

# COMUNIDADES AUTÓNOMAS, TRIBUNALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y RESPONSABILIDAD POR EL INCUMPLIMIENTO AUTONÓMICO DEL DERECHO COMUNITARIO. REFLEXIONES A PARTIR DE LA PRÁCTICA RECIENTE

**Manuel Cienfuegos Mateo**

Profesor titular de Derecho Internacional Público  
Universidad Pompeu Fabra

SUMARIO: Introducción. – 1. Las Comunidades Autónomas ante los tribunales de la UE. 1.1. Legitimación directa ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. 1.1.1. Recurso de anulación. 1.1.2. Otras vías de acceso. 1.2. La interposición de recursos de incumplimiento contra España por actuaciones autonómicas. 1.3. Mecanismos internos de participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia. – 2. La responsabilidad autonómica por incumplimiento del Derecho comunitario. 2.1. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones autonómicas por sus infracciones del Derecho comunitario que causen daños y perjuicios. 2.2. La repercusión en las Comunidades Autónomas de las sanciones impuestas al Estado por el incumplimiento autonómico del Derecho comunitario. – 3. La *realidad europea* en los nuevos Estatutos de Autonomía. El caso de Cataluña. – 4. Conclusiones. – *Resum-Abstract*.

---

## Introducción

Una de las características esenciales del proceso actual de integración comunitaria consiste en la transferencia a la Unión Europea (UE, en lo sucesivo)<sup>1</sup> de competencias de todos los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) de los Estados miembros, sean del nivel cen-

---

1. Para simplificar la exposición, de ahora en adelante aludiremos generalmente a la UE, en tanto que entidad política compuesta todavía, hoy en día, por las Comunidades Europeas (CE, en lo sucesivo) y los dos pilares intergubernamentales dedicados a la política exterior y de seguridad común y la cooperación policial y judicial penal.

tral o del regional (en aquellos países que cuentan con entes territoriales dotados de autonomía política, como es el caso, por ejemplo, de los Länder alemanes y austriacos, las Regiones y las Comunidades belgas y las comunidades autónomas –CC.AA., en lo sucesivo– españolas).

Sin embargo, *las consecuencias de la pertenencia de España a la UE no están bien plasmadas en la Constitución. A nuestros efectos basta con mencionar en este momento que las CC.AA. no aparecen mencionadas en el artículo 93 de la Carta Magna cuando hace referencia expresa a los asuntos europeos.* Y eso que era conocida la experiencia de los otros Estados miembros territorialmente complejos en la época de su redacción entre 1977 y 1978 y, por consiguiente, no podía ignorarse que la –entonces– previsible adhesión de España a las CE afectaría directamente a la autonomía política de nuestras CC.AA., en tanto que parte integrante del Estado español, y no entes ajenos al mismo.<sup>2</sup> Es lo que finalmente sucedió con la entrada de España en las CE a partir de 1986, por lo que las CC.AA. han visto cómo las instituciones comunitarias pasan a actuar en ámbitos que anteriormente eran de su incumbencia, según el reparto interno de competencias establecido por el bloque de constitucionalidad. Su corolario fue que se redujo notablemente su libertad de acción, a veces, en ámbitos que podía inferirse fácilmente de la lectura de los Tratados comunitarios y, otras veces, en zonas grises, ubicadas en la difusa frontera entre la competencia nacional y la comunitaria. Así ocurre en la agricultura y la ganadería, el comercio interior, la cultura y el deporte, el urbanismo y la vivienda, las obras públicas que no sean de interés general, el transporte y el medio ambiente, la enseñanza y la investigación, entre otros muchos casos.<sup>3</sup>

---

2. No está demás, en este sentido, que el artículo 3.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Generalitat de Cataluña, de 19 de julio de 2006, proclame contundentemente que “las relaciones de la Generalitat con el Estado (...) se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado”.

3. Valga el siguiente ejemplo diáfano del impacto de la UE en ámbitos competenciales reservados a los Estados y sus entes regionales, a fin de garantizar el efecto útil de los Tratados. En España la política de enseñanza y de formación profesional es competencia compartida entre el Estado y las CC.AA. (artículo 149.1.30 de la Constitución española). El Tratado UE de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, confiere competencia complementaria en educación y formación profesional a la Comunidad Europea. Pero bastante antes de su entrada en vigor, el 1 de noviembre de 1993, el Tribunal de Justicia había prohibido a los Estados miembros invocar su competencia en estas materias para imponer a los hijos de

El problema es que, a menudo, las CC.AA. no están presentes en el Consejo de la UE en que se aprueba el acto comunitario que limita su capacidad de decisión, aún cuando el artículo 203 del Tratado CE permite la participación de los gobiernos regionales en las delegaciones nacionales presentes en aquella institución. Por el contrario, gracias a la delegación nacional, el Gobierno de cada Estado siempre puede participar en el proceso comunitario de adopción del acto.<sup>4</sup> *El Gobierno español consigue de este modo una influencia en ámbitos materiales cuya titularidad es de las CC.AA., de acuerdo con la distribución interna de competencias.*

Esta grave situación se vuelve más preocupante porque las Autonomías no pueden defender judicialmente sus competencias frente a una norma comunitaria con la misma facilidad con que lo pueden hacer los poderes centrales del Estado, porque su legitimación en el contencioso comunitario no es privilegiada, de tal suerte que arrastran enormes dificultades para impugnar los actos comunitarios de los que no son destinatarias. Y puede suceder perfectamente que el Gobierno español decida recurrir contra tal norma, como también que no lo haga. Resulta además que si las CC.AA. incumplen las nor-

---

los trabajadores inmigrantes, beneficiarios del derecho de residencia, un régimen discriminatorio para su admisión en los centros de enseñanza del Estado de acogida. Adicionalmente, el Tribunal de Justicia aclaró que la prohibición de discriminación era aplicable tanto a las autoridades federales de Alemania como a sus Länder, de quienes depende en su mayor parte la competencia educativa y de formación profesional (STJCE de 3 de julio de 1974, *Casagrande*, 9/74, Rec. 1974, p. 773, apartados 5 y 6).

4. Cabe apuntar que los acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE, en lo sucesivo) de 9 de diciembre de 2004 permiten una participación autonómica en determinadas formaciones del Consejo de la UE (empleo, política social, sanidad y consumidores; agricultura y pesca; medio ambiente; educación, juventud y cultura).

Según los datos de la Secretaría para la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña, ello ha llevado a que en 2004 y 2005 participasen en el Consejo de la UE un total de 10 CC.AA. por primera vez, que por orden cronológico fueron las siguientes: Castilla y León, 22 de noviembre de 2004; Galicia, 21 de diciembre de 2004; Cataluña, 28 de febrero de 2005; Asturias, 10 de marzo de 2005; Andalucía, 23-24 de mayo de 2005; Aragón, 30 de mayo de 2005; País Vasco, 3 de junio de 2005; Madrid, 17 de octubre de 2005; Canarias, 29 de noviembre de 2005 (Grupo Trabajo); y Extremadura, 2 de diciembre de 2005.

A partir de 2006 han participado por primera vez otras Autonomías y han acudido de nuevo algunas de las anteriores. Concretamente, Canarias (9 de marzo de 2006); Cataluña (10 y 18-19 de marzo de 2006); Murcia (26-27 de junio de 2006); Aragón (23 de octubre de 2006); Galicia (7 de noviembre de 2006); Valencia y Galicia (13-14 de noviembre de 2006) y Castilla-La Mancha (18 de diciembre de 2006).

mas comunitarias aprobadas, serán ellas las que tendrán que hacer frente, a nivel interno, a los daños y perjuicios causados, a pesar de que, ante la UE, sea el Estado, en tanto que sujeto internacional, el único responsable de la infracción autonómica del Derecho comunitario.

El objeto de esta investigación es *examinar, en la práctica actual, estas dos últimas cuestiones, la actuación de las CC.AA. ante las instancias jurisdiccionales de la UE y la responsabilidad autonómica al nivel interno derivada del incumplimiento del Derecho comunitario*. Conceptualmente se trata de dos cuestiones bien distintas una de la otra, pero nos ha parecido oportuno analizarlas conjuntamente por su interés teórico y la novedad de su estudio. En efecto, estas cuestiones no han suscitado demasiadas reflexiones teóricas, si bien últimamente hay algunas excepciones notables que se mencionarán oportunamente, a pesar de tratarse en ambos casos de temas en los que la autonomía política de las CC.AA. resulta notablemente afectada.<sup>5</sup> Hay que tener en cuenta, por otro lado, que la perspectiva práctica ha sido generalmente preterida y los escasos estudios que la recogen no suelen ser recientes. *Probablemente la novedad más relevante de esta investigación consiste precisamente en el aporte de algunos datos no muy conocidos de lo que sucede realmente hoy en día en estos temas a la vista de la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia de la UE y del Tribunal Constitucional, así como la práctica de las Administraciones españolas.*

Adicionalmente, en el último apartado se señalará cómo quedan regulados estos dos temas en las reformas de los Estatutos de Autonomía ya vigentes, y de modo particular en el caso de Cataluña, por tratarse del estatuto pionero en regular con detalle esta materia y también porque los otros estatutos se inspiran –cuando no copian

---

5. Ambos temas presentan igualmente una cierta imbricación en la práctica, en la medida en que poseer una legitimación más o menos general tiene una importancia inversamente proporcional a su grado de participación en el proceso comunitario de decisión. Es posible –pero no probable– que si las Autonomías hubiesen participado directamente en el proceso comunitario de decisión, habrían podido influir en su contenido, e incluso que no se hubiera aprobado el acto comunitario que afecta a sus competencias, pues es previsible que hubieran defendido con más contundencia que el Estado su repercusión al nivel autonómico, en cuyo caso no haría falta que lo recurriesen en vía judicial. Cabe también pensar que, de haber poseído una legitimación privilegiada, lo habrían impugnado y habría podido ser anulado por el Tribunal de Justicia. En ambos supuestos se habría evitado el incumplimiento autonómico de la norma comunitaria y, por lo tanto, no habría lugar para su responsabilidad.

casi literalmente– en su régimen jurídico. No se trata de hacer un análisis general de todas las disposiciones estatutarias en relación con la UE, sino tan sólo de contrastar, a modo de epílogo, si lo que se recoge en los estatutos casa bien con el régimen jurídico y la práctica seguida en las cuestiones seleccionadas en esta investigación.

## 1. Las Comunidades Autónomas ante los tribunales de la UE

Las Autonomías no pueden defender judicialmente sus prerrogativas impugnando directamente los actos de las Instituciones comunitarias con los recursos previstos por el Derecho español porque, para controlar la validez del Derecho comunitario, existe un sistema exclusivo, propio y completo de control jurisdiccional de la UE, con vías de impugnación de naturaleza diversa (recurso de anulación, cuestión prejudicial, etcétera) pero coordinadas entre sí (STJCE de 28 de abril de 1971, *Lutticke*, 4/69, Rec. 1971, p. 325), de tal suerte que en su seno queda garantizada la tutela judicial efectiva (STJCE de 13 de marzo de 2007, *Unibet*, C-432/05, todavía no publicada en la *Recopilación*).<sup>6</sup>

Ahora bien, *las CC.AA. se benefician en la UE de un ius standi limitado para acudir ante sus tribunales al objeto de preservar sus competencias frente a los actos de las Instituciones comunitarias, a diferencia de lo que sucede con los Estados, que disponen de una legitimación directa privilegiada y, por ello, suelen denominarse legitimados institucionales o es común decir que su legitimación es general. En este contexto se comprenden las constantes reivindicaciones autonómicas para mejorar su legitimación directa en el contencioso comunitario y, complementariamente, su posición en los instrumentos regulados por el Derecho español a través de los que intervienen en procesos precontenciosos y contenciosos comunitarios.*<sup>7</sup>

6. Con otras palabras lo enuncia el Tribunal Constitucional cuando rechaza que pueda interponerse directamente un recurso de amparo frente a los actos de la UE, en tanto está reservado para los actos de los poderes públicos españoles (STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4).

7. *Vid.* en general sobre el tema; J. Martín y Pérez de Nanclares, *La posición de las CC.AA. ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (propuestas para una reforma)*, Oñate: IVAP, 1996; C. Ortega Santiago, *Las CC.AA. ante la jurisdicción comunitaria*, Madrid: Iustel, 2005; M. Sobrido Prieto, *Las CC.AA. ante el Tribunal de Justicia*

Con este telón de fondo se exponen a continuación datos generalmente recientes sobre casos enjuiciados por los tribunales de la UE que involucran a las Autonomías, ya se trate de recursos directos interpuestos por ellas o de los procedimientos de incumplimiento contra España por violaciones del Derecho comunitario atribuibles a las CC.AA., así como el funcionamiento de los mecanismos internos de participación autonómica en procesos ante la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia.

## **1.1. Legitimación directa ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia**

El Tratado CE confiere a los Estados miembros y las Instituciones de la UE una legitimación privilegiada para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. En cambio, los entes regionales sólo pueden acceder de manera limitada, como cualquier particular.

### **1.1.1. Recurso de anulación**

El artículo 230 del Tratado CE no se refiere expresamente a las regiones cuando enumera los sujetos legitimados para interponer un recurso de anulación, ni como demandantes privilegiados (los Estados miembros y las Instituciones comunitarias, si bien con algunas diferencias entre éstas), ni tampoco como demandantes ordinarios (las personas físicas y jurídicas). A pesar de ello, en la década de los ochenta del siglo xx los entes regionales comenzaron a invocar este precepto para impugnar los actos de las Instituciones comunitarias. El Tribunal de Justicia primero, y el Tribunal de Primera Instancia después, rechazaron que los entes regionales, aunque son parte del Estado, pudieran subsumirse en el contencioso comunitario dentro del concepto de Estado a los efectos de disfrutar de su legitimación privilegiada y, por vía de consecuencia, reconocieron la legitimación

---

y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, Valencia: Tirant lo Blanch, 2003; D. Ordóñez Solís, "Legitimación procesal y equilibrio institucional: el acceso de las Regiones a los Tribunales comunitarios europeos", *Revista de Estudios Autonómicos*, 2003-4, pp. 137-172; M. Zelaia Garagarza, *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Oñate: IVAP, 2005.

directa de las regiones únicamente en el supuesto de ser los destinatarios de una decisión o, no siendo el caso, de estar afectados directa e individualmente por un reglamento o una decisión.<sup>8</sup> En suma, la jurisprudencia comunitaria asimila de hecho a los entes regionales con las personas físicas y jurídicas.

El *quid* de la cuestión se halla en la prueba de esta afectación directa e individual contra los reglamentos y decisiones de los que no son destinatarios. La sentencia *Jégo-Queré* del Tribunal de Primera Instancia marcó un punto de inflexión en la restrictiva jurisprudencia comunitaria relativa a las condiciones de acceso de los particulares ante los jueces comunitarios, al afirmar que “una persona física o jurídica queda individualmente afectada por una disposición comunitaria de alcance general que afecte de manera cierta y actual a su situación jurídica, restringiendo sus derechos o imponiéndole obligaciones” (STPI de 3 de mayo de 2002, *Jégo-Queré*, T-177/01, Rec. 2002, p. II/2365, apartado 51). Mas los vaivenes que ha experimentado la jurisprudencia comunitaria desde entonces hacen todavía enormemente complicado el cumplimiento del requisito de la afectación directa e individual.<sup>9</sup>

De hecho, los tribunales de justicia comunitarios siguen siendo en general bastante reacios a reconocer legitimación activa a los entes regionales, y de modo especial cuando el recurso de anulación se

8. En este sentido, el Tribunal de Primera Instancia ha recordado que “del sistema general del Tratado se desprende claramente que el concepto de Estado miembro, a efectos de las disposiciones relativas a los recursos jurisdiccionales, se refiere únicamente a las autoridades gubernativas de los Estados miembros de las Comunidades Europeas y no puede ampliarse a los Gobiernos de regiones o de Comunidades Autónomas, sea cual fuere la amplitud de las competencias que les sean reconocidas.” (ATPI de 16 de junio de 1998, *Comunidad Autónoma de Cantabria / Consejo de la UE*, T-238/97, Rec. 1998, p. II/2271, apartado 42).

