

# Anuario Jurídico de La Rioja

10

2005



UNIVERSIDAD  
DE LA RIOJA



PARLAMENTO  
DE LA RIOJA

**NOTA:**

*La capacidad procesal de  
las Comunidades Autónomas  
en el Derecho comunitario  
europeo*

María de la O Urrea Corres



# LA CAPACIDAD PROCESAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO (\*)

MARIOLA URREA CORRES

SUMARIO: I. Introducción: las Comunidades Autónomas en el proceso de integración europea. — II. La legitimación activa de los entes regionales ante el Tribunal de Justicia: de los tratados constitutivos al tratado por el que se establece una Constitución para Europa. — 1. La legitimación directa en los recursos de anulación y omisión. — 2. La legitimación indirecta a través del Comité de las Regiones. — III. La regulación española de la participación de las Comunidades Autónomas en los procesos ante el Tribunal de Justicia: los acuerdos adoptados en la CARCE. — 1. La participación de las Comunidades Autónomas en los recursos por incumplimiento: el acuerdo de la CARCE de 29 de noviembre de 1990. — 1.1. La participación de las Comunidades Autónomas en procedimientos precontenciosos de la Comisión y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia que afecten a sus competencias. — 1.2. La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relativos a ayudas públicas. — 2. La participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia: el acuerdo de la CARCE de 17 de diciembre de 1997. — 2.1. Disposiciones generales: órgano de coordinación y condicionantes de la capacidad procesal. — 2.2. La participación de las Comunidades Autónomas en el recurso de incumplimiento. — 2.3. La participación de las Comunidades Autónomas en el recurso de anulación y de omisión. — 2.4. La participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones prejudiciales y en relación con el control previo de compatibilidad de tratados internacionales. — IV. la legitimación pasiva de los entes regionales: la responsabilidad internacional del estado por incumplimiento del derecho comunitario europeo. — V. Consideraciones finales.

## I. Introducción: las comunidades autónomas en el proceso de integración europea.

El proceso de integración europea es un proceso diseñado por y para Estados.<sup>1</sup>

Con todo, el sobresaliente protagonismo del Estado como elemento constitutivo de la Unión Europea no ha impedido que la progresiva evolu-

---

(\*) Este trabajo se enmarca dentro de un proyecto de investigación más amplio financiado por el Gobierno de La Rioja (ANGI 2005/22).

1 La estatalidad del proceso se ha expresado con más rotundidad si cabe en el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* al reconocer expresamente al Estado el derecho de denuncia o retirada unilateral, a la par que se impone a la Unión el respeto a las funciones esenciales del Estado, especialmente, aquellas que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional (art. I-5). Para profundizar sobre ambos aspectos nos remitimos, respectivamente, al tra-

ción de esta organización internacional haya apostado por el reconocimiento a los entes regionales de una importante capacidad de actuación en el plano internacional,<sup>2</sup> tanto en lo referente a la fase ascendente y descendente del proceso de toma de decisiones en la Unión Europea,<sup>3</sup> como en lo relativo a su participación directa en el Comité de las Regiones.<sup>4</sup> Sin embargo, la representación de los entes subestatales en un órgano con competencias de carácter consultivo como es el citado Comité no ha conformado a las regiones.<sup>5</sup> Más bien se ha convertido en el revulsivo para justificar ante los Estados miembros la necesidad de articular los oportunos mecanismos de derecho interno que garanticen la participación *directa* de los entes subestatales en el marco del Consejo de la Unión<sup>6</sup> en los términos reconocidos en el plano

