EUROPA Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Enrique Álvarez Conde

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Rey Juan Carlos

EUROPA Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN*

La europeización de la Constitución española es uno de los puntos fundamentales del proceso de reforma constitucional inicialmente proyectado por el Gobierno en el año 2004. Ahora bien, ello no ha impedido que los procesos de reforma estatutaria iniciados en el 2006 se hayan adelantado a esta hipotética reforma constitucional y hayan procedido a la europeización de sus textos estatutarios, presentando importantes disfuncionalidades y asimetrías al respecto.

No obstante, debemos también reseñar que la pérdida de competencias del Estado por su ingreso en la Unión Europea se ve compensada por su participación en las decisiones de ésta, cosa que no sucede en el caso de las Comunidades Autónomas. Además, la implementación del Derecho comunitario se utiliza como título competencial estatal para ampliar sus competencias e incidir en las competencias autonómicas. En este sentido, la STC 165/1994 ha señalado que «... *la naturaleza e importancia de las actividades de las instituciones comunitarias sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, conduce a apreciar que, de forma natural, deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas*».

También debemos mencionar la última reforma constitucional del art. 135 CE, por la que se introducía en el texto constitucional el principio de estabilidad presupuestaria. Por lo que ahora nos interesa, la reforma constitucional realizada incluye por primera vez, y en dos ocasiones, una referencia expresa a la Unión Europea, lo cual supone, además de futuras consecuencias jurídicas en torno a la configuración del Derecho comunitario como parámetro de constitucionalidad, una tímida europeización de nuestra Constitución, forzada por otras causas y no por un deseo racional de hacerlo.

De otra parte, también hay que referirse a la llamada doble centralización. A este respecto, la STC 165/1994 ha establecido que «...*cabe estimar que cuando*

* Transcripción de la conferencia del profesor Álvarez Conde, corregida posteriormente por el autor, celebrada el día 27/10/2010, en el marco de las Jornadas "el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña", celebradas en la Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir».

España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como interno». Como es sabido, es consolidada doctrina de que nuestro ingreso en la Unión Europea y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias (SSTC 251/1988). Como señala la STC 236/1991: «... *En suma, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario*». El Estado es el único responsable por la violación de las reglas del Derecho comunitario. El hecho es que las Comunidades Autónomas han perdido competencias, y que el Estado parece haber ampliado las suyas, pese a que nuestra jurisprudencia (SSTC 236/1991, 79/1992, 80/1993, 146/1996) haya dicho que ello no supone una alteración del reparto competencial. Hay que compensar esta pérdida competencial con una participación autonómica en los asuntos europeos, pese a la conocida teoría de la ceguera federal comunitaria (Landesblindheit), elaborada por la doctrina alemana y que tiene su razón de ser en el llamado principio de autonomía institucional, avalado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y que supone la completa libertad de los Estados en lo que a su ordenación territorial interna se refiere. Recordemos, a este respecto, cómo el Tribunal Constitucional español ha afirmado expresamente que «la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera, en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (SSTC 252/1988, 64/1991, 236/1991, 79/1992, 102/1995), lo cual permite una interpretación en el sentido de que el Estado, por el hecho de la adhesión, no asume un plus competencial alguno. Es decir, el impacto del Derecho comunitario en las competencias de los entes políticamente descentralizados es una cuestión interna de los diferentes Estados miembros, los cuales han incorporado esta cuestión a sus diferentes textos constitucionales, tal y como revelan las reformas operadas en Alemania, Austria, Bélgica e Italia.

Así, en Alemania, la reforma de la LFB de 2006 ha precisado la intervención de los Länder en los asuntos de la Unión Europea, modificando el art. 23.6 que establece que "*Cuando en su esencia sean afectadas competencias legislativas exclusivas de los Länder en las materias de la educación escolar, de la cultura o de la radiodifusión, el ejercicio de los derechos de que goza la República Federal de Alemania en tanto Estado miembro de la Unión Europea deberá ser transferido por la Federación a un representante de los Länder designado por el Bundesrat. El ejercicio de los derechos se realizará con la participación del Gobierno Federal y de acuerdo con él; se mantendrá la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto". También regula la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones comunitarias, estableciendo el art. 104 a. 6 LFB que "La Federación y los Länder asumen según su distribución interna de competencias*

y tareas las cargas de una infracción de las obligaciones supranacionales o de Derecho Internacional Público de Alemania. En casos de correcciones financieras de la Unión Europea que afecten a más de un Estado, la Federación y los Länder asumen estas cargas en una relación 15 a 85. El conjunto de los Länder asume en estos casos solidariamente 3 % de las cargas totales conforme a una fórmula general; 50 % de las cargas totales soportan los Länder que han causado estas cargas, proporcionalmente al montante de los medios recibidos. La regulación se hará por una ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat". Además, el art. 109.5 LFB dispone que "*las obligaciones de la República Federal de Alemania que se deriven de actos jurídicos de la Comunidad Europea sobre el respeto de la disciplina presupuestaria tienen que ser cumplidas conjuntamente por la Federación y los Länder. Medidas de sanción de la Unión Europea soportan la Federación y los Länder en la proporción 65 a 35. La totalidad de los Länder soporta solidariamente 35% de las cargas asignadas a los Länder según el número de habitantes; 65% de las cargas asignadas a los Länder soportan los Länder según su contribución en la causa de la sanción. La regulación se hará por ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat*".

En Austria, la posición de los länder materia europea se fija en una Conferencia intergubernamental de carácter horizontal (y no en el Bundesrat), llamada la Conferencia de los Länder austriacos para la integración europea. En Bélgica la participación de los regiones en los asuntos europeos se realiza bien por vía parlamentaria, con la obligación del Parlamento de informar respecto de cualquier modificación del Derecho Comunitario primario, o a través de la participación en instancias intergubernamentales, recogida en el acuerdo de 8 de marzo de 1994, en el que se fijaba el procedimiento para establecer la posición de las regiones en las políticas europeas. En cuanto al incumplimiento de las obligaciones comunitarias, Austria fue el primer país en introducir una disposición para corregir el incumplimiento de los tratados internacionales. Así, el art. 16 del texto constitucional austriaco establece que "*1. Los Estados estarán obligados a tomar medidas que resulten necesarias para la aplicación de tratados internacionales dentro de su respectiva esfera de actuación autónoma; en caso de que un Estado no cumpla esta obligación dentro del plazo debido se trasladará la competencia para adoptar dichas medidas, en particular la promulgación de las leyes necesarias, a la Federación. Toda medida adoptada por la Federación con arreglo al presente precepto, especialmente toda ley así promulgada o decreto dictado de este modo, dejará, sin embargo, de tener vigencia (tritt ausser Kraft), en cuanto el Estado en cuestión haya tomado las medidas necesarias. 2. Igualmente tendrá la Federación, como motivo de la ejecución de tratados con Estados extranjeros, el derecho de vigilancia (das Werwachungsrecht), incluso en las materias que pertenezcan al ámbito de actuación autónoma de los Estados. En este punto ostentará la Federación frente a los Estados los mismos derechos que en las materias de Administración federal indirecta (art. 102)*".