9. Es suficiente con traer a colación que el Tribunal de Justicia casó parcialmente la sentencia *Jégo-Queré* del Tribunal de Primera Instancia, alegando que “si bien es cierto que el requisito de que una persona física o jurídica únicamente pueda interponer un recurso contra un reglamento si resulta afectada no sólo directamente sino también individualmente debe interpretarse a la luz del principio de tutela judicial efectiva y teniendo en cuenta las distintas circunstancias que pueden individualizar a un demandante, tal interpretación no puede conducir a ignorar dicho requisito, expresamente previsto en el Tratado. *En caso contrario, los órganos jurisdiccionales comunitarios sobrepasarían las competencias que éste les atribuye. Pues bien, eso es lo que sucede con la interpretación del citado requisito*” –las cursivas son nuestras– (STJCE de 1 de abril de 2004, *Comisión / Jégo-Queré & Cie SA*, C-263/02 P, Rec. 2004, p. I/3425, apartados 36 y 37).

dirige contra un reglamento.<sup>10</sup> En el caso español, el contencioso comunitario en materia de ayudas públicas otorgadas por las CC.AA. españolas constituye el paradigma de esta dificultad.<sup>11</sup>

La suerte desfavorable con la que, como regla, son resueltos los recursos de anulación planteados por las CC.AA. es un factor de primer orden para comprender por qué se interponen tan pocos: alrededor de veinte recursos en los veintinueve años que lleva España en las CE y la UE.<sup>12</sup> Se puede tomar en consideración igualmente la jurisprudencia comunitaria de 2006 para corroborar ambos extremos: dos recursos y ambos fueron desestimados.

Por un lado, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 5 de julio de 2006, *Comunidad Autónoma de Valencia – Generalidad Valenciana / Comisión* (T-357/05, todavía no publicado en la *Recopilación*, apartados 7 a 9) declaró la inadmisibilidad manifiesta del recurso de anulación de una decisión de la Comisión Europea, de 27 de junio de 2005, porque las partes no privilegiadas deben estar representadas ante los tribunales comunitarios por un abogado colegiado y la Generalitat Valenciana estaba representada por un jurista que, “no inscrito en el Colegio de Abogados, no es abogado a efectos del artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia”. La Generalitat Valenciana recurrió este auto en casación el 6 de septiembre de 2006 (asunto C-363/06 P). Volveremos después sobre este asunto.

Por otro lado, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 5 de septiembre de 2006, *Comunidad Autónoma de Madrid / Comisión* (T-148/05, todavía no publicado en la *Recopilación*, apartados 62 y 63)

10. Véase en general sobre el tema, B. Martín Baumeister, “El reconocimiento de legitimación activa a las regiones europeas en recursos de anulación bajo el artículo 230.4 CE. El elemento de la afectación individual”, *Gaceta Jurídica de la UE*, núm. 234, 2004, pp. 29-45.

11. *Vid.* sobre el tema, J.M. Martínez Sierra, “El concierto económico y los derechos forales en sede judicial europea”, *R.E.D.C.*, núm. 72, 2004, pp. 235-266; D. Ordóñez Solís, “Subvenciones, administraciones y jueces en la Unión Europea”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 7, 2005, pp. 115-141.

12. Muy esclarecedora es la siguiente resolución judicial, que resuelve un recurso de anulación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Cantabria contra un reglamento: “para aceptar la admisibilidad de un recurso interpuesto por un ente regional de un Estado miembro no basta con que éste invoque el hecho de que la aplicación o la ejecución de un acto comunitario pueda afectar, de manera general, a las condiciones socioeconómicas en su territorio” (ATPI de 16 de junio de 1998, *Comunidad Autónoma de Cantabria / Consejo de la UE*, T-238/97, *Rec.* 1998, p. II/2271, apartados 49 y 50).



desestimó el recurso de anulación interpuesto contra un escrito de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) de 3 de febrero de 2005 por entender que el escrito impugnado carece de efectos jurídicos obligatorios y, por lo tanto, no se trata de una decisión que pueda ser objeto de un recurso de anulación.

Aparte del carácter restrictivo de la jurisprudencia comunitaria, el tiempo que tarda el Tribunal de Primera Instancia en resolver los contenciosos (una media superior a los dos años, con una tendencia creciente desde 2000 que hace que se tardaran unos 27,8 meses de promedio en 2006 en resolver los recursos directos)<sup>13</sup> es otro elemento a considerar a la hora de explicar los pocos recursos de anulación interpuestos por las Autonomías.

Lo que es más extraño es que las CC.AA. no utilicen más la facultad que tienen –en virtud de los Acuerdos de la CARCE de diciembre de 1997 que luego se comentan– de instar al Estado para que impugne los actos comunitarios que puedan afectarles, pues éste posee una legitimación privilegiada que le exime de demostrar su afectación directa e individual por el acto comunitario del que no sea destinatario.

*¿Cómo valorar esta jurisprudencia comunitaria asimiladora de los entes regionales con las personas físicas y jurídicas, con las limitaciones que esta situación entraña? Con el tenor literal actual de los tratados parece razonable, porque cuando éstos aluden a los Estados miembros lo hacen como una entidad unitaria desde el punto de vista del Derecho internacional, que aparece integrada por todos –y no sólo algunos– sus órganos, sean los que sean en cualquier nivel territorial.<sup>14</sup> Ahora bien, este estado de cosas provoca una serie de problemas y anomalías, entre los que cabe destacar su difícil encaje con principios reconocidos por el Derecho comunitario como son la autonomía regional, la democracia y el Estado de derecho (véase, por ejemplo, el artículo 6 del Tratado UE), de tal suerte que sería necesario otorgar una legitimación especial a los entes regionales en el contencioso comuni-*

13. Vid. las estadísticas judiciales del Tribunal de Primera Instancia correspondientes al Informe de 2006, accesibles en <http://www.curia.europa.eu/es/instit/presentationfr/index.htm>

14. Es lo que ya, en los albores de nuestra adhesión avisaba R. Huesa Vinaixa, "La legitimación activa de las CC.AA. ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea: sus limitaciones", *La Ley. Comunidades Europeas*, vol. 2, 1986-3, 31 de diciembre de 1986, p. 1.

tario. Sin embargo, no se avanza por esta senda porque el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de octubre de 2004, no contiene innovaciones que mejoren sustancialmente la legitimación activa de los entes regionales individualmente considerados*.<sup>15</sup>

Sobre el papel, el cambio más significativo es la eliminación del requisito de la afectación individual de las personas físicas y jurídicas para interponer un recurso de anulación contra los reglamentos, sustituyéndose por la exigencia de que no requieran medidas de ejecución, esto es, que los reglamentos sean aplicables directamente. Esta innovación es más aparente que real porque en el nuevo sistema de fuentes del Tratado constitucional el reglamento pierde la naturaleza legislativa que tiene hoy en día cuando se trata de reglamentos de base y se convierte en un acto no legislativo de alcance general que se aprueba para la ejecución de los actos legislativos y determinados preceptos constitucionales, equivaliendo a lo que hoy son los reglamentos de ejecución. Luego los entes regionales no podrán impugnar directamente los actos legislativos. Por lo demás, habrá que ver cómo se maneja judicialmente en el futuro el nuevo criterio de la aplicabilidad directa frente a los reglamentos para apreciar si mejora de manera importante la situación de las regiones europeas.

*Los entes regionales pueden igualmente impugnar la validez de un acto comunitario de un modo indirecto, a través del Comité de las Regiones.* El Tratado constitucional le otorga legitimación activa ante el Tribunal de Justicia en su artículo III-365.3, si bien exclusivamente para la defensa de sus prerrogativas, por lo que su legitimación no es general. Adicionalmente, el artículo 8 del Protocolo 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, habilita al Comité de Regiones para interponer recursos de nulidad contra los actos legislativos –y no los ejecutivos– europeos que puedan quebrar el principio de subsidiariedad.<sup>16</sup>

15. Véase, por todos, E. Albertí Rovira, "El acceso de las CC.AA. al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en A. Saiz Arnaiz (Dir.) y M. Zelaia Garagarza (Coord.), *Integración europea y poder judicial*, Oñate: I.V.A.P., 2006, pp. 157-166.

16 Véase para mayores detalles, E. Albertí, E. Fossas y M. A. Cabellós, *El Principi de subsidiarietat a la Unió Europea: la seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments*, Barcelona: Parlament de Catalunya, 2005; A. Mangas Martín, "El control del principio de subsidiariedad", en *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Madrid: BOE, AEPDIRI y Escuela Diplomática, 2005, pp. 53-79.

A pesar de que estas dos innovaciones suponen un cierto avance, *determinadas regiones europeas con competencias legislativas –como es, por ejemplo, el caso del País Vasco y Cataluña– han manifestado su decepción por el hecho de que la defensa de sus prerrogativas pase a través del Comité de las Regiones*, tanto porque la legitimación que se le ha reconocido es limitada como también porque puede resultar complicado alcanzar una mayoría suficiente en su seno para accionar el recurso de anulación, al ser muy heterogénea su composición. Ello explica por qué nuestras CC.AA. se están sirviendo de las reformas de sus estatutos para plasmar sus reivindicaciones en estas normas legislativas, como se verá en la parte final de este estudio.

Por lo demás, las regiones con competencias legislativas no lograron que se les concedieran iguales competencias que las reconocidas finalmente a los Parlamentos nacionales en relación con los actos legislativos comunitarios que puedan infringir el principio de subsidiariedad, porque el *Praesidium* de la Convención Europea lo rechazó categóricamente. Cabe apuntar, a la carrera, que el artículo 8 del Protocolo 2 del Tratado constitucional, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, faculta a los Parlamentos nacionales a instar a su Gobierno a interponer un recurso de anulación contra los actos legislativos europeos basado en la violación del principio de subsidiariedad. Ciertamente, el protocolo se refiere a los Parlamentos nacionales, entendiendo por tal los Parlamentos estatales y no los regionales. Además, el protocolo alude a los recursos de anulación interpuestos “por un Estado miembro o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo”, remitiéndose al Derecho nacional para que en esta sede se decida si el Gobierno del Estado tiene que interponer un recurso a petición de su parlamento. Con todo, parece obligado que los gobiernos den curso a estas peticiones parlamentarias. En el caso de España todavía no hay normativa al respecto, pero lo razonable será que el Gobierno quede vinculado por la petición de cualquiera de las dos cámaras legislativas, sea el Congreso de los Diputados o el Senado. Asimismo, no sería de recibo que los Parlamentos regionales se quedaran completamente al margen de la aplicación de este protocolo, y de hecho no parece que vaya a ser el caso, vistas las reacciones de muchas regiones con competencias legislativas a nivel europeo.<sup>17</sup>

17. A pesar de que los Parlamentos nacionales no están obligados a consultar a los Parlamentos regionales, éstos han reclamado ya su asociación más estrecha e inclusive han exigido la

En España se ha de subrayar que se han celebrado diversas sesiones ante el pleno de la Comisión Mixta para la UE en la primavera de 2006 (en particular, las sesiones 16 a 18) en las que han ido compareciendo expertos en Derecho comunitario, españoles y de otros Estados miembros, incluidos funcionarios de las Instituciones comunitarias. *Uno de los temas estrella que ha aflorado concierne al mecanismo de la alerta temprana y su aplicación por los Parlamentos estatales y también los Parlamentos regionales*, con ideas interesantes que habrá que ver cómo se plasman en la práctica. En todo caso, las distintas comparecencias coinciden en la necesidad de vincular estrechamente a los Parlamentos autonómicos en la aplicación de este mecanismo de alerta temprana, y en un Senado reformado como uno de los cauces que facilitaría este proceso.<sup>18</sup> Hoy por hoy, en los albores de mayo de 2007, todavía no han sido enmendados los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado para dar curso a esta demanda autonómica de ser vinculadas al proceso de aplicación del protocolo sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad. A pesar de que los nuevos Estatutos de Autonomía ya vigentes y los que se hallan en trámite recogen, de diferentes maneras, esta exigencia autonómica. Es el caso de los artículos 61.3,a) del Estatuto de la Generalitat Valenciana, 188 del Estatuto de Cataluña, 237 del Estatuto de Andalucía, 112 del Estatuto de Baleares y 93.3 del Estatuto de Aragón. Ello está conduciendo a modificar los reglamentos de los Parlamentos autonómicos para regular su participación en la aplicación del protocolo.<sup>19</sup>

En definitiva, lo único que pueden hacer los entes regionales es influir en la decisión de excitar el recurso de anulación de los Parlamentos estatales, lo que no debe minusvalorarse desde el momento en que en la mayoría de Estados miembros existe una segunda cámara regio-

---

adaptación de las legislaciones nacionales para garantizar que las decisiones sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad se tomen en las asambleas regionales si se trata de ámbitos de su competencia (Declaración de Milán de los presidentes de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa –CALRE–, de 26 de octubre de 2004).

18. Comisión Mixta para la Unión Europea, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, VIII Legislatura, 2006, núm. 62 (sesión 16, de 30 de marzo de 2006), núm. 67 (sesión 17, de 27 de abril de 2006) y núm. 68 (sesión 18, de 11 de mayo de 2006).

19. Así, el Reglamento del Parlamento de Cataluña ha sido modificado en diciembre de 2005 para introducir el artículo 181, que establece un procedimiento para aplicar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de la UE en caso de que sea consultado. Y está en trámite una nueva reforma para que el Parlamento catalán pueda presentar propuestas y observaciones a las Cortes Generales en relación con este protocolo.

nal en la que los entes regionales están representados directamente, con arreglo a diversas modalidades, por lo que es fundamentalmente en este foro donde deben ejercer su presión. A pesar de las limitaciones de esta otra vía indirecta de acceso ante el Tribunal de Justicia, parece innegable que las Autonomías españolas podrán controlar algo mejor el cumplimiento del principio de subsidiariedad en lo que a sus competencias afecte. Aunque, por supuesto, deba advertirse que este control *ex post* del principio de subsidiariedad no será la panacea que resuelva todos los problemas, dada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los límites del control jurisdiccional de este principio.<sup>20</sup>

### **1.1.2. Otras vías de acceso**

Al igual que sucedía con el recurso de anulación, el Tratado CE no hace mención específica a los entes regionales en los otros procedimientos que pueden sustanciarse ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia y es obra jurisprudencial su equiparación con las personas físicas y jurídicas a los efectos de su empleo.

Ello significa que las regiones disponen de legitimación directa para presentar un recurso de inactividad ante el Tribunal de Primera Instancia en el supuesto de que una Institución comunitaria, en cumplimiento del tratado, no apruebe una decisión de la que serían los destinatarios (artículo 232 del Tratado CE).

Asimismo, las regiones pueden ejercitar una acción de responsabilidad extracontractual ante el Tribunal de Primera Instancia, en caso de que hayan sufrido daños a resultas de la actuación de las Instituciones comunitarias o sus agentes en el ejercicio de sus funciones (artículos 235 y 288 del Tratado CE).

En el marco de los recursos de anulación, inactividad y de responsabilidad extracontractual, los entes regionales pueden intervenir co-

---

20. En el mismo sentido, J. Díez Hochleitner (intervención en la Comisión Mixta para la Unión Europea, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones Mixtas, VIII Legislatura, 2006, núm. 68 sesión 18, de 11 de mayo de 2006, p. 20) indica que el control del principio de subsidiariedad por el Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de anulación no podrá ir más allá de "un control formal vinculado a la verificación del respeto en la toma en consideración del principio en el procedimiento decisorio".

mo coadyuvantes si demuestran su interés en la solución del litigio (artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia, de 11 de octubre de 2005).

Contra la desestimación de las demandas de anulación, inactividad y responsabilidad extracontractual, así como de la demanda de intervención, cabe activar un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia (artículo 57 del Estatuto del Tribunal de Justicia).

Finalmente, los entes regionales podrán presentar alegaciones y observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia en el caso de que sean partes de un litigio interno en el que se plantee una cuestión prejudicial (artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia).

En la jurisprudencia comunitaria existen pronunciamientos variados respecto a estas vías secundarias de acceso de los entes regionales ante los tribunales de la UE, incluidos algunos relativos a las CC.AA. Así, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1996, *Area Cova* (T-194/95, Rec. 1996, p. II/591, apartados 6 y 7) reconoció el derecho de intervención de la Junta de Galicia en apoyo del recurso de anulación de las empresas españolas demandantes. Y en el encabezamiento la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 1991, *Aragonesa de Publicidad y Publivia / Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña* (C-1 y 176/90, Rec. 1991, p. I/4151) se recuerda que la Generalitat de Cataluña formuló observaciones escritas en relación con la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el marco del litigio entre la Administración catalana y las empresas Aragonesa de Publicidad y Publivia.

De todas maneras, *las CC.AA. hacen un uso más bien limitado de estos procedimientos*. Por ejemplo, durante 2006 sólo es reseñable el recurso de casación interpuesto el 6 de septiembre de 2006 por la Generalitat Valenciana frente al auto del Tribunal de Primera Instancia de 5 de julio de 2006, antes comentado y cuya resolución sigue pendiente. Asimismo, se ha resuelto negativamente una demanda de intervención de los territorios forales vascos en un recurso de anulación planteado por el Gobierno del País Vasco el 25 de septiembre de 2001 (así como de la Diputación Foral de Álava) contra la Decisión 2002/820/CE de la Comisión, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por España en favor de las empresas de Álava en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones, porque "no invocan más que un interés indirecto en la solución del

litigio en razón de las semejanzas existentes entre su situación y la situación en que se hallan las demandantes en el presente asunto (...) En efecto, la condición de demandante en procedimientos judiciales paralelos al presente no demuestra que concorra un interés en la solución del litigio en el sentido del artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia" (ATPI de 10 de enero de 2006, *Diputación Foral de Álava y Comunidad Autónoma del País Vasco – Gobierno Vasco / Comisión*, T-227/01, Rec. 2006, p. II/1, apartado 16).

