

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL USO DE SUS LENGUAS OFICIALES EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ M^º VIDAL BELTRÁN

Director General de Cooperación Autonómica. MAP.

SUMARIO: I. La participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito internacional. II. La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. III. El uso de las lenguas oficiales en las instituciones de la Unión Europea. IV. Las recientes reformas estatutarias y el futuro de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. V. La cooperación transfronteriza en el ámbito europeo.

I. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El ejercicio de una acción exterior por parte de Comunidades Autónomas ha sido una de las cuestiones que más tardíamente se ha reconocido en el proceso de desarrollo del Estado Autonómico.

La interpretación teórica clásica de equiparación de la acción en el ámbito internacional con el núcleo de competencias esenciales de la soberanía estatal imperó hasta casi la última década del siglo pasado. Sin embargo, el proceso de integración europea y su cada vez mayor implicación con el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, propiciaron el debate sobre la conveniencia de abrir espacios a la participación de dichas Comunidades que fueran más respetuosos con el orden constitucional de distribución de competencias y con el modelo institucional de conformación territorial del poder. Así, como también ha sucedido en otros Estados europeos descentralizados políticamente, en España se han revisado en los últimos años los mecanismos de relación y participación entre los poderes públicos territoriales y los estatales en su articulación con las instituciones europeas. Pero la acción

exterior de las Comunidades Autónomas va más allá del ámbito europeo, dados los intereses comerciales, culturales u otros que están en conexión con el ejercicio de las competencias propias de estos entes territoriales.

La materia de relaciones internacionales aparece contemplada como competencia exclusiva del Estado en el artículo 149.1.3 de la Constitución. La primera cuestión que suscitaba este título competencial era determinar si la noción de relaciones internacionales abarcaba cualquier tipo de iniciativa en el ámbito exterior, o bien había resquicios materiales fuera del concepto de relaciones internacionales, aunque evidentemente relacionados con el mismo.

Para la correcta interpretación de este precepto constitucional ha sido fundamental el papel desempeñado por la jurisprudencia constitucional, que fue definiéndose con creciente claridad hasta la sentencia 165/1994. Otras sentencias anteriores como las SSTC 153/1989; 54/1990; 80/1993, fueron estableciendo los primeros argumentos jurídicos a favor de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, hasta llegar a delimitarse con mayor precisión en la ya citada STC 165/1994.

A partir de estas sentencias, se pueden extraer los principales rasgos y características que componen la relación de la actividad exterior del Estado y de la acción exterior de las Comunidades Autónomas:

1) No puede realizarse una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que *«venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»* (STC 80/1993, F.J. 3º; STC 165/1994, F.J. 5º).

2) El núcleo competencial que la Constitución reserva en exclusiva al Estado se circunscribe *«a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (ius contrahendi) y a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional»* (STC 165/1994, F.J. 5º). Sólo el Estado español es sujeto del Derecho Internacional Público y, por tanto, es el único que puede contraer obligaciones internacionales por medio de tratados; declarar la guerra y hacer la paz a través del Jefe del Estado, el Rey, previa autorización de las Cortes Generales; llevar a cabo el reconocimiento de Estados y la representación exterior; y asumir la responsabilidad internacional.

3) La actividad exterior del Estado no sólo se contempla en el artículo 149.1.3 CE: al Gobierno de España le corresponde la dirección de la política exterior (art. 97 CE), así como también corresponden al Estado otros títulos competenciales (nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, sanidad exterior, etc.) que están relacionados con la actuación exterior del mismo.

4) Existe una legitimidad competencial de las Comunidades Autónomas para actuar en el exterior en tanto que *«no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma»*

ma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España» (STC 165/1994, F.J. 3º). Por tanto, en virtud del orden interno de distribución de competencias, puede entenderse habilitada una acción exterior autonómica en todo aquello que no afecte al núcleo fundamental de las relaciones internacionales: «No cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran» (STC 165/1994, F.J. 8º).

5) Este núcleo excluido de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, en tanto que no son sujetos de Derecho Internacional Público, les impide *«concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y (...) excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante estos sujetos, dotados de un estatuto internacional...» (STC 165/1994, F.J. 5º). Así pues, la habilitación competencial a favor de las Comunidades Autónomas que les permite llevar a cabo actividades con proyección exterior «debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» (STC 165/1994, F.J. 6ª).*

6) Cuestión distinta es la ejecución de los tratados internacionales que afecten a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, que correspondería, al menos internamente, a éstas, sin perjuicio de que únicamente el Estado es el responsable internacional (*vid.* STC 153/1989, F.J. 8º; véase también STC 165/1994, F.J. 5º).

