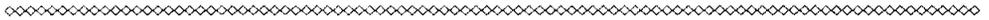


# LA REPERCUSIÓN DE LA INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA



**Manuel Carrasco Durán**

Profesor titular de Derecho constitucional de la Universidad de Sevilla

# LA REPERCUSIÓN DE LA INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

El presente trabajo<sup>1</sup> tiene como objeto señalar la forma como podrían incorporarse al Estatuto de Autonomía de Andalucía las posibilidades de participación en la elaboración y en la ejecución de las normas de la Unión Europea que abren a las regiones tanto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante, TCE) como el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante, TConstE). Para ello, se comienza examinando cuál es la posición de las regiones en la redacción actual del TCE, lo que resulta necesario si se tiene en cuenta que el TConstE no entrará en vigor hasta que los Estados que componen aquélla lo ratifiquen y que la recepción de la repercusión regional del proceso de construcción europea en el Estatuto de Autonomía debe empezar asumiendo los instrumentos de participación regional en la vida de la Unión Europea existentes en la actualidad, seguidamente se estudia la manera en que ha quedado recogida la posición de las regiones en la Unión Europea en el TConstE y, para terminar, se llevan a cabo una serie de propuestas tendentes a incluir en el Estatuto de Autonomía las posibilidades de participación de las regiones en la adopción y la ejecución de las políticas de la Unión que abren tanto el texto y la práctica actuales del TCE como el TConstE, teniendo en cuenta la naturaleza y el contenido específicos de cada una de las normas que establecen dichas vías de participación en los textos mencionados.

## 1. La posición de las regiones en la redacción y en la aplicación actuales del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Como se sabe, son muy escasas las previsiones del TCE que se refieren a las regiones, bien para atribuirles facultades de participación en las instituciones y otros órganos de la Comunidad que les permitieran expresar posiciones propias e influir en los procedimientos para la determinación del contenido de las normas mediante las que las instituciones de la Comunidad aplican las políticas

---

<sup>1</sup> El presente trabajo ha sido realizado en desarrollo del 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.

cuya puesta en práctica dichos Tratados confieren a aquélla, bien para contemplarlas como entes político-territoriales con competencias para la ejecución del derecho comunitario a escala regional y en el marco de sus competencias<sup>2</sup>. Ello se debe a que la Comunidad Europea parte de un principio que se viene denominando como de «autonomía institucional», según el cual la determinación de la organización político-territorial de los Estados compete a ellos mismos y, por lo tanto, la Comunidad Europea no tiene competencia para influir en esta materia, acerca de la cual no le ha sido transferido ningún espacio de decisión. De una interpretación amplia de este principio –que, sin embargo, debe matizarse en el sentido que se indicará más adelante– se ha derivado la conclusión de que corresponde a los Estados, como norma general, determinar a escala interna los instrumentos de participación de sus regiones en la determinación de la posición de aquéllos en la elaboración y en la ejecución de las políticas, normas y decisiones de la Unión Europea<sup>3</sup>.

Por otra parte, no puede olvidarse que la Comunidad Europea es, con todas las especialidades que se quieran, una organización internacional formada por Estados, que son los sujetos que, mediante la negociación, aprobación y ratificación de los Tratados fundamentales en el ámbito de la Unión Europea y de sus modificaciones, deciden acerca de las competencias que se transfieren a aquélla para que sean ejercidas de manera «comunitarizada», de las materias sobre las que la Comunidad podrá ejercer sus competencias, de la composición de las instituciones encargadas de ejercer aquéllas a escala comunitaria y de los procedimientos a través de los que deben tomarse las decisiones en el mismo ámbito. De esta manera, el estatuto jurídico de las regiones sólo puede hallar reconocimiento a escala comunitaria si los Estados previamente consienten en ello y de la manera como aquéllos lo acuerden.

<sup>2</sup> A pesar de ello, las previsiones de participación regional se circunscriben a las políticas comunitarizadas objeto de regulación en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, ya que el Tratado de la Unión Europea omite toda mención a las regiones en sus disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, a la cooperación policial y judicial en materia penal y a una cooperación reforzada.

<sup>3</sup> 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 *International Fruit Company NV y otros contra Produktschap voor Groenten en fruit*, de 15 de diciembre de 1971 (51/71, Rec. 1971, pág. 1.107)].

En este estado de cosas, puede afirmarse que, como principio general, las posibilidades de las regiones europeas de participar en la determinación del contenido de las normas mediante las que se ponen en ejecución las políticas comunitarias depende de la voluntad de cada Estado de establecer algún procedimiento que haga factible dicha participación y de la medida de la influencia que el procedimiento que eventualmente se articule les permita ejercer, y que, igualmente, las facultades de participar en la ejecución de las normas comunitarias en el interior del Estado depende del reparto de competencias entre la entidad político-territorial central y las entidades político-territoriales periféricas que cristalice en la Constitución de cada Estado y en las normas estatales que complementen las disposiciones constitucionales sobre este tema.

Sin embargo, los efectos de la tradicional visión de la Comunidad respecto a las regiones han debido ser corregidos ante la evidencia de que las políticas de la Comunidad y, consecuentemente, las normas y decisiones mediante las que aquéllas son aplicadas en la práctica tienen una repercusión directa en el ámbito de las competencias que los entes regionales tienen reconocidas conforme al reparto de competencias entre aquéllos y la entidad político-territorial central articulado en el interior de cada Estado. A este respecto, 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» ha considerado, a título meramente indicativo y sin pretender agotar el listado posible, que tienen incidencia directa o indirecta en el ámbito regional 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, cultura, formación profesional, justicia y asuntos de interior y política de los consumidores.

La repercusión directa de las políticas comunitarias en las competencias de las regiones se acentúa especialmente en el caso de la agricultura y la ganadería, que es objeto de competencias exclusivas de algunos entes regionales conforme al reparto interno de competencias en el ámbito nacional, como ocurre en el caso de las Comunidades Autónomas españolas dentro del marco de la ordenación general de la actividad económica y de otros condicionantes señalados por los Estatutos de Autonomía<sup>4</sup>, y que, sin embargo, constituyen materias que han sido comunitarizadas, en el sentido de que son las instituciones de la Comunidad Europea las que

<sup>4</sup> Vid. el artículo 18.1.4<sup>o</sup> del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

determinan las políticas que se seguirán respecto a aquéllas y las que aprueban las normas fundamentales mediante las que se llevarán a la realidad dichas políticas.

