

# **LAS RELACIONES ENTRE LA GENERALITAT DE CATALUÑA Y LA UE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CATALUNYA DEL 2006**

**Miquel Palomares Amat\***

Sumario. I. INTRODUCCIÓN. II. PRINCIPIOS GENERALES: EL RECONOCIMIENTO EXPRESO DEL DERECHO DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UE. III. LA PARTICIPACIÓN DE LA GENERALITAT EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO ESPAÑOL. IV. LA PARTICIPACIÓN EN LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO DE LA UE. V. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA GENERALITAT EN LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UE. VI. CONSIDERACIONES FINALES.

## **I. INTRODUCCIÓN.**

El objeto de este trabajo es el estudio de las disposiciones del Estatut de Autonomía de Cataluña del 2006<sup>1</sup> relativas a las relaciones entre la Generalitat y la Unión Europea. La hipótesis de la que parte este trabajo es la de comprobar si el Estatut comporta, tan sólo, una consolidación de la práctica existente en este marco o si, además, contiene el fundamento jurídico que permita, en un futuro, un desarrollo de dicha práctica.

Una primera observación que podría realizarse es la referente a la idoneidad de la regulación de las relaciones entre una Comunidad Autónoma y la UE a través de un instrumento jurídico que conforma el Estatuto de Autonomía de esa Comunidad Autónoma, sin que haya, un reconocimiento general en el seno de la Constitución española ni en el marco de la UE.

En este contexto, debe tenerse en cuenta, por lo que respecta al ordenamiento español, la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y su función constitucional en el marco del Estado español. Así, se ha señalado que la primera función constitucional de

---

\*

© Miquel Palomares Amat. Todos los derechos reservados.

<sup>1</sup> Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE nº 172, jueves 20 de julio de 2006, p. 27269; DOGC nº 4680, Dijous, 20 de juliol, del 2006.

los Estatutos es la de concretar y cerrar el modelo de organización territorial del poder, diseñado por la Constitución, en sus líneas maestras, pero abierto<sup>2</sup>. La segunda función constitucional de los Estatutos sería la de “formalizar el pacto político entre el territorio y el Estado en su conjunto, por el que el primero obtiene el reconocimiento y protección para sus hechos diferenciales, en el plano normativo superior del Estado constitucional (lo que sirve a lo autoidentificación de la nacionalidad), y participa en las grandes decisiones globales<sup>3</sup>”. Identificados de esta forma, los Estatutos de Autonomía son instrumentos jurídicos que forman parte de un sistema más general pero que al mismo tiempo contribuyen a completarlo y suponen, por tanto, un mecanismo de reconocimiento, protección y participación de la Comunidad Autónoma en el Estado.

Como es sabido, la Constitución española no contempla una referencia expresa a la UE. Aún cuando el artículo 93 de la Constitución española legitima, como cláusula genérica, la transferencia del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, este artículo se redactó pensando en la adhesión a unas Comunidades Europeas muy diferentes a la actual Unión Europea. Desde este punto de vista, a tenor de la evolución e intensidad del proceso de construcción europea, parecería adecuado jurídicamente que la Constitución española contemplase expresamente, en su articulado, el fundamento jurídico de la participación española en la construcción europea, sus consecuencias jurídicas e institucionales y los valores que habrían de presidir el proceso. Ello legitimaría, de una forma más precisa, la articulación jurídica y política entre el plano interno y el comunitario. Éste ha sido, además, el camino emprendido en Estados europeos, como Alemania o Francia, donde se han substituido las cláusulas constitucionales genéricas por otras que introducen expresas afirmaciones de pertenencia a la Unión y de compromiso con su progresivo desarrollo<sup>4</sup>.

Por lo que respecta a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la UE, También podría considerarse más adecuado jurídicamente la existencia de un reconocimiento expreso del derecho de las Comunidades Autónomas a participar en la creación y aplicación del Derecho en sede constitucional. A partir de dicho reconocimiento-que se fundamentaría en la lógica del sistema, la práctica y la jurisprudencia constitucional- las leyes estatales<sup>5</sup> y los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrían desarrollar los aspectos que dicha participación comportase.

---

<sup>2</sup> CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, p. 220.

<sup>3</sup> Ibid, p. 221.

<sup>4</sup> V. Las consideraciones en este sentido en PALOMARES AMAT, Miquel: “La UE, el Derecho comunitario y la Constitución española” en CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria (Coord): *La Constitución y el ordenamiento jurídico*. Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona, Atelier, Barcelona, 2005, p. 95.

<sup>5</sup> Dicha ley podría fundamentarse en el artículo 150.2 de la Constitución Española para el caso en que se contemplara una delegación de facultades de titularidad estatal.

En relación a la UE, no existe, en el actual momento de construcción europea, una previsión genérica y sistemática, en los Tratados constitutivos, sobre la participación general de las regiones con competencias legislativas en la creación y aplicación del Derecho comunitario, con la consecuencia de que la UE no se aparta de la premisa del Derecho internacional público según la cual la participación regional es una cuestión de orden constitucional interno<sup>6</sup>. La evolución de la UE y de su ordenamiento jurídico ha tenido un claro impacto en los sistemas jurídicos y políticos de los Estados miembros y, por tanto, también, en las entidades regionales dotadas de poderes legislativos. Este proceso ha generado un serie de problemas jurídicos- por ejemplo, la pérdida regional de poderes legislativos- y políticos que están en la base de las reivindicaciones regionales de una mayor participación en el proceso de integración europeo. El ordenamiento comunitario ha ido, tímida pero progresivamente, disponiendo un fundamento jurídico e institucional para la participación regional, como lo prueba la creación del Comité de las regiones o el reconocimiento del principio de autonomía regional en el Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa.

Dados los fundamentos jurídicos, escasos pero existentes, y la práctica de los Estados descentralizados de la UE, sería más idóneo, desde un punto de vista de técnica-jurídica, que los Tratados reconocieran, de forma expresa, la legitimidad de la participación de las regiones con poderes legislativos en la creación y aplicación del Derecho comunitario. Ello articularía de forma coherente el ordenamiento jurídico comunitario con los ordenamientos de los Estados miembros en este ámbito material.

Sin embargo, esta no parece ser la opción que están siguiendo tanto el legislador español como el comunitario, como lo reflejan, tanto los distintos proyectos de Estatutos de Autonomía que se vienen proponiendo así como el propio Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>7</sup>.

## **II. PRINCIPIOS GENERALES: EL RECONOCIMIENTO EXPRESO DEL DERECHO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UE**

Como es sabido, desde una perspectiva doctrinal, se ha venido reconociendo la necesidad de una acción exterior de las Comunidades Autónomas desde diversas ramas

---

<sup>6</sup> V. por ej, TRUYOL Y SERRA, Antonio: *Théorie du droit international public*, *RCADI*, T. 173, p. 321.

<sup>7</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E: "Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap a una presencia directa de les regions dins de la UE. *Autonomíes*, nº 29, nov. 2003, p. 187 y ss. PÉREZ MEDINA califica de "desalentadora" la valoración final sobre el tratamiento de la cuestión regional en el Proyecto de Tratado constitucional (PÉREZ MEDINA, J.M.: "Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de tratado constitucional de la UE", *RGDUE*, 2004 [www.iustel.com](http://www.iustel.com), p. 13).

jurídicas<sup>8</sup>. Asimismo, el Tribunal Constitucional Español ha admitido, expresamente, dicha actuación exterior de las Comunidades Autónomas con el límite del contenido estricto del concepto “relaciones internacionales” del artículo 149.1.3. de la Constitución española, concepto, éste, formado por los siguientes elementos: la capacidad para celebrar acuerdos internacionales, el derecho de legación y la responsabilidad internacional<sup>9</sup>. La práctica de la acción exterior autonómica se ha desarrollado, fundamentalmente, a través de las siguientes manifestaciones: los viajes de autoridades de las Comunidades Autónomas al extranjero; la creación de oficinas, con distintas finalidades, en terceros países y el establecimiento de acciones de cooperación con diversos actores y a través de diversos instrumentos<sup>10</sup>.

