

# A participación autonómica ante os órganos da Unión Europea: plasmación na reforma estatutaria andaluza



**&** *Resumo/Abstract: A atribución de competencias soberanas por parte dos Estados á Unión Europea xera importantes distorsións naqueles estados membros con sistemas politicamente descentralizados ou estados compostos, como é o caso de España e a súa estrutura autonómica. Desde o punto de vista da UE, os suxeitos membros son os estados soberanos, e por tanto eles son os responsables da execución do Dereito Comunitario.*

*O proxecto de Tratado polo que se institúe unha Constitución para Europa contemplaba unha serie de disposicións nas que a posición e relación das rexións respecto da Organización xa se recoñecía no Dereito orixinario de xeito máis profundo.*

*A Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas tamén selou dous acordos aceptados por todas as comunidades autónomas que melloran substancialmente o sistema existente. A principal novidade achegada por estes acordos é que lles permiten ás comunidades autónomas participar directamente nalgúns reunións do Consello de Ministros da Unión Europea mediante un representante autonómico que dependerá funcionalmente da representación permanente española no órgano comunitario.*

*Paralelamente a este proceso, o Estado autonómico está a vivir unha etapa de actualización a través das reformas dos estatutos de autonomía, entre eles o andaluz. Neste contexto, é esencial ter en consideración a presenza da vontade das Comunidades para reafirmaren as políticas europeas de carácter horizontal, así como de cohesión económica, social e territorial.&*

**&** *Palabras clave: Unión Europea, Comunidade Autónoma, Andalucía, Constitución, Estatuto de Autonomía, reforma, participación*



## 1. A UNIÓN EUROPEA E AS REXIÓNS: UNHA RELACIÓN DIFÍCIL

A atribución do exercicio de competencias soberanas por parte dos estados membros a unha organización internacional, a Unión Europea, mediante a cal flúe o proceso de integración europea, xera distorsións non-desprezables dentro dos estados membros con sistemas politicamente descentralizados ou estados compostos, como é o caso de España e a súa estrutura autonómica. Referímonos aos problemas que atinxen á distribución competencial e, especificamente, ás canles de participación política das rexións na atribución e exercicio das devanditas competencias que poden posiblemente ser articuladas, así como aos problemas prácticos na súa aplicación<sup>1</sup>.

Seguindo a terminoloxía dominante, as relacións entre a organización e as rexións ou entes políticos descentralizados do estado composto (as comunidades autónomas no noso caso) pódense dividir en dous grupos xerais. En primeiro lugar temos as relacións de tipo ascendente, que abranguen todas as formas que teñen as comunidades autónomas de participaren na toma comunitaria de decisións. Este tipo adoita ser subdividido en interno ou externo, dependendo de que a devandita participación se dea en órganos puramente internos do Estado ou a través da presenza ou contacto con algunha das institucións comunitarias (Comisión, Comité das Rexións, Consello de Ministros)<sup>2</sup>. En segundo lugar atopamos as chamadas relacións descendentes, que atinxen á execución interna do Dereito Comunitario por parte das comunidades autónomas, aspecto amplamente reflectido nunha asentada xurisprudencia constitucional no noso país<sup>3</sup>.

Un feito determinante que cómpre ter presente no estudo destas cuestións é o que ata agora foi indiferenza xurídica por parte da UE respecto das implicacións competenciais da súa actividade no ámbito interno dos estados membros. Efectivamente, desde o punto de vista desta organización internacional, os suxeitos membros dela son os estados soberanos e, polo tanto, a eles compételles a execución do Dereito Comunitario do xeito que consideren oportuno na fase descendente; todo o demais será considerado cuestión interna dos estados. É dicir, a indiferenza descrita nace dos principios de responsabilidade última dos estados e da súa autonomía institucional advertidos polo Tribunal de Luxemburgo<sup>4</sup>. O mesmo acontece na fase ascendente ou de toma de decisións, onde o Estado membro é o suxeito propiamente decisivo na armazón institucional, na que as rexións atopan un asento case anecdótico e consultivo no Comité das Rexións (CdR).

Ora ben, isto vén xustificando non só polo feito de que o responsable internacional último sexa en todo caso o Estado, quen, como corolario, ten garantida a súa autonomía interna, senón tamén, e de maneira moito máis relevante na nosa opinión, pola propia lóxica da arquitectura institucional e de actuación comunitaria na que, sendo a efectividade un principio fundamental, non semellou articulable ata o de agora un sistema de toma de decisións no que deban intervir centos de entes rexionais con moi diversos graos de poderes e aspiracións políticas<sup>5</sup>.