En Italia, la reformas constitucionales introducidas por las Leyes constitucionales

1/1999, 3/2001 y 2/2003, han supuesto un cambio de orientación en la participación de las regiones en los asuntos europeos que se ha recogido la Ley 11/2005, de 4 de febrero, de normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la Unión Europea, y sobre el procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias. Por otra parte, el art. 5 de la Ley n° 131 de 2003, de 5 de junio, de disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la Ley constitucional n°3 de 2001 (que reformó el art. 117 CI), prevé que las regiones y provincias autónomas de Trento y Bolzano concurran directamente, en materias de su competencia legislativa, a la formación de los actos comunitarios participando en las delegaciones del Gobierno, y en las actividades del Consejo y de los grupos de trabajo y de los comités del Consejo, y de la Comisión, según lo acordado en la Conferencia Estado-Regiones, que tenga en cuenta la particularidad de las autonomías especiales, y garantizando la unidad de la representación de la posición italiana por parte del jefe de la delegación designado por el Gobierno. En la delegación del Gobierno debe estar prevista la participación de al menos un representante de las regiones de estatuto especial y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano. Además, en materia de competencia legislativa de las regiones y las Provincias autónomas de Trento Y Bolzano, el gobierno puede interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, sobre los actos normativos comunitarios considerados ilegítimos, también a propuesta de una de las Regiones o de las Provincias autónomas. El Gobierno está obligado a interponer el recurso si así lo solicita la Conferencia Estado-regiones por mayoría absoluta de las Regiones y Provincias autónomas. Por otra parte, se atribuye al Gobierno, "*para garantizar la unidad jurídica y económica, la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales*" (art.1), pudiendo intervenir en caso de incumplimiento de las regiones. Así, en su art. 8 prevé que el Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente en la materia, y a iniciativa de las Regiones o de los entes locales, establece al ente interesado un plazo para adoptar las medidas debidas o necesarios, transcurrido este término, el Consejo de ministros, oíd el órgano interesado, y a propuesta del Ministro competente o del Presidente del Consejo de Ministros, adopta las medidas necesarias, también normativas, nombrando un comisionado del Gobierno. En las reuniones del Consejo de ministros participa en Presidente de la Junta regional de la región interesada en el procedimiento.

Las Comunidades Autónomas no son sujetos de Derecho internacional, pero hay que reconocer que también desarrollan una acción exterior, aunque jurídicamente pueda ser cuestionable que se trate de auténticas relaciones internacionales o de una autentica política exterior propia. No debemos olvidar que puede suceder que para el ejercicio de sus competencias, una Comunidad Autónoma puede tener necesidad de relacionarse con terceros, incluidos los demás Estados.

Especialmente significativo en este ámbito es la colaboración normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que algunos autores han calificado de auténtica «mutación constitucional». Sin duda, el ejemplo más relevante es

el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de 9 de diciembre del 2004, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

La participación de las Comunidades Autónomas en la actividad internacional del Estado se manifiesta en cuestiones tales como el derecho de información en la elaboración de tratados y convenios internacionales, en la ejecución de los mismos y en la solicitud para que éstos se celebren por parte del Estado, cuestiones todas ellas que no han sido satisfactoriamente resueltas, pese a la moción aprobada en el Pleno del Senado, el 12 de septiembre del 2000, donde se instaba al Ministerio de Asuntos Exteriores que elaborase un procedimiento a seguir que no llegó a formalizarse a través del correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros.

En relación directa con esta cuestión se encuentra la coordinación de la actividad exterior de las propias Comunidades Autónomas, de conformidad con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en la STC 165/1994. Dicha actividad se ha desarrollado de forma muy heterogénea y con un cierto desorden, debiendo adoptarse las oportunas medidas de coordinación y de control de oportunidad que el Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado. Todo ello, haciendo especial hincapié en las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea, a través de una pluralidad de manifestaciones.

En el ámbito del Derecho comparado debemos referirnos a Austria, donde la Conferencia de Presidentes es una suerte de poder en la sombra, ya que elabora las peticiones de los Länder, participa en temas tales como la reforma constitucional y negocia las leyes de compensación financiera. En Alemania, la STC de 28 de febrero de 1961 dispone: «El mandato de comportarse de acuerdo con el principio federal se aplica también a la forma de llevar a cabo las negociaciones entre la Federación y los Länder y entre éstos entre sí, que son necesarias en la vida constitucional. Todos los Länder de la República Federal alemana tienen el mismo estatus jurídico-constitucional; son Estados, que tienen derecho a recibir un trato igual por parte de la Federación... el ya citado respeto al federalismo, le impide actuar con el criterio de "divide y vencerás", es decir utilizar la división entre los Länder, llegar a un acuerdo sólo con alguno de ellos y colocar a los demás ante un hecho consumado que les fuerce a aceptarlo. Este principio también prohíbe al Gobierno Federal tratar de manera diferente a los Gobiernos de los Länder por razones partidistas, en particular invitando a reuniones decisivas sólo a los Gobiernos de su mismo partido político y excluyendo a los demás». La Conferencia no produce actos jurídicamente vinculantes.

Como es sabido, la Unión Europea, en base al llamado principio de autonomía institucional, reconocido por el propio Tribunal de Justicia desde la Sentencia Internacional Fruit Company de 15 de diciembre de 1971, se ha mantenido indiferente en relación con la estructura interna de los Estados miembros.

Actualmente, la participación de las Comunidades Autónomas en relación con la Unión Europea se hace a través de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), regulada en la Ley 2/1997, de 13 de marzo, configurada como un organismo de carácter multilateral. Se trata de una norma que sustituyó a un acuerdo político previo, el «Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», de 29 de octubre de 1992. En dicha Conferencia se alcanzaron diversos acuerdos: 1) Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, publicado en el BOE el 22 de marzo de 1995. En dicho acuerdo se establecen los principios generales de colaboración y se determina la participación autonómica en las fases ascendente y descendente. 2) Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 11 de diciembre de 1997. 3) Acuerdo por el que se articula una representación autonómica en la delegación española ante los Comités y grupos de trabajo de la Comisión europea, de marzo de 1997. En el 2003 este acuerdo se completó con la adopción, en el seno de la Conferencia, de unas «Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión Europea» y de unas «Normas para el intercambio de información sobre el proceso de participación de funcionarios de Comunidades Autónomas en Comités de la Comisión». 4) Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la representación permanente de España ante la Unión Europea (REPER) y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre del 2004. 5) Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre del 2004, que supone la incorporación a la delegación española de un miembro de un Consejo de Gobierno autonómico que represente al conjunto de las Comunidades Autónomas en los asuntos que afecten a sus competencias.