7) El Tribunal Constitucional incluye dentro del título estatal de relaciones internacionales, la facultad de *«establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales» (STC 165/1994, F.J. 6º). En otros términos, «la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar» la acción exterior autonómica (STC 165/1994, F.J. 8º).*

Una vez apuntadas las bases jurisprudenciales de la acción exterior de las Comunidades Autónomas y de la actividad exterior del Estado, es posible analizar en detalle el actual marco en el que se desarrollan las actuaciones autonómicas en el ámbito europeo, así como en lo que atañe a la creciente, y cada vez más relevante, cooperación transfronteriza.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Si el ámbito internacional tiene una considerable relevancia para las Comunidades Autónomas, el ámbito europeo constituye el marco supranacional básico de referencia actual para todos los poderes públicos del Estado español¹. La acción exterior de las Comunidades Autónomas se vio reconocida a partir, fundamentalmente, de la influencia que la legislación europea estaba ejerciendo sobre las competencias exclusivas autonómicas, lo que suponía una alteración del orden constitucional y estatutario de distribución competencial. Por ello, desde la última década del siglo pasado comienzan a ponerse en marcha instrumentos y mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades, con objeto de articular la participación de éstas en los asuntos europeos que les afectan; un proceso paralelo a lo que estaba ocurriendo en otros países europeos descentralizados políticamente, como Alemania, Austria, Bélgica o Italia.

En España ha sido hace pocos años cuando se ha dado un salto cualitativo en esta participación. Al respecto deben destacarse los acuerdos alcanzados en diciembre de 2004 en la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (la CARCE)², así como en su aplicación práctica durante estos años. También debemos comentar las medidas adoptadas para hacer posible la utilización de las lenguas cooficiales autonómicas en el seno de algunas instituciones europeas.

La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas celebró su primera reunión en 1989, y adoptó su Acuerdo de institucionalización formal en 1992.

¹ Cfr. a este respecto: P. PÉREZ TREMPES, M. A. CABELLOS ESPIÉRREZ, E. ROIG MOLÉS, *op. cit.*: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*; E. ALBERTI: *La participación de las regiones en Europa*, Fundació Carle Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics y Locals, Barcelona, 2003; E. ALBERTI, L. ORTEGA y J. A. MONTILLA: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; M. J. CARAZO LIÉBANA: «Relaciones intergubernamentales entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea: propuestas en la reforma del Estatuto andaluz» y M. HOLGADO GONZÁLEZ: «La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones europeas», ambos en el libro colectivo *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valencia 2006; E. LUCAS MURILLO: *Comunidades Autónomas y política europea*, Civitas, Madrid, 2000; J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES: «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 22, 2005; E. ROIG MORALES: *Las Comunidades Europeas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, 2002. A. PÉREZ CALVO (coord.), *La participación de las comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997; M. A. ARIAS MARTÍNEZ: *Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario europeo*, IVAP, Oñate, 1998; CANTERO MARTÍNEZ, «Crónica sobre modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Europeo (REDE)*, núm. 3, julio-septiembre 2002, pp. 449-489; Entre otros por el autor de la ponencia, el profesor ALBERTI, «La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del Derecho Comunitario Europeo», en la ya citada obra colectiva, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*.

² Cfr., A. CALONGE VELÁZQUEZ: «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)» en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 2-3, Madrid, 2002-2003.

En 1990 la Conferencia aprobó un Acuerdo sobre intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones estatales en los procedimientos precontenciosos de la Comisión y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia que afectaran a las competencias autonómicas.

En 1994 la CARCE adoptó el Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales. Este Acuerdo instrumentaba la denominada participación autonómica en la «fase ascendente» del proceso de integración europeo, ya que hasta entonces las Comunidades Autónomas únicamente participaban en la «fase descendente» del mismo, es decir, únicamente en el proceso de ejecución del Derecho comunitario.

En 1996 se crea la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (la REPER, en adelante); y un año después se aprueba la Ley 2/1997, con lo que la regulación de la CARCE adopta rango de ley. En el mismo año de 1997, se adoptan otros acuerdos importantes en el seno de la CARCE, relativos a la participación de las Comunidades en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión Europea. En el período 1999-2002 comienza la participación de las Comunidades Autónomas en 55 Comités de la Comisión Europea, ampliándose a 95 para el período 2003-2006³. A través de esta medida, un representante autonómico, actuando en nombre de todas las Comunidades Autónomas, se integra en la Delegación española que participa en las reuniones de los comités que asisten a la Comisión, en el ejercicio de su labor de ejecución de los actos adoptados por el Consejo. Se aprobaban, así, las «Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea» y las «Normas para el intercambio de información sobre el proceso de participación de funcionarios de Comunidades Autónomas en Comités de la Comisión».

