogo estructurado de la Comisión con asociaciones de autoridades regionales y locales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea.

En otro orden de cosas, aquéllos podrían, incluso, prever un principio de participación de las instituciones autonómicas en las negociaciones relativas a futuras reformas del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del Tratado de la Unión Europea o del propio Tratado por el que se establece la Constitución de la Unión Europea. Las instituciones autonómicas deben poder pronunciarse en los casos en los que dichas negociaciones tengan como propósito ceder a la Unión Europea el ejercicio de competencias que aquélla tenga atribuidas en sus Estatutos de Autonomía, regular instituciones y órganos en los que aquéllas tengan interés en participar, establecer procedimientos en los que las mismas tengan también interés en intervenir o prever la forma como se deban desarrollar o ejecutar las políticas y las normas de la Unión Europea. No obstante, esta participación debería quedar enmarcada en el instrumento multilateral que el Estado pudiera establecer para permitir la participación conjunta de las Comunidades Autónomas en tales negociaciones.

IV. Conclusiones: una propuesta de artículos sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea

A partir de las consideraciones expresadas a lo largo del presente trabajo, se recoge a continuación una propuesta de artículos que, incluidos en los Estatutos de Autonomía, recogerían las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en la determinación y en la ejecución de las políticas, normas y decisiones de la Unión Europea. Estos artículos deberían agruparse en un título específico de los Estatutos relativo a este tema.

Se ha escogido una fórmula que parte de una regla general que delimita las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en la concreción y la realización de las políticas para

de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea». Además, defiende un reforzamiento de la colaboración entre los Parlamentos regionales y el Parlamento europeo e invita a los Parlamentos regionales a asumir un papel activo en el proceso de formación de la opinión pública europea. También, respecto al papel de los Parlamentos regionales, *vid.* la Resolución de la Tercera Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos de la Unión Europea sobre «Las regiones con poder legislativo en la perspectiva de la próxima reforma institucional de la Unión Europea», aprobada en Florencia el 15 de noviembre de 2002, y la Declaración de Arnhem de la Segunda Conferencia de Presidentes de Asambleas Regionales de Europa, sobre «El reforzamiento del papel de los Parlamentos regionales en la Unión Europea», de 9 de julio de 2004.

La XXX reunión de la COSAC creó un grupo de trabajo encargado de preparar recomendaciones sobre la cuestión de implicar a las Asambleas legislativas regionales en su trabajo. La XXXI reunión de la COSAC, celebrada los días 19 y 20 de mayo de 2004 en Dublín, comprobó que nueve de las veinte Cámaras y Parlamentos nacionales que respondieron al cuestionario elaborado para sondear la opinión de aquéllos sobre el tema eran partidarios de reconocer algún tipo de papel a las Asambleas regionales en la COSAC, bien como observadoras, bien como participantes en las delegaciones nacionales, mientras que diez rechazaron tal posibilidad, si bien algunas de éstas se mostraron abiertas a discutir la posibilidad de permitir la presencia en la COSAC de los Parlamentos regionales a título de observadores. El Parlamento español respondió que no estaba en disposición de expresar una opinión, lo que se debía a haber sido disuelto como paso previo a la convocatoria de las elecciones del presente año. *Vid.* www.cosac.org

las que es competente la Unión Europea y sigue con una serie de reglas específicas que concretan determinadas facultades de participación en relación con la actuación de las instituciones que forman la Unión Europea. Con ello se aprovechan las posibilidades concretas de participación que se derivan de la situación actual y del TConstE y, al mismo tiempo, en virtud de la cláusula general que enmarca la norma, se permite a las Comunidades Autónomas intervenir en cualesquiera otros instrumentos de participación que pudieran crearse en el futuro. Asimismo, la redacción propuesta parte de la situación actual, determinada por la aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y por el Tratado de la Unión Europea, que es necesario tener en cuenta ante la incertidumbre acerca de cuándo entrará en vigor el TConstE. En particular, las referencias al Tratado de la Unión Europea se explican para prevenir la eventualidad de que en el futuro se reconociera a las regiones alguna posibilidad de participación en las actuaciones y procedimientos que en él se regulan.

Finalmente, es conveniente señalar que la repercusión del TConstE en la reforma de los Estatutos de Autonomía no tiene por qué limitarse al plano de la recepción de vías de participación en las instituciones y órganos consultivos de la Unión Europea. La reforma de los Estatutos de Autonomía constituye una oportunidad para introducir en los Estatutos de Autonomía mecanismos que contribuyan a hacer realidad los principios de toma de decisiones de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos, democracia participativa y transparencia que el TConstE recoge en sus artículos I-46, 47 y 50 y el derecho a una buena Administración que aquél reconoce en su artículo II-101.

Propuesta de artículos para incorporar a los Estatutos de Autonomía las facultades de participación de las Comunidades Autónomas para la concreción y la ejecución de las políticas en las que se han cedido competencias a la Unión Europea:

Título: La participación de la Comunidad Autónoma en las instituciones y en los organismos de la Unión Europea y en el desarrollo y la ejecución de las políticas y las normas de la Unión Europea.