Al ser la Unión Europea una unión de Estados y no de entidades subestatales, y al no estar definido en nuestro ordenamiento constitucional un marco unitario de participación de éstas en las decisiones de aquéllas, puede resultar jurídicamente difícil, e incluso en cierta medida irrelevante, el que los Estatutos de Autonomía traten de definir ese marco desde posiciones unilaterales. A este respecto, los diferentes Estatutos de Autonomía, que anteriormente no contenían ninguna regulación normativa en relación con esta cuestión, han efectuado una regulación diferenciada.

a) Participación en las diferentes instancias gubernamentales de la Unión

La participación regional en los asuntos europeos es una cuestión interna de cada Estado, aunque se constata el papel que las regiones desempeñan en la aplicación de las políticas comunitarias, careciendo de presencia autónoma en la Unión. De este modo se producirá un reconocimiento del hecho regional,

aunque sea de carácter indirecto y sin ninguna consecuencia jurídica directa, y su participación institucional a través del Comité de las Regiones. Mayor significado tiene el reconocimiento de las mismas en el ámbito de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y en algunos reconocimientos específicos en la Parte III, como puede ser el caso de los Länder alemanes y de las regiones ultraperiféricas.

En nuestro país, hasta la VI Legislatura no comienzan a arbitrarse medidas al respecto. Así, tras el pacto de gobierno suscrito entre el PP y CIU, se inicia un proceso en el cual existe una participación indirecta, a través del Consejero para Asuntos Autonómicos integrado en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER), y otra directa, a través de los Grupos de trabajo de la propia Comisión. Posteriormente, tras las elecciones generales del 2004, se produce un cambio sustantivo con la presencia directa en las reuniones del Consejo de Ministros. En suma, la participación de las regiones puede producirse en las siguientes instancias de la Unión Europea:

a) En el Consejo de Ministros.

b) En la emisión del dictamen por los Parlamentos regionales, y a través del Parlamento nacional respectivo, en el procedimiento de alerta rápida.

c) La posibilidad de interponer recursos ante el Tribunal de Justicia, siempre a través del Estado respectivo del que forman parte, especialmente en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

d) La posibilidad de que la Comisión consulte a las regiones sobre las iniciativas y actuaciones que pretenda realizar.

e) La continuidad del Comité de las Regiones como cauce de participación regional institucionalizada, produciéndose una ampliación de las facultades del mismos (la posibilidad de acceder al Tribunal de Justicia), aunque continúa manteniendo un carácter consultivo.

En 1988 la Comisión Europea procede a la creación del Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales. En el Tratado de Maastricht se procede a su institucionalización como órgano consultivo del Consejo y de la Comisión en una serie de materias (cohesión económica y social, salud pública, redes transeuropeas de transportes, energía y telecomunicaciones, educación, juventud y cultura).

b) Participación en la fase ascendente de elaboración de la normativa comunitaria

Este aspecto, el principio de autonomía institucional juega a favor de los Estados miembros, quienes son los competentes para tomar las decisiones

correspondientes. A estos efectos, se han establecido diferentes mecanismos de participación, que a veces se han reflejado en las propias Constituciones. Así, habría que citar la reforma de la Ley Fundamental de Bonn en 1992, estableciendo que los Länder participarán en los asuntos europeos a través del Bundesrat (art. 23); la modificación de la Constitución de Austria en 1994 [art. 23.c), d) y e)], antes incluso de su ingreso en la Unión; e Italia mediante la reforma constitucional de 18 de octubre del 2001 (art. 117).

En un primer momento, la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos se fundamenta en el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de 30 de noviembre de 1994, que la canaliza a través de las Conferencias Sectoriales, creándose una Conferencia específica para asuntos europeos, sistema éste que ha dejado mucho que desear. En efecto, dicho Acuerdo, que extiende su ámbito de aplicación tanto a la fase ascendente como descendente, se limita a crear un procedimiento marco de cooperación que cada Conferencia sectorial deberá aplicar y proceder a su desarrollo, exigiéndose una posición autonómica común, que exige el criterio de la unanimidad, cuando se vean afectadas sus competencias exclusivas. Por otro lado, una vez alcanzada esa posición autonómica común, ésta carece de carácter vinculante.

Posteriormente, los Acuerdos de 9 de diciembre del 2004, adoptados en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, han supuesto un paso adelante significativo. Los Acuerdos prevén la participación de las Comunidades en el Consejo de Ministros, a través de la designación de un representante autonómico, que ostenta la representación de todas las Comunidades Autónomas y que se integra en la delegación española, y de un responsable técnico. Los Consejos afectados son empleo, política social, sanidad y consumidores; agricultura y pesca; medio ambiente, y educación, juventud y cultura. Asimismo, la participación autonómica también se produce en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, en la cual se integran los funcionarios propuestos por las Comunidades Autónomas, a través de la CARCE, por un período de tres años, renovable anualmente. Finalmente, los Acuerdos del 2004 permiten la participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo, especialmente cuando se trata de reuniones preparatorias de los mismos. En todos los casos, los representantes autonómicos lo son de todas las Comunidades Autónomas, y su designación se produce por común acuerdo de todas ellas y se integran en la delegación española correspondiente.

Por lo que se refiere a las regulaciones estatutarias, el contenido de esta cuestión resulta harto problemática, pues debe efectuarse de forma general, a través del correspondiente acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y no de forma singularizada en cada Estatuto de Autonomía, pues ello puede dar lugar a asimetrías disfuncionales, a relaciones de bilateralidad innecesarias, y a normas estatutarias sin contenido jurídico alguno.

c) Participación en la fase descendente de aplicación del Derecho comunitario

El llamado principio de autonomía institucional ha permitido que las regiones europeas puedan conservar sus competencias de ejecución, pues la Unión no se pronuncia sobre que instancia interna de los Estados miembros debe ejecutar el Derecho comunitario. Ello implica que será el órgano competente según las reglas internas de distribución competencial. Así lo ha entendido nuestra jurisprudencia constitucional, cuando señala que «*la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según el derecho interno*» (STC 252/1988), aunque en la práctica la existencia de los títulos competenciales transversales del Estado haya hecho que sea éste, y no las Comunidades Autónomas, el verdadero titular en la ejecución del Derecho comunitario. Así, la STC 76/1992 ha entendido que corresponde al Estado, en virtud de sus títulos competenciales, el desarrollo del Derecho comunitario «*cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los reglamentos*». Es decir, aunque el Derecho comunitario no es un título específico que permita el apoderamiento de la competencia por parte del Estado (SSTC 252/1988, 79/1992, 117/1992, 80/1983, entre otras muchas), sino que la ejecución del mismo puede realizarse por la Comunidad Autónoma en función de su ámbito material concreto, lo cierto es que, con ello, se produce una drástica reducción de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en la ejecución del Derecho comunitario, pues éstas no podrán hacerlo directamente sino que deberán esperar a que se produzca la intervención estatal correspondiente. Únicamente, en el caso de que ésta no exista en el plazo establecido por la normativa comunitaria, podrá entonces desplegar todos sus efectos la capacidad normativa directa de ejecución de las Comunidades Autónomas.