El Capítulo II del Título V (De las relaciones institucionales de la Generalitat) del Estatuto, titulado “Relaciones de la Generalitat con la UE”, tiene como finalidad reconocer, de forma expresa y por primera vez en un texto de esta naturaleza jurídica, el derecho de la Generalitat a participar en el marco de la creación y aplicación del Derecho de la UE. Esta participación es el principio general, recogido en el artículo 184, que fundamenta toda la posterior regulación. Los siguientes artículos se dedican a la previsión de los mecanismos para hacerla efectiva. Dicha participación viene condicionada, por un lado, por el marco legal que conforma el Estatuto y la legislación del Estado español y, por otro, por el hecho de que los asuntos europeos afecten a las competencias o intereses de Cataluña.

---

<sup>8</sup> V, por ej. REMIRO BROTONS, Antonio: “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza 1979, p. 361; BORRÁS RODRIGUEZ, Alegría: “Proyección exterior de las Comunidades Autónomas. *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*” Institut Estudis Autònòmics, Barcelona 1990; PAREJO ALFONSO, Luciano “La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la UE”, en PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (Dir): *La acción exterior y la comunitaria de los Lander, regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, no consta año, p. 90; ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: “Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap una presència directa de les regions de la UE”, *Autonomies*, nº 29, 2003; VILA COSTA, Blanca: “Propuestas para la inserción de las regiones en las instituciones europeas”, La integración de las regiones en Europa. Barcelona. Institut d’Estudis Autònòmics, p. 73, 1987; MANGAS MARTIN, Araceli: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1987. Sobre las disposiciones de Estatut de Catalunya del 2006 en materia de acción exterior v. por ej, PONS RÀFOLS, Xavier y SAGARRA TRIAS, Eduard: “La acción exterior de la Generalitat en la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Catalunya”, *Revista de estudios electrónicos*, 2006, www.reei.org

<sup>9</sup> “No cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en cuanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el artículo 149.1.3 o que perturben el ejercicio de las actividades que la integran” Sentencia del Tribunal Constitucional Español 165/1994 de 26 de mayo, BOE nº 151, 25 de junio de 1994.

<sup>10</sup> En cuanto a los instrumentos jurídicos utilizados son de difícil caracterización y han generado un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional: Sentencia 137/1989, de 20 de julio, BOE nº 190, 10 de agosto de 1989, relativa la comunicado de colaboración suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca. En opinión del Profesor FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE no se trata de “instrumentos de Derecho internacional ni generan responsabilidad del Estado”, FERNÁNDEZ CASADEVANTE, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2001, p. 199.

La noción de afectación al interés general o esencial de una entidad infraestatal, si bien se trata de un concepto jurídico indeterminado, existe en el marco del Derecho comparado<sup>11</sup>. La interpretación doctrinal de este concepto ha sido diversa. Así, por una parte, su recurso ha sido calificado como una “posición extrema<sup>12</sup>”. Por otra parte, se ha defendido que el recurso al concepto “intereses” permitiría extender la participación autonómica dadas las limitaciones que se derivan del sistema de competencias del Estado Autonómico: las escasas competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas así como las limitaciones derivadas de la legislación básica y competencias horizontales sobre las competencias compartidas<sup>13</sup>. En este orden de cosas, ciertos autores se han referido a la conveniencia de la utilización de los conceptos de “intereses principalmente afectados<sup>14</sup>” o “ponderación de intereses públicos implicados<sup>15</sup>” para dirimir, en casos concretos, conflictos de competencias genéricas.

Si bien es cierto que su recurso podría conducir a una expansión de las potencialidades de intervención jurídica de la Generalitat, también lo es que el carácter transversal y expansivo de la legislación comunitaria podría, quizás, justificar su recurso, completando el concepto, más preciso, de competencias. Su indeterminación jurídica, a diferencia del concepto de competencia, podría otorgar una cierta flexibilidad que haría

---

<sup>11</sup> Así, por ejemplo, el artículo 32.2 de la Constitución Alemana dispone que “antes de la conclusión de un tratado que afecte a los intereses específicos de un Land debe darse oportuna audiencia”. El artículo 10 de la Constitución austriaca dispone que “antes de que la Federación concierte tratados internacionales que exijan medidas de ejecución en el sentido del artículo 16 o que afecten de otro modo al ámbito de competencia autónoma de los estados regionales, deberá darse oportunidad a los Estados para que tomen posición”. Una circular posterior ha precisado los criterios del artículo 10.3. : a) tratados que, aun no necesitando medidas de ejecución, corresponden materialmente a la competencia legislativa o ejecutiva de los Lander; tratados sobre materias que, siendo competencia federal, se encuentran estrechamente imbricadas con competencias de los Lander;c) Tratados con un ámbito de aplicación interno territorialmente delimitado o de relevancia regional. V. PÉREZ TREMPES, Pablo.(coord.): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Europeas*, Madrid, Marcial Pons, 1999 (p. 91). En el caso español, como es sabido, el Tribunal Constitucional se ha referido al concepto de interés general como concreción de concepto de “bases” y cuya calificación debe reservarse al Estado.

<sup>12</sup> MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, José: “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario”, *RDCE* 2005, Septiembre- Diciembre, p 802

<sup>13</sup> CASTELLÀ, ANDREU,Josep Maria: “Projection et présence internationales des entités autonomes : le cas de l’Espagne », en NOREAU, Pierre Woehrling, José: *Appartenances, institutions et citoyenneté*, Wilson & Lafleur itée, 2005, p. 204. Este autor considera que en el caso de las nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) se hace necesario el recurso al concepto de “intereses” para asegurar una promoción de su carácter singular y diferenciado. Asimismo, el mencionado autor incide en el hecho de que esta argumentación podría fundamentarse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional por la cual se reconoce la capacidad de las Comunidades Autónomas para impugnar las leyes estatales con el criterio de la “afectación al ámbito propio de la autonomía (p. 193).

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos: “Problemas jurídicos de la adhesión de España a la CE” en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* 1984, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, p. 245

<sup>15</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano: *La participación*, op. cit, p. 104

especialmente idóneo su recurso en casos donde las competencias estuvieran inextricablemente interrelacionadas o que fuera particularmente difícil determinar quien sería el titular de dicha competencia. La noción de “afectación al interés general de un ente regional” podría erigirse como concepto jurídico que permitiera una asociación regional en aquellos casos en los que el ejercicio de la función legislativa por parte de los entes regionales viene condicionada por la actuación comunitaria. Al tratarse de un concepto jurídico indeterminado y carente, por tanto, de un contenido preciso, su concreción jurídica debe dejarse a la práctica administrativa y, en su caso, jurisprudencial. En todo caso, parece razonable que fuera la entidad regional la que valorara y determinara, en cada caso, cuando el interés general de un región estuviera implicado. La territorialidad de los efectos de una acción comunitaria explicaría que fueran las propias regiones quienes, por su proximidad a los ciudadanos, determinarían la existencia de estos intereses generales, atendiendo a sus necesidades colectivas tras una ponderación de los bienes jurídicos relevantes en cada caso.