En fin, la atribución a la Comunidad Europea de competencias en materias respecto a las cuales los entes regionales tienen atribuidas, a su vez, determinadas competencias en el marco interno de cada Estado ha tenido como consecuencia una reducción evidente del marco de autonomía y de autogobierno que es dable ejercer a las regiones en el ejercicio de sus competencias sobre dichas materias, que es mayor cuanto más alto sea el grado de comunitarización que se haya alcanzado en la determinación de las políticas aplicables a escala europea respecto a aquéllas.

Además, no puede olvidarse que la Unión Europea propugna la realización de un principio de apertura y proximidad a los ciudadanos en la toma de decisiones (arts. 1 del Tratado de la Unión Europea y l-46.3 del TConstE, complementado este último por las disposiciones sobre democracia participativa del artículo l-47 del mismo). En este sentido, la dimensión regional representa un nivel adecuado para hacer realidad dicho principio en la dinámica institucional de la Unión<sup>5</sup>. Junto a ello, tampoco puede desecharse la importancia de implicar a las instituciones regionales en la vida de la Unión Europea como acicate para que aquéllas lleven a cabo acciones que contribuyan a la formación de una opinión pública europea comprometida con el proceso de integración europea.

El contraste entre la forma en que las políticas europeas afectan a materias de interés para las regiones y en que éstas pueden contribuir al logro de objetivos propios de la Unión Europea y la escasa presencia de las regiones en la práctica institucional de la Unión ha provocado que se alcen contra esta situación las quejas de aquéllas, especialmente de las que son titulares de competencias legislativas sobre materias en las que se ha cedido a la Comunidad Europea en grados diversos de intensidad la facultad de decidir las políticas públicas que deban ponerse en práctica y que son las que sufren de manera particular la intromisión de la Comunidad Europea en el ámbito competencial que tienen reco-

<sup>5</sup> Vid. la Carta de las Regiones de Europa, aprobada el 19 de septiembre de 2003 en Florencia, que recuerda que el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea ha reconocido que el principio de proximidad al ciudadano es uno de los principios fundamentales del sistema de gobierno europeo, ha asignado a las Regiones y a los Ayuntamientos el papel de mediadores entre el ciudadano y las instituciones comunitarias y ha recomendado una estrecha cooperación entre las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y las administraciones regionales y locales.

nocido en el marco interno<sup>6</sup>. Tales quejas se han incrementado debido a que, a la injerencia de la Comunidad Europea en ámbitos competenciales reconocidos en el marco interno a las regiones, se han unido tres factores: en primer lugar, el hecho de que finalmente sean los Estados, entendidos como entes político-territoriales centrales, los que deciden sobre las políticas y las normas comunitarias en el Consejo, con lo cual, si no se articula un mecanismo eficaz de participación de las regiones, en la determinación de la posición del Estado en el Consejo, se asiste a un fenómeno de recentralización de la determinación de las políticas en materias atribuidas a la competencia de las regiones en el plano interno y sobre las que, al ser comunitarizadas en mayor o menor grado, son los Estados los que deciden en el ámbito comunitario; en segundo lugar, el dato de que en ocasiones los mismos Estados hayan pretendido atribuirse la competencia para ejecutar las normas comunitarias en el ámbito nacional, incluso cuando aquéllas se refieran a materias objeto de competencias regionales; y, en tercer lugar, la ampliación de las materias sobre las que la Comunidad Europea ejerce sus competencias y la profundización en el alcance de dichas competencias comunitarias a consecuencia de la práctica de extensión en la comunitarización de las políticas objeto de la competencia de la Comunidad Europea que marcan las normas y decisiones adoptadas por las instituciones de aquélla y del progresivo desarrollo de la integración europea marcado en las sucesivas reformas del Tratado constitutivo de aquélla, lo cual ha extendido el citado fenómeno de intromisión en los ámbitos competenciales regionales a causa de la actuación de la Comunidad Europea sin que, por el contrario, los entes regionales hayan tenido, por lo general, oportunidad de expresar su opinión acerca de las cesiones a la Comunidad Europea de la facultad de ejercer competencias que aquéllos tienen atribuidas de acuerdo con las normas sobre reparto de competencias entre entes político-territoriales en el marco nacional. En particular, hay que recordar que son los Estados, como sujetos integrantes de la organización internacional que es la Comunidad Europea, los que negocian, acuerdan y ratifican los tratados que llevan a efecto las modificaciones a los Tratados reguladores de la Unión Europea que marcan la línea de desarrollo y profundización del proceso de integración europea, a través de un procedimiento en el que participan el Gobierno y el Parlamento nacionales de acuerdo con las funciones que a cada uno de dichos órganos confiera la Constitución de cada país en lo relativo a la dirección de la política exterior y la celebración de los tratados internacionales, lo cual, si no existe un mecanismo

<sup>6</sup> En la Unión Europea de quince miembros eran ocho los Estados que tenían regiones con competencias legislativas. En total eran 74 las regiones que tenían este nivel de autonomía y abarcaban el 56% del total de la población de la Unión Europea.

efectivo de participación de las regiones en las instituciones estatales, genera un efecto que sitúa al Estado, entendido como ente político-territorial central, disponiendo sobre el ejercicio de competencias que pertenecen a los entes político-territoriales regionales para atribuir dicho ejercicio a las instituciones de la Comunidad Europea, en la cual son también los Estados, a través de su participación en el Consejo, los entes que tienen la participación decisiva a la hora de acordar el contenido de las políticas y de las normas que se aplicarán para ejercer las competencias que se le hayan cedido.

Esta repercusión del ejercicio de las competencias cedidas a la Comunidad Europea sobre las competencias de las que son titulares las regiones en el marco nacional ha terminado influyendo en el TCE, de tal manera que, aun manteniendo en el terreno de los fundamentos el principio de autonomía institucional de los Estados para establecer su organización política, a partir del Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, se han previsto y puesto en práctica distintos instrumentos destinados a abrir la posibilidad de que las regiones participen en la determinación de las políticas comunitarias y del contenido de las normas mediante las que vayan a aplicarse, así como en la propia ejecución de dichas normas.

Los instrumentos a través de los que pueden participar actualmente los entes regionales en el procedimiento para la adopción o para la ejecución de las normas de derecho comunitario son los que se examinan a continuación.