Posiblemente, esta posición restrictiva de nuestra jurisprudencia constitucional encuentra parte de su razón de ser en el hecho de que el Estado es el único responsable ante las instancias europeas, tal y como ha mantenido de forma constante el Tribunal de Justicia y, de igual modo, nuestra jurisprudencia constitucional (STC 44/1982). Esta misma interpretación es la que permite la actual redacción del artículo 93 CE, que habilita al Estado para ejercer poderes de vigilancia y de control sobre el proceso de ejecución autonómica (STC 252/1988), aunque ello no puede nunca suponer una sustitución preventiva de las competencias de desarrollo y ejecución atribuidas a las Comunidades Autónomas (STC 180/1993). Como consecuencia de esta responsabilidad única del Estado, existe el llamado recurso por incumplimiento, cuya interposición corresponde a la Comisión, y que puede desembocar en una condena al Estado miembro, que puede consistir en una multa o el reconocimiento del derecho de los particulares perjudicados a ser indemnizados (Sentencia del Tribunal de Justicia Francovich, de 19 de noviembre de 1991).

En esta cuestión se plantea el importante problema, cuando las Comunidades Autónomas tratan de adoptar directamente la legislación europea, y ésta establece una legislación que sustituye a la legislación básica estatal, tal como hacen algunos Estatutos de Autonomía (Cataluña, Andalucía, Baleares, etc.).

Como era de esperar, los Estatutos de Autonomía han regulado esta cuestión, incorporando, en líneas generales, la doctrina establecida por nuestro Tribunal Constitucional. Así, establecen la regla general que les reconoce la competencia para desarrollar, aplicar y ejecutar, dentro del ámbito competencial propio, el Derecho comunitario, ejerciendo facultades de desarrollo y ejecución. El problema es que su competencia está en función de la existencia de una legislación básica estatal, que posteriormente podrán desarrollar normativamente, pudiendo únicamente proceder a un desarrollo directo del Derecho de la Unión cuando no exista esa normativa básica estatal en los términos establecidos por nuestra jurisprudencia constitucional.

d) Participación en la obtención de fondos estructurales comunitarios

Resulta absolutamente evidente que el derecho comunitario reconoce el principio de la doble legitimidad de los Estados y de los ciudadanos, lo cual implica que la misma continúa siendo una Unión de Estados. Las regiones europeas participan en la llamada fase descendente, a través de la ejecución y aplicación del Derecho de la Unión, y deben, en buena lógica jurídica y democrática, participar en la fase ascendente, es decir, en el proceso de elaboración del mismo. Lógicamente, esta participación de las Comunidades Autónomas ha de respetar el principio de unidad de acción exterior no pudiendo suponer la total anulación de la vertiente exterior de los entes territoriales. Así lo señaló la STC 165/1994, de 26 de mayo, entendiendo que el término relaciones internacionales del artículo 149.1.3 CE no puede ser equiparado con toda actividad que posea una proyección internacional, y que la reserva exclusiva a favor del Estado comprendía las relaciones entre sujetos de Derecho internacional regidas por el mismo, no pudiendo las Comunidades Autónomas vincularse por medio de Tratados, ni llevar a cabo actividades que generen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, ni interferir la política exterior del Estado ni llevar a cabo actividades que puedan generar responsabilidad del Estado frente a otros Estados u organizaciones internacionales.

Aunque el debate sobre el reconocimiento de las regiones en la Unión Europea es ya antiguo, la cuestión está lejos de haber quedado definitivamente resuelta. Los primeros pasos hacia la participación de las regiones en el sistema institucional comunitario se dieron en el marco de la política regional. Esta política comunitaria se inició en los años sesenta y, tras la primera ampliación de las Comunidades, se creó en 1975 el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Comité de Política Regional, como órgano consultivo de la Comisión. En esta primera etapa, sin embargo, no se va a reconocer ningún papel a las

regiones. La reglamentación comunitaria sobre fondos estructurales adoptada en 1988 someterá las intervenciones de dichos fondos, entre ellos el FEDER, a varios principios, de los cuales interesa resaltar el principio de cooperación (o «partenariado»). Conforme al mismo, la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones debía realizarse en estrecha cooperación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a escala nacional, regional o local. De esta forma, las regiones hacen su aparición en los Planes de Desarrollo, en la definición de los Marcos Comunitarios de Apoyo, en los Programas Operativos y en los Comités de Seguimiento creados por cada programa. La reforma de 1988 daría lugar, por otra parte, a la sustitución del Comité de Política Regional por el Comité para el Desarrollo y la Reconversión de las Regiones, de composición y funciones similares al anterior, si bien algunos Estados miembros (Alemania, Bélgica) incluirían en sus delegaciones a representantes regionales. No obstante, unos meses antes de que entrara en vigor la reforma y al calor del principio del «partenariado», la Comisión creó el Consejo Consultivo de Entes Locales y Regionales. Este Consejo nacía como un órgano adscrito a los servicios de la Comisión (a la entonces DG XVI) al que estos solicitarían dictámenes consultivos en relación con la política regional y, en general, sobre las implicaciones regionales y locales de cualquier política comunitaria.

La creación del Consejo Consultivo tuvo, sin duda, una gran relevancia para las regiones, pero resultaba a todas luces insuficiente teniendo en cuenta, en particular, la creciente incidencia de las políticas comunitarias –no sólo de la política regional– en la esfera de competencias e intereses de aquéllas. En este sentido se manifestaría la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), en una resolución aprobada el 6 de diciembre de 1990, dirigida al Consejo Europeo que iba a celebrarse en Roma los días 14 y 15 del mismo mes, y en la que se acordaría la convocatoria de Conferencias Intergubernamentales que desembocaron en la cumbre de Maastricht. En dicha resolución, la ARE solicitaba, en consecuencia, la creación, en una primera etapa, de un órgano independiente de representación de las regiones que participase en el proceso decisorio comunitario con funciones consultivas y, a medio plazo, la institución de una Cámara regional. A pesar de las reticencias de algunos Estados miembros, el Consejo Europeo de Roma de 1990 (Roma I) acordó que la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política tomase en consideración los intereses particulares de las regiones con vistas a reforzar la legitimidad democrática.