Finalmente, resulta que ni una sola vez en 2006 han coincidido en un litigio interno las CC.AA. y el Estado, sea aquéllas en calidad de demandantes o demandadas e interviniendo como coadyuvante la Administración General del Estado, o a la inversa. En cambio, en años anteriores sí que han actuado el Estado y las CC.AA. como partes contrarias en el marco de las cuestiones prejudiciales (así, STJCE de 21 de julio de 2005, *Administración del Estado / Junta de Galicia*, C-71/04, Rec. 2005, p. I/ 7419, en materia de ayudas de Estado). En algún que otro proceso prejudicial reciente ambos deberían haber participado apoyándose mutuamente. Nos referimos especialmente al asunto TRAGSA, de reciente resolución por el Tribunal de Justicia.<sup>21</sup>

## 1.2. La interposición de recursos de incumplimiento contra España por actuaciones autonómicas

El Derecho Internacional exige a los Estados que cumplan las obligaciones internacionales, pero les deja libertad para determinar los órganos encargados de esta tarea, así como el nivel territorial (central, federal, autonómico o local) en que se llevará a cabo (principio

---

21. STJCE de 19 de abril de 2007, *Asociación Nacional de Empresas Forestales (ASEMFO) contra Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA) y Administración del Estado*, C-295/05, todavía no publicada en la *Recopilación*. El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) suscitó al Tribunal de Justicia cuestión prejudicial acerca de la compatibilidad de una normativa nacional que atribuye a una empresa pública un régimen jurídico que le permite realizar obras públicas al margen de los procedimientos previstos de adjudicación de contratos públicos. Mediante convenios de Derecho público, la empresa pública (TRAGSA) fue puesta a disposición de las CC.AA. para que la utilizaran en el marco de sus competencias en tanto que medio propio instrumental. El Tribunal de Justicia sentenció que el Derecho comunitario no se oponía al régimen jurídico atribuido a TRAGSA. A pesar de que es evidente que tanto el Estado como las CC.AA. estaban involucradas en el asunto, tan sólo el Estado intervino en el proceso ante los tribunales españoles y presentó observaciones ante el Tribunal de Justicia.

de autonomía institucional), si bien con el límite de que no pueden invocar normas internas para justificar el incumplimiento de tales obligaciones y con la consecuencia de que la responsabilidad de esas actuaciones se imputa al Estado, sea cual sea el órgano o el nivel dónde se haya producido (principio de unidad del Estado como sujeto internacional para el Derecho internacional).<sup>22</sup>

Desde la perspectiva de Derecho comunitario, el juego combinado de los principios de unidad del Estado y de autonomía institucional implica que *sólo el Estado, y no las entidades que lo componen, es responsable del incumplimiento del Derecho comunitario, porque únicamente aquél tiene personalidad jurídica internacional y, a la postre, tan sólo él es parte de los Tratados de las CE y de la UE*. Ello conlleva, por vía de consecuencia, que el Estado responde de las infracciones del Derecho comunitario imputables a cualquiera de sus órganos, sea del nivel que sea, incluyendo, por supuesto, las infracciones cometidas por sus entes regionales. La jurisprudencia comunitaria es taxativa al respecto, como se verá después con ocasión de la mención de declaraciones judiciales recientes de incumplimiento del Derecho comunitario por España en razón de conductas autonómicas. Ello entraña igualmente que, *desde la perspectiva comunitaria, no es importante el reparto interno de competencias, pues rige el principio de autonomía institucional, sino tan sólo si se produce un incumplimiento del Derecho comunitario*.

Este estado de cosas no impide que los asuntos comunitarios no sean, en sentido estricto, las cuestiones internacionales a que se refiere el artículo 75.3 de la Constitución, ni las relaciones internacionales en el sentido de su artículo 149.1.3, sino un *tertium genus*, como ha hecho constar el Tribunal Constitucional en su conocida sentencia 165/94, de 26 de mayo.<sup>23</sup> Precisamente porque los asuntos comunitarios no son relaciones internacionales en sentido estricto las CC.AA.

---

22. Véase para mayores detalles, A. Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2ª ed., Madrid: Tecnos, 1987, pp. 249-250, 276 y 294-296.

23. La STC 165/1994, de 26 de mayo, manifiesta en su FJ 5 que las relaciones internacionales en virtud del artículo 149.1.3 de la Constitución española son las relaciones regidas por el Derecho internacional público, a saber, las relativas a la celebración de tratados internacionales (*ius contrahendi*), la representación exterior del Estado (*ius legationis*), la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado. Sólo en estos casos se excluye la competencia de las CC.AA.



participan directamente en la formación del Derecho comunitario y en su ejecución con una intensidad superior a la que se les reconoce en las cuestiones internacionales.<sup>24</sup> También resulta de este hecho el derecho a exigir, al nivel interno, que las Autonomías hagan frente a las consecuencias que produzcan sus infracciones del Derecho comunitario, como se analiza en el apartado 2.

Retomando el hilo de la exposición, el procedimiento general para constatar a nivel comunitario las infracciones de su ordenamiento cometidas por los Estados miembros es el recurso de incumplimiento, regulado por los artículos 226 a 228 del Tratado CE.<sup>25</sup> Pues bien, hay que poner de relieve que la Comisión Europea inicia, con cierta frecuencia, procedimientos de incumplimiento del Derecho comunitario contra España debido a acciones y omisiones de las CC.AA., habiendo señalado el Tribunal de Justicia en no pocas ocasiones que el Estado lo ha infringido por estas conductas.

Los recursos de incumplimiento planteados frente a España por actuaciones autonómicas afectan a temáticas tan diversas como las ayudas públicas, la contratación pública, el medio ambiente, la agricultura, la cohesión económica y social, el transporte y la función pública. Pero predominan, por la frecuencia con que se repiten, los recursos que cuestionan la regularidad de la ejecución autonómica de fondos europeos y la legalidad de las subvenciones otorgadas por las CC.AA. a entes públicos y privados.<sup>26</sup>

*Por ejemplo, en 2006 hay cinco casos que afectan directamente a España por el incumplimiento del Derecho comunitario causado por actuaciones de los poderes autonómicos y locales, al margen del concurso de responsabilidad del Estado, que son los siguientes:*

---

24. Las cuestiones comunitarias no son relaciones internacionales debido a la originalidad del proceso de construcción de la UE. Esta originalidad está muy bien expuesta en la monografía de J. Martín y Pérez de Nanclares, *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003.

25. En general, sobre el recurso de incumplimiento, véase, por todos, H. Audretsch, *Supervision in European Community Law. Observance by the Member States of Their Treaty Obligations. A Treatise on International and Supranational Supervision*, 2ª ed., Amsterdam: North Holland, 1986.

26. Para una presentación de los recursos de incumplimiento en estos dos últimos supuestos, véase D. Ordóñez Solís, *Administraciones, ayudas de Estado y fondos europeos*, Barcelona: Bosch, 2006.

En el primer caso, en materia de libre circulación de personas, el Tribunal de Justicia declara el incumplimiento del Estado porque las Administraciones españolas, general y autonómicas, no habían aprobado disposiciones legales para prever explícitamente en la función pública española el reconocimiento a efectos económicos de los servicios prestados en la función pública de otro Estado miembro (STJCE de 23 de febrero de 2006, *Comisión / España*, C-205/04, Rec. 2006, p. I/31\*).

En el segundo asunto, en materia de transporte público marítimo de viajeros en la Ría de Vigo, el Tribunal de Justicia condena a España por la promulgación de la Ley 4/1999, del Parlamento gallego, de declaración de servicio público de titularidad de la Junta de Galicia del transporte público marítimo de viajeros en la Ría de Vigo, en la que se permite la concesión administrativa de veinte años a favor de un operador único en contra del Derecho comunitario (STJCE de 9 de marzo de 2006, *Comisión / España*, C-323/03, Rec. 2006, p. I/2161).

En el tercer asunto, en materia de medio ambiente y consumidores, se constata el incumplimiento por el Estado de la normativa europea relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente en –fundamentalmente– la Comunidad Valenciana (STJCE de 16 de marzo de 2006, *Comisión / España*, C-332/04, Rec. 2006, p. I/40\*).

Contrariamente a los casos anteriores, en el cuarto asunto, en materia de medio ambiente y consumidores, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso. La Comisión Europea había solicitado al Tribunal de Justicia que declarase que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, y en el anexo VI de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de la UE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, al permitir las autoridades de Castilla y León la colocación de lazos con freno en distintos cotos privados de caza (STJCE de 18 de mayo de 2006, *Comisión / España*, C-221/04, Rec. 2006, p. I/4515).

Finalmente, en el quinto asunto, en materia de ayudas de Estado concedidas por el Gobierno y otras autoridades del País Vasco, el Tribunal de Justicia hace constar que el Reino de España ha incumplido

do el Derecho comunitario debido a que las autoridades del País Vasco no habían adoptado, dentro de plazo, todas las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en varias decisiones de la Comisión Europea que declaraban ilegal el régimen de ayudas públicas aplicado por el País Vasco y ordenaban la recuperación del importe de las subvenciones concedidas (STJCE de 14 de diciembre de 2006, *Comisión / España*, C-485 a 490/03, p. 11.887).<sup>27</sup>

De no solventarse la infracción del Derecho comunitario cometido por una Comunidad Autónoma en un plazo razonable, el Estado español corre el riesgo de que se inicien nuevos procesos de incumplimiento del Derecho comunitario con vistas a imponerle una sanción económica a tanto alzado y/o una multa coercitiva (artículo 228 del Tratado CE).

Permítaseme un inciso: ¿qué puede hacer el Estado para evitarlo? Realmente tiene un margen de maniobra limitado en razón de la restrictiva doctrina constitucional acerca de los artículos 93, 149.1.3, 149.3, 150.3 y 155 de la Constitución.<sup>28</sup> Ello significa que podría perfectamente suceder que, a pesar de estos mecanismos de control del Estado sobre las CC.AA. en los asuntos europeos, éstas no ejecutasen la sentencia del Tribunal de Justicia que previamente declaró el incumplimiento de España en razón de sus conductas y que, por tal circunstancia, le fuera impuesta una sanción económica al Estado. En esta

---

27. Cabe observar que el Gobierno vasco y las Diputaciones Forales vascas, así como las empresas afectadas, interpusieron el 25 de septiembre de 2001 recursos de anulación ante el Tribunal de Primera Instancia contra las decisiones de la Comisión que declaraban que tales ayudas eran contrarias al Derecho comunitario. Se trata de los asuntos 227, 229 a 232 y 265 a 270/01. Los recursos siguen estando pendientes. En el marco del asunto T-227/01 es donde se dictó el mencionado auto del Tribunal de Primera Instancia de 10 de enero de 2006, que rechaza la demanda de intervención de los territorios forales vascos en tal procedimiento.

28. Para una panorámica general del tema, *vid.* R. Alonso García, "Supletoriedad del Derecho estatal y ejecución del Derecho comunitario", *Gaceta Jurídica de la C.E.*, B-123, 1997, pp. 1-4; V.J. Calafell Ferrá, "La compulsión o coerción estatal (estudio del art. 155 de la Constitución española)", *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, 2000, pp. 99-146; A. Remiro Brotóns, "La responsabilidad por incumplimiento de las CC.AA. Posibles soluciones", en AA.VV., *CC.AA. y Comunidades Europeas. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid: Cortes de Castilla y León, 1991, pp. 207-218; F. Ruiz Ruiz, "La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho comunitario europeo", *R.E.D.C.*, núm. 51, 1997, pp. 159-185; J.C. Tejedor Bielsa, *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Madrid: Civitas, 2000.

hipótesis, en la situación jurídica presente lo único que podrá hacer el Estado es repercutir en las Autonomías responsables el importe de las sanciones económicas impuestas, lo que no es nada fácil en el Derecho español, como exponemos en el apartado siguiente.

A la vista de todo lo anterior convendría llevar a cabo ciertas *reformas en el sistema español de supervisión de las actuaciones autonómicas en temas comunitarios*. Una primera opción podría ser *instaurar legalmente mecanismos financieros que permitiesen sancionar a las CC.AA. en los supuestos de incumplimiento del Derecho comunitario constatado por sentencia del Tribunal de Justicia*, con el fin de incentivar a las CC.AA. a proceder con celeridad a su acatamiento. En cierto modo, es lo que –al nivel de la UE– pretende el actual artículo 228 del Tratado CE cuando faculta al Tribunal de Justicia a imponer multas y multas coercitivas a los Estados miembros que no hayan ejecutado correctamente sus sentencias de incumplimiento del Derecho comunitario en un plazo razonable.<sup>29</sup> Al estar estrictamente ligada la intervención estatal a la ejecución de la sentencia comunitaria, este poder sancionador desaparecería cuando la Comunidad Autónoma la ejecutase correctamente.<sup>30</sup>

---

29. No se trataría, por supuesto, de una solución óptima, dadas las dificultades a las que se enfrenta en el Derecho español la ejecución de una sentencia dictada contra una de sus administraciones (*vid.* al respecto J. González Pérez, *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 4ª ed., Madrid: Tecnos, 2003; M. López Gil, *Avances en la ejecución de sentencias contra la administración*, Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2004).

De todos modos, mejoraría la situación jurídica de España en la actualidad si con este mecanismo sancionador que preconizamos se repite lo que ha sucedido con el artículo 228 del Tratado CE en sus quince años de aplicación desde su implantación por el Tratado UE de 7 de febrero de 1992: que han disminuido los casos de incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia que previamente habían constatado la vulneración del Derecho comunitario por un Estado miembro. Véase al respecto los informes anuales del Tribunal de Justicia, que contienen referencias y estadísticas al grado de cumplimiento de sus sentencias dictadas ex. artículo 226 del Tratado CE, accesibles en <http://www.curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index.htm>. Más en general, respecto a los problemas que suscita en la práctica la ejecución de las sentencias de incumplimiento del Tribunal de Justicia, debido esencialmente a su naturaleza declarativa, y el aporte del Tratado de Maastricht, véase J. Díez-Hochleitner, "La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros", *R.I.E.*, 1993-3, pp. 837-897.

30. Es difícil cuestionar jurídicamente la intervención estatal en este supuesto, ya que derivaría total y exclusivamente de la fuerza obligatoria de las sentencias de incumplimiento del Tribunal de Justicia. Ello permitiría desligar esta acción de la "apreciación política" de los intereses generales a que se refiere el artículo 155 de la Constitución.

En esta misma hipótesis de declaración judicial del incumplimiento del Derecho comunitario por España derivado de conductas autonómicas sería plausible asimismo *habilitar constitucionalmente un título competencial para la intervención del Estado*. Esta avocación constitucional de competencias sería siempre *a posteriori* y podría someterse a control tanto político –preferiblemente del Senado, si tras la previsible futura reforma de la Constitución queda estructurado como auténtica cámara de representación territorial–,<sup>31</sup> como judicial, de manera parecida a como se controla el ejercicio de los poderes de suspensión regulados por el artículo 55.2 de la Carta Magna. Al estar estrictamente ligada la asunción de competencias estatales a la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia, el poder estatal de sustitución quedaría en suspenso tan pronto la Comunidad Autónoma la cumpliera. Vale apuntar que se trata de soluciones deducidas a partir de la experiencia comparada.<sup>32</sup>

### **1.3. Mecanismos internos de participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia**

El Acuerdo de la CARCE de 29 de noviembre de 1990 establecía un embrionario sistema de colaboración entre el Estado y las CC.AA. en relación con los recursos de incumplimiento contra España, tanto en su fase precontenciosa ante la comisión como en la jurisdiccional ante el Tribunal de Justicia.

Este acuerdo fue derogado por el Acuerdo de la CARCE de 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las CC.AA. en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las CE. Los elementos más resaltables del nuevo acuerdo son los siguientes:

31. El objetivo de la reforma constitucional de la Cámara Alta es precisamente fijar los rasgos de esa llamada “representación territorial” y hacerla efectiva, visto que hoy es básicamente una cámara de segunda lectura, con una intervención restringida en el ejercicio de la potestad legislativa y la función de control del Gobierno. *Vid.* la STC 97/2002, de 25 de abril, con atinadas reflexiones acerca del protagonismo indiscutible del congreso.

32. Así, el artículo 23.d.5 de la Constitución austriaca confiere a la federación un poder de sustitución total en todas las competencias, especialmente las legislativas; el artículo 169 de la Constitución belga prevé la sustitución temporal; y el artículo 117 de la Constitución italiana contempla una potestad sustitutiva. Véase la doctrina citada en nota a pie de página 52.