**1.1. La posible participación de representantes regionales en el Consejo de la Unión Europea:** el artículo 203 del TCE, en su versión consolidada tras el Tratado de Niza, establece que «el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro.» El artículo, introducido por el Tratado de la Unión Europea a iniciativa de los *Länder* alemanes, admite tácitamente que formen parte de la delegación de los Estados en el Consejo representantes de sus regiones que expresen en el seno de dicha delegación la opinión de aquéllas ante las políticas que se deban discutir en cada ocasión y que concurren, en la forma que se establezca en la legislación nacional, a la determinación de la posición que el representante estatal deba defender en el Consejo. Asimismo, el artículo admite que sean las regiones constitutivas de cada Estado las que nombren al representante del Estado en el Consejo siempre que, por su procedimiento de nombramiento y por tener reconocida autonomía política la región a la que pertenezca, la posición del representante en el marco regional pueda considerarse

análoga a la de los Ministros componentes del Gobierno en el marco estatal. Además, lógicamente, el representante así nombrado debe estar facultado para comprometer al Estado que represente en el Consejo conforme a la legislación nacional de aquél. Esta posibilidad puede concretarse en la práctica especialmente cuando el Consejo deba discutir sobre cuestiones relativas a materias sobre las cuales las regiones componentes de algún Estado tengan reconocidas competencias exclusivas por las normas internas.

El artículo 203 del TCE no establece una vía para la participación individual y directa de las regiones en el Consejo. Por un lado, la vía de participación que abre a las regiones se desarrolla mediante la integración de los eventuales representantes de los Gobiernos regionales en la representación del Estado y tiene carácter colectivo, esto es, los representantes regionales que pueden participar en el Consejo deben actuar en representación del conjunto de las regiones que componen el Estado del que provienen, y no en representación exclusiva de los intereses de su propia región; por otro lado, la modalidad concreta de participación de las regiones en el Consejo y la propia posibilidad de que esta participación pueda llevarse a cabo quedan remitidas a lo que prevean las normas de cada Estado respecto a los procedimientos para la participación de aquéllas en la determinación de la posición que vaya a defender su Estado en el Consejo. De esta forma, a partir de las previsiones del artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea, Alemania, Bélgica y Austria han previsto distintos procedimientos que permiten que representantes regionales participen directamente en la discusión y en la determinación de la posición de sus Estados en el Consejo en el curso de las reuniones del mismo.

En contraste, España no ha llegado a permitir la integración de representantes de las Comunidades Autónomas en su delegación en el Consejo. La participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de la posición española ante el Consejo se ha venido encauzando a través de las Conferencias Sectoriales y de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), cuyo funcionamiento no ha resultado satisfactorio para hacer oír en el Consejo la propia opinión de aquéllas sobre actuaciones comunitarias que afecten a materias de su competencia<sup>7</sup>. Sin embargo, el Estado y las Comu-

<sup>7</sup> Vid. ROIG MOLÉS, E.; *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch-Institut d'Estudis Autònòmics, Valencia, 2002, y ALBERTÍ ROVIRA, E.; «Les regions dins la nova Unió Europea: el llarg camí cap a una presència directa de les regions dins la Unió Europea», *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, 29 (2003), 177 y ss.

nidades Autónomas llegaron a un acuerdo en la CARCE el día 9 de diciembre de 2004 con el fin de cambiar esta situación, al cual nos referiremos en el apartado 2.2.b) del presente trabajo, dedicado a las posibilidades de participación regional en el Consejo de Ministros que se derivan del TConstE.

**1.2. La participación de las regiones en el Comité de las Regiones:** se trata de una participación de carácter colectivo en un órgano previsto por el Tratado de la Unión Europea, que lo creó, para garantizar que las autoridades regionales y locales puedan aportar su opinión en la formulación de las normas de la Unión Europea y que se respeten las identidades y competencias regionales y locales, pero cuya función en el proceso de adopción de las actuaciones comunitarias es meramente consultiva, sin que sus dictámenes tengan en ningún caso carácter vinculante<sup>8</sup>. Además, la heterogeneidad de los entes que tienen representación en el Comité de las Regiones, en el que se mezclan representantes de las regiones con competencias legislativas, de las regiones con competencias que solamente alcanzan el nivel administrativo y de los entes locales, complica el funcionamiento del Comité de las Regiones y hace difícil que se sientan identificados con él las regiones que tienen un mayor nivel de autonomía política en el ámbito nacional.

**1.3. La participación de las regiones en el ejercicio de las funciones de la Comisión:** se plasma en la posibilidad de intervención que aquélla pueda ofrecer eventualmente a las regiones, como parte interesada, en el procedimiento de elaboración de algunas de sus iniciativas y propuestas, en la participación de las entidades regionales en los comités de la Comisión que la asesoran en el procedimiento conducente a la adopción de propuestas legislativas, normas y decisiones por parte de aquélla o que siguen los efectos de las actuaciones de la Comunidad Europea en relación con algunas políticas que concitan el interés regional, como ocurre, destacadamente, con los comités de seguimiento en torno a la política de

<sup>8</sup> Los dictámenes del Comité de las Regiones son prescriptivos en los supuestos de adopción de normas y actuaciones en materia de transportes (art. 71 TCE), directivas y medidas de fomento de la cooperación en materia de política social (art. 137.2 TCE), decisiones de aplicación del Fondo Social Europeo (art. 148 TCE), medidas en materia de educación, formación profesional y juventud, cultura y salud pública (arts. 149.4, 150.4, 151.5 y 152.4 TCE), orientaciones y otras acciones en materia de redes transeuropeas (art. 156 TCE), acciones específicas para la cohesión económica y social (art. 159 TCE), la determinación de las funciones, objetivos prioritarios y organización de los fondos estructurales (art. 161 TCE), decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (art. 162 TCE), acciones en materia de medio ambiente (art. 175 TCE) y en todos los casos en que sea consultado el Comité Económico y Social en aplicación del artículo 262 del TCE (art. 265 TCE).

desarrollo regional y cohesión territorial y social, y en la implicación regional en las tareas comunitarias que la Comisión ha previsto recientemente fomentar asociando a las regiones a la ejecución del derecho comunitario en sectores que tienen un fuerte impacto territorial, como es el caso de la política regional y la de medio ambiente, a través de los contratos y convenios tripartitos por objetivos<sup>9</sup>. En el primer y el tercer casos se trata de una participación de carácter directo e individual de las regiones que intervienen en los instrumentos dispuestos para ello, mientras que en el segundo caso la participación regional tiene carácter colectivo.