Iniciada la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política a finales de 1990, los Estados miembros se debaten entre dos posibilidades. Algunos (Alemania, España), defienden la necesidad de dotar a la Comunidad Europea de un órgano regional independiente, iniciativa que recibe el apoyo de la Comisión y del Parlamento europeo. Otros Estados, en cambio, se decantan por la creación de un Comité Regional en el seno del Consejo Económico y Social, como «mal menor» y ante la necesidad de dar una satisfacción a los primeros. La primera

opción fue finalmente acogida por el Tratado de la Unión Europea, siguiendo los términos de la propuesta que presentó la Comisión. Nacía así el Comité de las Regiones, como un órgano separado del Comité Económico y Social (CES), aunque inspirado en el modelo de éste y con el que compartiría, en una primera etapa, su estructura organizativa común.

La singularidad de la UE frente a las organizaciones internacionales también se aborda en los diferentes procesos de reformas estatuarias, donde generalmente se contempla la diferenciación entre las relaciones con la Unión Europea y acción exterior de las Comunidades Autónomas.

El **Estatuto de la Comunidad Valenciana** dedica el Título VI, compuesto por un solo precepto, el 61, a las relaciones con la Unión Europea, estableciendo lo siguiente:

a) La existencia de una Delegación en Bruselas, concebida como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales.

b) La creación del Organismo de Promoción de la Comunidad Valenciana, a fin de potenciar la presencia de las empresas valencianas y que no parece limitarse únicamente a los países miembros de la Unión Europea.

c) La asunción de determinadas competencias, sin perjuicio de la legislación del Estado, entre las cuales habría que mencionar las siguientes:

> 1) La participación en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad.
>
> 2) Su presencia y participación en todos los procesos que el Estado establezca para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén afectadas sus competencias propias, y ser oído en cuantos asuntos le afecten directa o indirectamente, aunque no sean de su competencia.
>
> 3) El Presidente de la Generalitat es el representante de la Comunidad en el Comité de las Regiones.
>
> 4) Asunción de competencias exclusivas para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias.
>
> 5) Participación en el ámbito de la Asociación Euromediterránea, así como en organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional. No obstante, como señala Juste Ruiz «*Desde una perspectiva interna o nacional, la pertenencia y participación de la Generalitat en*

organizaciones regionales "supranacionales" resulta jurídicamente imposible. La pertenencia a este tipo de organizaciones implica, utilizando la terminología del art. 93 CE, la atribución a las mismas de competencias derivadas de la Constitución. Por ello resulta palmario que se trata de una posibilidad que está constitucionalmente vedada a nuestras Comunidades Autónomas, que no pueden disponer individualmente del patrimonio constitucional colectivo. (...) La participación de la Generalitat en organizaciones internacionales "supranacionales", que por definición ejercen competencias normativas que gozan de primacía en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, resulta por lo tanto constitucional y estatutariamente inviable».

6) Creación, mediante ley, del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órgano consultivo que no forma parte como institución de la Generalitat Valenciana, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunidad Valenciana.

El **Estatuto de Cataluña** contiene referencias en su Preámbulo a la Unión Europea, entendiendo que se trata de una entidad «incardinada en Europa» y que «a través del Estado participa en la construcción del proyecto político de la Unión Europea, cuyos valores y objetivos comparte». Con ello, se trata de desdramatizar el significado del principio de bilateralidad que se recoge a lo largo de todo el texto estatutario. Asimismo, el artículo 3.1, al definir el marco político, en su apartado 2, con una redacción intencionadamente contraria a lo dispuesto en el párrafo anterior, señala lo siguiente: «Cataluña tiene en el Estado español y en la Unión Europea su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los mismos». Posteriormente, regula esta problemática en el Capítulo II del Título V, alguno de cuyos preceptos experimentó modificaciones importantes en el proceso de tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, y posteriormente han sido plenamente avalados por la STC 31/2010 (FFJJ 118-124) que desestima todas las impugnaciones presentadas, con arreglo a las siguientes características:

a) La primera impugnación se dirige contra su precepto de cabecera, el art. 184 EAC, que, bajo la rúbrica "Disposición General", prescribe que "[l]a Generalitat participa, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña." Para los recurrentes el precepto contemplaba de una manera excesivamente amplia la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea, al utilizar como criterio de conexión, además de el de las competencias autonómicas, los "intereses de Cataluña", noción esta que a su juicio, distinta y de mayor amplitud que la de

competencias de la Comunidad Autónoma, lo que desborda el marco constitucional. En la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 118), el Tribunal Constitucional estimó que «*La noción de "intereses" con la perspectiva de la organización territorial del Estado no sólo no es inapropiada, sino absolutamente irreprochable en términos constitucionales, como revela la simple lectura del art. 137 CE, y además, como el Abogado del Estado pone de manifiesto en su escrito de alegaciones, este Tribunal ha vinculado las nociones de intereses y competencias de las Comunidades Autónomas, al enmarcar aquéllos las competencias y definir éstas, a su vez, los intereses (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), lo que revela la interrelación entre el ámbito competencial y los intereses de las Comunidades Autónomas*». Además considera que «*(...) es necesario advertir, de un lado, la condición del art. 184 EAC de disposición general del capítulo II, por lo que debe tenerse presente al enjuiciar el resto de los artículos que forman parte de este capítulo. De otro, que la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña tendrá lugar "en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado". Ello supone que, al margen de las genéricas previsiones del Estatuto sobre dicha participación contenidas en los preceptos que forman parte de aquel Capítulo, a algunas de las cuales nos referiremos con ocasión de su impugnación, es a la legislación del Estado a la que corresponde libremente determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación (...)*». Por lo que desestima la impugnación del art. 184 EAC.

b) Participación en los Tratados de la Unión Europea (art. 185), debiendo la Generalitat ser informada al respecto, y pudiendo dirigir la observaciones que estime convenientes. Asimismo, el Gobierno del Estado puede incorporar representantes de la Generalitat que participen en dichos procesos. Sobre este particular, la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 119) consideró que "*Por lo demás, como este Tribunal ha afirmado reiteradamente, aunque el ius contrahendi es una competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.3 CE, nuestra Constitución no impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte en relación con los tratados internacionales, condición de la que participan los tratados de la Unión Europea. Así, hemos admitido que las Comunidades Autónomas puedan ejercer ciertas facultades limitadas respecto al proceso de elaboración de los tratados (capacidad de instar su celebración, recepción de información, entre otras) siempre que no pongan en cuestión las competencias del Estado para su celebración y formalización (STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4). El precepto ahora examinado responde, como ya se ha dicho más atrás, al mismo criterio, ya que los derechos a la información y a presentar observaciones que en él se recogen están desprovistos de efectos lesivos para la competencia estatal derivada del art. 149.1.3 CE (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 8) y, de acuerdo con la previsión del art. 184 EAC, la participación de la Generalitat se vincula a que se encuentren implicados las competencias o los intereses de Cataluña. Ni el contenido del precepto penetra en la reserva estatal del art. 149.1.3 CE, pues, exclusivamente al Estado compete la revisión, suscripción*

y ratificación de los tratados de la Unión Europea, ni cabe vislumbrar vulneración alguna del art. 93 CE, fundamento último de nuestra incorporación al proceso de integración europea y de nuestra vinculación al Derecho comunitario, al que in extenso nos hemos referido en la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre".

c) Participación en la formación de las posiciones del Estado (art. 186), especialmente ante el Consejo de Ministros. Esta participación se debe articular de forma bilateral cuando le afecte exclusivamente, lo que no impide las facultades de audiencia y la posibilidad de dirigir observaciones y propuestas.