La presente legislatura ha marcado otro avance especialmente significativo en el proceso tendente a alcanzar una mayor participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea. En diciembre de 2004 se adoptan en el seno de la CARCE dos acuerdos de suma relevancia:

1) Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER española ante la Unión Europea, y sobre participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea⁴.

³ Véase el Informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión Europea (2003-2006) en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/5/2007).

⁴ El Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER y la participación en Grupos de Trabajo del Consejo puede consultarse en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas:

http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/5/2007).

Se alcanzaban así dos importantes aspiraciones de las Comunidades Autónomas: por un lado, la incorporación de funcionarios autonómicos a la Consejería para Asuntos Autonómicos en el seno de REPER; y, por otro lado, la participación autonómica se extendía a los Grupos de trabajo y demás instancias preparatorias de las reuniones del Consejo de Ministros.

1.a) Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

En primer lugar, en el Acuerdo se determina que los puestos de trabajo de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER de España serán desempeñados por funcionarios propuestos por las propias Comunidades Autónomas mediante acuerdo consensuado en el seno de la CARCE. El nombramiento de estos funcionarios tendrá una vigencia temporal limitada a tres años, garantizándose por consenso un sistema de sucesión de funcionarios procedentes de todas las Comunidades.

Estos funcionarios autonómicos, denominados consejeros, informarán y darán cuenta del desarrollo de sus funciones a la CARCE, y están obligados a remitir un informe anual de su actuación a todas las Comunidades Autónomas.

En el plano funcional, la Consejería de la REPER actúa bajo la dirección del Embajador de la Representación Permanente, quien atribuye o asigna los cometidos de los consejeros.

Sin embargo, la gran relevancia de la figura de los consejeros es su papel fundamental de transmisores de información y seguimiento de los asuntos europeos de mayor interés para las Comunidades Autónomas. Así, se les encomiendan, entre otras funciones, la transmisión, con la máxima celeridad posible, de la información y documentación generada en relación con las actividades y propuestas normativas de las instituciones comunitarias que puedan afectar a las competencias o intereses de las Comunidades Autónomas; organización de reuniones informativas entre representantes autonómicos y los consejeros sectoriales que prestan servicios en la REPER; seguimiento de la participación autonómica en los asuntos europeos dentro de las Conferencias Sectoriales y contribución al desarrollo de dicha participación, proporcionando información sobre las claves de la negociación de tales asuntos; seguimiento informativo de los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea, de las observaciones a las ayudas públicas notificadas y de los asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia, que afecten a las competencias o intereses de las Comunidades Autónomas; apoyo, en su caso, a la coordinación entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, contribuyendo a los mecanismos de cooperación que puedan establecerse para mejorar, etc.

Pero, además, los consejeros mantienen una dependencia orgánica respecto del Ministerio de Administraciones Públicas, lo que determina otra serie de cometidos en relación a dicho Ministerio, como son: informar sobre las actividades de las Instituciones comunitarias que puedan afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas o que incidan en la actividad política y administrativa de las Comunidades Autónomas; informar sobre la actividad del Comité de las Regiones y sobre la actividad más relevante de las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, etc.

1.b) Participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea

– A través de los consejeros de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER), que se incorporarán en el seno de la delegación española en determinados Grupos de Trabajo;

– Mediante una representación autonómica directa, para aquellos asuntos que así se acuerde en la correspondiente Conferencia Sectorial, a través de un responsable técnico designado, quien se incorporará a la delegación española en el Grupo de Trabajo que corresponda.

Los Grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea en los se articula la participación autonómica serán aquéllos que actúen como instancias preparatorias de las siguientes formaciones del Consejo de la Unión Europea: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura.

La participación autonómica en tales grupos se referirá a los asuntos que afecten a las competencias autonómicas, y la Comunidad sobre la que recaiga dicha participación se entiende que actúa en representación del conjunto de las Comunidades Autónomas afectadas en sus competencias por el asunto en cuestión⁵.

2) Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea⁶.

Esta representación autonómica se lleva a cabo mediante la incorporación a la Delegación española, en las reuniones de las formaciones del Consejo de la Unión Europea citadas anteriormente, de un miembro, con rango de Consejero, o miembro de un Consejo de un Gobierno autonómico, que representa a todas las Comunidades en los asuntos que afectan a sus competencias.

Los principios generales que enmarcan la representación autonómica directa son los siguientes: unicidad de la representación de España en el seno de la UE; unidad de acción de España en el exterior; necesidad de mantener y facilitar la capacidad de propuesta y reacción de España en el sistema de adopción de decisiones del Consejo en la UE; lealtad y mutua confianza; corresponsabilidad; representación conjunta de las Comunidades Autónomas; y responsabilidad del Estado.