Estas vías de participación dependen, no obstante, o bien de la disposición de los Estados a abrir la posibilidad de que sus regiones participen en las actuaciones de la Comisión, o bien de la voluntad de la Comisión de ponerlas en práctica. En España, la CARCE adoptó en 1997 un acuerdo que permite que representantes de las Comunidades Autónomas participen 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

<sup>9</sup> Los contratos tripartitos por objetivos tienen su fuente en el Libro Blanco sobre Gobernanza Europea de 27 de julio de 2001. Se celebran entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales designados al efecto. Las Administraciones centrales desempeñan un papel clave en la elaboración de tales contratos y se encargan de su aplicación. Este tipo de contratos confían a la autoridad subnacional del Estado miembro designada la tarea de ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación «primaria» y a la Comisión una cierta función de arbitraje para que los posibles problemas o discrepancias de interpretación lleguen resueltos al estadio final del contrato. Los contratos deben incluir disposiciones que permitan su seguimiento. Este método se emplea para los reglamentos o directivas cuya aplicación compete a las autoridades públicas subnacionales en el marco del sistema nacional institucional o administrativo.

Los convenios tripartitos por objetivos son convenios celebrados entre la Comisión, un Estado miembro y autoridades regionales y locales al margen de un marco comunitario vinculante. *Vid.* la Comunicación de la Comisión «Un nuevo marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales», de 11 de diciembre de 2002 (COM/2002/709/FINAL).

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 dirigió los trabajos conducentes a que las Comunidades Autónomas expusieran sus solicitudes al respecto.

Además, hay que citar la participación en el desarrollo normativo y en la ejecución de las normas comunitarias que tengan reconocida a escala nacional las regiones de acuerdo con las normas internas de cada Estado sobre reparto de competencias entre el ente político-territorial central y los entes regionales. Citaremos posteriormente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que hace posible esta participación en el caso de las Comunidades Autónomas.

**1.4. Las regiones y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:** el Tribunal de Justicia ha considerado a las regiones como «personas jurídicas» a efectos de admitir su legitimación para presentar el recurso de anulación en los términos previstos en el artículo 230 del TCE, esto es, cuando aquél se dirija contra las decisiones de las que sean destinatarias o les afecten directa e individualmente<sup>10</sup>.

**1.5. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:** estos principios han sido reconocidos por el Tratado de la Unión Europea y por el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, incorporado por el Tratado de Amsterdam como anejo al TCE, como criterios de orientación sobre la pertinencia de la actuación de la Comunidad

<sup>10</sup> 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. P. II-717, puntos 27-30), de 15 de junio de 1999, asunto *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia* contra Comisión (T-288/97, Rec. 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. P. II-4.217, punto 41), y *Diputación Foral de Álava y otros* contra Comisión (T-346/99, T-347/99 y T-348/99, Rec. P. II-4.259, punto 37).

Europea en materias en las que comparte competencias con los Estados miembros. Ninguno de dichos principios son criterios atributivos de competencias ni a la Unión Europea ni a los Estados miembros. Ambos deben aplicarse en el marco de reparto de competencias que resulta de los Tratados reguladores de la Unión Europea entre aquélla y los Estados. El principio de subsidiariedad tiende a concretar cuándo puede la Comunidad Europea actuar en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, es decir, en aquellas materias en las que comparta competencias con los Estados, y se deriva de él que la Comunidad Europea, en estos casos, solamente puede intervenir 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 a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario (arts. 5 TCE y 2 del Protocolo). El principio de proporcionalidad impone, para el caso de que la actuación de la Comunidad Europea sea pertinente por ser competente para actuar en una materia y cumplir los requisitos necesarios para entender que respeta el principio de proporcionalidad, que aquélla debe actuar de la manera más sencilla posible que sea coherente con el logro satisfactorio del objetivo de la medida y con la necesidad de su ejecución eficaz (arts. 6 y 7 del Protocolo)<sup>11</sup>.

Ciertamente, la indefinición del criterio de subsidiariedad supone un obstáculo importante para llevar a efecto el control jurisdiccional de su respeto y ha llevado la garantía de este principio a un terreno predominantemente político. Esta línea resulta confirmada por el TConstE, que instituye un procedimiento de control previo del respeto del principio de subsidiariedad por parte de los proyectos de actos legislativos europeos en el que intervienen los Parlamentos nacionales y, eventualmente, los Parlamentos regionales, sin perjuicio de que, a pesar de los inconvenientes que conlleva el control del respeto de este principio en sede jurisdiccional, también puedan ser recurridas posteriormente las normas comunitarias al Tribunal de Justicia de la Unión Europea alegando la vulneración de aquél.

No obstante, desde la perspectiva regional, el reconocimiento del principio de subsidiariedad que consta actualmente en el TCE es insatisfactorio,

<sup>11</sup> BARNÉS, 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, págs. 309 y ss. y 317 y ss.

ya que el artículo 5 de aquél sólo contempla a la Comunidad Europea y a los Estados como agentes cuyas competencias y capacidades deben ser tomadas en cuentas a la hora de aplicar la garantía del principio de subsidiariedad y omite toda mención a la dimensión regional que pudiera tener el principio. De esta manera, en su faceta limitadora, o más cabría decir delimitadora, del ejercicio de las competencias de la Comunidad Europea, el principio de subsidiariedad está encaminado, en los términos de su actual reconocimiento, a prestar una garantía solamente a la posición de los Estados frente a la Comunidad. Aun así, lo cierto es que el papel que ha jugado hasta el momento el principio de subsidiariedad en garantía de las competencias de los Estados frente a la Comunidad Europea ha sido menor del que se esperaba que desempeñara en el momento en el que su mención fue incluida en el TCE.

**1.6. Recapitulación:** ciertamente, los instrumentos que se han citado, con excepción del reconocimiento del principio de subsidiariedad por las razones indicadas, han abierto una brecha en el tradicional monopolio de la participación de los Gobiernos centrales en la determinación de las políticas y del contenido de las normas comunitarias a escala europea y han asegurado un cierto grado de intervención de los entes regionales en la ejecución de dichas normas, pero aun así resultan insuficientes, sobre todo en el plano de la elaboración de las normas comunitarias, bien por el escaso peso que tienen en el procedimiento legislativo comunitario y por las dificultades que origina en su funcionamiento la heterogeneidad de los entes regionales y locales de los Estados que forman la Comunidad Europea, como ocurre con el Comité de las Regiones, bien porque la puesta en práctica de las posibilidades de participación regional en el espacio comunitario quedan a expensas de lo que al respecto prevean los Estados a los cuales las regiones pertenecen o la propia Comisión.