En primer lugar, se aplica a los recursos de anulación, incumplimiento e inactividad, las cuestiones prejudiciales y la solicitud de dictámenes al Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, *el Acuerdo de 1997 se fundamenta en el principio de colaboración mutua entre el Estado y las CC.AA., sin que sea aplicable a los entes locales.* Regula, con este fin, la facultad de las Autonomías de pedir al Estado que inicie alguno de los procedimientos antedichos ante el Tribunal de Justicia, aportando la documentación oportuna en cada caso (por ejemplo, tratándose de un recurso de anulación, se ha de justificar por qué el acto comunitario está viciado de ilegalidad y cómo afecta a las competencias o intereses autonómicos); y *la obligación del Estado de resolver sobre esta petición en un plazo razonable y, en caso afirmativo, promover la intervención de la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia.*

En el caso de los recursos de incumplimiento presentados contra España por la Comisión Europea, el Estado ha de comunicar a la Comunidad Autónoma o las CC.AA. los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la comisión que afecten a sus competencias. Y a éstas corresponde facilitar la respuesta que estimen pertinente en cada caso.

Finalmente, el acuerdo contiene una regulación prolija en detalles acerca del procedimiento a seguir en cada uno de los supuestos (recursos de anulación y de incumplimiento, cuestión prejudicial, etcétera) a los que se aplica, estableciendo un régimen (parcialmente) diferenciado en cada caso.

### **A) Recursos de anulación (artículo 230 del Tratado CE)**

Cuando una Comunidad Autónoma considere que una disposición o acto vinculante de una Institución comunitaria debe ser impugnado por el Reino de España ante el Tribunal de Justicia, por estar viciado de ilegalidad y afectar a sus competencias o a sus intereses, lo pondrá en conocimiento –a través del miembro de su Consejo de Gobierno que forme parte del Pleno de la CARCE– del Presidente de la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las actuaciones relacionadas con la Defensa del Estado español ante el Tribunal de Justicia

de las Comunidades Europeas,<sup>33</sup> en un plazo de veinte días naturales contados a partir de la publicación o notificación de la disposición o acto que pretenda impugnarse. La Comunidad Autónoma deberá mencionar en su petición los motivos por los que entiende que la disposición o acto comunitario cuya impugnación se solicita adolece de un vicio de nulidad, así como en qué medida dicha norma afecta a sus competencias. La persona encargada de hacer esta comunicación es el miembro del Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma que forme parte del Pleno de la CARCE.

El mismo procedimiento se sigue cuando una Autonomía tenga interés en que el Reino de España intervenga como coadyuvante en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia por entender que la sentencia que pueda dictarse en el mismo podría afectar a sus competencias, poniéndolo en conocimiento del Presidente de la Comisión de Seguimiento en un plazo de un mes contado a partir de la publicación del recurso en el Diario Oficial de las CE (hoy en día Diario Oficial de la UE).

Transcurrido el plazo de diez días mencionado, *la Comisión de Seguimiento resolverá, mediante decisión motivada después de haber dado audiencia a las CC.AA. interesadas, sobre la procedencia o no de la interposición por el Reino de España del recurso de anulación o de la demanda de intervención*. Para expresar su opinión serán convocadas a la reunión en la que la Comisión de Seguimiento decida al respecto.

---

33. Creada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 1986, la Comisión de Seguimiento y Coordinación es una Comisión Interministerial adscrita a la Secretaría de Estado de la UE que tiene encomendado "realizar un seguimiento de la actividad del Tribunal [de Justicia] y análisis sistemático de las cuestiones contenciosas y precontenciosas en las que pudiera verse implicado el Estado español". Está compuesta por el Secretario de Estado para la UE, que la preside, el Director General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias, los Secretarios Generales Técnicos de los Ministerios de Presidencia, Justicia y Economía y Hacienda, un abogado del Estado del Servicio Jurídico del Estado y un funcionario de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, que actúa en calidad de secretario. Integran también la Comisión de Seguimiento los Secretarios Generales Técnicos de los restantes departamentos interesados en el asunto en cuestión y el Secretario General Técnico del Ministerio para las Administraciones Públicas, en la medida en que dicho asunto afecte a competencias de las CC.AA. Cabe resaltar que en la Comisión de Seguimiento no se integra ningún representante autonómico.

Asimismo, cuando el Reino de España quiera impugnar ante el Tribunal de Justicia una disposición comunitaria que afecte a alguna Comunidad Autónoma, lo pondrá en su conocimiento, para que, en el plazo de veinte días naturales, formule las observaciones pertinentes.

Decidida la interposición del recurso o de la demanda de intervención, el Presidente de la Comisión de Seguimiento dará traslado del acuerdo al Abogado del Estado-Jefe del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia para que, por parte de dicho servicio, se procedan a realizar todas las actuaciones procesales necesarias. Debe apuntarse que la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia está adscrita a la Secretaría de Estado para la UE del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, aunque depende orgánicamente de la Abogacía del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, integrada con rango de subsecretaría en el Ministerio de Justicia.<sup>34</sup> La Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia cuenta en la actualidad con cinco abogados del Estado.

***B) Recurso de inactividad (artículo 232 del Tratado CE), recursos de incumplimiento contra otros Estados presentados por España (artículo 227 del Tratado CE) y solicitud de dictámenes sobre acuerdos internacionales de la Comunidad Europea (artículo 300 del Tratado CE)***

El procedimiento antes descrito se aplica cuando una Comunidad Autónoma considere que una Institución comunitaria se ha abstenido de actuar (artículo 232 del Tratado CE) y esta omisión le haya ocasionado un perjuicio. En este supuesto, puede solicitar al Estado para que requiera la actuación de la Institución comunitaria y, en su caso, interponga un recurso de carencia.

Este procedimiento se aplica en el caso de que la Comunidad Autónoma considere que el Estado español debe demandar a otro

---

34. El régimen jurídico de la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia se encuentra en el Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y en el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado.



Estado miembro por incumplimiento del Derecho comunitario (artículo 227 del Tratado CE), o que repute conveniente requerir un dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con el Tratado CE de cualquier acuerdo que pretenda celebrar la Comunidad Europea.

**C) Recursos de incumplimiento presentados contra España por la Comisión (artículo 226 del Tratado CE).**

El Ministro de Asuntos Exteriores, por conducto de la Secretaría de Estado para la UE en tanto que órgano de coordinación en la materia, comunicará a la Comunidad Autónoma o CC.AA. los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la Comisión Europea que afecten a sus competencias. *Corresponde a la Secretaría de Estado para la UE coordinar a las diferentes administraciones afectadas a los efectos de elaborar la respuesta.*

La Comunidad Autónoma afectada facilitará a la Secretaría de Estado la respuesta que estime pertinente en cada caso o, en el supuesto de estar afectadas más de una administración, los elementos oportunos para la elaboración de una respuesta única.

La Secretaría de Estado, en contacto permanente con la Comunidad Autónoma o CC.AA. afectadas, transmitirá a la Comisión Europea la correspondiente respuesta, a través de la Representación Permanente de España ante la UE, informándoles de su envío y de los sucesivos trámites en los que se encuentren los expedientes.

Cuando esté implicada más de una administración o se estime necesario por una Comunidad Autónoma afectada o por la Secretaría de Estado para la UE, todos ellos podrán pedir y convocar, respectivamente, reuniones preparatorias, a celebrarse en la sede de la Secretaría de Estado.

Cuando se celebren reuniones con los servicios de la Comisión Europea para estudiar los procedimientos de incumplimiento iniciados contra el Reino de España, la Secretaría de Estado informará a las CC.AA. afectadas, pudiendo éstas, si lo solicitan, participar en dichas reuniones. Las CC.AA. serán en todo caso informadas del contenido de las reuniones celebradas.

En los supuestos de interposición de recurso ante el Tribunal de Justicia que puedan tener su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma o en la omisión de los mismos, ésta podrá *designar abogados o asesores para que asistan al Abogado del Estado del Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia que sea el agente del Reino de España en el procedimiento en su actuación ante el Tribunal de Justicia.*

#### **D) Cuestiones prejudiciales (artículo 234 del Tratado CE)**

La Secretaría de Estado para la UE informará a las CC.AA. de las cuestiones prejudiciales suscitadas por cualquier órgano jurisdiccional de un Estado miembro, siempre que el asunto tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma, o en la omisión de los mismos, o en una disposición del Estado que afecte a sus competencias. Las CC.AA. podrán reclamar la intervención del Estado, presentando sus observaciones con arreglo al procedimiento establecido para el recurso de anulación.

Tras esta exposición teórica procede ver *cómo se aplica en la práctica la colaboración entre el Estado y las CC.AA. en los recursos de incumplimientos del Derecho comunitario contra España que traigan su causa en una actuación autonómica*, tanto en la fase precontenciosa ante la comisión como en la jurisdiccional ante el Tribunal de Justicia.<sup>35</sup>

En la *fase previa al recurso de incumplimiento*, recibida la carta de emplazamiento de la Comisión Europea, y a los efectos de preparar la respuesta del Estado a sus requerimientos, suelen celebrarse reuniones de trabajo, en las que, junto a los representantes del Estado, están presentes los representantes autonómicos, juristas o técnicos. Éstos par-

---

35. A falta de informes escritos de la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas que expliquen cómo se articula en la práctica la participación autonómica en los procesos precontenciosos ante la comisión y en los recursos ante el Tribunal de Justicia, la exposición que sigue sintetiza y sistematiza la información verbal –y, por tanto, necesariamente incompleta– que he obtenido tras entrevistar a muchas de las personas que participan en la implementación de este Acuerdo de 1997. Aunque la información se refiere fundamentalmente al recurso de incumplimiento, en sus fases precontenciosa y jurisdiccional, mi impresión personal es que se aplica *mutatis mutandis* en los otros recursos y procedimientos contemplados por el Acuerdo de 1997.

ticipan también en las reuniones de trabajo con los expertos enviados por la Comisión Europea para que el Estado justifique su actuación, al objeto de exponerle directamente el punto de vista autonómico.

Una vez interpuesto el recurso de incumplimiento se pasa a la *fase judicial*. En los recursos planteados por España o contra ella, las CC.AA. nunca intervienen autónomamente, sino que lo hace la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia porque se defiende que su competencia es exclusiva –por las razones que se exponen más adelante–, como también porque a nivel interno se ha pactado generalmente la posición a defender por España. Pero en la defensa del Estado pueden integrarse asesores autonómicos en materia jurídica –generalmente pertenecen al cuerpo de la abogacía de cada Comunidad Autónoma–, así como asesores técnicos. Por ejemplo, en el caso de Cataluña, la colaboración jurídica con la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia se lleva a cabo con el Gabinete Jurídico, constituido por Abogados de la Generalitat. No obstante, la colaboración es intensa y fluida, basada en un contacto permanente –personal o por vías telemáticas– entre los servicios jurídicos de las CC.AA. y la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia. Ésta suele incorporar la motivación autonómica en los argumentos que defenderá España ante el Tribunal de Justicia.

Un buen ejemplo de la aplicación de este Acuerdo de 1997 lo constituyen los recursos de incumplimiento llevados ante el Tribunal de Justicia en la última década en razón del régimen fiscal especial de las Comunidades forales vascas. Y durante 2006 se puede hacer mención especial del asunto ZEPA (zona especial de protección para las aves), que involucra a varias CC.AA. por incumplimiento de la normativa comunitaria medioambiental. Pues bien, el 1 de junio de 2006 hubo una reunión preparatoria del asunto ZEPA a la que asistieron asesores técnicos y jurídicos de varias Autonomías. Y a la vista ante el Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2006 acudieron varios representantes autonómicos.<sup>36</sup>

---

36. La STJCE de 28 de junio de 2007, *Comisión/España* (C-235/04, pendiente de publicación en la Recopilación), declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 79/409/CEE del Consejo de la UE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, al no haber designado suficientes zonas de protección especial de las aves en Andalucía, Islas Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia.

A pesar de que el clima de cooperación ha mejorado mucho en los últimos años, *existen ciertas limitaciones que ponen de relieve la actuación limitada de las Autonomías. El Estado tiene en cuenta realmente el asesoramiento autonómico, si bien desde una posición de clara preeminencia, porque es él quien se encarga materialmente de la preparación de las actuaciones precontenciosas y judiciales y ostenta en exclusividad la representación jurídica ante el tribunal.*

Ocurre fundamentalmente en la fase contenciosa de los recursos de incumplimiento, en la que los Abogados de las Autonomías nunca actúan como agentes de España, y sólo en contadas ocasiones forman parte del equipo jurídico del Estado. Además, en la vista ante el Tribunal de Justicia los representantes autonómicos (técnicos o jurídicos) tampoco intervienen directamente, sino sólo el agente del Estado (un Abogado del Estado), aunque puede consultarles antes de dirigirse al tribunal.

Para que las CC.AA. tengan presencia real en los recursos de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia se han tenido que superar ciertas reticencias de la Administración General del Estado y, sobre todo, del Servicio Jurídico del Estado, que defiende que la representación jurídica de España es una competencia propia con carácter exclusivo a la vista de que el Acuerdo de 1997 prescribe literalmente (*lo hemos marcado con cursivas anteriormente para facilitar su comprobación*) que las CC.AA. podrán designar abogados o asesores para asesorar al Abogado del Estado del Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia en los recursos de incumplimientos que traigan su causa en una actuación autonómica. Y apuntalan su tesis con una lectura amplia de su régimen jurídico.

En efecto, el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, dispone en su artículo 1, apartado 3, que a éste le corresponden "las siguientes funciones (...): 1) La asistencia jurídica en materia de Derecho comunitario europeo, así como la representación y defensa del Reino de España ante los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea". A su vez, el artículo 1, apartado 3 d, prescribe que "la Subdirección General de Asistencia Jurídica Comunitaria e Internacional [del Servicio Jurídico del Estado] asume la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y de la que dependerá cualquier Abogacía del Estado que se cree para la asistencia jurídica del Reino de Espa-

ña en organismos internacionales. Le corresponde la asistencia jurídica en materia de Derecho comunitario europeo, así como la dirección jurídica y la representación y defensa del Reino de España ante los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea, cuanto se relacione con la representación y defensa del Estado, organismos autónomos, restantes organismos y entidades públicos, sociedades mercantiles estatales o fundaciones con participación estatal cuando así corresponda legal o convencionalmente, y órganos constitucionales, ante cualesquiera jurisdicciones o procedimientos prejudiciales y extrajudiciales en el extranjero, la dirección y coordinación del servicio de lo contencioso del Estado en el extranjero y la asistencia jurídica al Reino de España en otros organismos internacionales” Finalmente, el artículo 31.3 establece que “corresponderá también a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado la representación y defensa del Reino de España ante los tribunales, órganos y organismos internacionales o supranacionales en que éste sea parte en cualesquiera procedimientos jurisdiccionales, arbitrales o extrajudiciales”.

*Defender la competencia exclusiva de los Abogados del Estado que integran el Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia para representar judicialmente a España sobre la base del Acuerdo de la CARCE de 1997 y del Reglamento del Servicio Jurídico del Estado contradice lo que dispone una norma de rango superior, como es el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 1986, sobre actuaciones de España ante el Tribunal de Justicia y constitución de la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones relacionadas con la defensa del Estado español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, cuyo apartado IV permite expresamente la posibilidad de nombrar como agente del Reino de España a alguien que no sea Abogado del Estado, en cuyo caso éste le asistirá jurídicamente.*<sup>37</sup>

Cierto es que el apartado tercero de este Acuerdo de 1986 dispone que “acordada la actuación del Estado en la esfera jurisdiccional comunitaria, el Ministro de Asuntos Exteriores dará traslado de la decisión adoptada al Ministro de Justicia. Éste, a través de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, encauzará las relaciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y los Abogados del Servicio

37. Con un planteamiento análogo, véase R.M. Díaz, “Comunitats autònomes i jurisdicció comunitària”, *El Clip*, nº 32, 2005, pp. 14-15.

Jurídico ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, quienes actuarán en coordinación permanente con la Comisión Interministerial, a la que informarán con puntualidad de cuantas incidencias surjan en el desarrollo de sus actuaciones". Ahora bien, *su apartado cuarto establece claramente que "corresponde al Agente del Estado Español la representación y defensa de España ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El Agente será nombrado por el Ministro de Justicia a propuesta del de Asuntos Exteriores y, cuando no sea un Abogado del Estado, estará asistido, como consejero jurídico, por un Abogado del Estado, sin perjuicio de las demás colaboraciones técnicas que sean precisas"*.