1. La Comunidad Autónoma ejercerá las potestades legislativas y ejecutivas que le correspondan para desarrollar y aplicar las normas y las decisiones de la Unión Europea conforme a la naturaleza y la extensión de las competencias que el presente Estatuto de Autonomía le atribuya sobre las materias sobre las que versen dichas normas y decisiones.

2. La Comunidad Autónoma ejercerá todas las facultades de participación en las instituciones y los organismos de la Unión Europea, en los procedimientos que se desarrollen en los mismos y en la elaboración y la aplicación de las normas y decisiones de la Unión Europea que correspondan a las regiones conforme al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, al Tratado de la Unión Europea y, en el caso de que sea necesaria, a la legislación del Estado que desarrolle dichas previsiones. En particular, y sin perjuicio de cualquier otra facultad que pueda derivarse del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y la legislación del Estado a favor de la Comunidad Autónoma con las finalidades indicadas:

a) La Comunidad Autónoma ejercerá las facultades de participación en el Consejo de la Unión Europea que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea permite a las regiones, así como aquéllas conducentes a la determinación de la posición del representante del Estado en el Consejo, en la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, las demás Conferencias Sectoriales o cualquier otro órgano que se establezca al efecto, conforme a la legislación del Estado. La Comunidad Autónoma participará también en la determinación de los miembros de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y en los comités y grupos de trabajo formados por el Consejo y por el Comité de Representantes Permanentes. El Estado desarrollará las previsiones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a este respecto con la participación y el acuerdo de la Comunidad Autónoma, en el marco de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y de forma que permita a la Comunidad Autónoma ejercer las máximas facultades de participación en el Consejo y en los comités, grupos de trabajo y demás entes mencionados en este artículo que sean compatibles con el texto de dicho Tratado. En particular, la legislación del Estado preverá la posibilidad de que se integre en la delegación estatal ante el Consejo un representante de las Comunidades Autónomas cuando en dicha institución deban discutirse asuntos relativos a materias que sean objeto de competencias exclusivas o legislativas de las Comunidades Autónomas y la Comunidad Autónoma ejercerá las funciones que le correspondan para designar

dicho representante. Asimismo, el Estado preverá una participación especial de la Comunidad Autónoma en el Consejo y en los demás comités, grupos de trabajo y entes mencionados en este artículo o en la determinación de la posición del representante del Estado en el Consejo cuando en ellos se deban discutir asuntos que afecten a determinadas materias en las que la Comunidad Autónoma tenga un especial interés por sus circunstancias socioeconómicas o geográficas (en este caso, sería conveniente concretar cuáles sean dichas materias). b) La Comunidad Autónoma participará en los comités creados por la Comisión para participar en la elaboración de las normas y decisiones de su competencia y en la vigilancia de la ejecución de las normas y decisiones de la Unión Europea conforme a lo previsto por la normativa de la Unión Europea y la legislación del Estado. Asimismo, la Comunidad Autónoma participará en los instrumentos que aplique la Comisión para involucrar a las regiones en la ejecución de las normas y decisiones de la Unión Europea. c) El Parlamento de la Comunidad Autónoma intervendrá en los órganos y procedimientos de coordinación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de las regiones de los Estados miembros de la Unión Europea y en los órganos y procedimientos que permitan la participación de los Parlamentos regionales en el Parlamento Europeo de la forma que se prevea en la normativa de la Unión Europea.

d) La Comunidad Autónoma ejercerá las facultades de intervención directa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que se derivan del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y de la jurisprudencia de dicho Tribunal, así como las facultades que reconozca la legislación nacional a las Comunidades Autónomas para hacer llegar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sus motivos de oposición a las normas y decisiones de la Unión Europea.

e) La Comunidad Autónoma participará en el nombramiento de representantes en el Comité de las Regiones y en las instituciones y organismos de representación regional en la Unión Europea que en el futuro puedan crearse conforme a lo previsto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y la restante normativa de la Comunidad Europea.

3. La Comunidad Autónoma participará en el procedimiento de control del respeto al principio de subsidiariedad por parte de la legislación de la Unión Europea. A tal efecto, el Senado remitirá al Parlamento de la Comunidad Autónoma los proyectos de actos legislativos europeos provenientes de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros, los proyectos modificados, las resoluciones legislativas del Parlamento Europeo y las posiciones del Consejo de Ministros que estas instituciones remitan a dicha Cámara conforme a lo previsto en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. En el caso de disconformidad del Parlamento de la Comunidad Autónoma con el texto de un proyecto de acto legislativo europeo, aquél remitirá al Senado un dictamen motivado en el que explique las razones de dicha disconformidad. En el caso de que el Senado decidiera remitir a la Comisión un dictamen expresando su oposición al texto del proyecto de acto legislativo europeo incluirá en aquél los motivos de disconformidad que le hubiera transmitido el Parlamento de la Comunidad Autónoma en su propio dictamen. En el caso de que, habiendo remitido el Parlamento de la Comunidad Autónoma dictamen de disconformidad con el texto de un proyecto de acto legislativo europeo al Senado, éste no enviara a aquélla su dictamen expresando su oposición a dicho proyecto, el Presidente del Senado remitirá al Presidente del Parlamento de la Comunidad Autónoma un informe en el que exprese los motivos que hayan llevado al Senado a no acoger los motivos de disconformidad con el proyecto de acto legislativo europeo expresados por el Parlamento de la Comunidad Autónoma en su dictamen. Previamente a esta última actuación deberán reunirse una delegación del Senado y otra del Parlamento de la Comunidad Autónoma para intentar alcanzar un acuerdo que resuelva la discrepancia indicada.