Por último, non hai que desprezar o compoñente das chamadas *capacidades administrativas*<sup>6</sup>, que fai referencia ás diferenzas existentes en canto a poder de orzamento, organizativo e formación humana entre as diversas rexións da Unión Europea, aspecto que analizaremos máis adiante en referencia específica á Consellería de Asuntos Autonómicos da Representación Permanente de España ante o Consello. Este factor de capacidade e eficien-

cia agrava as súas diferenzas no nivel rexional e é outro motivo importante para os receos respecto do papel da Europa das rexións na xestión do proceso europeo de integración.

En calquera caso, e xunto ao dito, estas relacións xuntan os aspectos puramente técnico-xurídicos antes bosquexados con enormes tensións político-ideolóxicas sobre a concepción do Estado-nación (incluído o debate sobre un suposto dereito de autodeterminación para pobos que non están sometidos a ningún tipo de dominación colonial ou dereito de secesión ata o de agora inexistente no Dereito Internacional), así como innumerables conflitos políticos internos para os que a UE non é o foro de tratamento axeitado pola súa propia natureza de organización internacional creada e sustentada por eses mesmos estados soberanos, cuxa lexitimidade ou funcionalidade é a miúdo cuestionada, sen esquecer que os obxectivos que se lle atribúen á organización distan, polo momento, de alcanzar estas cuestións<sup>7</sup>. Non obstante, todo isto non impide que a relevancia do tema non deixe de advertirse en todas as esferas políticas e institucionais, tanto comunitarias como nacionais.

No 2001 a Comisión Europea publicou o Libro Branco sobre a Gobernanza, documento de grande importancia para tomarlle o pulso á cuestión a nivel comunitario. Nel súxírese o «recoñecemento» dunha sorte de «vía de feito» para as rexións, que consistiría na intensificación de contactos e mecanismos de consulta entre a Comisión e as rexións de xeito previo á elaboración e discusión dos seus proxectos, especialmente no caso de rexións con poderes legislativos no ámbito da política rexional e de cohesión territorial<sup>8</sup>. Malia que esta vía, que se xeneralizou desde entón, non parece, no entanto, satisfacer as necesidades de decisión política das comunidades autónomas en todos os ámbitos da súa competencia<sup>9</sup>. Ademais, como sinala Jáuregui, pola súa falta de institucionalización esta vía depende totalmente da vontade política da Comisión<sup>10</sup>.

O proxecto de Tratado polo que se institúe unha Constitución para Europa (TCUE) contemplaba unha serie de disposicións nas que a posición e relación das rexións respecto da organización eran recoñecidas no Dereito orixinario de xeito máis profundo<sup>11</sup>. Non obstante estas estipulacións, referidas fundamentalmente á aplicación dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade e ao dereito de acceso ao Tribunal de Xustiza da UE estaban fortemente condicionadas pola actuación dos estados.

Outras propostas foron avanzadas de cara a variar a indiferenza comunitaria neste aspecto e desbordar as vías dispoñibles ata o de agora. Porén, probablemente debido ás razóns institucionais e políticas antes expostas, a situación non cambiou substancialmente. Centrándonos na fase ascendente das relacións entre as comunidades autónomas e a UE, poderíase establecer que dentro da participación exterior, é dicir, nas mesmas institucións comunitarias, non parece que as vías actualmente existentes vaian afondar no presente estadio político-xurídico da integración comunitaria. Destas vías (participación de facto na Comisión, asento no CdR ou participación no Consello de Ministros), consideramos que a máis frutífera de cara a un futuro próximo, e aquela na que os actores rexionais deberían centrar a súa atención e esforzos, é a participación individual nas delegacións estatais segundo o art. 203 TCE.

Esta forma de participación, así como case todas as demais, continúa estando sometida ao Dereito estatal e á coordinación e ordenación por parte do Estado (SSTC do 29 de outubro de 1992 e do 26 de maio de 1994). Agora ben, nos últimos anos producíronse avances na lexislación española ao noso xuízo moi significativos e que reforzaron considerablemente a eficacia da participación das comunidades autónomas no Consello de Ministros da UE.

## 2. A PARTICIPACIÓN NO CONSELLO DE MINISTROS: UN INSTRUMENTO CON FUTURO

O 9 de decembro do 2004 un órgano de participación interna, a Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas (CARCE<sup>12</sup>), sela dous acordos aceptados por todas as comunidades autónomas: un relativo á «Consellería para Asuntos Autonómicos na Representación de España ante a Unión Europea e sobre a participación das Comunidades Autónomas nos Grupos de Traballo do Consello da Unión Europea» e outro «Sobre o Sistema de Participación das Comunidades Autónomas nos Grupos de Traballo do Consello da Unión Europea» que melloran substancialmente o sistema xa existente desde 1996<sup>13</sup>.