Resulta además que *el artículo 31, apartado 3, del Reglamento del Servicio Jurídico del Estado prevé que "el Gobierno, por motivos excepcionales, y oído el Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado, podrá acordar que una persona especialmente designada al efecto asuma la representación y defensa del Reino de España, como Abogado del Estado ad hoc, en un procedimiento determinado ante tribunales, órganos y organismos internacionales o supranacionales en el que España sea parte. La persona designada por el Gobierno asumirá, en el desempeño de sus servicios, las funciones del Abogado del Estado y se ajustará a las disposiciones de este reglamento"*.

Deben rechazarse igualmente determinados *argumentos de Perogrullo* que, a veces, se dejan sentir en determinados foros jurídicos; en particular, que el cuerpo de la Abogacía del Estado tiene que ser el que represente con exclusividad a España ante el Tribunal de Justicia porque sólo ellos están especializados en los asuntos comunitarios. Digo esto porque tan especialista en temas europeos puede ser *a priori* un Abogado del Estado como un Abogado de una Comunidad Autónoma y, sobre todo, porque, en general, es insuficiente la formación en temas de la UE que reciben unos y otros durante la licenciatura en Derecho y en sus respectivas oposiciones.<sup>38</sup>

38. Dos detalles en favor de lo que afirmamos: por un lado, en los estudios de la licenciatura de Derecho la formación en Derecho comunitario suele limitarse a una asignatura (troncal, por lo que es obligatoria para todos los estudiantes de esta licenciatura en España), de entre 6 y 7.5 créditos, según el plan de estudios de cada universidad, con diferentes denominaciones (Instituciones y Derecho Comunitario, Derecho Comunitario Europeo, etcétera), pero generalmente con un marcado *perfil generalista*, dedicada a las instituciones y las fuentes comunitarias, los principios que rigen su relación con los ordenamientos internos y el contencioso comunitario. Existe, eso sí, la posibilidad de abrir créditos de libre

En suma, *no hay razón jurídica ni de otra naturaleza que avale que tengan que ser siempre los abogados del Estado los representantes del Reino de España ante el Tribunal de Justicia*. Otra cosa es que pueda ser razonable que la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia se encargue de la representación para garantizar una coordinación interna que salvaguarde la unidad de la defensa del Estado español cuando concurren determinadas circunstancias. Verbigracia, cuando varias CC.AA. están implicadas en un recurso de incumplimiento contra España, como suele ocurrir, dado que será complejo decidir quién hablaría en nombre de todas y, a la vez, cómo se coordinaría su actuación con el Estado, en tanto responsable en última instancia ante la UE de las infracciones del Derecho comunitario.

La preponderancia del Estado en las actuaciones ante el Tribunal de Justicia se observa igualmente atendiendo al hecho de que *la respuesta en todos los recursos de incumplimiento, sea en la fase precontenciosa o en la jurisdiccional, la prepara siempre el Estado*; concretamente, la Secretaría de Estado para la UE del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, vía la Dirección General del Mercado Interior y otras políticas –cuando se trata de la fase precontenciosa ante la Comisión Europea–, vía la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia –en la fase contenciosa ante el Tribunal–. *Como regla, el Estado integra (por no utilizar el anglicismo “copy and paste” para reflejar fidedignamente lo que en el fondo sucede) la información que le proporcionan las CC.AA. Ahora bien, a veces no lo ha hecho, sin que ello haya tenido trascendencia jurídica*. Lo que no deja de ser un tanto sorprendente porque la STC 172/1992, de 28 de octubre, enuncia

---

elección para profundizar en determinados aspectos de la UE, como es el caso del Derecho comunitario material. Mas pocas son las universidades españolas que ofrecen esta opción; por otro lado, en las últimas oposiciones al cuerpo de Abogados del Estado, de 2006, sólo se dedican 20 temas al Derecho comunitario, de un total de 494, cuyo perfil es nuevamente generalista, sin profundizar en problemáticas concretas, como revela una lectura superficial de los apartados de cada tema, tal es el caso, por ejemplo, del dedicado al Consejo y la Comisión: “composición, funcionamiento, competencias” (véase Orden Jus/3295/2005, de 18 de octubre, por la que se aprueba el programa que ha de regir en las pruebas selectivas de acceso al Cuerpo de Abogados del Estado, BOE núm. 255, de 25 de octubre de 2005).

Ello no es privativo del cuerpo de Abogados del Estado sino, más en general, de todos los profesionales del Derecho en España (jueces, magistrados, fiscales, abogados, etcétera). Véase al respecto M. Cienfuegos Mateo, “El planteamiento de cuestiones prejudiciales por los órganos jurisdiccionales españoles: teoría y práctica”, en S. Ripol Carulla (Dir), *España ante los Tribunales internacionales europeos*. Oñate: IVAP, 2007, en prensa.

en su FJ 3 una sutil diferencia entre la elaboración de la información en los asuntos europeos a transmitir a las Instituciones comunitarias, que corresponde a la autoridad pública competente según el bloque de constitucionalidad (las CC.AA., en su caso), y la remisión misma de dicha información, que debe hacerla el Estado. Creo que ello debe interpretarse en el sentido de que el respeto del orden interno de competencias exige que el Estado actúe como recopilador de las informaciones que provengan de las diferentes instancias territoriales y las remita a las Instituciones comunitarias, sin poder controlar la información elaborada por la autoridad autonómica competente. A estos efectos no tendría importancia que se tratase de actuaciones precontenciosas o propiamente procesales.

En fin, *no produce consecuencias jurídicas que el Estado no conteste al dictamen motivado que la comisión emite en la fase precontenciosa del recurso de incumplimiento, ni siquiera si las CC.AA. lo solicitan*. Viene esto a colación de un caso reciente de incumplimiento de la normativa medioambiental (STJCE de 15 de diciembre de 2005, *Comisión / España*, C-26/04, Rec. 2005, p. I/11059). Se trataba del incumplimiento de la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, y la Directiva 79/923/CEE del Consejo, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos, por un lado, al no haber designado oficialmente como zonas de baño las playas de "Vilela/A Videira", "Niño do Corvo" y "Canabal", que se encuentran en el municipio de Moaña, provincia de Pontevedra, de la Comunidad Autónoma de Galicia, y, por otro lado, al no haber adoptado un programa de reducción de la contaminación para la Ría de Vigo. El Tribunal de Justicia asentó que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 5 de la Directiva 79/923, al no haber adoptado un programa de reducción de la contaminación de las aguas para cría de moluscos para la Ría de Vigo. Pues bien, en el apartado 13 de la sentencia, el Tribunal de Justicia hizo constar expresamente que el Reino de España no había respondido al dictamen motivado de la comisión.<sup>39</sup>

39. Tampoco ha habido respuesta al dictamen motivado de la comisión en la STJCE de 16 de marzo de 2006, *Comisión / España* (C-332/04, Rec. 2006, p. I/40\*) en relación con la inobservancia de la normativa europea relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente en la Comunidad Valenciana.



Como puede colegirse fácilmente de la exposición precedente, *la situación anterior es debida en gran medida al papel centralizador que tiene atribuido la Secretaría de Estado para la UE en relación con el Derecho comunitario*. El propio Acuerdo de la CARCE de 1997 le erige como coordinador de las diferentes administraciones afectadas en los asuntos europeos, según vimos antes. Y el Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, especifica que la Secretaría de Estado para la UE “coordina todas las actuaciones que, en el marco de sus competencias, realicen las Administraciones públicas en la Unión Europea”. En su seno destaca la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias, a la que se atribuye la coordinación del proceso de fijación de la posición española en la UE en todos los ámbitos del mercado interior y Políticas comunitarias. Sin olvidar, finalmente, que la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia está adscrita a la Secretaría de Estado para la UE, así como la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones relacionadas con la Defensa del Estado español ante el Tribunal de Justicia de las CE.

Ahora bien, *las CC.AA. no están exentas de responsabilidad porque sus quejas frente a este estado de cosas son de poca intensidad*. Es más, ni siquiera aprovechan todas las virtualidades que les ofrece el Acuerdo de 1997. Basta con poner de relieve que, a 1 de mayo de 2007, transcurridos casi diez años de vida del acuerdo, sólo han instado al Estado en diez ocasiones para que intervenga ante el Tribunal de Justicia de las CE: nueve demandas autonómicas requerían al Estado que interpusiera un recurso de anulación de un acto comunitario, generalmente decisiones de la Comisión en materia de ayudas y de correcciones financieras, y la décima instaba al Estado a promover un recurso de incumplimiento contra el Reino Unido por la reparación, en el 2000, del buque Tyreless en el puerto de Gibraltar. Y la Comisión de Seguimiento ha aceptado ocho veces esta solicitud, revelando el elevado tanto porcentual resultante (80%) una *buena predisposición del Estado a colaborar* con las Autonomías en este ámbito.<sup>40</sup> A mayor

---

40. Según los datos proporcionados por José María Pérez Medina, Subdirector General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas del Ministerio de Administraciones Públicas, a 1 de mayo de 2007, las diez solicitudes formuladas por las CC.AA. para la interposición de recursos por el Estado ante el Tribunal de Justicia eran las siguientes, en orden cronológico:

abundamiento, éstas deberían instar más actuaciones del Estado porque no son excepcionales, ni mucho menos, los casos en que España plantea recursos de anulación o de otro tipo ante el Tribunal de Justicia<sup>41</sup> y éste es más permeable a los argumentos estatales de lo que suele afirmarse erróneamente a nivel doctrinal y político, olvidando la na-

1) Recurso de anulación del Reglamento 1638/1998, del consejo, de 28 de julio de 1998 pedido por Andalucía, no atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de septiembre de 1998.

2) Recurso de anulación de la Decisión de 22 de diciembre de 1999, de la Comisión, en relación con las ayudas para Financiación del Capital Circulante para el Sector Agrario, pedido por Extremadura y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 09 de marzo de 2000 (caso C-114/00).

3) Recurso de anulación de la Decisión de 22 de diciembre de 1999, de la Comisión, en relación con las ayudas a Producciones Hortícolas con destino a la Transformación Industrial Agrícola, pedido por Extremadura y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 9 de marzo de 2000 (caso C-113/00).

4) Recurso de anulación de la Decisión de 22 de agosto de 2000, de la Comisión, en relación con las ayudas concedidas a la empresa Santana, pedido por Andalucía y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 23 de octubre de 2000 (caso C-398/00).

5) Recurso de incumplimiento contra el Reino Unido pedido por Andalucía por la reparación del buque Tyreless en el puerto de Gibraltar, no atendido por acuerdo de la Comisión de Seguimiento de 20 de diciembre 2000.

6) Recurso de anulación de la Decisión de 12 de marzo de 2002, de la Comisión, en relación con las ayudas concedidas a los productores de leche de vaca, pedido por Asturias y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 30 de abril de 2002 (caso C-173/02).

7) Recurso de anulación del Reglamento 864/2004, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre las ayudas Directas en el Marco de la PAC y la instauración de determinados regímenes de ayudas, pedido por Andalucía y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 17 de junio de 2004 (caso C-310/04).

8) Recurso de anulación de la Decisión de 20 de octubre de 2006, de la Comisión, de correcciones financieras, pedido por la Comunidad Valenciana y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 19 de diciembre de 2006.

9) Recurso de anulación de la Decisión de 20 de octubre de 2006, de la Comisión, de correcciones financieras, pedido por Andalucía y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 19 de diciembre de 2006 (caso T-3/07).

10) Recurso de anulación de la Decisión de 20 de octubre de 2006, de la omisión, de correcciones financieras, pedido por Cataluña y atendido por decisión de la Comisión de Seguimiento de 19 de diciembre de 2006 (caso T-402/06).

41. Por ejemplo, durante 2006 se fallaron cinco recursos de anulación interpuestos por España contra el Consejo de la UE y el 6 de octubre de 2006 España interpuso un recurso de anulación contra la Decisión 2006/554/CE de la Comisión, de 27 de julio de 2006, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de garantía del FEOGA, concretamente en relación con el plátano canario (asunto T-281/06), de interés evidente para Canarias.

da despreciable influencia que los Estados miembros tienen en el contencioso comunitario y, por ende, en la jurisprudencia resultante.<sup>42</sup>

Es plausible que este relativo desinterés autonómico responda al hecho de que las Autonomías perciben a la Comisión de Seguimiento como un elemento ajeno a ellas, en la medida en que ningún representante autonómico se integra en ella y toma unilateralmente la decisión de iniciar un procedimiento ante los tribunales de la UE, puesto que las Autonomías sólo pueden pedirle que lo haga. Posiblemente también ha generado desconfianza la respuesta negativa que la Comisión de Seguimiento dio en el primer caso en que hubo una solicitud autonómica, concretamente de la Junta de Andalucía el 12 de agosto de 1998, y que era fundamental para las CC.AA. en general, y Andalucía y Cataluña en particular, debido a que estaba implicado el aceite de oliva, ya que la Comisión de Seguimiento decidió, en septiembre de 1998, que España no impugnase ante el Tribunal de Justicia la validez del Reglamento 1638/1998, del Consejo, de 28 de julio de 1998, por el que se establecía la organización común del mercado de las materias grasas.

Debemos anotar incidentalmente que varios Estatutos de Autonomía vigentes o en trámite contienen cláusulas relativas a la colaboración del Estado con las CC.AA. en los procesos ante el Tribunal de Justicia. En el apartado 3 veremos cómo regulan esta cuestión y enjuiciaremos la constitucionalidad del nuevo régimen jurídico.

Para finalizar, hay que traer de nuevo a colación de esta materia el auto del Tribunal de Primera Instancia de 5 de julio de 2006, *Comunidad Autónoma de Valencia – Generalitat Valenciana / Comisión de las Comunidades Europeas* (T-357/05, todavía no publicado en la *Recopilación*), en cuyos apartados 7 a 9 formula la inadmisibilidad manifiesta del recurso de anulación de la Decisión C(2005) 1867 final de la Comisión, de 27 de junio de 2005, relativa a la reducción de la ayuda otorgada con cargo al Fondo de Cohesión, porque las partes no privilegiadas deben estar representadas ante los tribunales comunitarios por un abogado colegiado y *la Generalitat Valenciana había estado representada por un jurista que “no inscrito en el Colegio de*

---

42. Véase sobre el tema el esclarecedor artículo de M.-P.F. Granger, “When Governments go to Luxembourg...: the Influence of Governments on the Court of Justice”, *European Law Review*, vol. 29, 2004-1, pp. 3-31.

*Abogados, no es abogado a efectos del artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia. Por consiguiente, aunque, según la normativa española pueda representar a la demandante, que no se encuentra entre las partes privilegiadas, en el marco del recurso ante todo órgano jurisdiccional, no cumple el primero de los dos requisitos acumulativos del artículo 19, párrafo cuarto, del mismo estatuto y, por tanto, no está facultado para representar a la demandante ante el Tribunal de Primera Instancia”* (las cursivas son nuestras).

En el caso de que el Tribunal de Justicia desestime el recurso de casación interpuesto por la Generalitat Valenciana el 6 de septiembre de 2006, las CC.AA. deberían instar al Gobierno español a que requiera formalmente una reforma del régimen de la representación jurídica ante los tribunales de la UE.<sup>43</sup> Si bien hay que apuntar que es difícil que prospere una petición en tal sentido, en cuanto la modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia en este punto requiere unanimidad del Consejo de la UE (artículo 245 del Tratado CE). Con independencia de lo anterior, y aunque se confirme la tesis del Tribunal de Primera Instancia en la casación europea, esta jurisprudencia no sería aplicable en el supuesto de que el Estado español decidiese acudir con un abogado de una Comunidad Autónoma como agente, esté o no inscrito en un Colegio de Abogados, porque en este supuesto se trataría de un litigante privilegiado para cuya representación ante los tribunales de justicia europeos existe un régimen jurídico propio más liberal, distinto de aquel previsto para un litigante ordinario, que es a quien se aplica la antedicha resolución judicial.

## **2. La responsabilidad autonómica por incumplimiento del Derecho comunitario**

Muchas competencias de las CC.AA., tanto normativas como ejecutivas, están condicionadas por el ordenamiento jurídico comunitario, de tal suerte que su ejercicio conlleva no sólo una serie de facultades sino también de deberes. Estos derechos y deberes son propios

43. Es interesante hacer hincapié en que España, que sostiene la tesis de la Generalitat Valenciana, ha sido admitida como coadyuvante de las pretensiones de esta Comunidad Autónoma por auto del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 2006, *Comunidad Autónoma de Valencia – Generalitat Valenciana / Comisión de las Comunidades Europeas*, C-363/06 P, todavía no publicado en la Recopilación.

a ellas en la medida en que tengan atribuidas las competencias para aplicar el Derecho comunitario en función del reparto establecido en el bloque de constitucionalidad. Es lo que ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional desde la primera sentencia sobre la materia: en vista de que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía resolvían expresamente la cuestión de si existía en nuestro ordenamiento una instancia territorial de poder competente para aplicar el Derecho comunitario en España, declaró que "son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, tienen que fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las CC.AA." (STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2).<sup>44</sup>

Ello significa que la integración europea debe incidir en las competencias de las CC.AA., pero no sólo en las suyas, por lo que la integración no puede comportar la pérdida de su derecho a participar en las fases ascendente y descendente, de formación y ejecución del Derecho comunitario. En contrapartida, las Autonomías deben hacer frente, a nivel interno, a las consecuencias derivadas de las infracciones de las normas comunitarias que les sean imputables.<sup>45</sup>

La responsabilidad autonómica por incumplimiento del Derecho comunitario puede dar lugar a dos tipos de situaciones: por un lado, a una reclamación de responsabilidad patrimonial de las CC.AA.; por otro lado, a la repercusión en las Autonomías responsables de la infracción del Derecho comunitario del importe de las sanciones económicas impuestas a España por este hecho.