El artículo 3.1 del Estatut proclama que las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional y se rigen por el principio según el cual la Generalitat es Estado, el principio de autonomía y los principios de multilateralidad y bilateralidad. Aunque el Estatut distingue entre principios que fundamentan y principios que rigen las relaciones, también puede interpretarse que son, en realidad, el principio de autonomía y el principio según el cual la Generalitat es Estado, los que fundamentan las relaciones entre la Generalitat y el Estado y, por ello, su proyección exterior, en este caso, hacia la UE. Esta interpretación sería coherente con la naturaleza jurídica del Estatut y su función constitucional. Así, debería abandonarse, en mi opinión, una interpretación centralista de estos principios para configurar una visión más actual y rica- aunque ciertamente más compleja- que se desprende del Estado español estructurado en Comunidades Autónomas, como entidades dotadas de una naturaleza política- en palabras del propio Tribunal Constitucional español- y no sólo administrativa. Ello implica un título jurídico para la proyección exterior de sus competencias exteriores con el límite jurídico de la normativa estatal y de la interpretación del Tribunal Constitucional. Más que el debilitamiento del Estado español, esta visión permite, a mi juicio, aportar una más adecuada y directa transmisión de las necesidades e intereses de los diferentes territorios españoles ante la UE<sup>16</sup>.

Estos principios podrían servir, en el contexto de la interpretación del Tribunal Constitucional español, como categoría normativa que permitiera fundamentar, jurídicamente, prácticas que desarrollaran las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la UE sin que hubiera una base jurídica expresa.

---

<sup>16</sup> V. en este sentido las observaciones de ALBERTI ROVIRA, Enoch: “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1985. p. 135-175.

Los principios de lealtad institucional, multilateralidad y bilateralidad se referirían a la forma en la que deben articularse las relaciones entre la Generalitat y el Estado. Como es sabido, el principio de lealtad institucional ha sido reconocido tanto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE<sup>17</sup> como por la del Tribunal Constitucional español<sup>18</sup>.

Junto con el marco multilateral que conforma el Estado de las Autonomías, el Estatut recoge una expresa dimensión bilateral de las relaciones Estado-Generalitat. Además de su reconocimiento como principio general, la plasmación jurídica de esta bilateralidad se recoge en un artículo específico en el marco de las relaciones con la UE (art.186) y en la previsión de la Comisión bilateral Generalitat-Estado, que se define como “el marco general permanente de relación”(art.183). Una de las funciones de dicha Comisión es el seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos de la UE. Esta dimensión bilateral, como es sabido, se asienta sobre una práctica y regulación anterior<sup>19</sup>.

Parece evidente que existe una tensión entre esta dimensión multilateral y bilateral, que se fundamenta en la misma esencia del Estado de las Autonomías y su plasmación jurídica en los principios de integridad y autonomía. En la medida en que la dimensión bilateral se conciba como especial y subsidiaria respecto al marco multilateral, se hace más necesaria una regulación constitucional y legislativa general. En la medida en que se potencie la dimensión bilateral, una regulación estatutaria, referida a la participación exclusiva de la Generalitat, deviene pertinente<sup>20</sup>. Esta tensión entre la multilateralidad y la bilateralidad podría superarse “mediante la búsqueda de fórmulas de equilibrio respetuosas con los hechos diferenciales, y al mismo tiempo, acordes con los principios generales configuradores de nuestro sistema autonómico<sup>21</sup>”.

### **III. LA PARTICIPACIÓN DE LA GENERALITAT EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO ESPAÑOL.**

#### **1. La participación en la revisión de los tratados de la UE.**

---

<sup>17</sup> BLANQUET, Marc: *L'article 5 du TCEE. Recherche des obligations de fidélité des états membres de la Communauté*, LGDJ, Paris, 1994.

<sup>18</sup> Por ej. Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, BOE nº 181, 30 de julio de 1998.

<sup>19</sup> Esta dimensión bilateral se recogía, por ejemplo, como cláusula especial, en el marco de los Acuerdos de la CARCE de diciembre del 2004. V. *Infra*.

<sup>20</sup> Por ejemplo en ámbitos conexos con la lengua o el derecho civil.

<sup>21</sup> JAÚREGUI, Gurutz. “La participación de las Comunidades Autónomas en la UE”, en *Revista catalana de dret públic*, desembre 2005, p. 165.

El Estatut dispone que la Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los Tratados de la UE y de los procesos de suscripción<sup>22</sup> y ratificación subsiguientes (art.185). Este mandato es una precisión, respecto al ámbito de la UE, de la obligación genérica de información sobre cualquier tratado internacional que afecte a ámbitos de su interés, que se deduce del artículo 27, apartado 5, del Estatut de la Generalitat de Catalunya de 1979. No obstante, la nueva regulación aporta, además de la obvia precisión al marco comunitario, unas novedades de interés. En primer lugar, se dispone que la información la debe realizar el gobierno. En segundo lugar, existe una precisión sobre el momento procesal inicial de negociación en el que debe realizarse tal información. Ello, supone una novedad particularmente destacable a los efectos de que tanto el gobierno catalán como el Parlament puedan dirigir, a las instancias estatales, sus observaciones en un momento procesal oportuno.

Asimismo, el Estatut añade la novedad de que el Gobierno del Estado puede incorporar representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en la adopción de nuevos tratados, en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat. Se ha señalado como precedente de la participación de Comunidades Autónomas en la negociación de un tratado internacional: el Tratado de Bayona de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales de 10 de mayo de 1995. En este caso, Comunidades autónomas y entidades locales fronterizas con Francia participaron en la negociación, formulando sugerencias y observaciones, varias de las cuales fueron incorporadas al texto final<sup>23</sup>.

## **2. El deber de información del Estado sobre las iniciativas presentadas en el marco de la UE.**

El Estatut incorpora un artículo dedicado a precisar el deber de información del Estado a la Generalitat sobre las iniciativas presentadas en el marco de la UE, incluyendo la forma y efectos de dicha información (art.186). Así, se dispone un mandato general de información del Estado sobre las iniciativas y propuestas presentadas ante la UE, de forma completa y actualizada. Asimismo, tanto el gobierno catalán como el Parlament pueden dirigir, al gobierno español o a las Cortes Generales, las observaciones y propuestas pertinentes sobre dichas iniciativas y propuestas.

El artículo 186 del Estatut, con muy buen criterio, dispone la forma y efectos de la participación de la Generalitat en la formación de la voluntad del Estado español. De esta forma, se prevé una base jurídica expresa en relación a estos elementos fundamentales para hacer más eficaces los anteriores mandatos legales. Estas disposiciones asumen,

---

<sup>22</sup> El término "suscripción" aplicado al proceso de celebración de tratados internacionales no se adecua a la terminología empleada en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados.

<sup>23</sup> V. FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C: La acción exterior..., op. cit, p. 44



fundamentalmente, la práctica existente clasificándola y ordenándola. En cuanto a la forma en la que se estructura dicha participación, se dispone, por un lado, un mecanismo bilateral, cuando los asuntos afecten exclusivamente a la Generalitat de Catalunya y, por otro, un mecanismo multilateral en los demás casos. Esta última previsión se fundamentaría a la práctica de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) y las Conferencias sectoriales. La CARCE se estableció legalmente en 1997 como mecanismo de cooperación entre la Administración central y las Comunidades Autónomas para “articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos<sup>24</sup>”. En relación a su funcionamiento se ha hecho referencia a “la distancia entre los satisfactorios acuerdos alcanzados y la muy escasa participación real desarrollada<sup>25</sup>”; a la “frustración autonómica<sup>26</sup>”; al hecho de que la CARCE se ha erigido más en un “instrumento de información que de participación<sup>27</sup>”; al carácter excesivamente “ametodológico” de la CARCE en el sentido de la “falta de coordinación preventiva de los problemas y de la transmisión desordenada e incompleta de la información<sup>28</sup>” o al hecho de “que se ha privado a la cooperación del sentido político que reclama la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos<sup>29</sup>”. Las Conferencias sectoriales también han generado críticas doctrinales en la medida en que no han conseguido articular una sólida política de información y negociación en materias concretas<sup>30</sup>. En definitiva, se ha dicho que “ha quedado demostrado de forma palpable que el sistema de la CARCE se halla muy lejos de constituir un sistema minimamente operativo y útil<sup>31</sup>”

El mecanismo bilateral se configura, por un lado, como una estructura para canalizar los intereses específicos de Catalunya y, por otro, como mecanismo subsidiario de participación en el caso de que dichos intereses, por ser exclusivos, no pudieran canalizarse a través de los mecanismos multilaterales<sup>32</sup>.