A principal novidade achegada por estes acordos é que lles permiten ás comunidades autónomas participar directamente nalgunhas reunións do Consello de Ministros da Unión Europea mediante un representante autonómico que dependerá funcionalmente da representación permanente española no órgano comunitario. Segundo se extrae do propio texto dos acordos, «enténdese pola devandita representación a incorporación á delegación española nas reunións de determinadas formacións do Consello dun membro, con rango de conselleiro ou membro dun Consello de Goberno autonómico, que represente as comunidades autónomas nos asuntos que afecten as súas competencias».

Como é lóxico, as comunidades autónomas só poderán participar na representación do Estado naqueles asuntos en que exerzan competencias. Concretamente participan nas seguintes formacións do Consello:

- EPSSCO: Emprego, Política social, Sanidade e Consumidores,
- AGRIPESC: Agricultura e Pesca,
- MA: Medio Ambiente,
- EXC: Educación, Xuventude e Cultura.

Esta participación autonómica consiste, como xa se adiantou, na inclusión dentro da representación permanente española no Consello de Ministros dunha Consellería de Asuntos Autonómicos en representación das comunidades autónomas. A consellería está integrada por dúas persoas ou conselleiros, nomeados por proposta consensuada das 17 comunidades autónomas, os cales deberán proceder da estrutura política autonómica e ter rango de conselleiro ou ser membro do Goberno dunha das comunidades autónomas, solución moito máis acertada ca a anterior representación por diplomáticos, cuxa sensibilidade polos asuntos autonómicos non era necesariamente a máis axeitada. Estes dous postos de representación son rotatorios entre as 17 comunidades e elíxense cada 3 anos. En calquera caso, cómpre insistir en que a Consellería de Asuntos Autonómicos está adscrita organicamente ao Ministerio de Administracións Públicas e funcionalmente ao Ministerio de Asuntos Exteriores e Cooperación Internacional, é dicir, está plenamente integrada na representación española.

Este tipo de representación das comunidades autónomas no Consello, inspirado no modelo de representación dos *Länder* austríacos<sup>14</sup>, e que pode chamarse directa porque lles permite incluír un conselleiro autonómico con dereito a uso da palabra na legación española (é dicir, con poder para expresar a posición do Estado en temas da súa competencia), réxese por uns obxectivos e uns principios recollidos na lei que se inspiran na necesidade de garantir a unidade e coherencia da acción exterior dentro da marxe de manobra máis ampla posible para as comunidades autónomas nos seus ámbitos competenciais.

Efectivamente, o principio fundamental deste mecanismo de representación, como xa se pode intuír, non é outro que o de unidade, que implica un criterio de non-contradición entre os distintos actores que representan o Estado e ten, como veremos posteriormente, importantes consecuencias na práctica. Outros destes principios son o de lealdade na actuación, coresponsabilidade, representación conxunta (tanto para os consellos de ministros como para os comités ou órganos auxiliares que sexan necesarios, especialmente no Comité de Representantes Permanentes ou COREPER e unicamente dentro da súa primeira formación —COREPER I—, encargada das cuestións máis técnicas como pesca, transportes, telecomunicacións, medio), responsabilidade do Estado pola actuación común e, finalmente, o uso da palabra por parte dos conselleiros autonómicos.

O principio de unidade de representación é a pedra angular do sistema, que se manifesta na necesidade de acadar unha posición común por parte das comunidades autónomas antes de poder expresarse no seo da representación española. Isto é, se as 17 comunidades autónomas non conseguen un acordo sobre cal debe ser a posición do Estado que, non o esquezamos, están a representar, os conselleiros autonómicos non poderán expresar a posición autonómica.

A xeración deste tipo de consensos e acordos é se cadra un dos aspectos máis interesantes do mecanismo. Así, a información proveniente do Consello é reunida pola Consellería de Asuntos Autonómicos e enviada ás 17 comunidades autónomas, as cales terán un período de tempo (en ocasións moi limitado) para procesar a información, formularlle á Consellería a súa posición e acadar unha posición común ao respecto. En termos prácticos trátase da transmisión diaria de enormes cantidades de información dun alto nivel técnico ás diferentes comunidades autónomas, as cales, non obstante, non sempre están preparadas tecnicamente para responder en prazo<sup>15</sup>. É dicir, no momento actual de desenvolvemento do mecanismo encontrámonos ante unha vía que ofrece amplas posibilidades de cumprir eficazmente os obxectivos lexítimos das comunidades autónomas e sobre a que elas expresaron unha valoración positiva unánime<sup>16</sup>, malia que aínda falta a rodaxe e a preparación humana necesaria por parte das propias comunidades autónomas para alcanzar o seu máximo aproveitamento.