A pesar de la importancia que reviste esta cuestión, puesto que están en juego los derechos de los justiciables y la imagen internacio-

44. Numerosas decisiones posteriores del Tribunal Constitucional reiteran que la aplicación del Derecho comunitario en España corresponde al poder público competente en la materia, de acuerdo con las reglas internas de delimitación competencial, como las SSTC 79/1992, de 28 de mayo; 80/1993, de 8 de marzo; 38/2002, de 14 de febrero; y 173/2005, de 23 de junio. Para una apreciación de esta doctrina constitucional, véase G. Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid: Iustel, 2005.

45. A nivel comunitario se ha visto antes que sólo el Estado es responsable ante la UE de la observancia de las obligaciones comunitarias. Precisamente por ello los recursos de incumplimiento se interponen frente al Estado. Y de ello deriva igualmente la facultad del Estado para establecer mecanismos de coordinación y control que "permitan evitar las irregularidades o las carencias [autonómicas] en el cumplimiento de la normativa comunitaria" (STC 148/1999, de 2 de julio, FJ 8).

nal del Estado, no están del todo precisados en el Derecho español los cauces a través de los cuales puede actuarse frente a las Autonomías responsables de un quebrantamiento del Derecho comunitario. Y eso que hace ya cinco años que el Tribunal Constitucional declaró que la responsabilidad del Estado frente a la UE por incumplimientos autonómicos del Derecho comunitario no “le impide repercutir *ad intra*, en las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda” (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 10).

### **2.1. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones autonómicas por sus infracciones del Derecho comunitario que causen daños y perjuicios**

La reclamación de la responsabilidad patrimonial de las CC.AA. por las violaciones del Derecho comunitario que hayan cometido se sustancia ante los órganos administrativos y jurisdiccionales de los Estados miembros de acuerdo con los procedimientos a través de los que se exige la responsabilidad de las Administraciones públicas por daños y perjuicios. Se trata, en definitiva, de aplicar por analogía las disposiciones internas para supuestos similares de responsabilidad administrativa por la lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos a resultas del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Es lo que dispone el artículo 106 de la Constitución, desarrollado por los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También lo prescribe indirectamente el Derecho comunitario, ya que el principio de responsabilidad del Estado es invocable por los particulares afectados frente a las acciones y omisiones de las CC.AA. incompatibles con el Derecho comunitario, y para su puesta en práctica reenvía a los cauces previstos por las legislaciones nacionales.<sup>46</sup>

46. El Tribunal de Justicia ha avisado que “incumbe a cada Estado miembro garantizar que los particulares obtengan la reparación del daño ocasionado por el incumplimiento del Derecho comunitario, sea cual fuere la autoridad pública que haya incurrido en dicho incumplimiento y sea cual fuera aquella a la que, con arreglo al Derecho del Estado miembro afectado, le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación. Por tanto, *un Estado miembro no puede invocar el reparto de competencias y responsabilidades entre las entidades existentes en su ordenamiento jurídico interno para eximirse de su responsabilidad a este respecto*” –las cursivas son nuestras– (STJCE de 1 de junio de 1999, *Konle / Austria*, C-302/97, Rec. 1999, p. I/30991, apartado 62).

*¿Existe una responsabilidad patrimonial solidaria del Estado y las CC.AA. en los casos de incumplimiento autonómico del Derecho comunitario?* En el Derecho español está previsto que el particular perjudicado por la conducta autonómica puede dirigirse frente a ésta y solidariamente frente al Estado, porque el artículo 140 de la antedicha Ley 30/1992 sólo regula la responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas en la hipótesis de gestión colegiada o cuando varias administraciones concurren en la producción del daño.<sup>47</sup>

Si el Estado no tiene competencia alguna en la materia únicamente cabría su responsabilidad si concurriese *culpa in vigilando* en la actuación estatal. En caso contrario, el particular sólo podrá exigir la responsabilidad de la Administración autonómica.

## **2.2. La repercusión en las Comunidades Autónomas de las sanciones impuestas al Estado por el incumplimiento autonómico del Derecho comunitario**

Hemos visto en el apartado 1 que el Tribunal de Justicia puede declarar que el Estado español ha infringido el Derecho comunitario como consecuencia de las actuaciones de sus CC.AA. Ahora nos interesa poner de relieve que las Autonomías que sean responsables materialmente de la infracción del Derecho comunitario son las que deberán actuar para poner fin a esta situación, en razón del reparto competencial interno. Si no lo hacen, el Tribunal de Justicia podrá imponer a España una sanción económica a tanto alzado y/o una multa coercitiva hasta que se ponga fin al incumplimiento.

Para evitar esta situación, *el Estado tiene que exigir a la Comunidad Autónoma que cumpla lo que disponga la sentencia del Tribunal de Justicia que constate el incumplimiento del España. Si no lo hiciera y después se impusiera una sanción económica al Estado por la inexecución de tal sentencia, éste debería repercutir en la Autonomía*

---

47. Como apuntan pertinentemente J. Díez-Hochleitner y M. Martínez Capdevila, "La participación de las CC.AA. en los asuntos de la Unión Europea", en A. Mangas Martín (Coord.), *Derecho comunitario europeo*. Libro décimo, libro electrónico (<http://www.iustel.com>), Madrid: Iustel, 2001, pp. 16-17.

responsable las sumas que le correspondieran. Tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal Constitucional han avalado esta tesis.<sup>48</sup>

Sin embargo, no es tarea sencilla en el ordenamiento español repercutir en la Comunidad Autónoma que infringe el Derecho comunitario las consecuencias económicas de las sanciones económicas impuestas al Estado por el Tribunal de Justicia, puesto que sólo en casos excepcionales se han aprobado normas jurídicas con este fin.<sup>49</sup>

Es el caso de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que introdujo un nuevo artículo 121 *bis* en el texto refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio). Este precepto prevé lo siguiente: “las Administraciones públicas competentes en cada demarcación hidrográfica que incumplan los objetivos ambientales fijados en la planificación hidrológica o el deber de informar sobre estas cuestiones, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las Instituciones europeas, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado (...), pudiendo compensarse el importe que se determine con cargo a las transferencias financieras que la misma reciba”.

Esta Ley 62/2003 trae su causa en la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de noviembre de 2003, *Comisión / España* (C-278/01, Rec. 2003, p. I/14141), que verifica que España no había ejecutado su sentencia de 12 de febrero de 1998, *Comisión / España* (C-92/96) y a renglón seguido condena al Reino de España a pagar a la Comisión Europea,

---

48. El Tribunal de Justicia ha señalado que “en los Estados miembros de estructura federal, la reparación de los daños causados a los particulares por normas de naturaleza interna contrarias al Derecho comunitario *no debe ser necesariamente asumida por el Estado federal* para que se cumplan las obligaciones comunitarias del Estado miembro de que se trata” –las cursivas son nuestras– (STJCE de 1 de junio de 1999, *Konle / Austria*, C-302/97, Rec. 1999, p. I/3099, apartado 64). A su vez, el Tribunal Constitucional ha enunciado que la responsabilidad del Estado frente a la UE por incumplimientos autonómicos del Derecho comunitario “no le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda” (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 10).

49. M. Gómez Puente (“La responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario”, en AA.VV., *Estatuto y Unión Europea*, Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, 2006, pp. 178-181) recuerda oportunamente que este derecho estatal de repercusión en la Comunidad Autónoma responsable “no ha tenido explícito reconocimiento en la legislación nacional hasta fechas recientes y sólo de forma sectorial y parcial”.



en la cuenta "recursos propios de la Comunidad Europea", una multa coercitiva de 624.150 euros al año por cada punto porcentual de zonas de baño en las aguas interiores españolas cuya falta de conformidad con los valores límite fijados en virtud de la Directiva 76/160 quede demostrada respecto del año en cuestión, a partir del momento en que se evalúe la calidad de las aguas de baño correspondiente a la primera temporada de baño siguiente al pronunciamiento de la presente sentencia y hasta el año en el que se complete la ejecución de su sentencia contra España de 1998.

El Derecho estatal ha regulado igualmente la responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la UE (artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones). En materia de fondos europeos hay que tener en cuenta asimismo que el artículo 60 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, habilita a la Administración General del Estado para adoptar las medidas derivadas de la responsabilidad financiera de las CC.AA. cuando ejercen competencias de gestión con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y se cofinancian por el Fondo Social Europeo.

*Se trata de soluciones ad hoc porque no existe todavía una ley estatal que regule, con carácter general, los supuestos de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario imputables a una Comunidad Autónoma, ni el procedimiento para repercutirle dicha responsabilidad, especialmente en los casos de multas a tanto alzado y multas coercitivas impuestas al Estado por esas conductas autonómicas. Esa ley podría encontrar su base jurídica en la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1.18ª de la Constitución (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y legislación básica sobre el sistema de responsabilidad patrimonial de todas las Administraciones públicas), así como en el artículo 149.1.4ª (Hacienda general) y debería tener el rango de ley orgánica por asimilación a lo establecido en el artículo 158 de la Carta Magna.*

Sin perjuicio de lo anterior, nos parece conveniente que en una futura reforma de la Constitución española se incluya una mención genérica a la responsabilidad de las CC.AA. por sus incumplimientos del Derecho comunitario, con remisión expresa a una ley de desarrollo, y se incluya esta materia, además, entre las listadas en el artículo 74 a efectos de la intervención del Senado, especialmente si éste aca-

ba configurándose como Cámara de representación territorial. En definitiva, la sede idónea para fijar los principios de este mecanismo de garantía es la Constitución, y las leyes deberían circunscribirse a su implementación, en cuanto se halla en juego la responsabilidad internacional del Estado y los intereses y competencias de las Administraciones estatales y autonómicas.

### **3. La realidad europea en los nuevos Estatutos de Autonomía. El caso de Cataluña**

La participación de España en el proceso de construcción de la UE está regulada en el artículo 93 de la Constitución de 1978, que especifica que "mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión".

El artículo 93 fue redactado teniendo en cuenta una futura adhesión española a las CE, si bien con no demasiada fortuna porque contiene una regulación incompleta que suscita no pocos interrogantes, en cuanto solamente menciona a las Cortes Generales y al Gobierno como garantes del cumplimiento del Derecho comunitario. Mas no alude a las CC.AA., ni a otros poderes públicos, que también están llamados a intervenir corrientemente en los asuntos europeos. Tampoco es correcto que eluda referirse a la formación del Derecho comunitario, como si sólo existiese su fase de ejecución. Incluso se puede criticar, *inter alia*, el uso de ley orgánica para la manifestación del consentimiento del Estado y la expresión "ejercicio de competencias derivadas de la Constitución" para referirse a los poderes soberanos transferidos, porque incitan a confusión.<sup>50</sup>

50. En general, sobre las cuestiones que suscita el artículo 93 de la Constitución española, véase M. Aparicio Wilhelmi, *Implicaciones constitucionales del proceso de integración europea*, tesis doctoral inédita, Barcelona: UAB, 2002; L.I. Sánchez Rodríguez, L.I., "El artículo 93 CE y el bloque de constitucionalidad: algunos problemas", en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo I, Madrid: Civitas, 1991, pp. 219-250.

Es, pues, preciso revisar con profundidad el contenido del artículo 93 para regular la pertenencia de España a la UE con la amplitud que se merece. La reforma de la Constitución española que ahora se estudia brinda una ocasión excelente para hacerlo.

Hablar de este tema obliga a traer a colación el informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006, sobre la reforma de la Constitución. En relación con la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, el Gobierno pedía al Consejo de Estado que se pronunciase respecto a: "1.- El modo de plasmar la manifiesta voluntad del pueblo español de participar, junto con las democracias europeas, en el proceso de construcción de la Unión; 2.- La formulación de una cláusula expresa de integración del Derecho europeo en el sistema de fuentes; 3.- La eventual conveniencia de diseñar un procedimiento específico para la ratificación de los Tratados de la UE, pronunciándose en tal caso, sobre los requisitos, cauce procedimental y posibles límites de la misma". *Obsérvese que la consulta gubernamental no aludía expresamente al reconocimiento del derecho de las CC.AA. a participar en los asuntos europeos que les afecten.* Ello no fue óbice para que el Consejo de Estado juzgase que era preciso ofrecer una visión de conjunto de los problemas jurídico-constitucionales que a nuestro ordenamiento suscita la integración europea, y procediese en consecuencia.

Desde esta perspectiva, el Consejo de Estado recuerda la incidencia del Derecho comunitario en los poderes centrales y los poderes territoriales y la necesidad de mantener el equilibrio constitucional de competencias<sup>51</sup> y conviene que debería formar parte adicional de *un nuevo artículo dedicado a la pertenencia de España a la UE la cuestión de "la participación de las Cortes Generales y de las CC.AA. en la toma de decisiones sobre iniciativas europeas y la responsabilidad de*

---

51. Concretamente, en las pp. 55-56 de su informe, el Consejo de Estado recuerda que "al llevarse a cabo la participación en el proceso de elaboración de las normas comunitarias, principalmente, a través del consejo, integrado por miembros de los Gobiernos estatales, se desapodera igualmente a los entes territoriales cuando los Estados miembros tienen estructuras descentralizadas. Los entes territoriales, titulares en muchas ocasiones de la competencia exclusiva sobre las materias que caen dentro del ámbito de la UE, carecen de facultades para contribuir a fijar la posición de los Estados en el seno del Consejo en las negociaciones de las que resultan decisiones que, sin embargo, han de poner en práctica, aunque, por otra parte, no sean ellos, sino el Estado miembro en su conjunto, el que responde del eventual incumplimiento de esta obligación" (texto en. <http://www.consejo-estado.es>).

*las CC.AA. por incumplimiento del Derecho comunitario europeo”* (las cursivas son nuestras).

En cambio, de manera sorprendente, se excluye de dicho artículo la mención al derecho de participación de las CC.AA. en el proceso de elaboración y ejecución del Derecho comunitario, que se reconduce a lo que dispongan las leyes y la futura regulación del Senado. En concreto, el texto que el Consejo de Estado propone para estos supuestos es el siguiente: “1. Las CC.AA. participan en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la UE y en la de ejecución de su derecho en materias de relevancia autonómica, con arreglo a las leyes; 2. El Gobierno deberá informar al Senado sobre los procesos de adaptación normativa o los actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia para las CC.AA.”