El Pleno de las Conferencias Sectoriales concernidas por los asuntos a tratar designa al representante autonómico. En el procedimiento de designación del mismo debe asegurarse tanto la estabilidad (cubriendo, al menos, un semestre) como la

⁵ Los Informes sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea en los años 2005 y 2006 pueden consultarse en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas:

http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/5/2007).

⁶ El Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 sobre participación autonómica en las formaciones del Consejo puede consultarse en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/05/07).

sucesión de los representantes propuestos por las distintas Comunidades Autónomas.

El representante autonómico designado asume la concertación con la Administración General del Estado, y se compromete a poner a disposición del resto de Comunidades Autónomas la documentación completa sobre el asunto, a mantenerlas regularmente informadas sobre las negociaciones, y a consensuar una posición común con el resto de Comunidades Autónomas afectadas.

El representante autonómico es miembro de pleno derecho de la Delegación española a todos los efectos, pudiendo solicitar el uso de la palabra cuando se debatan cuestiones que afectan a las competencias autonómicas y exista una posición común autonómica.

En el poco tiempo transcurrido desde la aplicación de estos Acuerdos, la participación de las Comunidades Autónomas en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea ha alcanzado un gran desarrollo.

En 2004, hubo dos participaciones autonómicas, ambas en el Consejo de Agricultura y Pesca, una por la Junta de Castilla y León, y la otra por la Xunta de Galicia. En 2005, el número total de participaciones autonómicas en el Consejo alcanzó la cifra de veintitrés reuniones. En 2006, la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo se ha elevado a veintisiete reuniones. A lo largo de 2007 ya habrán participado en las reuniones del Consejo todas las Comunidades Autónomas, lo que indica la positiva valoración y el éxito en la aplicación de estos acuerdos alcanzados en la CARCE.

El intenso uso que han hecho las Comunidades Autónomas de este nuevo instrumento de participación revela la importancia y la necesidad del mismo. A ello, se añade la participación en las numerosas reuniones preparatorias del Consejo de Ministros de la Unión Europea, de las que ya se han producido más de doscientas.

Pero, además, la aplicación de estos acuerdos también ha impulsado la colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas que han adoptado más de veinte documentos conjuntos que reflejan la posición autonómica común sobre diversas cuestiones.

Asimismo, hay que destacar el uso de la palabra por parte de los representantes autonómicos en el Consejo, lo que requería la conformidad de todas las Comunidades Autónomas con el texto de la intervención y la aceptación por parte del Estado. Entre 2005 y 2006 se elevan a once las intervenciones orales autonómicas, realizadas en los Consejos de Medio Ambiente, Cultura y Empleo y Política Social. En cuatro ocasiones se hizo uso de las lenguas cooficiales, dos veces en catalán y dos en gallego.

Asimismo y para mejorar este sistema de participación en la reunión de la CARCE celebrada el 12 de diciembre de 2006 se acordó una Guía de Buenas Prácticas. Este documento establece un sistema de transmisión de información a las Comunidades Autónomas, delimita los criterios utilizados para la designación del representante autonómico en los Consejos de Ministros, y regula la coordinación entre las Comunidades Autónomas, y entre éstas y el Gobierno del Estado.

Al margen de estos significativos acuerdos logrados en la presente legislatura para mejorar las vías de participación e integración de las posiciones autonómicas

ante las instancias europeas, existen dos órganos en el ámbito europeo que se orientan hacia la inclusión de las Regiones y de los Entes Locales en el proceso de integración europea, como son el Comité de las Regiones, en el seno de la Unión Europea, y el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. En el Comité de las Regiones están representadas las 17 Comunidades por sus respectivos Presidentes, y cuatro Alcaldes en representación del conjunto de Municipios españoles⁷. Respecto a la designación de la Delegación española en el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, existe un Acuerdo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, del Senado, de 24 de marzo de 1994, que recoge los criterios de representatividad y equilibrio geográfico, entre otros⁸.

III. EL USO DE LAS LENGUAS OFICIALES EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

La participación de las Comunidades Autónomas en las instancias europeas ha sido, además, reforzada desde el respeto y la protección de las distintas modalidades lingüísticas.

Para dar respuesta a las demandas institucionales y sociales sobre el reconocimiento de un mayor nivel de oficialidad de las lenguas españolas diferentes del castellano o español en la Unión europea, el Gobierno de España presentó ante el Consejo de la Unión Europea, el 13 de diciembre de 2004, un Memorándum sobre el reconocimiento de estas lenguas oficiales en España en el seno de la Unión Europea, justificado por el número de hablantes y amparado jurídicamente por el reconocimiento de su oficialidad en España en el denominado bloque de constitucionalidad.