Ninguna tacha de inconstitucionalidad apreció el Tribunal Constitucional en este precepto. Como señala la STC 31/2010 (FJ 120) "*el precepto prevé la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea respecto a asuntos relacionados, como no podía ser de otro modo, con las competencias o los intereses de la Cataluña, lo que obviamente no supone ni puede significar que se atribuya la Comunidad Autónoma una participación unilateral en la formación de dichas posiciones, excluyente de la participación de otras Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las competencias o intereses de éstas. Más aún, hemos dicho que cuando el Estado asuma compromisos con la Unión Europea debe contar con el máximo consenso posible de las Comunidades Autónomas (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 10). En fin, la participación a la que se refiere el art. 186.1 EAC ha de tener lugar en los términos que se establecen en el propio Estatuto de Autonomía y en la legislación sobre la materia, que no puede ser otra que la que el Estado establezca al amparo de las diferentes competencias que le atribuye el art. 149.1 CE y que se corresponden con las diferentes políticas comunitarias, al tratarse, precisamente, del proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea*".

En cuanto a la participación de la Generalitat "*de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afecten exclusivamente*", mientras que "[e]*n los demás casos, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan*" (art. 186.2), el Tribunal estima que "*El precepto enuncia de manera general y abstracta la forma y los procedimientos a través de los que se articula la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado atendiendo al criterio de que los asuntos europeos le afectan o no exclusivamente, tratándose en el primer caso de una participación de forma bilateral y llevándose a cabo en el segundo a través de procedimientos multilaterales. En principio, no puede formularse ninguna objeción constitucional a que en el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recoja, con la generalidad y abstracción con que lo hace el art. 186.2 EAC, una proclamación tan genérica sobre la forma de participación de ésta en el proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea en los asuntos que le afecten, atendiendo a los criterios de exclusividad o no de esa afección, dada la relevancia de las actuaciones de las instituciones europeas en el ejercicio*

de las competencias de las Comunidades Autónomas y el interés de éstas en dichas actuaciones, siendo evidentemente al legislador estatal a quien compete concretar los supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación (...)".

Tampoco el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es sede normativa impertinente para calificar de determinante la posición expresada por la Generalitat para la formación de la posición estatal "si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña". Dos condiciones que no son alternativas, o separables, sino acumulativas, es decir, que han de darse unidas necesariamente. De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda del Estatuto, (...) la posición de la Generalitat, pese a su definición como determinante, no vincula al Estado, que puede libremente acogerla o no, si bien debe motivar, en su caso, el no acogimiento de la posición autonómica ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, configurándose la exteriorización por el Estado de su discrepancia con aquella posición determinante como un mecanismo de colaboración y cooperación en un supuesto en el que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses de la Comunidad Autónoma. Y, en fin, el carácter no vinculante de esta posición definida como determinante excluye la supuesta imposibilidad, a la que se alude en la demanda, de que el Estado pueda fijar y hacer valer su posición, en caso de que, generalizada esta previsión estatutaria, dos o más Comunidades Autónomas mantuviesen posiciones divergentes.

Finalmente, y en cuanto a que "[e]l Estado informará a la Generalitat de forma completa y actualizada sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la Unión Europea. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes sobre dichas iniciativas y propuestas (186.4)". El Tribunal considera que el citado precepto "*recoge un mecanismo de información del Estado a la Generalitat y la facultad del Gobierno y del Parlamento de Cataluña de formular propuestas y observaciones que claramente se perfilan, uno y otra, como manifestaciones del principio de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en asuntos, como los europeos, en que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses autonómicos. Por lo demás, ninguna objeción cabe hacer, como venimos sosteniendo respecto a preceptos de similar tenor, a la inclusión de previsiones de esta índole en el Estatuto de Autonomía*".

d) Participación en instituciones y organismos europeos (art. 187), siempre que se trate de asuntos de la competencia legislativa de la Generalitat, pudiendo establecer relaciones con el Parlamento europeo en ámbitos de interés común.

La STC 31/2010 (FJ 121) consideró que "*No existe obstáculo, en principio, para que en el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la*

Comunidad Autónoma, se recojan unas previsiones como las ahora impugnadas en las que se habilita con carácter general o, como las califican los propios recurrentes, en las que se hace una referencia genérica a la participación de la Comunidad Autónoma dentro de las delegaciones estatales en las instituciones y organismos europeos que se mencionan o a la participación en el proceso de designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión Europea, dado el interés de las Comunidades Autónomas en la actividad que lleven a cabo aquellas instituciones y organismos. Ahora bien, (...) es al Estado al que, en el ejercicio de la competencia reservada ex art. 149.1.3 CE, le corresponde determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de las participaciones indicadas en el precepto estatutario, participaciones que, además, no pueden privar al Estado de sus exclusivas facultades de decisión en este ámbito. Preservadas, pues, en todo caso estas facultades decisorias del Estado, se desvanecen, por sí, los reparos que ven en las previsiones del art. 187 EAC un impedimento a la ordenada concurrencia con otras Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía pudieran resultar de igual, similar o diverso contenido en esta materia.

Por lo demás, en relación con la participación de la Generalitat prevista en el art. 187.1 y 2 EAC, el precepto en modo alguno otorga al representante de la Generalitat un status diplomático, ni, teniendo lugar aquella participación siempre en el seno de las delegaciones españolas, cabe apreciar una vulneración del art. 149.1.3 CE porque la Generalitat pueda ejercer, como se contempla en el art. 187.2 EAC, y, de acuerdo en todo caso con la normativa estatal, la representación y la presidencia españolas de los órganos europeos, a los que el precepto se refiere, esto es, por remisión al art. 187.1 EAC, los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión".

e) Participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (art. 188), cuando las propuestas legislativas europeas afecten a las competencias de la Generalitat.