## 2. Las menciones a las regiones en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El debate sobre la cuestión de 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 ha seguido en la Convención, intensificándolas, las mismas pautas por las cuales, según hemos señalado, ha venido discutiendo la discusión desde la última década del siglo pasado. Así,

el contenido del TConstE puede resumirse con un planteamiento según el cual el protagonismo en la vida política de la Unión Europea continúa correspondiendo a los Estados, pero, al mismo tiempo, se refuerza la apertura de vías de participación tendentes a implicar a las regiones en los procesos de toma y ejecución de decisiones en la Unión, si bien en una medida limitada para que aquéllas no desdibujen el marco general impuesto por el planteamiento de partida. Esta línea siguen, en particular, dos documentos que tuvieron un peso importante en los debates de la Convención, 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 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)<sup>12</sup>, 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 refuercen 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 revisten 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 muchos de los instrumentos de participación regional previstos en el TConstE queda deferida al desarrollo de los mismos que los Estados hagan en su derecho interno.

<sup>12</sup> 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].

A pesar de todo, el grado de recepción de las demandas de los entes regionales en el texto definitivo del Tratado ha quedado lejos de las pretensiones que aquéllos habían manifestado en los debates sobre esta cuestión que se celebraron a fin de introducir el tema regional en la discusión sobre la Constitución europea<sup>13</sup>.

No es objeto del presente trabajo hacer una exposición detallada de todas las ocasiones en las que son citados en el TConstE las regiones o bien aspectos de acentuado interés para las regiones. 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 pes-

<sup>13</sup> 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 Norte-Westfalia, 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](http://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](http://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](http://www.are-regiones.org)).

ca, 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 la reforma del Estatuto de Autonomía la práctica comunitaria actual y el resultado del debate constitucional europeo, al objeto de introducir en él cláusulas que permitan a la Comunidad Autónoma aprovechar las posibilidades de actuación en el seno del entramado institucional y orgánico de la Unión Europea que brindan a las regiones el TCE y el nuevo TConstE.

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 puede regular las relaciones entre los órganos políticos y administrativos del Estado y de las Comunidades Autónomas siempre que con ello no alteren las funciones que confiere la Constitución a los órganos estatales<sup>14</sup>. De este modo, los Estatutos de Autonomía son desarrollo

<sup>14</sup> 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. 17.4 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. 17.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 14.1 del de Cataluña). En igual sentido, la previsión de la Disposición Adicional 2ª del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que establece la obligación

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.

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 órganos políticos con los órganos del 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 han atribuido a las instituciones europeas para que sean ejercitadas por ella a través de los procedimientos, instituciones y órganos 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, para hacer posible que aquéllas puedan aprovecharlos y ejercerlos.

Ciertamente, las disposiciones de los Estatutos de Autonomía que puedan habilitarse para abrir tales posibilidades de participación quedan determinadas por el contenido concreto y la naturaleza de las disposiciones del TCE y del TConstE que las recojan. Es muy distinta una norma europea que permita intervenir directamente ante las instituciones y órganos consultivos de la Unión Europea<sup>15</sup> o en la ejecución de sus normas y decisiones que una norma que difiera a la intervención del Estado la articulación de las formas de participación

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.

<sup>15</sup> Adoptamos la práctica del TConstE que denomina «órganos consultivos» a los que actualmente se viene en llamar «organismos consultivos».

de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. El Estatuto de Autonomía podrá 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 dependiendo del supuesto del que se trate: en el primero, el Estatuto podrá incorporar una habilitación directa para que la Comunidad Autónoma participe en las instituciones y órganos comunitarios encargados de la elaboración de las políticas, normas y decisiones comunitarias, ante las instituciones y órganos encargados de otras funciones en el marco comunitario o en la ejecución de aquellas normas y decisiones; en el segundo, solamente podrá prever la participación de la Comunidad Autónoma 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 desarrollo de dichos instrumentos que permita el mayor grado posible de participación a la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo que establezca dicho Tratado.

Será también distinto el contenido de las cláusulas del Estatuto de Autonomía dependiendo de que el TCE o el TConstE permitan que la Comunidad Autónoma actúe en la Unión Europea 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 la Comunidad Autónoma en el procedimiento destinado a la designación de los representantes colectivos de las regiones en la institución o el órgano del que se trate.

Finalmente, las cláusulas de los Tratados 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 generales relativos a la posición de las regiones ante la Unión Europea.

En la exposición que sigue, una vez examinadas anteriormente las disposiciones del TCE, nos detendremos en las previsiones del TConstE que prevén o hacen posibles modalidades de participación de las regiones en el desarrollo de las políticas a las que se extiende la competencia de la Unión Europea. Al hilo de estas consideraciones, haremos algunas propuestas sobre cómo pueden incorporarse al Estatuto de Autonomía de Andalucía las posibilidades de participación que el TCE y el TConstE permiten a las regiones, de acuerdo, en cada caso, con su contenido y su naturaleza específicos.

## 2.1. El reconocimiento de la dimensión regional como principio de la Unión Europea.

a) *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 ya ha sido formulado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Contiene, así pues, una cláusula de salvaguardia de la autonomía del Estado para establecer discrecionalmente la ordenación jurídica de su estructura política y un deber de la Unión Europea de respetar dicha ordenación, plasmada en la Constitución de cada Estado. El artículo, por lo tanto, limita su contenido al reconocimiento de la dimensión político-institucional de la identidad nacional del 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».

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, entraría en contradicción con la identidad nacional de dichos Estados plasmada en la organización de sus poderes públicos en el plano regional.

No obstante, del artículo del TConstE citado se pueden extraer conclusiones interesantes de cara a la reforma del Estatuto de Autonomía. Para ello, hay que partir de la doctrina del Tribunal Constitucional que ha considerado que el desarrollo y la 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 Comunidad Autónoma, 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; y si el Estado ha asumido en una materia competencia sobre la 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 del TConstE 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 aquélla 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<sup>16</sup>.

Todo ello permite afirmar la conformidad con el TConstE de una cláusula que trasladara al Estatuto 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. Y, avanzando un paso más, pueden establecerse en el Estatuto de Autonomía cláusulas que obliguen al Estado a articular consultas específicas con la Comunidad Autónoma de Andalucía previamente a la determinación de la posición de aquél ante las instituciones europeas en materias en las que la Comunidad Autónoma tenga un interés especial y singularizado. Piénsese, por ejemplo, en las cuestiones que afectan a temas financieros, como fondos de cohesión o fondos estructurales, en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía, como región de objetivo 1, tiene un interés evidente, y lo mismo cabría decir de las políticas relativas a la agricultura o a la pesca, por la importancia específica que estas actividades tienen en Andalucía.