Dentro do mecanismo atopamos outros puntos que terían de mellorar, como por exemplo a participación nos grupos de traballo do Consello de Ministros. Estes grupos son comités de tipo moi técnico nos que a diario se leva a cabo o verdadeiro labor lexislativo comunitario. Poderíase dicir que a inmensa maioría das decisións que lles interesan ás comunidades autónomas se toman neste tipo de comités ou grupos de traballo, nos que se realiza a verdadeira negociación técnica para a posterior ratificación formal polo Consello. Neles pode participar a Consellería de Asuntos Autonómicos, se ben a súa posición parece ser demasiado feble para ser efectiva polo momento.

A Consellería de Asuntos Autonómicos pode participar mediante un representante técnico, pero na práctica debe procesar grandes cantidades de información en comités que se reúnen a diario e enviarlles esta información ás 17 comunidades autónomas, as cales, sufrindo á súa vez os problemas antes advertidos, deben formular as súas posicións en ocasións no prazo de poucas horas. Estas cuestións formulan algunhas dúbidas sobre a participación real nos termos actuais. Non obstante, parece que estes problemas poderían resolverse de forma relativamente doada e rápida mediante certas melloras no sistema de comunicación interna entre a Consellería e as comunidades autónomas. Do mesmo modo, suxeriuse que sería positivo satisfacer a imperiosa necesidade de maior preparación dos interlocutores dentro das comu-

nidades autónomas mediante, por exemplo, a creación de consellerías específicas para asuntos comunitarios europeos<sup>17</sup>.

En definitiva, o reto actual para a participación autonómica na fase ascendente do Dereito Comunitario, ou toma de decisións comunitaria, parece encontrarse na necesidade dunha maior concienciación e preparación específica por parte dos órganos políticos autonómicos dada a actual dispoñibilidade de medios axeitados a tal fin. Como podería influír nisto a projectada reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía actualmente en trámite nas Cortes?

### **3. A FORMULACIÓN DA REFORMA ESTATUTARIA ANDALUZA**

De certo, a reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía<sup>18</sup> debe dar resposta a esa necesidade da Comunidade Autónoma, ao tempo que pode ser unha boa base para dar un pulo máis cara á concienciación da Administración andaluza da importancia que a Unión Europea ten para o seu propio desenvolvemento.

De feito, o texto do novo Estatuto de autonomía para Andalucía inclúe, dentro do título IX, Relacións Institucionais da Comunidade Autónoma, todo un capítulo, o III, adicado ás relacións coas institucións da Comunidade Europea.

#### **3.1. Principios xerais**

Do art. 226 ao 235 do novo Estatuto séntase o marco de relacións entre a Comunidade Autónoma de Andalucía e as institucións da Unión Europea. Tal como sinala López Benítez <sup>19</sup>, superada unha primeira interpretación moi estrita que entendía, sobre a base do art. 149.1.3 CE, que a relación coas institucións europeas unicamente se trataba a través do Estado e dos órganos estatais, o noso Dereito interno, seguindo as recomendacións da xurisprudencia constitucional, foi adoptando outra postura máis flexible e máis proclive á participación das instancias autonómicas nos procesos de decisión e aplicación do Dereito Comunitario.

Para empezar, sinala o mencionado autor, «o ámbito substantivo da competencia estatal sobre relacións internacionais reduciuse á potestade de subscribir tratados, de manter embaixadas e consulados e á consagración da responsabilidade internacional do Estado. Ademais, entendeuse que nun Estado descentralizado coma o noso, o ingreso nas instancias europeas non supoñía que, por iso mesmo, quedase alterado o marco interno de distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas, apreciación esta última que facía necesario o deseño de mecanismos e técnicas imaxinativas que permitisen a participación das comunidades autónomas tanto na fase ascendente de formación do Dereito comunitario como na fase descendente de aplicación e desenvolvemento deste, xa que, de conformidade co Dereito Comunitario, só o Estado é quen actúa con personalidade xurídica internacional e quen posúe a capacidade para comprometer ante as instancias europeas o Reino de España».

O marco de relación vén definido, xa que logo, no artigo co que se inicia este capítulo, o 226, que establece que as relacións da Comunidade Autónoma de Andalucía con institucións da Unión Europea se rexerán polo disposto no presente Estatuto e no marco do que establece a lexislación de Estado.

A continuación, o Estatuto de autonomía para Andalucía define a actuación da Comunidade Autónoma na formación da posición do Estado ante a UE a dous niveis: nos asuntos que o afecten de forma directa a Comunidade Autónoma participará de forma bila-

teral<sup>20</sup>, mentres que no resto ha facelo no marco dos procedementos multilaterais que se establezan, sempre de acordo á lexislación sobre a materia.