---

<sup>24</sup> Art.1.1 de la ley 2/1997 BOE 15 de mayo de 1997. V. ROIG MOLÉS, E: “La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas”, *Cuadernos de Derecho Público*, 1997, p. 300.

<sup>25</sup> ALBERTÍ ROVIRA, Enoch; ROIG MOLES, Eduard: La participación de las regiones en Europa”, en *La participación...*, op. cit., p. 37.

<sup>26</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José.: “Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*. Madrid, 2004, p. 6.

<sup>27</sup> LLIMONA, Joaquim: “La práctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea”, en PÉREZ TREMPES, Pablo.(Cord): *La participación europea y la acción exterior. de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Marcial Pons, 1999. p. 516.

<sup>28</sup> PÉREZ TREMPES, Pablo(Cord): *La participación y la acción exterior...* op. cit., p. 302 y ss.

<sup>29</sup> JÁUREGUI, Gurutz: *La participación...*, op. cit., p. 156.

<sup>30</sup> CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria: *Projection...* op. cit., p. 203.

<sup>31</sup> JÁUREGUI, Gurutz: *La participación...*, op. cit., p. 156.

<sup>32</sup> Dicho mecanismo bilateral está previsto en la Disposición adicional primera de la ley de 1997 de la CARCE. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES entiende que el marco multilateral debería ser el marco

En cuanto a los efectos de la posición de la Generalitat, se prevé que la posición de la Generalitat será determinante para la posición estatal en dos casos: cuando afecte a sus competencias exclusivas y cuando se puedan derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Catalunya. La Disposición adicional segunda del Estatut prevé que la referencia al carácter determinante de la posición de la Generalitat supone que si el Gobierno español no acoge dicha posición, debe motivarlo ante la Comisión bilateral. Por tanto, la noción “determinante” no es asimilable, en ningún caso, a la noción “obligatorio” con lo cual, queda especialmente ambigua en su contenido y crea un alto grado de imprecisión jurídica. La referencia a la noción de “consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Catalunya” puede ser criticada por su imprecisión, al igual que el término “intereses”. Sin embargo, podría considerarse que el carácter transversal y evolutivo del Derecho comunitario europeo requiere de conceptos jurídicos flexibles como estos, en detrimento de otros conceptos demasiado simplistas y estáticos.

#### **IV. LA PARTICIPACIÓN EN LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Asumiendo la actualmente consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional español y del Tribunal de Justicia de la UE- en lo relativo al principio de autonomía institucional y procedimental<sup>33</sup>- el Estatut proclama, en su artículo 189, la autoridad de la Generalitat para aplicar y ejecutar el Derecho comunitario europeo cuando éste afecte al ámbito de sus competencias. Esta competencia de desarrollo y aplicación viene reconocida, con buen criterio, tanto en el Título V (art.189) como en el marco de un artículo (art.113) en el Título IV del Estatut relativo a la tipología general de las competencias de la Generalitat, donde se señala que le corresponde la aplicación y desarrollo de la normativa de la UE. Con buena técnica jurídica, esta previsión del artículo 113 implica la proyección del título jurídico de la Generalitat sobre todos los ámbitos comunitarios que tengan una repercusión sobre sus competencias. Con ello, se refleja el carácter transversal de la actuación comunitaria y se impide la alegación de que la aplicación y desarrollo de la normativa comunitaria configure un título competencial estatal que pudiera englobarse en el marco del título “relaciones exteriores”.

La existencia del Derecho comunitario europeo- señala el Estatut- no modifica la distribución interna de competencias establecida en la Constitución española ni en el propio Estatut. Este reconocimiento expreso evitará, en el futuro, algunas prácticas gubernamentales y algunas interpretaciones primerizas del Tribunal Constitucional español

---

básico de cooperación (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J:osé Comunidades Autónomas y UE...op. cit. p. 777

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 21.9.1983, as. 51/71, Rec. p. 4

que habían supuesto una afectación al sistema interno de atribución de competencias como consecuencia de la ejecución del Derecho comunitario europeo. En este contexto, la profesora MANGAS MARTÍN ha destacado el “hostigamiento, por parte de la Administración Central del Estado y de la Abogacía del Estado, en todos los frentes de la proyección autonómica, incluso desconociendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>34</sup>”. Asimismo, la mencionada profesora señala que el Tribunal Constitucional “exacerbó, inicialmente, dicho hostigamiento con una concepción globalizadora de las relaciones internacionales y al no acertar a diferenciar entre desarrollo normativo y ejecución, entre la aplicación y la responsabilidad internacional y entre lo comunitario y lo exterior. Posteriormente suprimiría estas confusiones y reconocería la competencia de las Comunidades Autónomas<sup>35</sup>”. Así, por ejemplo, en su Sentencia 125/1984, el Tribunal Constitucional señaló:

“La dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación extensiva del artículo 149.1.3. de la Constitución española que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida de un cierta incidencia exterior por remota que sea...ello produciría una reordenación del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>36</sup>”

Esta competencia de aplicación y desarrollo del Derecho comunitario europeo, añade el Estatut, se extiende al caso de que la UE establezca una normativa que sustituya a la normativa básica del Estado.

El Estatut incluye, también, una referencia al caso en que la ejecución del Derecho comunitario requiriese la adopción de medidas con un alcance superior al territorio de Cataluña. En este supuesto, si los mecanismos de colaboración o coordinación no son suficientes, el Estado español debería consultar a la Generalitat antes de adoptar estas medidas. Asimismo, la Generalitat debería participar en los órganos que adoptasen tales medidas o, si ello no fuera posible, adoptar un informe previo.

Finalmente, el Estatut señala que corresponde a la Generalitat la gestión de los fondos europeos en materia de su competencia(art.190)<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli; LIÑAN NOGUERAS, Diego Javier: *Instituciones y Derecho de la UE*, Tecnos, 4 ed, 2004.p. 532,

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, BOE N° 10, 11 de enero de 1985.

<sup>37</sup> La propuesta inicial del Parlament de Cataluña incluía, en este último apartado, una serie de previsiones que no se han aceptado (art.190.1.2.). Así, se disponía que la gestión de los fondos incluiría las facultades de decidir la destinación concreta, las condiciones de concesión, la regulación del proceso de otorgamiento, la tramitación, el pago y el control e inspección. El texto final del Estatut se remite a lo que se decida en el marco de la Comisión Mixta de Asuntos económicos y financieros Estado- Generalitat (art.210).

## **V. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA GENERALITAT EN LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UE**

### **1. El reconocimiento de la participación de la Generalitat en las delegaciones españolas ante la UE**

El Estatut prevé unas disposiciones dedicadas a institucionalizar una participación directa de la Generalitat en las instituciones y órganos de la UE. Estas disposiciones suponen una novedad destacable, en el marco jurídico español, al regular dicha participación con el fundamento jurídico de una ley de la jerarquía, dentro del ordenamiento jurídico español, del Estatut. Hasta el momento la práctica era escasa y el fundamento jurídico eran los acuerdos alcanzados en el marco de la CARCE.