- 
- bajo de URREA CORRES, M.: «La retirada de Estados de la Unión en la Constitución Europea», en AA.VV. *La constitucionalización del proceso de integración europea*, BOE, Madrid, 2005, pp. 289-304 y a los trabajos de MUÑOZ ARNAU, J. A.: «Una aproximación a los fines de la Unión y los fines de los Estados en la Constitución Europea», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, núm. 14-15/2005, pp. 32-39, en pp. 38-39. Con más detalle en PÉREZ TREMPES, P.: «La incidencia de la Constitución Europea en la organización territorial del Estado», en CLOSA MONTERO, C. y FERNÁNDEZ SOLA, N. (coords.): *La Constitución de la Unión Europea, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, 2005, pp. 199-215.
- 2 En el caso de España fue la Sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional de 26 de mayo de 1994 la que vino a resolver el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones exteriores (artículo 149.1.3ª Constitución Española) con motivo de la apertura de una Oficina regional en Bruselas por parte del País Vasco. Sobre esta sentencia pueden consultarse los comentarios de CARRERA HERNÁNDEZ, J.: «La oficina vasca en Bruselas, *Comunidad Europea Aranzadi*, 1994, p. 39 y ss.; PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «La «onda regional» en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la Sentencia del TC 165/1994, de 26 de mayo)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, pp. 899-915.
  - 3 Con carácter general una aproximación a las distintas posibilidades que tienen las regiones españolas de participación en la fase ascendente y descendente del proceso de toma de decisiones comunitario puede consultarse en MANGAS MARTÍN: «La participación de las Comunidades Autónomas españolas en la integración europea», en LIÑÁN NOGUERAS, J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2004, pp. 527-552. Aunque se trata de un trabajo lejano en el tiempo resulta siempre útil la consulta de la obra de la misma autora *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid, Tecnos, 1987, especialmente en p. 218-272.
  - 4 Para profundizar sobre este órgano consultivo véase, con carácter general, HUICI SANCHO, L.: *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2003.
  - 5 Un estudio que analiza la experiencia española en el Comité de las Regiones puede consultarse en CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «España y el Comité de las Regiones», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 32/2005, pp. 15-39.
  - 6 Una aproximación a la forma en la que algunos Estados miembros de la Unión han desarrollado esta posibilidad puede consultarse en la obra colectiva *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, Oñate, 1998.

comunitario por el propio Tratado de la Unión Europea.<sup>7</sup> En el caso de España tal regulación se acordó en la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea el 9 de diciembre de 2004.<sup>8</sup>

Sin tratar de restar valor a todos los elementos positivos que, sin duda, pueden desprenderse de la progresiva participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito institucional europeo, especialmente en lo referente a los avances logrados en relación con la representación directa en el proceso de adopción de decisiones comunitarias,<sup>9</sup> parece, empero, igualmente necesario poner de manifiesto algunos aspectos a los que el ordenamiento jurídico español todavía debe dar efectiva respuesta.<sup>10</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la fórmula que finalmente ideó España para hacer factible la participación de los parlamentos nacionales y también regionales<sup>11</sup> en la puesta en marcha

- 
- 7 MANGAS MARTÍN, A.: «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria», en PÉREZ TREMP, P. (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Pons-Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid, 1998, pp. 535-551; SOBRINO HEREDIA, J.M.: «El marco comunitario de la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea», en AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, Oñate, 1998, pp. 49-76.
- 8 Resolución de 28 de febrero de 2005 de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2005, pp. 9272-9376). Un primer análisis puede consultarse en ROIG MOLÉS, E.: «La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2004», en AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 602-623.
- 9 Véase MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2005, núm. 22, pp. 759-805, especialmente en pp. 795-798.
- 10 En este trabajo el lector encontrará un análisis detallado de todas aquellas reclamaciones regionales que encuentran una conexión directa con la cuestión europea, así como las oportunas propuestas de reforma MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma», 2004, [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org).
- 11 Durante el proceso de elaboración del presente trabajo se ha tenido acceso al documento *Informe sobre la participación de las Cortes Generales en la defensa del principio comunitario de subsidiariedad* elaborado por un Grupo de Trabajo integrado por miembros del Gobierno y de las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y del Senado. El citado Informe establece en su apartado III las medidas necesarias para garantizar la participación

de una de las principales novedades aportadas por el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* como es el control político del principio de subsidiariedad.<sup>12</sup>

Sin embargo, no pretendemos en este trabajo ofrece una respuesta general al tema relativo a la participación regional en el ámbito institucional de la Unión Europea.<sup>13</sup> Nuestro interés se centra, más bien, en plantear un estudio orientado exclusivamente a la capacidad de las Comunidades Autónomas para acceder directa o indirectamente al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En suma, se trata de diseñar lo que podría definirse como el itinerario procesal del que, teóricamente, dispone cada una de nuestras Comunidades Autónomas frente a las instancias jurisdiccionales europeas. Para ello, trataremos de analizar en qué medida los Tratados constitutivos no han reconocido expresamente la legitimación activa a las regiones en relación con aquellos asuntos en los que estén implicadas, para abordar, a continuación, el reconocimiento indirecto otorgado a través de la jurisprudencia del

---

parlamentaria en el mecanismo de 'alerta temprana' por infracción del principio de subsidiariedad. También incluye el mecanismo para hacer efectivo la activación del recurso de anulación por infracción del mismo principio ante el Tribunal de Justicia (II). El Informe incluye un apartado IV en el que se ofrece un estudio de las reformas legales a adoptar como consecuencia de las propuestas establecidas al efecto.