A partir de ese momento y sobre la base del art. 290 (antiguo art. 217) del TCE y los concordantes de los otros Tratados, los artículos 28 y 41 del TUE que prevén la extensión de este régimen a los otros pilares, del Reglamento nº 1 de 1958 por el que se fija el régimen lingüístico de la CEE, y del Reglamento interno del Consejo se inició un proceso de negociación entre el Consejo y las autoridades españolas que finalizó con la adopción por esta institución, el 13 de junio de 2005, de unas Conclusiones en las que se precisaban las modalidades del reconocimiento del uso en las Instituciones comunitarias de las lenguas cooficiales en España. Estas Conclusiones habilitan la firma de los acuerdos administrativos específicos necesarios para hacer efectivo el uso oficial de estas lenguas en las correspondientes Instituciones y órganos de la Unión Europea.

⁷ Véase a este respecto la moción del Senado, de 20 de octubre de 1993, sobre la Delegación Española en el Comité de las Regiones, en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/05/07).

⁸ Este Acuerdo puede consultarse en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/05/07).

La suscripción de los mencionados Acuerdos administrativos con las diferentes Instituciones y órganos de la Unión Europea concernidos formalmente se inició con la firma, el 7 de noviembre de 2005, del correspondiente al Consejo de la Unión Europea. Posteriormente, el 16 de noviembre de 2005, se firmó el segundo de estos Acuerdos, en concreto con el Comité de las Regiones. A continuación se firmaron los Acuerdos con la Comisión el 21 de diciembre de 2005; con el Comité Económico y Social el 7 de junio de 2006; y con el Defensor del Pueblo Europeo el 30 de noviembre de 2006; encontrándose actualmente en preparación un Acuerdo con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Por su parte, la Mesa del Parlamento Europeo adoptó asimismo un acuerdo interno sobre este tema el 3 de julio de 2006.

Mediante estos Acuerdos, los ciudadanos españoles pueden dirigirse a las instituciones europeas en su lengua cooficial, y esperar la respuesta de tales instituciones en dicha lengua. Asimismo, se traducirán y publicarán las disposiciones adoptadas por el procedimiento de codecisión Consejo-Parlamento europeo.

IV. LAS RECIENTES REFORMAS ESTATUTARIAS Y EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

El ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea ha sido uno de los aspectos en el que más han incidido las reformas estatutarias llevadas a cabo hasta la fecha, y también los proyectos de reformas en curso⁹. La participación de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea es tratada en dichos textos como una prolongación del ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades. Se trata, por tanto, de paliar los efectos que el continuo proceso de integración europea estaba teniendo en los últimos años sobre ámbitos competenciales autonómicos que vaciaba parte del contenido de la autonomía política de las Comunidades, al estar obligadas a cumplir normativa europea sobre asuntos que afectaban a sus competencias exclusivas sin que tuvieran la oportunidad de mostrar su posición o participar en la adopción de tales decisiones.

Los principales ejes que sobre estos aspectos podemos destacar en los nuevos textos estatutarios y siempre con la expresa mención en cada uno de ellos al respeto al marco establecido en la legislación del Estado, son los siguientes:

- La facultad de las Comunidades Autónomas de participar en la formación de la posición negociadora del Estado español ante la Unión Europea, cuando afecte a los intereses y competencias de las mismas, mediante mecanismos bilaterales o multilaterales.
- La facultad de las Comunidades Autónomas de dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estimen convenientes en relación a iniciativas, pro-

⁹ Cfr. art. 61 EACV; arts. 184-192 EACat; 230-239 EAAnd; 92-95 EAAr; 106-113 EAIB; 159 del proyecto EACan; 61-66 del proyecto EAEL; y 62-65 del proyecto EAELM.

puestas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea, así como el derecho a ser informadas de tales proyectos.

- La facultad de las Comunidades de estar presentes en las instituciones de la Unión Europea para la defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y europeas.
- La facultad de las Comunidades Autónomas de participar en las delegaciones españolas ante la Unión Europea.
- La facultad de las Comunidades de desarrollar y ejecutar el derecho de la Unión Europea en las materias de sus competencias.
- El derecho de las Comunidades Autónomas a promover la cooperación y a establecer las relaciones que estimen convenientes con las regiones europeas con las que comparten objetivos e intereses.

El ámbito europeo se ha convertido, pues, en las últimas décadas en un marco de primer orden de la acción exterior de las Comunidades Autónomas. La Unión Europea conforma un espacio en el que se deciden numerosas cuestiones que afectan a los intereses y competencias autonómicos, y en el que, por ello, las Comunidades Autónomas reivindican participar.