El artículo 187 del Estatut dispone la participación de la Generalitat en las delegaciones españolas ante la UE cuando se traten asuntos de competencia legislativa de la Generalitat. El Estatut se refiere, en primer lugar, al Consejo y a los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión. El hecho de que la participación se refiera, como dice el Estatut: “especialmente”, a estas instituciones y órganos remarca su relevancia en el proceso legislativo pero no excluye a otras instituciones y órganos existentes o que pudieran crearse en el futuro. Por tanto, la Generalitat podría alegar la competencia para participar en el seno de cualquier institución u órgano comunitario de la UE cuando se afectase a sus competencias legislativas.

La condición exigida para dicha participación es, como se ha señalado, que se traten, en el seno de dichos órganos, competencias legislativas de la Generalitat. En el proyecto de Estatut aprobado por el Parlament aparecería la referencia al término “intereses” junto con el de competencias legislativas<sup>38</sup>. El hecho de que se trate de la participación en órganos comunitarios y no nacionales ha influido, probablemente, en su supresión, aunque, como se ha señalado, el término “intereses” está presente en otras disposiciones del Estatut para fundamentar la participación de la Generalitat en la formación de la voluntad del Estado español.

### **2. La participación en el seno del Consejo y de sus grupos de trabajo**

Por lo que se refiere a los precedentes jurídicos de esta participación, en el marco del Derecho español, hay que destacar dos acuerdos de 9 de diciembre del 2004 por los que se regula, por un lado, la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente Española y la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de

---

<sup>38</sup> art.187. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, 3 de octubre de 2005, p. 45.

trabajo del Consejo de la UE y se establece, por otro, un sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo<sup>39</sup>.

El Acuerdo de 9 de diciembre del 2004 supuso el “fin a un largo rechazo del Estado a admitir la entrada de las Comunidades Autónomas al Consejo de la UE<sup>40</sup>”, cuando dicha presencia regional era aceptada por los otros Estados descentralizados de la Unión. De hecho, con ocasión del TUE se modificó el artículo 203 del Tratado con el fin de posibilitar dicha participación. Así, en virtud del acuerdo de 2004, la delegación española en las reuniones del Consejo que afecten a las competencias de las Comunidades Autónomas, debería incluir un representante autonómico, que ostente el rango de consejero o ministro de un gobierno autonómico. El pleno de las Conferencias sectoriales es el órgano encargado de designar a dicho representante del conjunto de las Comunidades Autónomas con un mandato semestral. La representación autonómica se prevé, en el marco de una serie de principios<sup>41</sup> y para una serie limitada de formaciones del Consejo<sup>42</sup>.

La referencia a la participación en los órganos consultivos y preparatorios del Consejo está hecha con muy buen criterio por cuanto en la práctica del sistema institucional comunitario, es en los grupos de Trabajo y en el COREPER donde se toman la mayoría de decisiones materiales relevantes. Dicha participación autonómica también estaba prevista en el Acuerdo de 9 de diciembre del 2004 de la CARCE. Así, se disponía la incorporación de los consejeros autonómicos de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la UE en la delegación española en determinados grupos de trabajo, en los ámbitos materiales previstos para la participación en el seno del Consejo. En aquellos asuntos en los que la Conferencia Sectorial haya acordado una representación autonómica directa en el seno del Consejo de la UE, se incorporará, en la delegación española ante el grupo de trabajo correspondiente, un responsable técnico designado a tal efecto por el Consejero que vaya a ejercer la representación autonómica directa. Estas previsiones del acuerdo del 2004 cuentan con la limitación práctica, en opinión de JÁUREGUI, de que la intervención efectiva en las negociaciones queda condicionada a la voluntad del jefe de la delegación que ejerce la representación del Estado<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> BOE N° 64, 16 .3.2005, p. 9372-9376. Para un análisis sobre este tema V., por ejemplo, ROIG MOLES, Eduard.: “La Conferencia para asuntos relacionados con la UE en el año 2004” en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho público, Barcelona, 2005.

<sup>40</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J: *Comunidades Autónomas y UE...* op. cit. p. 783.

<sup>41</sup> Dichos principios podrían derivarse, genéricamente, del principio de lealtad institucional: principio de unicidad de la representación de España; principio de unidad de acción; principio de la necesidad de mantener y facilitar la capacidad de propuesta y reacción de España en el sistema de adopción de decisiones; principio de corresponsabilidad a la hora de lograr el mayor grado de eficacia en la participación autonómica en los asuntos de la UE ; el principio general de la representación conjunta de las Comunidades Autónomas y el principio de responsabilidad del Estado en el resultado de las negociaciones.

<sup>42</sup> el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente y Educación, Juventud y Cultura.

<sup>43</sup> JÁUREGUI, Gurutz: *la participación...*, op. cit. p. 160.

Cabe señalar que el Acuerdo del 2004 contiene una regla especial por la que este mecanismo multilateral no es incompatible con regímenes e instrumentos bilaterales existentes o que pudieran existir con algunas Comunidades Autónomas para el tratamiento de aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con la UE que afecten en exclusiva a dichas comunidades o que tengan para las mismas una vertiente singular en función de su especificidad autonómica. Esta cláusula especial prevé, por tanto, la posibilidad de una representación individualizada de una Comunidad Autónoma en una formación del Consejo. Sin embargo, el Acuerdo no contempla ninguna regulación específica, tan sólo la posibilidad, por lo que “aparca la cuestión<sup>44</sup>”

El Estatut dispone también que en el caso de que se trate de competencias exclusivas de la Generalitat, la participación puede suponer, incluso, la posibilidad de ejercer la representación y presidencia de los órganos comunitarios. El proyecto de Estatut disponía la referencia expresa al término “instituciones<sup>45</sup>” y no órganos de la UE, con lo que podría interpretarse que se descarta la presidencia del Consejo de ministros. Esta disposición, no obstante, no supone ninguna novedad en el marco de la UE, puesto que algunas regiones como Flandes han llegado a presidir el Consejo Europeo<sup>46</sup>.

### **3. La participación en los grupos de trabajo de la Comisión**

La referencia del Estatut a los órganos preparatorios de la Comisión también parece pertinente en la medida en que la fase de iniciativa es el momento idóneo para poder dejar patente los intereses particulares que puedan afectar a una Comunidad Autónoma, en este caso, a la Generalitat de Cataluña.

En el marco español existe, desde 1997, un acuerdo sobre la participación regional en los grupos de trabajo de la Comisión<sup>47</sup>. Una asociación regional en una fase incipiente del proceso normativo presenta la virtualidad de que las regiones podrían hacer llegar a la Comisión sus intereses más relevantes, de forma que la Comisión dispusiera de mayor información al respecto. La intervención regional en esta fase de elaboración normativa se ha calificado de “momento procesal oportuno”, ya que “de postergar esta intervención a una fase posterior, una vez iniciado el proceso decisorio podría resultar extemporáneo e inútil<sup>48</sup>”. De esta forma, las regiones estarían en condiciones de “orientar el trabajo de la

---

<sup>44</sup> La expresión es de MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: Comunidades Autónomas y UE: op. cit. p. 788

<sup>45</sup> Art.187.2

<sup>46</sup> Para un análisis de los ordenamientos internos que recogen la participación de entidades infraestatales en el seno del Consejo, V., por ej., FERNÁNDEZ D CASADEVANTE, Carlos: La acción...op. cit, p. 93.

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo: “Comunidades Autónomas y comitología: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003) *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4, 2004, [www.iustel.com](http://www.iustel.com)

<sup>48</sup> PÉREZ MEDINA, J.M.: Tratamiento..., op. cit.p. 29.