4. En el caso de que el Parlamento de la Comunidad Autónoma envíe dictamen al Senado motivando su disconformidad con un proyecto de acto legislativo europeo, si, una vez aprobada el acto legislativo, persistiera la disconformidad del Parlamento de la Comunidad Autónoma con su texto, aquél podrá demandar al Senado que solicite al órgano estatal competente para ello la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por incumplimiento del principio de subsidiariedad por el acto legislativo objeto de la controversia y el Senado estará obligado a presentar dicha solicitud. El Parlamento de la Comunidad Autónoma remitirá al Senado, a tal efecto, los motivos en los que, a su juicio, habría de fundarse el recurso mencionado. En el caso de que el órgano estatal competente no presentara el recurso, deberá remitir al Presidente del Parlamento de la Comunidad Autónoma informe en el que exprese los motivos por los que no hubiera presentado aquél.

5. La Comunidad Autónoma establecerá relaciones con las demás regiones de la Unión Europea y participará en las asociaciones formadas por ellas. La Comunidad Autónoma fomentará la creación de instrumentos de cooperación regional transfronteriza con otras regiones de la Unión Europea y participará en ellos.

6. La Comunidad Autónoma podrá crear una oficina de relaciones con la Unión Europea con funciones de información y conexión respecto a las instituciones europeas.

7. La Comunidad Autónoma ejercerá las facultades que se deriven a su favor del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del Tratado de la Unión Europea, de la restante normativa de la Unión Europea y de la legislación nacional en relación con su participación en el funcionamiento de las instituciones y los organismos de la Unión Europea y en los procesos de toma de decisiones por los mismos en coordinación con el Estado y las demás Comunidades Autónomas, especialmente cuando se trate de facultades que deban ejercerse de forma colectiva por las Comunidades Autónomas.

8. En los casos en los que el ejercicio de facultades de participación de la Comunidad Autónoma ante instituciones y organismos de la Unión Europea o en procedimientos que sean seguidos por dichas instituciones y organismos, o bien el ejercicio de determinadas actuaciones dirigidas al desarrollo o la ejecución de las políticas y normas de la Unión Europea, dependa de que el Estado reconozca y regule en la legislación interna tales facultades, el Estado regulará las mencionadas facultades de participación, desarrollo normativo y ejecución en el plazo más breve que sea posible, mediante Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y en términos que aseguren a la Comunidad Autónoma la posibilidad de ejercer dichas facultades en el máximo grado que permitan las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del Tratado de la Unión Europea y de las demás normas comunitarias que las prevean.

9. El Estado asegurará la participación de la Comunidad Autónoma en las negociaciones de los Tratados dirigidos a introducir reformas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en el Tratado de la Unión Europea o de nuevos Tratados relativos a la Unión Europea constitutivos de derecho europeo originario, especialmente cuando dichas negociaciones tengan como propósito efectuar la cesión a la Unión Europea del ejercicio de competencias cuya titularidad tenga reconocida la Comunidad Autónoma en el presente Estatuto de Autonomía, modificar o establecer la regulación de la composición y el funcionamiento de instituciones y organismos de la Unión Europea ante los cuales la Comunidad Autónoma tenga interés en participar, o bien regular actuaciones de la Unión Europea en cuyo desarrollo o ejecución la Comunidad Autónoma tenga interés en intervenir. La participación de la Comunidad Autónoma se enmarcará en el procedimiento multilateral que se establezca para asegurar la participación de las Comunidades Autónomas en dichas negociaciones. El Estado, asimismo, informará a la Comunidad Autónoma del desarrollo de dichas negociaciones.

10. Las menciones al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y al Tratado de la Unión Europea que contiene el presente título se entenderán sustituidas por menciones al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa a partir de la fecha de la entrada en vigor del mismo, así como por menciones a cualesquiera otros Tratados que en el futuro los pudieran modificar o sustituir. Igualmente, las menciones al Consejo de la Unión Europea, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y a los organismos de la Unión Europea se entenderán sustituidas por menciones al Consejo de Ministros de la Unión Europea, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a los órganos consultivos de aquélla a partir de la fecha de la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Asimismo, las menciones a la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas se entenderán sustituidas por menciones a cualesquiera otros órganos que en el futuro pudieran crearse para llevar a cabo la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias relacionadas con la Unión Europea.