Cómpre subliñar que a posición expresada pola Comunidade Autónoma será determinante na formación da posición estatal se a cuestión tratada afecta as súas competencias exclusivas, ou se da proposta ou iniciativa europeas se poden derivar consecuencias financeiras ou administrativas de singular relevancia para Andalucía. En caso de que o Goberno do Estado non acolla esta posición, debe xustificalo ante a Comisión Junta de Andalucía-Estado.

### 3.2. Participación de Andalucía nos procesos de decisión da Unión

O novo texto estatutario sobe un nivel no grao de presenza da Comunidade Autónoma e prevé a participación de Andalucía nas decisións da Unión Europea, indicando que aquela participará nos procesos de decisión nas institucións comunitarias, directamente ou a través da representación do Estado, nos termos que sexan determinados legalmente. Pese a que non se configuran sistemas concretos de participación, avánzase no recoñecemento da Comunidade afirmando que o Estado está obrigado a informar a Junta de Andalucía das iniciativas, as propostas e os proxectos normativos e das decisións de tramitación na Unión Europea, así como dos procedementos que se sigan ante os órganos xudiciais europeos nos que España sexa parte, no que afecte o interese de Andalucía, consonte o establecido na norma estatal. A Junta de Andalucía poderá ademais dirixirle ao Estado as observacións e propostas que considere convenientes.

No mesmo sentido, establécese que a Junta de Andalucía participará nas delegacións españolas ante as institucións da Unión Europea na defensa e promoción dos seus intereses e para favorecer a necesaria integración das políticas autonómicas coas estatais e as europeas. Poderá participar especialmente ante o Consello de Ministros e nos procesos de consulta e preparación do Consello e a Comisión cando se traten asuntos da competencia lexislativa da Junta de Andalucía, nos termos que se establezan na lexislación correspondente, tal e como se tratou de forma máis exhaustiva no apartado 2.

Considérase mesmo a posibilidade de que, cando se traten asuntos relativos a competencias exclusivas da Junta de Andalucía, esta poida, logo de acordo e por delegación, exercer a representación e a presidencia destes órganos, atendendo ao previsto na normativa que resulte de aplicación<sup>21</sup>.

A pesar de que non se trata dun órgano de participación directa, é destacable a importancia de que o Estatuto reflecta que Andalucía terá tamén unha delegación permanente na Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa e promoción dos seus intereses ante as institucións e órganos desta, así como para solicitar información e establecer mecanismos de relación e coordinación con estes. Do mesmo xeito, prevese que a Junta de Andalucía promova a cooperación e estableza as relacións que considere convenientes para o interese xeral de Andalucía, coas rexións europeas coas que comparta obxectivos e intereses, impulsando a presenza das rexións na definición das políticas da Unión Europea.

### 3.3. Desenvolvemento, aplicación e control do dereito da UE

Nun terceiro nivel, podemos sinalar que a Junta de Andalucía desenvolverá e executará o dereito da Unión Europea nas materias da súa competencia, segundo o que estableza unha lei do Parlamento de Andalucía. Déixase así en mans do lexislativo autonómico a articulación do sistema que regule esta actividade por parte da Comunidade Autónoma. De establecer a



Unión Europea unha lexislación que substitúa a normativa básica do Estado, a Junta de Andalucía poderá adoptar a lexislación de desenvolvemento a partir das normas europeas.

Do mesmo xeito, o Parlamento de Andalucía participará no control dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade, para o cal será consultado previamente á emisión do ditame das Cortes Xerais sobre as propostas lexislativas europeas.

A Junta de Andalucía intervirá tamén nos procedementos ante o Tribunal de Xustiza da Unión Europea nos termos establecidos pola lexislación do Estado. Aínda que neste momento o Dereito Comunitario non o contempla, o novo Estatuto reflicte que a Junta de Andalucía terá acceso, cando proceda, ao Tribunal de Xustiza se o establece a lexislación comunitaria. Polo momento, no marco da lexislación vixente na materia, a Junta de Andalucía poderá instar o Estado e as institucións lexitimadas a iniciar accións ante o Tribunal de Xustiza da Unión Europea en defensa dos intereses da Comunidade Autónoma.

#### **4. OUTRAS REFORMAS ESTATUTARIAS**

Como se expresou anteriormente, a necesidade de adaptar as normas estatutarias á nova situación do Estado español dentro do panorama europeo non é unha cuestión que afecte unicamente a Comunidade Autónoma andaluza. De feito, o resto de reformas dos estatutos de autonomía que as diferentes comunidades autónomas impulsaron e están a impulsar durante a actual lexislatura tamén recollen, dun modo ou doutro, as relacións institucionais cos distintos órganos da UE.

Neste sentido é interesante salientar tanto as reformas aprobadas dos estatutos de autonomía de Cataluña<sup>22</sup> e da Comunidade Valenciana<sup>23</sup> como os que se están a tramitar actualmente nas Cortes Xerais, é dicir, o balear, o aragonés e o canario.