Por otra parte, desde el Gobierno de España tampoco debe pasar inadvertida la conveniencia de fomentar una mayor participación y actuación de las Comunidades Autónomas en el ámbito europeo para aprovechar mucho más las sinergias y el trabajo de conjunto, en aras a una mayor eficacia, en aquellos ámbitos competenciales en los que dichas Comunidades tienen importantes responsabilidades.

Desde esta perspectiva se plantea la necesidad de adaptar las actuales estructuras de ámbito multilateral y estatal a estas nuevas realidades. En estos momentos, el principal instrumento de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para los asuntos relacionados con las instituciones comunitarias es la CARCE, que desde 1989 ha celebrado más de 50 reuniones. La relevancia que ha cobrado este órgano tanto para participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones comunitarias, como para la coordinación de las actuaciones estatales y autonómicas en la aplicación del Derecho comunitario, permite definir esta Conferencia como un foro de cooperación multilateral de extraordinaria utilidad para el desarrollo del Estado Autonómico.

Por tanto, y fundamentalmente a través de la CARCE, deberá seguirse avanzando y profundizando en la participación de las Administraciones Autonómicas en el ámbito europeo. Para ello, entre otras medidas, pueden apuntarse:

- Ampliar el número de formaciones del Consejo en los que participan las Comunidades Autónomas.
- Impulsar un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas, tanto en los grupos de trabajo como en las formaciones del Consejo.
- Fomentar el papel de la CARCE como foro de debate para la transposición del Derecho comunitario, tal y como ha ocurrido con la directiva de servicios.
- Propiciar que la CARCE actúe como de órgano de apoyo a la cooperación transfronteriza.

El objetivo consiste en impulsar un modelo de cooperación y participación multilateral más reforzado y con un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos competenciales que les son propios.

A su vez, también deberán considerarse los hechos diferenciales y las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma en aquellas materias en que sean relevantes, para erigirse como verdaderos protagonistas de la representación del conjunto, aunque siempre sobre la base de la debida consideración al resto de Comunidades Autónomas, para procurar el diseño de un modelo lo suficientemente flexible como para permitir que aquellas Comunidades Autónomas con un verdadero empuje e interés en la participación y aportación a la posición conjunta del Estado español, no se vean lastradas por la eventual inactividad de otras Comunidades en una materia concreta en la que carezcan de interés directo.¹⁰

Se trataría, en fin, de seguir avanzando en la línea de los referidos Acuerdos de la CARCE de 2004 y de las disposiciones sobre esta materia recogidas en los Estatutos de Autonomía de nueva generación.

También debe valorarse la conveniencia de consolidar estos avances con la positivización de estos Acuerdos que junto a lo ya preceptuado en los Estatutos pueden constituir el nuevo marco legal de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Dicha positivización puede, además, producirse en un marco regulatorio específico o en una ley general de cooperación.

Otra cuestión de posible interés puede ser la regulación, al modo de la reciente reforma de la Ley Fundamental de Bonn, de unos principios de reparto del importe de las sanciones económicas derivadas del incumplimiento del Derecho comunitario en atención al grado de responsabilidad del Estado o de las diferentes Comunidades Autónomas.¹¹

Obviamente, el impulso al modelo de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea no estará completo hasta que se lleve a cabo la reforma del Senado.

V. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL ÁMBITO EUROPEO

La cooperación transfronteriza se ha revelado en los últimos años como un ámbito muy utilizado para dar respuesta a problemas diarios que afectan a pueblos y personas vecinas, que sin embargo son ciudadanos de distintos países¹².

¹⁰ J. A. MONTILLA MARTOS: «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible», en E. ALBERTI ROVIRA, L. ORTEGA ÁLVAREZ y J. A. MONTILLA MARTOS, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Foro, CEPC, pp. 99-100.

¹¹ C. ELÍAS MÉNDEZ: «La reforma de la Constitución financiera en Alemania: una reforma pendiente», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm 6, julio-diciembre, 2006.

¹² A. HERRERO DE LA FUENTE: «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas: la cooperación transfronteriza», en J. GARCÍA ROCA (coord.), *Derecho público de Castilla y León*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, 1999, pp. 383-400; A. HERRERO DE

Desde la implantación de una red de transporte que enlace ciudades cercanas a ambos lados de la frontera común, hasta los acuerdos para la gestión compartida de una planta de residuos o la hospitalización ofrecida a un núcleo de población del país vecino por ser la más cercana; todas éstas son cuestiones normales que afectan a numerosas ciudades y regiones situadas a lo largo de las fronteras y que requieren acuerdos entre los Estados concernidos, para ofrecer soluciones prácticas a sus respectivos ciudadanos.