En la STC 31/2010, (FJ 122) el Tribunal estimó que "*dicha participación, que resulta coherente, por lo demás, con el sistema constitucional de distribución territorial del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al venir determinada por la afectación de las competencias a la Generalitat, el precepto en su tenor ni cuestiona que al Estado le corresponda el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, al habilitar exclusivamente la participación del Parlamento de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de control de estos principios, ni niega, como reconocen las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, la capacidad de intervención que en este ámbito ostenta el legislador estatal*".

f) Desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea (art. 189), siempre dentro del ámbito de sus competencias, pudiendo adoptar la legislación de

desarrollo que sustituye a la normativa básica del Estado. La STC 31/2010 (FJ 123) desestimó la impugnación del art. 189.2 y 3 EAC. El Estatuto de Cataluña ha previsto como novedad en el art. 189. 2 EAC que "[s]i la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las Comunidades Autónomas competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas. La Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo". Para el Tribunal, "*El precepto parte del reconocimiento de la competencia del Estado para la adopción de medidas internas en ejecución del Derecho europeo cuando aquéllas tengan un alcance superior al del territorio de Cataluña y las Comunidades Autónomas competentes no las puedan adoptar en sus respectivos ámbitos territoriales a través de mecanismos de colaboración y cooperación. Para estos casos, por incidir y afectar las medidas a adoptar por el Estado en las competencias autonómicas, el precepto se limita a contemplar unas medidas o instrumentos de colaboración –consulta a la Generalitat, su participación en los órganos estatales que deban adoptar aquellas medidas o, si esto no fuera posible, informe previo, pero no vinculante, de la Comunidad Autónoma– que ni impiden ni menoscaban el ejercicio de la competencia estatal. En todo caso, en cuanto a la posible participación en órganos estatales hemos de recordar, (...) que dicha participación, que no puede producirse en órganos de carácter decisorio, ha de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los órganos del Estado*".

De otra parte, el art. 189.3 EAC dispone que "[e]n caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas." En este sentido, el Tribunal estima que, "*De acuerdo con una reiterada y conocida doctrina constitucional (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), no existe razón alguna para objetar que la Comunidad Autónoma ejecute el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, tal como dispone con carácter general el art. 189.1 EAC, y, en consecuencia, tampoco, en principio, para que pueda adoptar, cuando ello sea posible, legislación de desarrollo a partir de una legislación europea que sustituya a la normativa básica del Estado en una materia. Ahora bien, una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada, pues, como señala el Abogado del Estado, la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no modifica constitutivamente la competencia constitucional estatal de emanación de bases*".

g) Gestión de fondos europeos (art. 190).

h) Acciones ante el Tribunal de Justicia (art. 191), pudiendo instar al Gobierno del Estado, cuya negativa deberá ser motivada. En este sentido, hay que recordar que el Tribunal de Justicia comunitario en la STJCE de 21 de marzo de 1997, Región Valona c. Comisión, ha negado el acceso directo de las regiones ante el Tribunal, especialmente para el ejercicio de las acciones de anulación.

La STC 31/2010 (FJ 124) consideró que "*En cualquier caso, la lectura del precepto permite afirmar que el art. 191.1 EAC, lejos de sortear las reglas de legitimación para acudir ante el TJCE establecidas por el Derecho Comunitario, se remite a ellas de forma clara y precisa, limitándose a reconocer el derecho de la Generalitat a acceder al TJCE en los casos en los que el Derecho comunitario lo permita, lo que, por lo demás, no pone de ningún modo en cuestión la legitimación que pudiera corresponder al Estado, así como la subordinación a la legislación del Estado que pudiera incidir en la posición de las Comunidades Autónomas ante cualquier institución comunitaria europea*".

i) Delegación propia ante la Unión Europea (art. 192) para la defensa de sus intereses, habiendo desaparecido en el proceso de tramitación parlamentaria, el establecimiento de una circunscripción electoral para las elecciones al Parlamento europeo, que figuraba en el antiguo artículo 193 del texto aprobado por el Parlamento de Cataluña.

El **Estatuto de Andalucía**, al igual que el catalán, aunque de forma menos radical, contiene ya en su artículo 1.1 una mención a la Unión Europea, configurada «como ámbito de referencia de los poderes de la Comunidad Autónoma que asume sus valores y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por el respeto de los derechos de los ciudadanos europeos». Posteriormente, el Capítulo III del Título IX regula las relaciones con las instituciones de la Unión Europea, dentro del marco de la legislación del Estado (art. 230), con arreglo a las siguientes características, semejantes a las del Estatuto catalán:

a) Participación en la formulación de la voluntad del Estado, en los asuntos relativos a sus competencias e intereses, participando de forma bilateral cuando le afecten exclusivamente. Pero además, al igual que el Estatuto catalán, señala que "la posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado" (art. 231).

b) Participación en las decisiones de la Unión Europea (art. 232), directamente o través de la representación del Estado.

c) Deber del Estado de informar a la Junta de Andalucía de las iniciativas, propuestas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, según lo establecido en la normativa estatal. A estos efectos, la Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes (art. 233).

d) Participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, y ante los organismos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión, cuando se trate de asuntos de su competencia legislativa, pudiendo, en el caso de competencias exclusivas, ejercer la representación y presidencia de estos órganos. Es inconstitucional pues exige la modificación de la Ley del Gobierno, que sólo la atribuye a los Ministros y Secretarios de Estado. Asimismo, puede designar miembros en la representación permanente de España y representantes en el Comité de las Regiones (art. 234).

e) Desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea, de conformidad con lo establecido en una ley del Parlamento andaluz, pudiendo adoptar la legislación de desarrollo cuando la legislación europea sustituye a la legislación básica del Estado, al igual que en el Estatuto catalán (art. 235).

f) Establecimiento de una delegación permanente de la Junta de Andalucía, como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses (art. 236).

g) Necesaria consulta al Parlamento andaluz en relación con los principios de proporcionalidad y subsidiariedad (art. 237).

h) Acceso al Tribunal de Justicia. Así, la Junta de Andalucía interviene en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado, también tendrá acceso al mismo si así lo establece la legislación comunitaria. Por otra parte, y en el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma (art. 238).

i) Relaciones con las regiones europeas (art. 239).