Comisión en la dirección de mayor interés para ellas<sup>49</sup>”. La propia Comisión Europea es la principal interesada en ampliar su información acerca de los intereses y necesidades reales de los ámbitos materiales que pretende regular. Por ello, las necesidades de la Comisión Europea encajarían con los objetivos regionales de hacer llegar sus intereses a Bruselas. La conveniencia de la existencia de mecanismos de consulta entre la Comisión Europea y las regiones se ha argumentado por esta institución comunitaria en una serie de documentos, siendo quizás el más significativo el relativo a la “gobernanza europea<sup>50</sup>”.

El Estatut, con buen criterio, se refiere sólo a la participación regional en los órganos preparatorios y no a la Comisión en sí, dado que esta institución representa el interés general de la Unión. Así, es en el contexto del conjunto de órganos consultivos y preparatorios de la Comisión donde debe articularse la participación regional desde la lógica del sistema institucional comunitario.

#### **4. La Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la UE**

El Estatut dispone el poder de la Generalitat, previo acuerdo con el Estado, para participar en la designación de representantes en la Representación Permanente de España ante la UE. Como es sabido, esta disposición se asienta en una base jurídica y una práctica ya existente, que se había iniciado con el Real Decreto de 1996 por el que se creaba la figura del Consejero de Asuntos Autonómicos<sup>51</sup>. El Acuerdo de 9 de diciembre del 2004, en el seno de la CARCE, dispone una nueva regulación que aporta, en primer lugar, una estructuración orgánica. Así, se prevé la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente(REPER) de España ante la UE, en vez de la figura unipersonal del Consejero de Asuntos Autonómicos. En segundo lugar, el Acuerdo de diciembre del 2004 aporta el hecho de que son las Comunidades Autónomas quienes designan dichos consejeros por un período de tres años.

La función de la Consejería es, fundamentalmente, la de transmitir información sobre asuntos europeos tanto a las Comunidades Autónomas como al propio Ministerio de Administraciones Públicas. La Consejería está formada por un consejero coordinador y por los demás consejeros. El acuerdo se refiere expresamente a la existencia de dos consejeros pero no excluye el aumento del número de miembros, lo cual sería aconsejable.

---

<sup>49</sup>Ibid.p. 30.

<sup>50</sup> Comisión Europea: “La gobernanza europea.Un libro blanco Bruselas, 25.7.2001, COM(2001)428 final.; “Comunicación de la Comisión: diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de políticas de la UE2, Bruselas, 19.12.2003, COM(2003) 811 final; Communication from the Comisión. “A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities”, Bruselas, 11.12.2002, COM(2002) 709 final.

<sup>51</sup> BOE 21.9.1996.

El hecho de que en el Acuerdo del 2004 se prevean regímenes especiales al marco multilateral, podría justificar la presencia de consejeros autonómicos de Ceuta, Melilla, Canarias, Cataluña, el País Vasco, Navarra, Galicia o de aquellas Comunidades Autónomas que pudieran alegar una “especificidad autonómica”.

## **5. Las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Parlament**

El artículo 187 prevé la posibilidad de que el Parlament establezca relaciones con el Parlamento Europeo en ámbitos de interés común. Esta previsión refleja la creciente importancia que van adquiriendo las relaciones entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, tal y como se ha puesto en evidencia en las últimas reformas de los tratados constitutivos y entronca con la voluntad de superar uno de los déficits estructurales de la UE: el proceso de desparlamentarización que ha sufrido la UE desde su origen<sup>52</sup>.

El Estatut también dispone la participación del Parlament en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que establezca el Derecho de la UE, en relación con las propuestas legislativas europeas, cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat.

El principio de subsidiariedad viene definido en el Tratado de la Unión Europea de la siguiente forma: la Unión intervendrá, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por parte de los Estados miembros y, por consiguiente, puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión (art 2 del TUE, art. 5 del TCE). Por tanto, en el marco comunitario, el principio de subsidiariedad se erige como un principio regulador del modo del ejercicio de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros, no como un procedimiento de atribución de competencias<sup>53</sup>. Para la actuación comunitaria se exigen, pues, en virtud de este principio, los criterios de necesidad y eficacia. El problema que presentan estos criterios es que dejan un amplio margen de discrecionalidad en su interpretación. De esta forma, toda iniciativa de la Comisión- de la armonización de legislaciones a la cooperación al desarrollo- puede fundamentarse en la necesidad y eficacia de la intervención comunitaria. Este amplio nivel de discrecionalidad puede plantear problemas de cara a su control jurídico. El TJCE, en la escasa jurisprudencia sobre este tema, se ha limitado a rechazar la invocación del principio de subsidiariedad, por parte de los Estados, con el fin de evitar la vulneración de las disposiciones comunitarias y se ha

---

<sup>52</sup> V. sobre este tema: PALOMARES AMAT, Miquel: *Parlamentos regionales y procedimiento de adopción de decisiones en la UE*, Publicacions del Parlament de Catalunya, 2005.

<sup>53</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli; LIÑAN NOGUERAS, Diego.Javier: *Derecho...*, op. cit.p. 117.



limitado a aceptar los argumentos de las instituciones comunitarias que fundamentaban sus normas en el principio, sin extraer unas consecuencias jurídicas determinadas<sup>54</sup>.

Sin entrar en los debates jurídicos y políticos que plantea este principio<sup>55</sup>, lo relevante a los efectos de este trabajo es que, a partir de la previsión jurídica del principio de subsidiariedad y del mandato de proximidad a los ciudadanos como criterio de adopción de decisiones (art.1 del TUE), no parece explicable la exclusión de los parlamentos regionales con poderes legislativos de los ámbitos de actuación comunitaria que tengan una incidencia directa en dichos poderes. La evolución de la UE refleja que el principio de subsidiariedad está llamado a convertirse en una categoría jurídica fundamental para articular los distintos niveles de poder y, por tanto, exige una participación regional. Incluso, en opinión de PÉREZ TREMPS, el principio de subsidiariedad puede convertirse en un principio general del “constitucionalismo europeo”, con el consiguiente impacto en las constituciones internas<sup>56</sup>.

El Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa contiene dos protocolos con relevancia en el marco regional: el protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la UE y el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La novedad más destacable que incorporan los mencionados protocolos es el reforzamiento del control político y jurídico del principio de subsidiariedad. Así, se dispone la posibilidad de que los parlamentos nacionales puedan dirigir a los presidentes del Parlamento europeo, Consejo o Comisión, un dictamen motivado sobre la conformidad de una propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad. En dicho procedimiento, denominado como mecanismo de alerta rápida, se dispone un plazo de seis semanas a partir de la transmisión de la propuesta legislativa de la Comisión para que toda cámara de un parlamento nacional pueda enviar a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión el mencionado dictamen motivado. En dicha previsión hay una referencia a los parlamentos regionales: “Incumbirá a cada parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas”. De esta forma, se abre una vía a la participación de los parlamentos regionales pero se subordina a la voluntad de los parlamentos nacionales. Por tanto, será en la sede del Derecho interno donde se dirimirá la participación de los parlamentos regionales<sup>57</sup>. De la previsión expresa de esta disposición en el protocolo, parece razonable deducir la obligatoriedad de la consulta a los parlamentos regionales en los casos en los que afectan a sus competencias.

---

<sup>54</sup> Institut d'estudis autonòmics: El principi de subsidiarietat a la UE: las seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius i, en especial, pels seus parlaments. 14.2.1005.

<sup>55</sup> Por ejemplo en relación a la finalidad de su previsión en los Tratados o de su control judicial.

<sup>56</sup> PÉREZ TREMPS, Pablo: La participación..., op. cit.p. 516.