El Consejo de Europa viene realizando importantes esfuerzos en las últimas décadas para promover, facilitar y fomentar la cooperación entre entidades territoriales a ambos lados de las fronteras en materias como el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente o la mejora de las infraestructuras compartidas.

Uno de los mayores logros de esta institución en este ámbito fue el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, también llamado Tratado de Madrid, hecho en esta ciudad el 21 de mayo de 1981. Este Convenio impulsa la institucionalización de este tipo de cooperación entre Estados colindantes.

España aprobó el instrumento de ratificación de este Convenio el 10 de julio de 1990, entrando en vigor el 25 de noviembre de dicho año. Al amparo del Convenio, España ha suscrito dos tratados internacionales que regulan la cooperación transfronteriza con Francia, mediante el Tratado de Bayona, en vigor desde 1997; y con Portugal, mediante el Tratado de Valencia, en vigor desde 2004¹³.

Uno de los mayores problemas a los que se enfrenta la cooperación transfronteriza es la ausencia de equiparación competencial entre las entidades territoriales que intervienen, así como la adecuación a derecho interno para cada una de las Partes de la figura jurídica utilizada para institucionalización de la cooperación.

Respecto al primero de estos problemas, hay que tener en cuenta que, en el caso de los convenios suscritos entre entidades regionales, las competencias de las regiones francesas y portuguesas no son equiparables a las competencias que en la actualidad ejercen el conjunto de las Comunidades Autónomas, lo que provoca una comunicación no homóloga entre los interlocutores transfronterizos.

En cuanto al segundo de los problemas, se trata de adecuar a derecho interno la figura jurídica utilizada para establecer la cooperación. Así, por ejemplo, en el caso de que se creen organismos con personalidad jurídica, por la parte francesa se habla de las Agrupaciones de Interés Público y de las Sociedades de Economía Mixta Lo-

LA FUENTE: «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa» en *Seminario sobre Comunidades Autónomas-Comunidad Europea. Relaciones Jurídico-Institucionales*, Valladolid, 1991, pp. 61-84; J. A. PAVÓN PÉREZ: «Protocolos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes» en *Revista española de derecho internacional*, vol. 48, núm. 1, 1996, pp. 404-413; J. MARTÍNEZ PÉREZ (COORD.), *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006.

¹³ Véase el documento «La Cooperación Transfronteriza entre las Entidades Territoriales de España y Francia o Portugal» en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/5/2007).

cal; por la parte portuguesa se utiliza la figura de las Asociaciones de Derecho Público y Empresas Intermunicipales, y por la parte española de los Consorcios.

A nivel interno, en España se ha regulado, mediante el Real Decreto 1317/1997, un procedimiento de comunicación previa a la Administración General del Estado de los proyectos de convenios de cooperación transfronteriza suscritos por Comunidades Autónomas y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras, así como la publicación oficial. El procedimiento que se establece en este reglamento no se configura como una autorización, sino como un requisito de comunicación previa a la Administración General del Estado, la cual dispone de un mes para plantear objeciones, motivadas y fundamentadas conforme a Derecho. En concreto, la comunicación se dirige a la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, del Ministerio de Administraciones Públicas, la cual establece las necesarias relaciones internas de comunicación con el resto de Departamentos Ministeriales interesados, en función de la materia concreta de cada convenio.

La comunicación previa consiste, pues, en un requisito cuyo cumplimiento condiciona la eficacia de los convenios entre las entidades firmantes. El mencionado Real Decreto también exige la publicación del convenio en el Boletín Oficial del Estado, con el objeto de que pueda surtir efectos frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes.

Al marco jurídico descrito, hay que añadir los Acuerdos con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales que detallan las cuestiones procedimentales del trámite de comunicación previa. Son el Acuerdo de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 2 de diciembre de 1996 (BOE de 12 de diciembre de 1997) y el Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local de 30 de enero de 1997 (BOE de 12 de diciembre de 1997).

Los convenios de cooperación transfronterizos firmados al amparo del Convenio Marco Europeo citado y de los Tratados bilaterales de Bayona y de Valencia, durante estos años han sido más de cuarenta. Algunos son de carácter exclusivamente local (21); otros exclusivamente regional (13); algunos de carácter mixto regional-local (7), y dos convenios regionales han sido suscritos por más de una Comunidad Autónoma. Los convenios firmados al amparo del Tratado Hispano-Francés, suman un total de 23; cifra ligeramente superior a los 20 firmados en virtud del Tratado Hispano-Portugués.