O que se refire dun xeito máis profuso ás relacións autonómicas coa Unión Europea é o Estatuto catalán, que recolle dunha forma semellante ao andaluz cuestións como o marco de relación autonomía-UE e a participación na vontade do Estado, así como a existencia dunha delegación da Generalitat ante a Unión Europea, as accións ante o Tribunal de Xustiza, o desenvolvemento e a aplicación do Dereito Comunitario ou a participación no control dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade.

Respecto da participación nas institucións e organismos europeos, a maior novidade achegada pola reforma do texto catalán é que se establece que a Generalitat, de acordo co Estado, participa na designación de representantes no marco da representación permanente deste ante a Unión Europea (artigo 187.3). Cómpre resaltar o feito de que un artigo similar foi suprimido do texto de reforma andaluz durante a súa tramitación no Congreso dos Deputados.

Tamén establece o novo texto estatutario catalán que a Generalitat ten que ser informada polo Goberno do Estado sobre as iniciativas de revisión dos tratados da Unión Europea e os procesos de subscrición e ratificación subseguintes, que o Goberno da Generalitat e o Parlamento deben dirixirilles ao Goberno do Estado e ás Cortes Xerais as observacións que coïden pertinentes para tal efecto, así como que o Goberno do Estado poida incorporar representantes da Generalitat nas delegacións españolas que participen nos procesos de revisión e negociación dos tratados orixinarios, e nos de adopción de novos tratados nas materias que afecten as competencias exclusivas da Generalitat (art. 185). O texto andaluz non conta cun artigo semellante, pese a que no capítulo III do título IX, adicado á acción exterior, si se establece de forma xeral que a Junta de Andalucía será previamente informada polo Estado dos

actos de celebración daqueles tratados e convenios internacionais que afecten directa e singularmente materias da súa competencia (art. 236).

En canto ao Estatuto de autonomía da Comunidade Valenciana, este inclúe un título VI dedicado ás relacións coa Unión Europea, que se compón dun só artigo, o 61, o cal regula aspectos básicos como a existencia dunha delegación do Goberno autonómico en Bruxelas e dunha rede de oficinas de promoción de negocios; a participación no control da subsidiariedade; a aplicación da lexislación comunitaria, etc. Como novidade prevese a creación dun comité valenciano para os asuntos europeos, órgano con carácter consultivo encargado de asesorar e realizar estudos e propostas para mellorar a participación nas cuestións europeas e formular accións estratéxicas da Comunidade Valenciana.

As propostas de reforma dos estatutos das Illas Baleares, Aragón e Canarias, presentadas polas respectivas autonomías ás Cortes Xerais durante o ano 2006, tamén inclúen numerosas referencias ás relacións coa UE. Nos dous primeiros casos, a través dun título específico, e no canario, nun título conxunto referido á acción exterior. En termos xerais, estas tres propostas axústanse basicamente, no referido ao ámbito da Unión Europea, ás reformas realizadas polos estatutos aprobados, é dicir, o catalán e o valenciano, así como ás achegas realizadas pola reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía.

## 5. CONCLUSIÓN

En resumo, vivimos un momento histórico idóneo para acadar unha mellor adecuación estrutural de Andalucía, así como do resto de comunidades autónomas, no ámbito da Unión Europea. Institución que, a través das súas políticas de cohesión, propiciou o espectacular aumento da riqueza das rexións españolas. Hospitais, estradas, universidades e moitas outras infraestruturas e equipamentos foron construídos grazas aos fondos europeos que fixeron visible nas comunidades autónomas o principio da solidariedade interterritorial que inspira a Unión Europea.

Neste sentido é básica a presenza da vontade das comunidades para reafirmar as políticas europeas de carácter horizontal, de cohesión económica, social e territorial, así como a disposición a emprender accións encamiñadas a reducir as diferenzas entre os niveis de desenvolvemento das diversas rexións coa finalidade de eliminar o atraso dalgunhas delas.

Con iso, Andalucía, coma o resto de comunidades autónomas, poderá continuar avanzando social, económica e culturalmente, integrada na organización política que posibilita, como endexamais ningunha outra o conseguira na historia, a existencia dunha sociedade na que mulleres e homes gozan das máis altas cotas de liberdade, igualdade e xustiza.