<sup>57</sup> En el caso español, esta previsión plantea la necesidad de la creación de un mecanismo institucionalizado de colaboración entre las Cortes y los parlamentos regionales.

En todo caso, esta previsión tiene la virtualidad de adecuarse a cada una de las heterogéneas realidades regionales. Así, ante las distintas especificidades regionales, el principio de subsidiariedad puede suponer un instrumento para encauzar, individualmente, la participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas. Así, se ha dicho que la subsidiariedad puede suponer “respuestas diferentes en uno u otro Estado en función de sus realidades sociales, o simplemente, de la oportunidad de la medida concreta de que se trate<sup>58</sup>”.

Finalmente, los mencionados protocolos prevén un procedimiento, para reforzar la incidencia de dichos dictámenes, que tiene como efecto la reconsideración de la propuesta en el caso de un determinado número de parlamentos manifiesten su opinión en el sentido de que se vulnera el principio de subsidiariedad. Así, se dispone que los parlamentos que cuenten con un sistema parlamentario unicameral dispondrán de dos votos, mientras que cada una de las cámaras en los sistemas bicamerales dispondrán de un voto. En el caso de que los dictámenes motivados representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los parlamentos nacionales de los estados miembros y a las cámaras de los parlamentos nacionales (17 votos en una Unión a 25 Estados)<sup>59</sup>, la Comisión deberá volver a estudiar la propuesta. Después de esta reconsideración, deberá motivarse el mantenimiento, la modificación o retirada del proyecto.

En este marco, se incluye, asimismo, la obligación de que toda propuesta comunitaria incluya una ficha en la que se evalúe el cumplimiento del principio de subsidiariedad a los fines de una fundamentación más rigurosa. El protocolo determina que la ficha de la subsidiariedad ha de incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una ley marco europea, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados, incluida la legislación regional. A este respecto, el protocolo exige el recurso a indicadores cualitativos y cuantitativos. En el ámbito de sus competencias, la entidad regional parece la instancia más capacitada, por su proximidad a los ciudadanos, para evaluar el impacto regional de una propuesta comunitaria. Por lo cual, razones meramente técnicas podrían fundamentar la participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas en la fase inicial del proceso legislativo comunitario.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el principio de subsidiariedad, tal y como se prevé en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa, implica la obligatoriedad de la participación de regional en la fase de elaboración normativa y de control de las normas comunitarias. En la fase de elaboración normativa, el principio de subsidiariedad fundamenta jurídicamente la obligación de consultas entre las instituciones

---

<sup>58</sup> PÉREZ MEDINA, J.M: Tratamiento..., op. cit., p. 20.

<sup>59</sup> Este porcentaje se reduce en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia (13 votos sobre 25 Estados).

comunitarias y las entidades regionales, en especial, en relación a una fundamentación más rigurosa de la ficha de subsidiariedad que debe elaborar la Comisión. De la misma forma, el mecanismo de alerta rápida conduce a la obligatoria articulación entre los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales a estos efectos. En el plano del control de las normas de derecho comunitario, la exigencia de un adecuado cumplimiento del principio de subsidiariedad conduce, igualmente, a una participación regional en el caso de que un Estado miembro o el Comité de las Regiones pretenda interponer un recurso por violación de este principio a iniciativa regional.

A partir de estas previsiones, parece necesario plantear nuevos mecanismos jurídicos para que las entidades regionales y, en especial, los parlamentos con competencias legislativas pueden expresar sus planteamientos y necesidades ante las instituciones comunitarias.

El texto final del Estatut refleja, como se ha señalado, esta progresiva tendencia hacia la participación parlamentaria regional pero adolece de un cierto grado de generalidad, por cuanto no precisa cual es la forma y el alcance de dicha participación. Por tanto, hubiera sido preferible, por razones de técnica jurídica, una mayor precisión en este sentido. El proyecto de Estatut aprobado por el Parlament se inscribía en esta línea de mayor precisión al prescribir que el Parlament debía de ser consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes sobre las propuestas legislativas europeas. Sin acabar de despejar todas las dudas, esta previsión tenía la virtualidad de, cuando menos, disponer la forma de la participación del control del principio de subsidiariedad a cargo del Parlament. La redacción definitiva del Estatut pospone a un acuerdo posterior la institucionalización de la participación parlamentaria de la Generalitat en el control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

## **6. La participación de la Generalitat en las acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE**

En el marco del control del Derecho comunitario europeo, el Estatut dispone, en su artículo 191, titulado: acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE, que la Generalitat tiene acceso a dicho Alto Tribunal en los términos que establezca la normativa europea. El proyecto de Estatut, aprobado por el Parlament el 30 de septiembre del 2005, precisava que la Generalitat tenía acceso directo.

Ni el Derecho comunitario ni la jurisprudencia comunitaria han reconocido la legitimidad específica directa de una entidad infraestatal como son las Comunidades Autónomas españolas.

El Tribunal de Primera instancia ha señalado que a efectos de las disposiciones relativas a los recursos jurisdiccionales, el concepto de Estado miembro se refería únicamente a las autoridades gubernamentales de los Estados miembros y no puede ampliarse a los gobiernos de las regiones sea cual fuere la amplitud de competencias que le

sean reconocidas<sup>60</sup>. De esta forma, el acceso de las entidades infraestatales a la jurisdicción comunitaria estaría limitada a la posibilidad de que éstas estuvieran legitimadas como personas jurídicas privadas, debiendo probar, por tanto, que el acto jurídico impugnado les afecta de manera directa e individual. Esta asimilación es errónea conceptualmente y comporta una serie de problemas jurídicos de diversa índole. Desde una perspectiva general, la actuación, en sus relaciones jurídicas, de un ente público se fundamenta en la noción de potestad; noción, que no puede ser equiparable a la noción de derecho subjetivo, propia de una relación jurídico-privada.

La previsión de la legitimación activa y pasiva ante la jurisdicción comunitaria permitiría superar toda una serie de disfuncionalidades de carácter político y técnico-jurídico en el plano comunitario. Fundamentalmente, esta falta de legitimación activa se traduce en la indefensión jurídica de unas entidades dotadas de autoridad política y poderes legislativos que el ordenamiento comunitario debería reconocer, como comunidad de Derecho. Desde una perspectiva más global, esta situación plantea una difícil armonización con algunos de los valores y principios sobre los que se sustenta la Unión Europea, como son el principio de democracia y de Estado de Derecho o el reconocimiento de la autonomía local y regional. Por ello, dicha legitimación regional ante la jurisdicción comunitaria ha sido defendida tanto desde una perspectiva institucional<sup>61</sup> como doctrinal<sup>62</sup>.

En definitiva, el acceso de estas entidades al Tribunal se circunscribe a las condiciones exigidas para el resto de personas jurídicas, esto es, en el marco del recurso de anulación, que la norma impugnable les afecte directamente. En este sentido, esta disposición del Estatut podría criticarse en la medida en que no aporta nada a la situación jurídica actual, aún cuando parece deducirse, para quien no conozca la normativa europea, un acceso directo de la Generalitat al Tribunal. Por ello, no parece que este artículo aporte demasiada transparencia y claridad para los ciudadanos. Desde esta perspectiva, sería recomendable, en el futuro, que se modificase tanto en el plano del Derecho comunitario europeo como en el plano del Derecho español.

Los otros dos apartados del artículo 191 se dedican a articular las relaciones entre el Estado y la Generalitat en el acceso al Tribunal de Justicia. Así, se dispone que la Generalitat puede instar al gobierno a iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus intereses y competencias. Dichas relaciones se asientan en una práctica

---

<sup>60</sup> Auto del Tribunal de Primera instancia de 16 de junio de 1998, as.T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria c. Consejo de la UE, Rec. 1998, p. II-2883; Sentencia del Tribunal de Primera instancia de 30 de abril de 1998, Vlams Gewest c. Comisión, T-214/95, Rec.p. II-0000.