No tiene mucha razón de ser esta exclusión, y menos cuando se pretende recoger en un nuevo precepto omnicompreensivo todos los elementos relevantes para España de la pertenencia a la UE: la declaración política de la voluntad española de participar en el proceso de construcción europea, el sistema especial de conclusión de los tratados constitutivos y sus reformas, las reglas específicas que definan la recepción del Derecho comunitario, el régimen jurídico de apertura del Derecho español al ordenamiento jurídico comunitario, etcétera. Por lo que el nuevo precepto debería referirse a todos los mecanismos de intervención de las CC.AA. en temas europeos, incluidos los relativos a la creación y la aplicación del Derecho comunitario.<sup>52</sup>

Cabe agregar que son abundantes los ejemplos de reformas constitucionales en el Derecho comparado en los que España podría inspirarse para regular adecuadamente la participación regional en los asuntos europeos. Por ejemplo, en Alemania, el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, tras su enmienda de 1992, regula de

52. En este sentido, en su voto separado coadyuvante con la mayoría, Manuel Díez de Velasco defiende (pp. 354-355) que sería “razonable y más idóneo que, en caso de aprobarse un texto como el sugerido, se añadieran al mismo dos nuevos párrafos referidos a los siguientes aspectos: i) el principio de que las CC.AA. participarán en el proceso de adopción de normas comunitarias en el marco de sus propias competencias y dentro de los márgenes permitidos por el sistema normativo comunitario; y ii) el principio de que las CC.AA. aplicarán y ejecutarán el Derecho comunitario en el marco de sus competencias, respetando en todo caso el principio de responsabilidad única del Estado en caso de incumplimiento del Derecho comunitario”.

modo extenso, en sus apartados 4 a 6, la participación tanto de los Länder como de la representación de las entidades locales en los temas comunitarios, y su apartado 7 remite a su desarrollo por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat. Es de sobras conocido el caso de Bélgica, donde, tras la reforma constitucional de 1993, se firmó el Acuerdo de 8 de marzo de 1994 entre el Estado belga y sus comunidades y regiones para posibilitar la adopción conjunta de tratados internacionales y cooperar en la representación de Bélgica ante el Consejo de la UE. Igualmente puede citarse la reforma de 2001 de la Constitución italiana de 1947, que introdujo un nuevo apartado en su artículo 117, disponiendo que "en las materias de su competencia las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano participarán en las decisiones destinadas a la formación de los actos normativos comunitarios y proveerán a la aplicación y cumplimiento de los acuerdos internacionales y de los actos de la UE, con observancia de las normas de procedimiento establecidas por una ley del Estado, la cual regulará las formas de ejercicio de la potestad sustitutiva en caso de incumplimiento".<sup>53</sup>

Habrà que esperar a ver qué sucede con la revisión de nuestra Carta Magna, que se presenta con tintes problemáticos en la actualidad, en especial en lo que afecta al rediseño del Senado. Ello puede explicar por qué *las CC.AA. se están valiendo de las reformas estatutarias iniciadas en 2005 para positivizar los mecanismos actuales de participación autonómica en los asuntos europeos, y adicionalmente recoger en sus nuevos estatutos muchas de sus reivindicaciones pendientes*. Proceder que, a nuestro juicio, sólo puede encontrar una justificación desde la perspectiva de las dificultades experimentadas para llevar a buen puerto la reforma constitucional porque, desde el punto de vista de coherencia del ordenamiento jurídico, ésta debería

---

53. Véase en general sobre el tema A. D'Atena, "La reforma constitucional del regionalismo italiano", *R.E.A.F.*, núm. 4, 2007, pp. 9-34; T. Börzel, *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and in Spain*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002; R. Lucas Bizarro, *La Reforma constitucional del sistema regional italià: comentari de la Llei Constitucional núm. 3, de 18 d'octubre de 2001*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 2002; K.-J. Nagel, "Experiencias comparadas de participación regional", en AA.VV., *La participación de las regiones en Europa*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2003, pp. 47-81; P. Pérez Tremps y P. Violín, "La Constitución Europea y la organización territorial de los Estados miembros", en M. Cartabia, B. de Witte y P. Pérez Tremps (Dirs) y I. Gómez Fernández (Coord.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005, pp. 501-530.

haberse realizado antes, vista la extensión y la profundidad de muchas de las propuestas que contienen los estatutos vigentes o en trámite, incluso después de haber pasado por el tamiz de las Cortes Generales, por lo que pueden suscitarse delicados problemas de encaje con el marco constitucional vigente.<sup>54</sup>

Es obvio que no es posible en este trabajo llevar a cabo un examen pormenorizado de las reformas estatutarias en esta materia europea. No obstante, sí es posible anotar que, sin perjuicio de sus peculiaridades, *en los distintos articulados estatutarios está siempre presente la dimensión europea en el ejercicio de los poderes autonómicos. Además, los nuevos estatutos dedican títulos o capítulos a las relaciones con la UE, con un contenido bastante similar*, en los que se aborda –entre otras cuestiones– la participación autonómica en la formación de la voluntad de las instituciones y órganos de la UE y su implicación en la aplicación del Derecho comunitario y las políticas de la Unión. Y se hace referencia específica a la gestión de los fondos europeos por las respectivas Administraciones autonómicas.<sup>55</sup>

Vale ejemplificar la situación con el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 19 de julio de 2006, que en buena medida es el texto en el que se inspiran los demás estatutos ya vigentes o en su fase de aprobación. Tras un debate intenso en el Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales, precedido de varios informes de calidad que propusieron cambios normativos después de diagnosticar los déficits de la participación autonómica en los asuntos europeos,<sup>56</sup> el Estatuto

54. Sobre la naturaleza y rango de los Estatutos de Autonomía, véase; J.M. Castilla Andreu, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona: IEA, 2004; L. López Guerra, "La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía", en AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona: IEA, 2004, pp. 11-46; S. Muñoz Machado, "El mito del Estatuto-Constitución", en L. Ortega Álvarez (Dir.), *La reforma del Estado autonómico*, Madrid: CEPC, 2005, pp. 65-84.

55. Para una panorámica general del tema, véase D. Ordóñez Solís, D., "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos", *R.E.A.F.*, núm. 4, 2007, pp. 69-126.

56. En particular, véase Institut d'Estudis Autonòmics, *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2003, pp. 163-167 y P. Pérez Tremps, "La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña", en AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona: IEA, 2004, pp. 351-387.

catalán ha establecido un capítulo III para las relaciones de la Generalitat con la UE, con nueve preceptos (artículos 184 a 192) que, por primera vez reconocen a nivel legislativo el derecho de la Generalitat a participar de modo general en los asuntos relacionados con la UE que afecten a las competencias o intereses de Cataluña, y reglamentan con detalle los distintos aspectos que comprende esta participación en sus fases ascendente y descendente.

Así, la participación en el Tratado UE (artículo 185), la formación de las posiciones del Estado (artículo 186) y en las instituciones y organismos europeos (artículo 187), la participación del Parlamento autonómico en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en relación con las propuestas legislativas europeas que afecten a competencias de la Generalitat (artículo 188), el desarrollo y aplicación del derecho de la UE (artículo 189), la gestión de los fondos europeos (artículo 190), el acceso al Tribunal de Justicia (artículo 191) y la delegación de la Generalitat ante la UE (artículo 192). Estos preceptos llevan a cabo un desarrollo coherente de la disposición general (artículo 184) del Estatuto catalán, según el cual “la Generalitat participa, en los términos que establece el presente estatuto y la legislación del Estado, en los asuntos relacionados con la UE que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña”.

Además de este capítulo tercero, el Estatuto de Cataluña regula en otros preceptos de su articulado cuestiones relativas a la UE, como es el caso, *inter alia*, de la promoción del catalán en la UE (artículo 6.3), las competencias de la Generalitat para el desarrollo y aplicación de la normativa de la UE (artículo 113), la determinación de los objetivos a los que se destinan las subvenciones europeas y la gestión de los fondos europeos (artículo 114) y la colaboración en la protección de las denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad europeas (artículo 128).

Una regulación prácticamente idéntica o con fuertes semejanzas se encuentra en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (artículos 230 a 239), Baleares (artículos 106 a 113) y Aragón (artículos 92 a 95), así como en los proyectos de Estatutos de Autonomía de Canarias (artículos 157 a 161), Castilla-La Mancha (artículos 62 a 65) y Castilla y León (artículos 61 a 66). Estos estatutos contienen igualmente otros preceptos a lo largo de su articulado en los que se hace mención a cuestiones relativas a la UE.

Más lacónico es el Estatuto de Autonomía de Valencia (artículo 61), si bien existen disposiciones dispersas en algunas partes de su texto (como los artículos 4, 8, 55, 59 y 71), por lo que el régimen establecido no resulta ser tan diferente como puede parecer *prima facie*.<sup>57</sup> Además, la disposición adicional segunda de este estatuto posibilita que cualquier ampliación general de carácter nacional de las competencias de las otras CC.AA. sea de aplicación a la Comunidad Valenciana.

Finalmente, una mención somera requiere la rechazada Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (más conocida como *Plan Ibarreche*) de 30 de diciembre de 2004, que en un único precepto (el artículo 65) se refería a sus relaciones con la UE, incluyendo la creación de una circunscripción electoral única para las elecciones al Parlamento europeo.

*¿Están legitimadas las CC.AA. para incluir previsiones estatutarias que reflejen el estado actual de su participación en los asuntos europeos e incluso sus reivindicaciones pendientes, con vistas a llevar a cabo un ulterior desarrollo?* Estamos de acuerdo con quienes defienden que esta manera de actuar es lícita en relación con la aplicación del Derecho comunitario (fase descendente), ya que se trata simplemente de retomar por escrito la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia. Más problemas suscita la fase ascendente, porque el establecimiento de los mecanismos de participación de las Autonomías en los asuntos comunitarios es fundamentalmente una decisión de carácter general, a tomar entre el Estado y todas las CC.AA., y no una decisión unilateral, propia de cada una de éstas. Y si bien se puede prever una relación bilateral para cuestiones específicas de cada Autonomía, ha de respetar el límite del interés general y los intereses supraautonómicos que puedan igualmente concurrir, así como lo que pueda disponer la Constitución una vez terminado su proceso de reforma en lo que respecta al derecho de participación autonómico en los asuntos europeos y los principios

---

57. Véanse los ilustrativos cuadros comparativos del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Cataluña, de junio de 2007, en relación con el capítulo dedicado a "las relaciones con la UE" de los distintos estatutos aprobados o en trámite, accesibles en <http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/recerca/reforma.jsp>. Aquí mismo pueden consultarse los textos completos de todas las reformas estatutarias.



básicos que la rigen en las fases ascendente y descendente, dado su rango prevalente.<sup>58</sup>

Las diferentes cuestiones europeas reguladas por los nuevos estatutos están siendo objeto de estudio en las Autonomías implicadas en aras al despliegue del recién estrenado marco jurídico. En algunos casos implicarán actuaciones autonómicas unilaterales, sin que inter venga el Estado porque afectan tan sólo a competencias de las Autonomías, y en otros casos, tendrán que llevarse a cabo de forma negociada con el Estado y otras CC.AA., en la medida en que entran en juego simultáneamente competencias de todos ellos.

En lo que atañe específicamente a las cuestiones europeas que han sido objeto de este estudio, hay que destacar la existencia de cláusulas estatutarias relativas a las acciones ante el Tribunal de Justicia que recogen el régimen jurídico descrito en el apartado 1 y que deberían explotarse igualmente para solventar las deficiencias apuntadas en los mecanismos de colaboración en procesos ante el Tribunal de Justicia y la Comisión Europea.

Así, el artículo 191 del Estatuto de Cataluña dispone que: "1. La Generalitat tiene acceso al Tribunal de Justicia de la UE en los términos que establezca la normativa europea: 2. El Gobierno de la Generalitat puede instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Generalitat. La Generalitat colabora en la defensa jurídica; 3. La negativa del Gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y se comunicará inmediatamente a la Generalitat".

En términos casi idénticos se expresan el artículo 238 del Estatuto de Andalucía, el artículo 113 del Estatuto balear y el artículo 95 del Estatuto de Aragón, circunscribiéndonos a los estatutos ya vigentes. La excepción es el Estatuto valenciano, que no se refiere al tema.

---

58. *Vid.* para mayores detalles, y en particular los límites a la autonomía de las CC.AA. para regular sus intereses en sus estatutos, C. Aguado Renedo, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid: CEC, 1996, pp. 308 ss; E. Albertí Rovira, L. Ortega Álvarez y J.A. Montilla Marcos, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Madrid: CEP, 2005, pp. 40-42 y 90 ss; C. Viver Pi-Sunyer, "En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurisdicció constitucional", *R.E.A.F.*, núm. 1, 2005, pp. 97-129.

El acceso de las Autonomías ante el Tribunal de Justicia es una de las cuestiones que han sido analizadas concienzudamente con vistas a su desarrollo estatutario. Por ejemplo, en Cataluña se avista la modificación de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat para referirse expresamente a la facultad de la Generalitat de instar al Gobierno a que impugne un acto comunitario y a colaborar en la defensa jurídica. Esta previsión sería después desarrollada en un reglamento, con el acuerdo previo del Estado. Asimismo para regular la colaboración en asuntos europeos entre los servicios jurídicos respectivos, la Generalitat ha propuesto al Estado firmar un convenio y planea modificar la Ley 7/1996, de 5 de julio, de Organización de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Generalitat de Cataluña, por la que se creó el Cuerpo de Abogados de la Generalitat, y su reglamento, aprobado por el Decreto 57/2002, de 19 de febrero.

La situación es distinta en cuanto a la responsabilidad autonómica en el caso de incumplimiento del Derecho comunitario, expuesta en el apartado 2, ya que no se consagra expresamente en los nuevos estatutos que sean ellas las que deban responder de las infracciones que cometan a la hora de ejecutar el Derecho comunitario en materias de titularidad autonómica. No obstante, indirectamente se puede encontrar confirmación de que asumen esta responsabilidad si se lleva a cabo una lectura sistemática coherente de los preceptos dedicados a regular las relaciones de cada Autonomía con la UE.

Cabe ejemplificar de nuevo con los artículos 113 y 189 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El artículo 113 dispone que "corresponde a la Generalitat el desarrollo, la aplicación y la ejecución de la normativa de la UE cuando afecte al ámbito de sus competencias, en los términos que establece el título V". Y el artículo 189 preceptúa que: "1. La Generalitat aplica y ejecuta el derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente estatuto; 2. Si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las CC.AA. 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; 3. En el caso de que la Unión Europea apruebe una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas". Adicionalmente se puede tomar en consideración el artículo 196.4 del Estatuto catalán que, en el marco de la acción exterior de Cataluña, prevé que "la Generalitat debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias".

Los artículos 55, 61 y 62 del Estatuto valenciano, 235 y 240 del Estatuto de Andalucía, 93 y 96 del Estatuto de Baleares y 93 y 96 del Estatuto de Aragón contienen una regulación análoga, por lo que huelga su transcripción.

¿Qué cabe pensar de las reformas estatutarias en relación con el acceso ante el Tribunal de Justicia? A nuestro parecer, son constitucionales porque, salvo quizá en matices, se circunscriben a consolidar legislativamente lo que ya deriva de las prácticas existentes y de la jurisprudencia constitucional y comunitaria.

En cambio, era de dudosa constitucionalidad la regulación que contenía el artículo 191 del proyecto de Estatuto de Cataluña, de 30 de septiembre de 2005 respecto a las acciones ante el Tribunal de Justicia, en relación con *la previsión de que la Generalitat dirigiría la defensa jurídica de sus posiciones en el supuesto de recursos interpuestos por España a su instancia*,<sup>59</sup> porque nos parece discutible que

---

59. Reproducimos el texto íntegro del artículo 191 aprobado por el Parlamento catalán para facilitar la comprensión del tema (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 234, de 3 de octubre de 2005, y *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 210-1, de 21 de octubre de 2005). Este precepto prescribía que:

- "1. La Generalitat tiene acceso directo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea;
2. El Gobierno de la Generalitat puede instar al Gobierno del Estado y al Comité de las Regiones a iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Generalitat. La Generalitat dirige la defensa jurídica de sus posiciones en el procedimiento;
3. La negativa del Gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas sólo se podrá producir en caso de graves perjuicios para la política de integración, ha de estar motivada e implica la convocatoria automática de la Comisión Bilateral Generalitat – Estado".

una norma estatutaria pueda forzar al Estado a renunciar a dirigir la defensa de España ante los Tribunales de Justicia de la UE cuando está haciendo uso de su legitimación procesal. Otra cosa es que, en determinadas circunstancias (por ejemplo, si el litigio afecta exclusivamente a una Autonomía) se pueda pactar entre el Estado y la Autonomía una participación directa en la dirección del procedimiento e inclusive que un representante autonómico asuma la dirección jurídica de España. Por ley, y también por acuerdo al nivel de la CARCE y en el seno de un Senado reformado, podrían determinarse los supuestos en que ello sería posible. Serviría inclusive para este fin la coordinación ya operativa entre la Abogacía del Estado y la de las CC.AA. que antes se ha descrito si fuera perfeccionada en el sentido expuesto anteriormente.<sup>60</sup>

*Es más controvertible que fuera inconstitucional la previsión que también contenía el proyecto de Estatuto de Cataluña de que el Estado sólo podría negarse a iniciar las acciones instadas por la Generalitat en caso de graves perjuicios para la política de la integración, previa respuesta motivada y con la convocatoria automática de la Comisión Bilateral de Cataluña y el Estado. Se ha dicho a este respecto que esta regulación es inconstitucional porque se impone una participación concreta en una competencia exclusiva del Estado en virtud de la que una regulación estatutaria sustituye la competencia que tiene el Estado para regular unilateralmente el tema.<sup>61</sup> Con una posición más matizada, ORTEGA SANTIAGO ha defendido "lo problemático" de esta regulación "desde la perspectiva de su constitucionalidad", en razón de "la previsión de la vinculatoriedad de esa solicitud para el Estado, que sólo podrá negarse a iniciar las acciones solicitadas por la Generalitat*

60. Por el contrario, esta cuestión le parece plenamente constitucional al Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña en su dictamen núm. 269 (de 1 de septiembre de 2005, acerca de la constitucionalidad de la propuesta de reforma estatutaria; texto en [http://www10.gencat.net/drep/binaris/dictamen%20CC%20Estatut\\_tcm112-43765.pdf](http://www10.gencat.net/drep/binaris/dictamen%20CC%20Estatut_tcm112-43765.pdf)), en la medida en que proclama que "ha examinado todos los artículos, las enmiendas y los votos particulares formulados a la propuesta de reforma" y sólo se pronuncia expresamente en los casos en que ha apreciado alguna posible duda de constitucionalidad. Cabe notar que el Consejo Consultivo se pronunció sobre el artículo 185 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Cataluña aprobado por la Ponencia del Parlamento catalán, de contenido idéntico al artículo 191 que fue después aprobado por el pleno del Parlamento catalán.