## Notas

- 1 Sobre este aspecto existen numerosos traballos aos que modestamente se suma o presente, intentando achegar algunha conexión entre a panorámica dos medios de participación xa existentes, con especial atención aos considerados máis relevantes, e a actual reforma estatutaria en Andalucía. Outras perspectivas do tema en Rivero Ysern, J. L. 2004. «Reflexiones sobre la gobernanza europea», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 59; Alcaide Fernández, J. 2004. «Las regiones autónomas en el Derecho Internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El reino de España y las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 56; Alberti Rovira, E. 2003. «Les regions dins la nova Unió Europea: El llarg camí cap a una presencia directa de les regions dins la Unió Europea», *Revista catalana de dret públic*, 29; Roig Batalla, A. 1999. «La organización de los Estados miembros ante la integración europea: Algunas notas al hilo del proceso español», *Revista Vasca de Administración Pública*, 55; Roig Moles, E. 1999. «Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?», *Revista Vasca de Administración Pública*, 55.
- 2 Neste apartado, as oficinas exteriores das comunidades autónomas teñen representado ata o de agora un importante papel como puntos de contacto e *lobbying* en Bruxelas.
- 3 Véxase SSTC 252/1988, 258/1988, 76/1991, 236/1991, 79/1992 e 146/1996, entre outras.
- 4 Artigo 6.3 TUE sentenzas do TXCE *Internacional Fruit Company* de 1971, *Comisión c. Países Baixos* do 25 de maio de 1982, *Comisión c. Bélxica* do 14 de xaneiro de 1988, *Alemaña c. Comisión* do 12 de xuño de 1990 e *Comisión c. Italia* do 17 de xaneiro e 13 de decembro de 1991.
- 5 En sentido parecido, véxase Fuente Cabero, I. 2005. «La participación de las Comunidades autónomas en la Unión Europea», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 7 (85).
- 6 Gil Ibáñez, A. 2002. *Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las regiones en el ámbito de la Unión Europea. Especial atención al Comité de las Regiones*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos, Universidade San Pablo-CEU, 6.
- 7 Artigo 2 TCE e TUE.
- 8 COM (2001) 428 final, de xullo do 2001.
- 9 É necesario advertir que a participación na Comisión se realiza a través de representantes autonómicos incluídos en comités de execución e control da Comisión mediante acordos realizados entre o Estado e as comunidades autónomas desde 1997. Véxase López Escudero, M. 2003. «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», en Martín Rebollo (dir.), *Derecho Público de Cantabria*. Santander: Parlamento de Cantabria; e Fernández Pérez, B. 2004. «Comunidades Autónomas y “comitología”: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», *Boletín de la Universidad de la Rioja*, 12-13.
- 10 Véxase Jáuregui, G. 2005. «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, 31 (140).
- 11 Véxase Carrasco Durán, M. 2005. «La repercusión de la integración en la Unión Europea en la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía», en Terol Becerra, M. J. (coord.). *El Estado Autonómico in fieri*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública (78 e ss.).
- 12 Véxase Calonge Velázquez, A. 2002. «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (C.A.R.C.E.)», *Revista de Estudios Autonómicos*, 2-3.
- 13 R. D. 2105/1996, do 20 de setembro.
- 14 Conferencia impartida por Manuel García Guirado, conselleiro de Asuntos Autonómicos da REPER de España ante o Consello de Ministros no marco do Seminario: Andalucía y la Unión Europea, organizado polo Centro de Estudios Andaluces o 29 de maio do 2006 (pendente de publicación).
- 15 *Ibidem*.
- 16 Véxase Carmona Contreras, A. M. 2005. «La necesaria incorporación de la realidad europea al Estatuto Andaluz», en Terol Becerra, M. J. (coord.). *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 168-169.
- 17 Véxase a conferencia impartida por Manuel García Guirado, *cit. supra*.
- 18 Para un coñecemento exhaustivo do proceso de reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía, véxase Agudo Zamora, M., García Blesa, J. e Lara Vila, J. L. 2005. «La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Contexto e Inicio», *Colección Temas de Actualidad*, 3. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces; Agudo Zamora, M., García Blesa, J. e Lara Vila, J. L. 2006. «La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria», *Colección Temas de Actualidad*, 11. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- 19 López Benítez, Mariano, en «Las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma (Comentario de urgencia a la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía)», conferencia impartida co gallo das Xornadas sobre a Reforma do Estatuto de Autonomía para Andalucía, organizadas polo Instituto Andaluz de Administraciones Públicas e celebradas en Córdoba o 11 de outubro do 2006.
- 20 Para López Benítez o punto máis conflitivo de toda a regulación que establece o capítulo III do título IX está na previsión de mecanismos de bilateralidade. Se a afección bilateral exclusiva se refire ás competencias exclusivas de Andalucía, sinala o devandito autor, «a proposta de Estatuto está a modificar claramente o sistema que trazan as normas anteriormente salientadas. Máis aínda, se como expresa o apartado 3.º deste mesmo art. 227, “a posición expresada pola Comunidade Autónoma é determinante para a formación da posición estatal se afecta as súas competencias exclusivas”. A adopción destes mecanismos bilaterais para fixar a vontade do Estado na formación das normas e decisións comunitarias –presentes non só na proposta andaluza, senón na xeneralidade dos que xa se tramitaron ou están a tramitarse– non só identifican indebidamente competencias exclusivas autonómicas con competencias que unicamente interesan ou afectan a unha Comunidade Autónoma concreta –suposto moi difícil de atopar–, senón que na medida en que disgregan e tallan os

mecanismos multilaterais previstos ata o de agora en tantos instrumentos bilaterais como comunidades afectadas, dificultan extraordinariamente a formación dunha posición común do Estado ante as instancias comunitarias».