<sup>61</sup> Por ejemplo, en el marco de CALRE, en el marco de la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos o, incluso, por el Parlamento Europeo: Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les états membres (2001/20024(INI)). Final A5-0133/2002. Comisión des affaires constitutionnelles. Rapporteur: Alain Lamassoure. 24. avril 2002.

<sup>62</sup> ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: "Las regiones en el proyecto de Tratado de nueva Constitución para Europa", en ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (Dir); ROIG MOLÉS, Eduard. (Coord.): El proyecto..., op. cit., p. 479.

existente que cuenta con el fundamento jurídico de un Acuerdo adoptado en el seno de la CARCE, de 11 de diciembre de 1997, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el TJCE<sup>63</sup>.

En el proyecto de Estatut, aprobado por el Parlament, se disponía, además, la posibilidad de instar al Comité de las Regiones para que interpusiera un recurso<sup>64</sup>. La supresión de esta precisión no parece que tenga demasiada razón de ser en la medida en que el Comité de las Regiones es un organismo que defiende los intereses infraestatales. También se han suprimido unas referencias en relación a la defensa jurídica de la Generalitat. Así, el proyecto disponía que la Generalitat podía dirigir la defensa jurídica de sus posiciones en el procedimiento. El texto final sólo hace referencia a que la Generalitat colaborará en su defensa jurídica.

Finalmente, se dispone que la negativa del gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y comunicada, de forma inmediata, a la Generalitat. El proyecto de Estatut disponía que el Estado sólo se podía negar a interponer dichas acciones en caso de grandes perjuicios para el proceso de integración al tiempo que comportaba la convocatoria de la Comisión bilateral Estado-Generalitat.

## **7. La delegación de la Generalitat ante las instituciones de la UE**

Un aspecto conexo con las cuestiones relativas a la participación directa es la previsión de una delegación de la Generalitat ante las instituciones de la UE para la defensa de sus intereses. (art.192). Como es sabido, las delegaciones y oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas son una práctica generalizada<sup>65</sup> y reconocida jurídicamente por el Tribunal Constitucional español<sup>66</sup>.

El proyecto de Estatut, aprobado por el Parlament, disponía que el personal de la delegación de la Generalitat tenía un estatuto asimilable al personal de la representación del Estado ante la UE. Esta asimilación jurídica podría plantear interpretaciones extensivas que llevaran a equiparar el estatuto jurídico de estas delegaciones a las Representaciones Permanentes españolas. En este marco, el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente como uno de los elementos que conforman el núcleo del concepto de

---

<sup>63</sup>En el caso español, como es sabido, existe un acuerdo adoptado por la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Europeas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia, anexo a la Resolución de 24 de marzo de 1998 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia (BOE, 2 de abril de 1997). Dicha participación, no obstante, se canaliza exclusivamente a través de la representación gubernamental.

<sup>64</sup> art. 191.2

<sup>65</sup> Para un estudio de los diferentes organismos existentes, V. por ej, DE CASTRO RUANO, J.L.: *La emergente participación de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, Oñani, 1994, p. 275.

<sup>66</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, BOE, 26 de mayo de 1994, as. 165/1994, por la cual se estimó la constitucionalidad de la Oficina Vasca en Bruselas.

relaciones internacionales y, por tanto, competencia expresa del Estado central, es el denominado “ius legationis” o derecho de representación. No obstante, se ha señalado que dicha consideración hubiese permitido superar algunas dificultades técnicas relativas a la Seguridad Social y asistencia sanitaria de las personas que prestan servicios en las delegaciones y oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas<sup>67</sup>.

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

La principal aportación del Estatut de Autonomía de Cataluña de 2006, en el marco de las relaciones de la Generalitat con la UE, es la regulación sistemática y con rango jurídico estatutario, de toda una serie de prácticas existentes que tenían un fundamento jurídico y jurisprudencial diverso. Así, se consolida jurídicamente:

- el reconocimiento del derecho de la Generalitat a participar en los asuntos comunitarios así como la proyección a este marco de una serie de principios generales que fundamentarían y articularían dicha participación: el principio de Autonomía; el principio según el cual la Generalitat es Estado; el principio de lealtad institucional y los principios de multilateralidad y bilateralidad;
- la participación de la Generalitat en la formación de la voluntad del Estado español. A tal efecto se dispone el marco institucional y los efectos de la obligación de información a la Generalitat de las propuestas ante la UE así como la posibilidad del planteamiento de las observaciones pertinentes a tal efecto;
- se reconoce la competencia de la Generalitat en el marco de la aplicación y desarrollo de la normativa comunitaria;
- se prevén los mecanismos para la participación directa de las Instituciones de la Generalitat en el seno de algunas instituciones y órganos comunitarios en nombre de todas las Comunidades Autónomas. Asimismo, se prevé la participación de la Generalitat en la designación de representantes en el seno de la REPER.

El Estatut, plantea algunos aspectos que van más allá de la práctica establecida y que podrían fundamentar desarrollos progresivos de la práctica actual. Así, se prevé:

- la obligación de información, por parte del Gobierno español a la Generalitat, de las iniciativas de revisión de los Tratados en un momento procesal inicial;

---

<sup>67</sup> MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: Comunidades Autónomas..., op. cit, p. 794.

-la incorporación de representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participan en los procesos de negociación y revisión de los Tratados;

-el reconocimiento expreso de la participación del Parlament de Catalunya en los asuntos relacionados con la UE, en especial, por lo que se refiere a su participación en el control del principio de subsidiariedad y en la posibilidad de plantear observaciones a las Cortes Generales.

Desde un punto de vista de técnica legislativa, podría criticarse la terminología empleada en algunos casos como, por ejemplo, el recurso al término “suscripción”, para referirse al proceso de negociación de tratados internacionales. Asimismo, también podría considerarse inadecuado el hecho de que se utilice el término “intereses” en el marco interno para legitimar la intervención de la Generalitat en la formación de la voluntad del Estado español pero se excluya en el marco de la participación en los órganos comunitarios. Esta exclusión del término “intereses” además de incoherente, puede considerarse que refleja una visión demasiado simplista del complejo entramado de competencias entre la UE y sus Estados Miembros, por lo que, en determinadas ocasiones la referencia a la noción de competencias podría ser ineficaz ante la interconexión generalizada de los diversos ámbitos materiales.

Desde un punto de vista material, existe una cierta falta de precisión y ambigüedad en la regulación de ciertas disposiciones como por ejemplo las relativas a lo que el Estatut denomina “acciones ante el Tribunal de Justicia” o la definición del carácter “determinante” de la posición de la Generalitat.

Como consideración de carácter general, cabe señalar que la regulación del Estatut es plenamente respetuosa con el marco jurídico material en el que se inserta: el ordenamiento español y el comunitario. En este sentido, supone más una consolidación y ordenación de la práctica existente que un desarrollo progresivo. Los desarrollos normativos identificados se fundamentan en aspectos reconocidos por el Derecho comunitario (por ejemplo, la progresiva participación de los parlamentos regionales) o se inscriben en prácticas incipientes o que son una lógica consecuencia de la práctica existente (como por ejemplo el deber de información y la participación en las iniciativas de revisión de los Tratados constitutivos).

Desde un punto de vista de lógica jurídica, sería más idóneo que tanto la Constitución española como el Tratado de la UE reconocieran expresamente el derecho de las Comunidades Autónomas y de las regiones con competencias legislativas a participar en la creación y aplicación de Derecho comunitario europeo.