61. Voto particular en relación al artículo 185.3, equivalente al artículo 191.3 del proyecto después aprobado, de Joaquín Borrel Mestre al Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña núm. 269, de 1 de septiembre de 2005, en relación al artículo 185.3.

en caso de graves perjuicios para la política de la integración, negativa que debe ser motivada y que conlleva la convocatoria automática de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado” porque “el estatuto estaría imponiendo al Estado el modo en que ha de ejercer la competencia que le atribuye el ordenamiento comunitario para iniciar acciones, de forma privilegiada, ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (...) El modo en que se determina la voluntad estatal que se expresa de manera unitaria en el ámbito de la Comunidad Europea, en este caso a través de la interposición de un recurso, no puede contenerse en una forma peculiar como es el Estatuto de Autonomía” porque en un recurso ante las jurisdicciones europeas están implicados no sólo el interés autonómico sino también el interés general del Estado y puede estar en juego igualmente el interés de otras CC.AA. Por consiguiente, esta materia precisa de una regulación legal unilateral por parte del Estado, aunque también se pueda hacer con el parecer y la participación de las CC.AA. por otras vías, para que se tengan en cuenta el interés general y otros intereses supraautonómicos que también pueden concurrir a la hora de decidir en qué supuestos se ha de tener en cuenta la voluntad de las CC.AA. cuando el Estado decide si impugna una norma comunitaria.<sup>62</sup>

En nuestra opinión, en este último razonamiento no se tiene debidamente en cuenta un elemento, que también subraya el propio autor,<sup>63</sup> aunque no le otorga la misma trascendencia: que en el proyecto de Estatuto catalán de 2005 era la voluntad del Estado la que prevalecía en última instancia, en la medida en que el Estado sólo estaba obligado a motivar las razones por las que rechazaba la petición de la Generalitat, y de ese rechazo se derivaba tan sólo la convocatoria de una Comisión Bilateral, en relación paritaria y, por lo tanto, en la que la Generalitat tampoco podía realmente imponer su decisión al Estado.

En cualquier caso, los elementos controvertidos de la reglamentación inicial de las acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE en el proyecto de Estatuto catalán de 2005 se evaporaron del texto en el trámite de aprobación por las Cortes Generales, de manera que no

---

62. C. Ortega Santiago, *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, *op. cit.*, pp. 154-158.

63. *Ibid*, p. 155.

albergamos duda alguna acerca del pleno encaje constitucional de la reforma aprobada.<sup>64</sup>

Son también constitucionales, en nuestra opinión, los otros artículos de los estatutos antes mencionados de los que, indirectamente, se puede deducir que son las CC.AA. las que deben responder por sus incumplimientos del Derecho comunitario, visto que se ciñen a plasmar la clara doctrina constitucional antes mencionada. Con una excepción, caso en el que podría asomar alguna duda acerca de su constitucionalidad, como es la previsión estatutaria generalizada de que, en caso de competencias concurrentes, podrán adoptar la legislación de desarrollo en caso de que la UE apruebe una normativa que haga las veces de la legislación básica del Estado.

Esta duda no se debe a que los objetivos que fijan las normas comunitarias –fundamentalmente, las directivas– no puedan considerarse, en términos teóricos, como los principios básicos de las competencias compartidas en el ordenamiento español si son lo suficientemente precisos y se concreta la manera de alcanzarlos. Más bien al contrario, la uniformidad que, a nivel estatal, se persigue con la aprobación de un denominador común (STC 1/1982, de 18 de enero) puede resultar garantizada con la propia norma comunitaria, sin que deba interponerse continuamente el Estado entre la norma europea y la norma autonómica. Sucede así de modo especial cuando se trata de directivas detalladas, que vacían de margen de apreciación al Estado y las CC.AA. a la hora de ejecutarlas, de tal suerte que han de limitarse a llevar a cabo tareas casi automáticas.<sup>65</sup>

---

64. En la misma posición, M. Palomares Amat ("Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la UE en el Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006", *R.E.E.I.*, núm. 13, 2007 pp. 20-21) hace valer que el artículo 191 del estatuto "podría criticarse en la medida en que no aporta nada a la situación jurídica actual (...) [toda vez que] se asienta en una práctica existente que cuenta con el fundamento jurídico de un acuerdo adoptado en el seno de la CARCE". A su vez, D. Ordóñez Solís ("Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos", *op. cit.*, p. 101) asevera que el apartado 1 del artículo 191 del Estatuto catalán "sólo por razones políticas o de mero prestigio tiene trascendencia" y "en los dos apartados siguientes se codifica la práctica convencional asumida con carácter multilateral por la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (...)La nueva regulación estatutaria no deja de ser una mera remisión al Derecho comunitario".

65. Por ejemplo, contienen una regulación concreta muy detallada las siguientes dos recientes directivas, entre otras muchas que podrían citarse: 1) Directiva 2006/45/CE de la Comisión, de 16 de mayo de 2006, por la que se modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo

Y si el grado de detalle al que puede llegar una directiva reduce prácticamente a la nada la capacidad del Estado (y, por ende, de sus entidades territoriales, en la medida en que sean competentes por razón de la materia) para determinar su desarrollo normativo interno, ello debería permitir que, *en los ámbitos de competencia concurrente entre el Estado y las CC.AA., éstas puedan directamente, sin esperar la intervención del Estado (aprobación de la norma básica), adoptar las medidas de ejecución, ya que a priori podrían servir como bases en los casos en que cubran el contenido de la competencia estatal básica sobre la materia en que recaen.*<sup>66</sup> Así lo ha entendido recientemente el Gobierno vasco con la Ley vasca 1/2006, de 23 de junio, de Aguas. Dictada en ejecución de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, del Parlamento europeo y el Consejo, Directiva Marco del Agua, la legislación vasca prescinde de la competencia básica del Estado en la materia y ni siquiera hace mención a la legislación básica del Estado, como es el caso de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Nuestra duda es debido a que, *en la práctica, la acomodación de las normas comunitarias con la noción de bases del Tribunal Constitucional no es nada sencilla*, fundamentalmente porque su zigzagante jurisprudencia sobre las bases impide afirmar categóricamente que la norma comunitaria puede cumplir la función de éstas en España. Existen precedentes judiciales en que, con una interpretación "comunitarista", el Tribunal Constitucional ha aceptado que el Derecho comunitario fije los criterios mínimos necesarios para ser considerado como un denominador normativo común (base material) y ello dispensa del cumplimiento del criterio de la base formal (así, SSTC 79/1992, de 19 de septiembre; 81/1993, de 8 de marzo; 102/1995, de 26 de junio y 128/1999, de 1 de julio). Sin embargo, la doctrina cons-

---

en cuanto a la especificación de la sustancia activa propoxicarbazona; 2) la Directiva 2006/137/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, que modifica la Directiva 2006/87/CE por la que se establecen las prescripciones técnicas de las embarcaciones de la navegación interior.

66. En otra posición, J.A. Montilla Martos ("La articulación normativa bases – desarrollo al incorporar el Derecho europeo en el Estado autonómico", *ReDCE*, núm. 2, 2004, pp. 218-219) afirma que incluso en los supuestos excepcionales en que, por coincidir plenamente los ámbitos materiales de actuación de la UE y de los Estados miembros, "la ocupación por la norma europea del espacio normativo material de la legislación básica estatal fuera absoluta, quedaría incólume la capacidad normativa del Estado. Por ello estaría obligado a dictar normas básicas puramente recepticias".

titucional dista de ser unívoca, pues hay otros casos en los que ha analizado si la norma interna impugnada se adecuaba a su propia jurisprudencia sobre las bases, y no su correspondencia con la norma comunitaria (por ejemplo, SSTC 141/1993, de 22 de abril; y 13/1998, de 22 de enero). Así pues, parece oportuno que el Tribunal Constitucional clarifique su concepto formal-material de bases: esto es, que enuncie, si se quiere a modo de excepción de la doctrina general, que el criterio formal se cumple con una norma comunitaria equivalente a una ley estatal –como puede ser una directiva– que declare las bases porque materialmente cubre el ámbito de lo que es básico, en cuyo caso las Autonomías podrán intervenir directamente.

El Tribunal Constitucional está llamado a pronunciarse sobre los recursos de constitucionalidad planteados contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como respecto de ciertos conflictos de competencia que traen su causa en posibles incumplimientos estatutales de las previsiones estatutarias de Cataluña, por lo que pronto habrá respuesta a ésta y otras cuestiones.

#### **4. Conclusiones**

1) La UE tiene un impacto importante en temas autonómicos (es raro lo comunitario que no afecte a *lo autonómico*), incluso más allá de lo que se podía prever con ocasión de la adhesión (dada la *vis expansiva* de las competencias comunitarias en un sentido amplio), así como la repercusión económica de sus normas para el cumplimiento de las competencias estatales (por ejemplo, en materia de fondos europeos). Por supuesto, ello no es privativo de las CC.AA., porque lo comunitario también impregna hondamente todo lo que depende del Estado.

2) Los Estados miembros y las Instituciones de la UE disfrutan en el Tratado CE de legitimación privilegiada ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. No es el caso de los entes regionales, los cuales sólo pueden acceder de manera limitada, como cualquier particular, persona física o jurídica. La jurisprudencia comunitaria es taxativa a este respecto. Esta situación se ve agravada porque los tribunales de la UE siguen siendo excesivamente estrictos en su apreciación de la legitimación activa de los entes regionales y, de modo particular, cuando se interpone un recurso de anulación contra un



reglamento. Desde esta perspectiva encuentra cierta lógica que las Autonomías hayan ejercitado acciones ante ellos sólo en contadas ocasiones, y con suerte desfavorable como regla.

A pesar de lo preocupante de esta situación desde la perspectiva de la autonomía regional, así como el Estado de derecho y la legitimidad democrática de la UE, el Tratado constitucional de 2004 no contiene innovaciones que mejoren sustancialmente el *ius standi* de los entes regionales individualmente considerados.

3) La Comisión Europea inicia con relativa frecuencia procedimientos de incumplimiento del Derecho comunitario contra España debido a conductas de las CC.AA., y el Tribunal de Justicia ha constatado en no pocas ocasiones que el Estado ha infringido el Derecho comunitario por tales acciones y omisiones autonómicas. Los recursos de incumplimiento planteados frente a España por actuaciones autonómicas afectan generalmente a la normativa europea relativa a las ayudas públicas, la gestión de los fondos europeos, la contratación pública y el medio ambiente.

De no solventarse la infracción del Derecho comunitario en un plazo razonable tras la sentencia del Tribunal de Justicia, el Estado español corre el riesgo de que se inicien nuevos procesos de incumplimiento del Derecho comunitario para imponerle una sanción a tanto alzado y/o una multa coercitiva (artículo 228 del Tratado CE).

4) La participación de las CC.AA. en los procedimientos preconenciosos de la Comisión Europea y los recursos ante el Tribunal de Justicia en que interviene el Estado español (por hechos imputables a las CC.AA. o contra actos de la UE que les afecten especialmente, del tipo que sean: sanciones al Estado, reducción de fondos, recuperación de lo indebido, etcétera) se lleva a cabo en un clima de cooperación creciente y mejora progresiva.

Con todo, la presencia y la intervención de las Autonomías es secundaria. Baste recordar que colaboran con el Estado en la preparación de las respuestas, pero éste se reserva la última palabra; y el agente de España ante el Tribunal de Justicia es siempre un representante del Estado (del cuerpo de la Abogacía del Estado), salvo en los casos en los que las CC.AA. litigan directamente, como cualquier particular.

En el debe de las CC.AA. hay que poner que no explotan todas las posibilidades que les ofrece el Acuerdo de 11 de diciembre de 1997, como pone de manifiesto que en su (casi) década de existencia sólo hayan instado al Estado en diez ocasiones para que actúe ante el Tribunal de Justicia de las CE, a pesar de que el Estado ha dado curso favorable ocho veces a su petición.

5) Si son las CC.AA. las que deben aplicar el Derecho comunitario cuando ello resulte del reparto competencial establecido por el bloque de constitucionalidad, son ellas las que deberán hacer frente a los daños y perjuicios que resulten de los incumplimientos de las normas europeas que les sean imputables. Para exigir esta responsabilidad se emplean las vías previstas por el ordenamiento español para la reclamación de responsabilidad patrimonial de las CC.AA. por incumplimiento del Derecho comunitario

Asimismo, se utilizan las normas aprobadas *ad hoc* para repercutir en las Autonomías responsables de una infracción del Derecho comunitario el importe de las sanciones económicas impuestas a España por tal hecho.

6) Los nuevos Estatutos de Autonomía ya vigentes (Valencia, Cataluña, Baleares, Andalucía y Aragón) así como los que están en trámite, están aprovechando este *contexto de cambio* para positivizar los mecanismos actuales de participación autonómica en los asuntos europeos, y adicionalmente recoger muchas de sus reivindicaciones pendientes. En lo que estos estatutos afectan específicamente a este estudio (el acceso ante el Tribunal de Justicia y la responsabilidad autonómica por el incumplimiento del Derecho comunitario) no parece que haya tacha de inconstitucionalidad. Por consiguiente, se debería enmendar el sistema de participación autonómica en los procedimientos ante la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia para dotar de un mayor protagonismo a las CC.AA.

7) El Estado debería llevar a cabo igualmente reformas del ordenamiento estatal para solventar deficiencias del sistema de control del cumplimiento autonómico del Derecho comunitario y de la responsabilidad autonómica por las infracciones de sus normas. Una solución sería instaurar legalmente mecanismos financieros de carácter sancionador en caso de que el Tribunal de Justicia constatare la existencia de actuaciones autonómicas contrarias al Derecho comu-

nitario. Otra solución consistiría en aprobar una ley que establezca un procedimiento general para recuperar el importe de las multas a tanto alzado y las multas coercitivas impuestas al Estado por conductas autonómicas.

Barcelona, 9 de mayo de 2007, Día de Europa  
manuel.cienfuegos@upf.edu

## RESUM

Les conseqüències de la pertinença d'Espanya a la Unió Europea no estan ben plasmades a la Constitució. Tan sols cal recordar que les comunitats autònomes no es mencionen a l'article 93 quan fa referència expressa als afers europeus.

L'objecte d'aquest article és examinar, en la pràctica actual, dues de les qüestions europees derivades de l'adhesió espanyola que preocupen a les comunitats autònomes, en tant que la seva autonomia política resulta notablement afectada. D'una banda, l'actuació de les comunitats autònomes davant les instàncies jurisdiccionals de la Unió Europea, degut al fet que no poden defensar judicialment les seves competències davant d'una norma comunitària que els afecti amb la mateixa facilitat amb què ho fan els poders centrals de l'Estat. Perquè la seva legitimació en el contenciós comunitari no és privilegiada i, per tant, són moltes dificultats amb les quals es troben per impugnar els actes dels quals no són destinatàries. I, d'altra banda, la responsabilitat autonòmica en l'àmbit intern derivada de l'incompliment del dret comunitari, perquè són les comunitats autònomes que s'han de fer càrrec de les conseqüències de les infraccions que els siguin imputables. Addicionalment, a l'últim apartat s'assenyala com queden regulats aquests dos temes en les reformes dels estatuts d'autonomia ja vigents o en tràmit d'aprovació, i molt particularment en el cas de Catalunya, a fi i efecte de contrastar si allò que es recull als estatuts casa bé amb el règim jurídic i la pràctica seguida en les dues qüestions seleccionades en aquesta investigació.

## ABSTRACT

The consequences of Spain's membership of the European Union are not well reflected in the Constitution. The Autonomous Communities are not mentioned in article 93 of the Constitution, which refers explicitly to European affairs.

The aim of this article is to examine, in current practice, two of the European issues arising from Spanish membership that are of concern to the Autonomous Communities, insofar as their political autonomy is significantly affected. The first is the locus standi of the Autonomous Communities in terms of the jurisdictional institutions of the European Union, since they cannot defend their powers judicially when affected by an EU regulation as easily as the central powers of the State can. This is because they have no legitimate status as parties in the European appeal process, which in turn makes it very difficult for them to take issue with measures which are not aimed at them. The other issue is the responsibility of the Autonomous Communities for non-compli-

ance with EU law at internal level, because it is they who have to deal with the consequences arising this such non-compliance.

The final section considers how these two areas have been regulated in the reforms to the statutes of the Autonomous Communities which are either in force or in the process of being enacted. Particular reference is made to the Catalan case, in order to determine how far the provisions of the statutes correspond to the legal regime and practice followed in these two areas.