En relación a la finalidad que persiguen los convenios suscritos al amparo del Tratado de Bayona, se pueden distinguir aquéllos que tienen por objeto crear una institución de colaboración (17); y otros que tienen la finalidad de gestionar un objetivo definido (6). De estos 23 convenios, 16 han creado un organismo sin personalidad jurídica, frente a 4 que han creado un organismo con personalidad jurídica, y sólo 3 no han creado ningún tipo de organismo. De todos ellos, a 7 se les aplica Derecho español, a 1 Derecho francés, y al resto el régimen jurídico propio de cada territorio.

En relación a los convenios suscritos al amparo del Tratado de Valencia, de los 20 convenios suscritos entre entidades territoriales españolas y portuguesas, 19 tienen por objeto crear una institución de colaboración, frente a sólo 1 que busca la

gestión de un objetivo definido. De todos ellos, 12 crean un organismo sin personalidad jurídica, frente a 6 que crean un organismo con personalidad jurídica, y sólo 2 no crean ningún tipo de organismo. A 5 de estos convenios se les aplica Derecho español, a 2 Derecho portugués, a los 13 restantes se les aplica el régimen jurídico propio de cada territorio.

En conclusión, la mayor parte de los convenios han creado estructuras estables de colaboración para el seguimiento y potenciación del convenio, sin necesidad de dotarlo de personalidad jurídica. No obstante, cuando el convenio tiene por objeto la gestión en común de infraestructuras o servicios públicos, o la realización de actuaciones sufragadas por los Programas de la iniciativa comunitaria INTERREG III, normalmente ha sido necesario crear organismos con personalidad jurídica. En muy pocos casos, por el contrario, y en virtud de la finalidad del convenio, no se ha requerido crear ningún tipo de organismo de colaboración.

Además de esta vía de cooperación, en la presente legislatura, también se ha potenciado la participación de las Comunidades Autónomas en las Cumbres Bilaterales. Así, durante 2004, algunos Presidentes autonómicos de Comunidades fronterizas han estado presentes en las Cumbres españolas con Portugal y Francia, celebradas en julio y diciembre respectivamente. En 2005, en la Reunión Hispano-Francesa sobre Cooperación Transfronteriza (octubre), en la Cumbre Bilateral con Marruecos (septiembre), y en la XXI Cumbre Bilateral Luso-Española (noviembre), etc.

Asimismo, el desarrollo alcanzado por este ámbito de cooperación se pone también de manifiesto en las nuevas reformas estatutarias planteadas, las cuales contemplan en su nueva regulación la cooperación interregional.¹⁴

Por otra parte, la cooperación transfronteriza ha recibido recientemente un importante respaldo de la Unión Europea, mediante la creación de la figura jurídica de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). Creadas por el Reglamento CEE 1082/2006, del Parlamento y del Consejo, de 5 de julio, en el marco de la cohesión económica y social de la Unión Europea y dentro del escenario presupuestario 2007-2013, estas agrupaciones trascienden la mera cooperación transfronteriza, que también incluyen, y alcanzan la cooperación transnacional e interregional. Se formaliza de este modo en el ámbito comunitario el concepto de cooperación territorial.

Las AECTs están dotadas de personalidad jurídica, y se regulan directamente por el mencionado reglamento y por la normativa complementaria que desarrollen los Estados miembros. Los miembros de estas agrupaciones pueden ser tanto autoridades regionales como locales, organismos de Derecho Público, e incluso los propios Estados miembros, siendo este último aspecto el más novedoso de la regulación. Los miembros, en todo caso, deben provenir al menos de dos Estados de la Unión Europea.

La constitución y regulación de las AECTs deberá recogerse en un convenio de cooperación territorial y en los estatutos de los que se dote cada agrupación, en todo

¹⁴ Cfr. art.197 EACat; 246 EAAnd; 98EAAR; 103 EAIB; 157.2 EACan; 66EACL; 70 EA CLM.

lo referente a su organización y funcionamiento. El principal objetivo de las AECTs es el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y sus funciones van dirigidas especialmente a la ejecución de programas y proyectos cofinanciados por los fondos europeos.

Cada agrupación gestiona su propio presupuesto, dispone de medios económicos y de personales propios, tiene capacidad para celebrar contratos, todo ello dentro del límite de las competencias atribuidas a cada miembro de la agrupación por la legislación nacional que le sea de aplicación.

Con este impulso de la Unión Europea se trasciende el concepto clásico de la cooperación transfronteriza, entendida sólo entre vecinos fronterizos, y se abre la nueva vía de la «cooperación territorial», en la que los propios Estados o regiones no fronterizas entre sí pueden alcanzar acuerdos que beneficien los sendos intereses económicos o culturales.