*b) 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 el 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 pretendida, a escala de la Unión». Complementariamente, el artículo 5 del Protocolo sobre la

<sup>16</sup> 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 la CALRE, 26 de octubre de 2004.

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<sup>17</sup>».

Como se ha indicado anteriormente, 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 si se dieran los requisitos señalados en el artículo I-11.3 del TConstE 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.

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<sup>18</sup>, pueden pensarse supuestos en los

<sup>17</sup> 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 que examinamos en el presente trabajo se refiere solamente a la garantía del principio de subsidiariedad.

<sup>18</sup> BARNÉS, J.; ob. cit., pág. 315.

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 los casos de normas 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 disposiciones 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 aquellas normas 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 ella misma la normación en detalle de dichas materias y la ejecución de tales normas para evitar la dispersión de tales actuaciones.

En cuanto al Estatuto de Autonomía, la mención 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 la Comunidad Autónoma de cara al desarrollo y ejecución de las normas comunitarias en el marco de sus propias competencias, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

## **2.2. El reconocimiento de posibilidades concretas de actuación de las regiones ante las instituciones de la Unión Europea y ante el Comité de las Regiones.**

Como veremos seguidamente, el TConstE incluye diversas vías que permiten a las regiones actuar ante las instituciones de la Unión Europea y ante el Comité de las Regiones, 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 el Estatuto de Autonomía una cláusula que habilite a la Comunidad Autónoma 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 regional admitida por aquél. En

este último caso, se puede incluir en el Estatuto de Autonomía una cláusula que mueva 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 caso de inactividad del Estado.

### *a) 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 que tienen competencias legislativas. Por otro lado, el Comité se configura como un órgano que sigue siendo consultivo, si bien el Tratado le ha reconocido también 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 el Estatuto de Autonomía recoja una mención especial a la facultad de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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 comunitario, 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<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> La Declaración de Milán de la CALRE de 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 Asam-

b) *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 este órgano de representantes nombrados por las regiones que componen los Estados miembros en términos muy similares a los del artículo 203 del TCE. Así, señala aquel artículo que «el Consejo de Ministros 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.» 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 permitía, además, 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, previsión 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 posibilidad<sup>20</sup>.

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. En el caso de que la

---

bleas 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.

<sup>20</sup> Vid. las notas de la Presidencia de la Conferencia Intergubernamental a las delegaciones nacionales CIG 81/04 y 85/04.

legislación de un Estado permita que el representante nacional en el Consejo de Ministros sea nombrado por las regiones, aquél dispondrá de una representación colectiva, que tiene que operar como vehículo de expresión de las opiniones y los intereses colectivos de las regiones que forman el Estado y del propio Estado en sí, y no del interés particular de la región de la cual aquél provenga, 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 representante nacional, ya sea nombrado por un órgano estatal o por las regiones, 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 sirviera 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.

Por el carácter colectivo que tiene la representación nacional en el Consejo de Ministros, la modalidad de la participación regional ante dicho órgano queda deferida al contenido de la regulación que cada Estado elabore a escala interna para concretar la participación de sus regiones en la determinación de la posición nacional y en la designación del representante nacional en el Consejo de Ministros<sup>21</sup>.

En el caso español, destaca el Acuerdo alcanzado el día 9 de diciembre de 2004 en la CARCE<sup>22</sup> 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

---

<sup>21</sup> Vid. sobre las modalidades de participación regional en el Consejo de la Unión Europea en el caso de los Estados descentralizados, ROIG MOLÉS, E.; ob. cit., págs. 118 y ss.

<sup>22</sup> Publicado en Resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial de 28 de febrero de 2005.

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 al representante autonómico se corresponden con los Consejos de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente y Educación, Juventud y Cultura.

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)<sup>23</sup>, pero sí podrían 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 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.

En el caso español, hay que destacar la Consejería para Asuntos Autonómicos integrada en la Representación Permanente de España, que, sin embargo, hasta ahora había quedado lejos de las aspiraciones de las Comunidades Autó-

<sup>23</sup> 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.

nomas. Baste considerar que el Consejero era nombrado por el Ministerio de Asuntos Exteriores en régimen de libre designación, aunque con audiencia de la CARCE, entre otros órganos<sup>24</sup>. No obstante, el Acuerdo adoptado en la CARCE el 9 de diciembre de 2004 ha cambiado también la concreción de esta modalidad de participación, al prever que los consejeros y los funcionarios de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea sean nombrados a propuesta de las Comunidades Autónomas y la posibilidad de que responsables técnicos de las Comunidades Autónomas acudan a las reuniones de determinados grupos de trabajo del Consejo. Precisamente, la CARCE ha acordado que la Comunidad Autónoma de Andalucía nombre a uno de los dos funcionarios que quedarán integrados en la Consejería, si bien las Comunidades Autónomas irán rotándose a la hora de renovar a dichos funcionarios.

Sintetizando cuanto se ha dicho, esta modalidad de participación no hace posible recoger en el Estatuto de Autonomía fórmula alguna tendente a asegurar una representación directa de la Comunidad Autónoma de Andalucía en las reuniones del Consejo de Ministros, si bien sería posible incluir en el Estatuto una cláusula que habilitara a la Comunidad Autónoma a llevar a cabo todas las funciones que la Constitución europea y la legislación del Estado permitan ejercer a las Comunidades Autónomas con vistas a nombrar (se entiende que colectivamente) al representante del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, a representantes autonómicos que participen en la delegación nacional ante el Consejo de Ministros o a intervenir en la determinación de la posición nacional que el representante nacional deba defender ante el Consejo cuando en él se deban discutir asuntos relativos a materias en las que la Comunidad Autónoma de Andalucía sea titular de alguna competencia de carácter legislativo. De igual manera, sería posible prever en el Estatuto la participación de la Comunidad Autónoma, 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 el Estatuto de Autonomía una cláusula tendente a asegurar un mayor nivel de

<sup>24</sup> Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, y Resolución de 5 de diciembre de 1996, de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, que publica el Acuerdo de la CARCE de 22 de julio de 1996 sobre la creación de dicha figura. Este último Acuerdo ha sido dejado sin efecto por el Acuerdo de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, que, además, insta al Gobierno a hacer las modificaciones necesarias en el Real Decreto citado para adaptarlo a lo previsto en dicho Acuerdo.

presencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la representación estatal en el Consejo de Ministros y en los comités y grupos de trabajo mencionados cuando se discutan asuntos relativos a la distribución de fondos europeos entre las regiones o a materias como agricultura y pesca, en definitiva, en asuntos en los que Andalucía tenga un interés singularizado y específico con respecto a algunas o a las demás Comunidades Autónomas del Estado español. Finalmente, puede incluirse en el Estatuto de Autonomía una previsión tendente a requerir al Estado a regular en todo momento la participación de las Comunidades Autónomas en las tareas del Consejo con el acuerdo de la CARCE y en términos que aseguren la intervención de representantes autonómicos ante el Consejo de Ministros y en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y en los comités y grupos de trabajo formados en el seno del Consejo de Ministros y del COREPER, de conformidad con el máximo grado de eficacia de las posibilidades de participación regional en el Consejo de Ministros que permite ejercer hoy en día el artículo 203 del TCE y que, en el futuro, habría de permitir ejercer el artículo I-23 del TConstE.

*c) 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 sus proyectos de actos legislativos europeos y los que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco de Inversiones con vistas a que aquéllos puedan emitir un dictamen motivado, que deberán enviar al Presidente de la institución, al órgano o a los Gobiernos de los Estados de los que aquéllos provengan, 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 procedimiento de control previo de naturaleza política<sup>25</sup>.

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 destinatario principal 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<sup>26</sup>, pero, al

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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, pág. 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

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 los documentos y 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 alteren el marco competencial atribuido al

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.

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, el Estatuto de Autonomía de Andalucía podría incluir una cláusula que previera la obligación del Senado, en tanto que Cámara de representación territorial (art. 69.1 de la Constitución), de trasladar al Parlamento de Andalucía consultas sobre los proyectos de actos 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 la Comunidad Autónoma de Andalucía tenga reconocido cualquier tipo de competencia legislativa, a fin de que aquél pueda 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 incluirse en el Estatuto 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 Andalucía 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, podría establecer el Estatuto de Autonomía, cuando menos, la necesidad de que el Senado tenga en cuenta las objeciones que pueda plantear el Parlamento de Andalucía 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 el Parlamento de Andalucía, 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 el Parlamento de Andalucía, su Presidente comunique la decisión del Senado al Presidente del Parlamento de Andalucía mediante informe en el que motive dicha decisión.

d) *El eventual acceso de las objeciones de las regiones contra las normas europeas 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 los actos de las instituciones europeas 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<sup>27</sup>.

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 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 y la manera

<sup>27</sup> Vid. nota 10.

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 el Parlamento de Andalucía pueda solicitar a alguna de dichas Cámaras —trabajaremos a partir de ahora 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 recur-

so cuando sostenga 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 el Estatuto de Autonomía previera la obligación del Senado de instar al Gobierno la presentación de dicho recurso en el caso de que lo solicite el propio Parlamento de Andalucía. Podrían incluirse, como requisitos razonables de dicha solicitud, que el propio Parlamento de Andalucía presentara al Senado el texto del recurso y que previamente aquél hubiera 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 el mismo Estatuto de Autonomía.

Más discutible sería, sin embargo, que el Estatuto de Autonomía vinculara 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 del 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<sup>28</sup>. 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

<sup>28</sup> 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.

bien, no parece que el Estatuto de Autonomía pueda 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, eventualmente previo acuerdo alcanzado en la CARCE, establezca que el órgano competente queda vinculado a la presentación del recurso por incumplimiento del principio de subsidiariedad por la solicitud de alguna de las Cámaras de las Cortes, previa solicitud de la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma.

e) *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<sup>29</sup>. Por ello, el Estatuto de Autonomía podría incluir una habilitación a la Comunidad Autónoma 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 propor-

<sup>29</sup> Como se indicó anteriormente, las Comunidades Autónomas participan regularmente en los comités de trabajo de la Comisión. Desde el año 2003 esta participación se plasma en 95 de estos comités. *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, págs. 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](http://www.map.es/servicios_al_ciudadano/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/informe_de_cooperacion/common/Conferencias2002.pdf).

cionalidad, 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 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<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> 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](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/territorial_es.htm).

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<sup>31</sup>.»

En este sentido, el Estatuto 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.

#### f) *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 el Estatuto de Autonomía previsiones que establecieran la facultad del Parlamento de Andalucía 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)<sup>32</sup>. También puede establecerse la necesidad de que

<sup>31</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E.; *ob. cit.*, pág. 475.

<sup>32</sup> 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

el Senado remita al Parlamento de Andalucía 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 instrumento de programación legislativa o de estrategia política que transmita al Parlamento Europeo y al Consejo.

*g) Otras posibilidades de actuación en el marco de la Unión Europea.*

Asimismo, el Estatuto debería habilitar a la Junta de Andalucía a establecer relaciones con las regiones de la Unión Europea, así como a participar en los instrumentos de cooperación regional transfronteriza que pudieran crearse mediante los correspondientes Tratados (advértase, por ejemplo, la importancia que pudiera tener la cooperación transfronteriza entre Andalucía y el Algarve). El Estatuto puede referirse también a la oficina autonómica 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).

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 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](http://www.cosac.org).

Asimismo, puede preverse la facultad de la Junta de Andalucía de participar en las asociaciones europeas de entes públicos representativos regionales. En este sentido, hay que destacar las aportaciones de la 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, aquél podría, incluso, prever un principio de participación de la Junta de Andalucía 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. La Junta de Andalucía debe 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 su Estatuto de Autonomía, regular instituciones y órganos en los que aquélla tenga interés en participar o en intervenir, establecer procedimientos en los que la misma tenga 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.

### **3. Conclusiones: una propuesta de artículos sobre la participación de la Junta de Andalucía en la Unión Europea.**

A partir de las consideraciones expresadas a lo largo del presente trabajo, se incluye a continuación una propuesta de artículos que, incluidos en el Estatuto de Autonomía, recogerían las posibilidades de participación de la Junta de Andalucía 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 del Estatuto relativo a este tema.