El **Estatuto de Baleares** reconoce con carácter general en el art. 106 el derecho de la Comunidad Autónoma de Baleares a participar en los asuntos relacionados con la UE que afecten a sus competencias e intereses en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, en la Constitución y en la legislación del Estado. También se refiere a las relaciones con la Unión Europea a través de las siguientes cuestiones:

a) Puede establecer delegaciones u oficinas de representación ante la Unión Europea para mejorar el ejercicio de sus competencias y promover adecuadamente sus intereses (art.107). Este artículo, que no figuraba en la propuesta de reforma del Estatuto aprobada por el Parlamento de Baleares, recoge una realidad ya existente, después de la STC 165/1994, de 26 de marzo, que resolvía el conflicto positivo de competencias entre el Gobierno de la Nación y del País Vasco, y que en Baleares se iniciaría con la creación el 20 de marzo de 1996 de la oficina del consorcio Centre Balears Europa en Bruselas.

a) Información en las negociaciones relativas a las modificaciones y revisiones de los Tratados originarios y fundacionales, y participación a través de la delegación española de acuerdo con los mecanismos multilaterales internos que se establezcan entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 108). No obstante, y pese a la existencia de este artículo, el Estado no informó a la Comunidad Autónoma de los trabajos de la Conferencia intergubernamental para la redacción de un nuevo Tratado que sustituyese al Tratado de Constitución Europea iniciados en julio de 2007, y que culminaría con la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Y es que actualmente no existe ningún acuerdo con el Estado que permita hacer efectivo el contenido del citado precepto estatutario.

b) El desarrollo y ejecución del Derecho comunitario en materias de su exclusiva competencia (art. 109). Cuando dicho desarrollo se produzca por ley estatal, «por el hecho de que la norma europea tenga un alcance superior al de la Comunidad Autónoma, ésta será consultada con carácter previo de acuerdo con los mecanismos internos de coordinación previstos en una ley estatal».

c) Participación en la formación de la posición española ante la Unión Europea (art. 110), siendo autónoma y específica si el asunto afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma y dentro de los procedimientos multilaterales, si afecta al conjunto de todas ellas. Además, el Estado debe tener especialmente en cuenta la posición expresada por la Comunidad Autónoma, y en cualquier caso, el Gobierno debe informar a la Comunidad Autónoma sobre la marcha de las negociaciones, sea cual sea la configuración de la materia competencial subyacente, exclusiva o concurrente.

d) Participación en la delegación española ante la Unión Europea (art. 111), especialmente ante el Consejo de Ministros y en los grupos de trabajo. Esa participación será directa cuando se vean afectadas especificidades propias de la Comunidad Autónoma. Este artículo recoge una realidad ya existente a raíz del acuerdo de 9 de diciembre de 2004 en el seno de la CARCE sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros, pero también introduce como novedad, cuando se trate de materias que afecten específicamente a la Comunidad Autónoma de Baleares, que ésta pueda acordar su participación en la delegación al margen de otras Comunidades Autónomas. En la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento balear, también se hacía referencia a la

participación en los comités de la Comisión. Este inciso sería finalmente eliminado en la redacción definitiva, sin tener en cuenta que en el seno de la CARCE se han adoptado diferentes acuerdos que han hecho posible la participación de las Comunidades Autónomas en los comités de la Comisión

e) Control del principio de subsidiariedad (art. 112), debiendo el Parlamento ser consultado por las Cortes Generales en los términos del «Tratado Constitucional de la Unión Europea».

f) Participación en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, (y no de la Unión Europea, con figura en el encabezamiento del artículo) en los términos establecidos por la legislación del Estado (art. 113). Así, debemos referirnos al Acuerdo de la CARCE de 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el TJCE (regula los recursos de anulación, incumplimiento e inactividad, las cuestiones prejudiciales y la solicitud de dictámenes al Tribunal de Justicia). Además, este artículo no reconoce una legitimación activa a la Comunidad Autónoma para participar directamente en los procedimientos que se planteen ante el TJCE, sino que el acceso al mismo está condicionado por la legislación comunitaria. Por otra parte, la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación vigente en la materia, podrá, en defensa de sus intereses, instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el TJCE. Resulta novedoso el que se mencione no sólo el derecho instar al Estado, sino también a las "instituciones legitimadas", debiendo en este caso entender que se refiere a instituciones comunitarias como la Comisión

g) gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, excepto aquellos cuyas competencias correspondan al Estado (art.115). Curiosamente, este artículo se encuentra fuera del capítulo que regula las relaciones con la Unión Europea, y se ubica dentro del que regula las relaciones con el Estado.

El **Estatuto de Aragón** dedica el Capítulo III del Título VII a esta cuestión, con arreglo a las siguientes características:

a) Participación en los asuntos relacionados con la Unión Europea, que afecten a sus competencias o sean de su interés, pudiendo establecer una delegación ante sus instituciones y órganos (art. 92).

b) Participación en la formación y aplicación del derecho de la Unión (art. 93), especialmente ante el Consejo de Ministros.

c) Participación en instituciones y organismos europeos (art. 94), de manera directa o en las delegaciones españolas.

d) Acciones ante el Tribunal de Justicia (art. 95).

El **Estatuto de Castilla y León** regula la participación de la Comunidad Autónoma en la formación y aplicación del Derecho de la Unión (art. 62), pudiendo dirigir al Gobierno y a las Cortes Generales las observaciones y propuestas que considere oportunas. Asimismo, las Cortes de Castilla y León participarán en el procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, aplicando y desarrollando el Derecho de la Unión en el ámbito de sus competencias, sin que ello suponga una modificación de la distribución interna de competencias establecida por la Constitución y el Estatuto.

También se regula la participación en las instituciones y órganos de la Comunidad Europea (art. 63), dentro de la representación del Estado español, pudiendo proponer representantes en el Comité de las Regiones. Finalmente, se crea una Delegación Permanente de la Comunidad ante la Unión Europea y la posibilidad de establecer acciones ante el Tribunal de Justicia, así como el establecimiento de relaciones de cooperación con las regiones europeas que compartan objetivos e intereses económicos, sociales y culturales, con especial referencia a las regiones de Portugal.

El **Estatuto de Extremadura** regula las relaciones con la Unión Europea dentro del capítulo III del Título V relativo a la acción exterior de Extremadura. Así, el art 70 establece que la Comunidad Autónoma de Extremadura estará representada y participará en las decisiones y políticas de la Unión Europea de acuerdo con los siguientes procedimientos:

a) El Estado informará a la Comunidad Autónoma de las iniciativas, propuestas, proyectos normativos y demás decisiones en tramitación en la Unión Europea cuando afecten a intereses o competencias de la Comunidad Autónoma.

b) La Comunidad Autónoma de Extremadura participará en la formación de las decisiones del Estado relativas a la Unión Europea, en el marco de los procedimientos multilaterales internos existentes.

c) De acuerdo con las normas del Estado, la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá formar parte de las delegaciones españolas en las instituciones de la Unión Europea que negocien asuntos de interés regional.

d) La Junta de Extremadura, en defensa del interés regional, instará de los órganos legitimados para ello el ejercicio de las acciones pertinentes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y podrá intervenir en los procedimientos que ante él se sustancien, de conformidad con los ordenamientos comunitario y español.

e) La Comunidad Autónoma mantendrá cauces de relación directa con las

instituciones de la Unión Europea y tendrá una oficina permanente encargada de las relaciones con las instituciones y órganos comunitarios en aquellas materias que afecten a los intereses de Extremadura.