21 López Benítez (op. cit.) entende que «do Acordo do 30 de novembro de 1994, debe ser subliñado

- Que o sistema de participación que establece este Acordo non rexe para todas as materias, senón unicamente para as englobadas nas Conferencias Sectoriais de Emprego, Política Social, Sanidade e Consumidores; Agricultura e Pesca; Medio; e Educación Xuventude e Cultura. O resto de materias segue o sistema de participación consagrado polo Acordo de 1994.
- Que o representante autonómico non representa só a súa Comunidade Autónoma, senón que defende a posición común adoptada polas Comunidades Autónomas na Conferencia Sectorial respectiva.
- Que a responsabilidade última das negociacións e da súa conclusión corresponderá en todo momento ao xefe da delegación.

Fronte ao exposto, o sistema que propón o art. 230.2 do PREA é ben distinto, porque retorna a mecanismos de bilateralidade: “cando se refira a competencias exclusivas da Junta de Andalucía, a participación prevista no apartado anterior [isto é, a que se realiza ante o Consello de Ministros e ante os órganos consultivos e preparatorios do Consello e da Comisión,] permitirá, logo de acordo, exercer a representación e presidencia destes órganos”. Non é que o Dereito Comunitario se opoña a isto, pero si é verdade que a instauración destes mecanismos de bilateralidade que o PREA propón altera profundamente a situación existente, condiciona as solucións que ao respecto poida adoptar o Estado e dificulta, en último termo, a participación das propias Comunidades Autónomas, ao ser previsible que o sistema se xeralice nos restantes Estatutos».

22 Lei orgánica 6/2006, do 18 de xullo, da reforma do Estatuto de autonomía de Cataluña.

23 Lei orgánica 1/2006, do 10 de abril, da reforma da Lei orgánica 5/1982, do 1 de xullo, do Estatuto de autonomía da Comunidade Valenciana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agudo Zamora, M. (coord.). 2007. *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Agudo Zamora, M., GARCÍA BLESA, J. e LARA VILA, J. L. 2005. «La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Contexto e Inicio», en *Colección Temas de Actualidad, número 3*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Agudo Zamora, M., GARCÍA BLESA, J. e LARA VILA, J. L. 2006. «La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria», en *Colección Temas de Actualidad, número 11*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Alberti Rovira, E. 2003. «Les regions dins la nova Unió Europea: El llarg camí cap a una presencia directa de les regions dins la Unió Europea», en *Revista catalana de dret públic*, n.º 29.
- Alcaide Fernández, J. 2004. «Las regiones autónomas en el Derecho Internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El reino de España y las comunidades autónomas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 56.
- Calonge Velázquez, A. 2002. «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (C.A.R.C.E.)», en *Revista de Estudios Autonómicos*, n.º 2-3.
- Carmona Contreras, A. M. «La necesaria incorporación de la realidad europea al Estatuto Andaluz», en Terol Becerra, M. J. (coord.). 2005. *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Carrasco Duran, M. «La repercusión de la integración en la Unión Europea en la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía», en Terol Becerra, M. J. (coord.). 2005. *El Estado Autonomo in fieri*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Fernández Perez, B. 2004. «Comunidades Autónomas y “comitología”: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», en *Boletín de la Universidad de la Rioja*, n.º 12-13. Logroño.
- Fuente Cabero, I. 2005. «La participación de las Comunidades autónomas en la Unión Europea», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 7, out.
- Gil Ibáñez, A. 2002. *Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las regiones en el ámbito de la Unión Europea. Especial atención al Comité de las Regiones*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU, n.º 6.
- Lopez Escudero, M. «Las Comunidades autónomas en la Unión Europea», en Martín Rebollo (director). 2005. *Derecho Público de Cantabria*, Santander.
- Jáuregui, G. 2005. «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», en *Revista catalana de dret públic*, n.º 31.
- Rivero Ysern, J. L. 2004. «Reflexiones sobre la gobernanza europea», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 59.
- Roig Batalla, A. 1999. «La organización de los estados miembros ante la integración europea: Algunas notas al hilo del proceso español», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55, set.-dec.
- Roig Moles, E. 1999. «Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55, set.-dec.