Ciertamente, a la hora de tratar acerca de la recepción en el Estatuto de Autonomía de las posibilidades de participación de la Comunidad Autónoma en la vida política de la Unión Europea y en el desarrollo y la ejecución de las normas europeas hay dos opciones: puede incluirse en el Estatuto de Autonomía solamente una cláusula genérica que englobe todas las posibilidades de actuación

de la Comunidad Autónoma en relación con la Unión Europea o puede desarrollarse esta materia mediante varios artículos que, de forma detallada, recojan cada una de las posibilidades de participación descritas. Nosotros hemos elegido esta segunda opción porque la experiencia demuestra que es la que mejor contribuye a garantizar en la realidad el ámbito de autonomía de las Comunidades Autónomas de cara a ejercer sus competencias.

Se ha escogido una fórmula que parte de una regla general que delimita las posibilidades de participación de la Comunidad Autónoma en la concreción y realización de las políticas para las que es competente la Unión Europea y sigue con una serie de reglas específicas que concretan las facultades de participación en relación con la actuación de las instituciones que forman la Unión Europea, así como del Comité de las Regiones. Con ello se aprovechan las posibilidades concretas de participación que se derivan del TCE y del TConstE y, al mismo tiempo, en virtud de la cláusula general que enmarca la norma, se permite a la Comunidad Autónoma intervenir en cualesquiera otros instrumentos de participación que pudieran crearse en el futuro. Asimismo, se han incluido referencias al Tratado de la Unión Europea para prever 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.

***Propuesta de artículos para incorporar al Estatuto de Autonomía las facultades de participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la concreción y ejecución de las políticas en las que se han cedido competencias a la Unión Europea:***

*Título: La participación de la Junta de Andalucía 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 Junta de Andalucía 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 Junta de Andalucía 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 de la normativa del Estado a favor de la Junta de Andalucía con las finalidades indicadas:

a) La Junta de Andalucía 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, conforme a la normativa del Estado. La Junta de Andalucía participará también, conforme a la normativa del Estado, 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 relativas a las facultades de participación contempladas en el presente apartado de acuerdo con la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y de forma que permita a la Junta de Andalucía 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 normativa del Estado preverá la posibilidad de que la representación nacional ante el Consejo sea asumida por un representante de las Comunidades Autónomas cuando en dicha institución deban discutirse asuntos relativos a materias que sean objeto de competencias exclusivas 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 Junta de Andalucía 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 Junta de Andalucía tenga un especial interés por sus circunstancias socioeconómicas o geográficas (en este caso, sería conveniente concretar cuáles sean dichas materias).

b) La Junta de Andalucía participará en los comités creados por la Comisión para intervenir en la elaboración de las normas y las decisiones de

su competencia y en la vigilancia de la ejecución de las normas y las decisiones de la Unión Europea conforme a lo previsto por la normativa de la Unión Europea y del Estado. El Estado desarrollará dicha participación de acuerdo con la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea. 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 Andalucía 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 Junta de Andalucía 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 normativa del Estado 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 Junta de Andalucía participará en el nombramiento de representantes en el Comité de las Regiones y en los demás 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 Junta de Andalucía 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 Andalucía los proyectos de actos legislativos europeos, los proyectos modificados, las resoluciones legislativas del Parlamento Europeo y las posiciones del Consejo de Ministros que la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo 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 Andalucía 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 Andalucía en su propio dictamen. Si hubiere divergencia entre el Parlamento de Andalucía y el Senado sobre la procedencia de presentar a la Comisión dictamen contrario a un proyecto de acto legislativo europeo basado en la vulneración del principio de subsidiariedad, ambos intentarán llegar a un acuerdo. En el caso de que, habiendo remitido el Parlamento de Andalucía dictamen de disconformidad con el texto de un proyecto de acto legislativo europeo al Senado, éste decidiera no enviar a aquélla su dictamen expresando su oposición a dicho proyecto, y si no hubiera alcanzado un acuerdo al respecto entre ambos órganos, el Presidente del Senado remitirá al Presidente del Parlamento de Andalucía 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 Andalucía en su dictamen.

4. En el caso de que el Parlamento de Andalucía 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 Andalucía 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. El Parlamento de Andalucía 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 Andalucía informe en el que exprese los motivos por los que no hubiera presentado aquél.

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

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

7. La Junta de Andalucía 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 normativa 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 Junta de Andalucía 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, en coordinación con la Comunidad Autónoma y los entes representativos de las demás Comunidades Autónomas interesadas en ejercer dichas facultades, en el marco de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, y en términos que aseguren a la Junta de Andalucía la posibilidad de ejercer dichas facultades en el mayor 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 Junta de Andalucía 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 Junta de Andalucía 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 Junta de Andalucía tenga interés en participar o en intervenir, o bien regular actuaciones de la Unión Europea en cuyo desarrollo o ejecución la Junta de Andalucía tenga interés en intervenir. La participación de la Junta de Andalucía 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 Junta de Andalucía 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. De la misma forma, las menciones a la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas se entenderán sustituidas por menciones a los órganos que en el futuro asumieran sus funciones, en el caso de que se produjera alguna modificación normativa al respecto.

#### 4. Posdata.

El objeto del presente trabajo ha sido solamente tratar la forma como pueden recibirse en el Estatuto de Autonomía las posibilidades de participación en la vida política de la Unión Europea y en el desarrollo y la ejecución de la normativa europea. Sin embargo, hay que resaltar que la adaptación del Estatuto de Autonomía a los Tratados europeos debe ir más allá. Por ejemplo, es innegable la repercusión que la incorporación de España a la Unión Europea tiene sobre el valor en la jerarquía normativa del derecho autonómico. Basta contrastar el contenido del artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que establece la preferencia del derecho propio de Andalucía sobre cualquier otro en el territorio andaluz, con la doctrina del Tribunal de Justicia que impone la necesidad de aplicar el derecho comunitario con primacía sobre cualquier otro y con el texto del artículo I-6 del TCE. Alguna referencia al derecho europeo debería hacerse, pues, al tratar del valor del derecho autonómico. De igual manera, sería deseable que la reforma del Estatuto de Autonomía introdujera en el mismo referencias a los principios de toma de decisiones de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos, democracia participativa y transparencia de las instituciones y órganos públicos que el TConstE recoge en sus artículos I-46, 47 y 50 y al derecho a una buena Administración que aquél reconoce en su artículo II-101. Con ello, no sólo se produciría la adecuación del texto del Estatuto de Autonomía al del TConstE,

sino que, además, el Estatuto de Autonomía adquiriría un tono de avance democrático muy destacable.

Sobrepasa el objeto de este trabajo entrar en estas cuestiones, pero, al menos, era necesario dejar constancia de ellas.