- 12 En general sobre la nueva regulación del principio de subsidiariedad en el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* puede consultarse los trabajos de BRIBOSIA, H.: «Subsidiarité et repartition des compétences entre l'Union et ses États membres dans la Constitution européenne», *Revue du Droit de l'Union Européenne* n° 1/2005, pp. 25-64; CONSTANTINESCO, V.: «Les compétences et le principe de subsidiarité», *Revue Trimestrielle du Droit Européenne* n° 2/2005, pp. 305-317; HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M.: «La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 20/2004, pp. 787-836; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCCLARES, J.: «La Constitución europea y el principio de subsidiariedad» en CLOSA MONTERO, C. y FERNÁNDEZ SOLA, N. (dir.): *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 279-304.
- 13 Para una visión actualizada sobre esta cuestión nos remitimos al trabajo de PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «El papel de las regiones en el proceso de integración europea: aspectos institucionales», en BENEYTO, J.M. (dir.) *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la UE*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 279-298. Por su parte, un análisis de la cuestión regional desde la perspectiva del Tratado constitucional europeo puede encontrarse en los trabajos de FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.: «Las regiones en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», *Noticias de la Unión Europea*, 2005, núm. 250, pp. 81-91; PÉREZ MEDINA, J. M.: «Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 4, <http://www.iustel.com>; SOBRIDO PRIETO, M.: «El papel de las regiones en la Constitución Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, 2005, núm. 8, <http://www.iustel.com>.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia, así como las novedades que a este respecto incorpora, en su caso, el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (II).

Una vez resuelta esta incógnita, que opera en el plano estrictamente comunitario, centraremos la atención en el estudio del derecho interno para comentar aquellas fórmulas establecidas en nuestro Estado con el fin de garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en aquellos procedimientos judiciales sustanciados ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los que actúa como parte el Reino de España. Para ello, detendremos nuestro análisis en el estudio de los acuerdos adoptados por la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas<sup>14</sup> (III). Concretamente en el acuerdo adoptado en 1990 con objeto de regular tanto la capacidad procesal de las Comunidades Autónomas en los recursos de incumplimiento para los asuntos que afecten a sus competencias (III.1.), como en relación con los asuntos relacionados con ayudas públicas (III.2). También procederemos de igual forma en relación con el acuerdo adoptado en 1997 que supuso, como tendremos oportunidad de advertir, una ampliación de la capacidad procesal de las Comunidades Autónomas al amplio abanico de recursos de los que puede llegar a conocer el Tribunal de Justicia (III.3). Finalmente, se aportarán unas breves consideraciones en torno a la falta de legitimación pasiva de los entes regionales en relación con el incumplimiento del Derecho Comunitario Europeo. Una situación que coloca al Reino de España como el único sujeto responsable internacionalmente (IV).

El presente estudio concluirá con unas reflexiones que nos permitirán básicamente sistematizar el recorrido procesal de las Comunidades Autónomas en el ámbito europeo. No evitaremos pronunciarnos, siempre que lo estimemos necesario, sobre los elementos que, a nuestro juicio, requieren ser objeto de alguna modificación, así como sobre aquellos aspectos que en la actualidad están pendientes de resolver en tanto no se adopte la oportuna decisión de derecho interno (V).

---

<sup>14</sup> Creada por Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (*BOE* núm. 64, de 15 de marzo de 1997, pp. 8518-8519). En este sentido puede consultarse también la Resolución de 5 de agosto de 1997, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del acuerdo de 5 de junio de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, por el que se adopta su Nuevo Reglamento interno (*BOE* núm. 189, de 8 de agosto de 1997, pp. 24191-24193).

## II. La legitimación activa de los entes regionales ante el Tribunal de Justicia: de los tratados constitutivos al *tratado por el que se establece una Constitución para Europa*.

### 1. La legitimación directa en los recursos de anulación y omisión.

Los artículos 230 y 231 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea regulan los recursos de anulación y el de omisión. En virtud de tales recursos se otorga al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la competencia para enjuiciar la legalidad de las acciones u omisiones de las instituciones de las Comunidades Europeas.<sup>15</sup> En este trabajo prescindiremos del análisis del recurso de omisión,<sup>16</sup> para detenernos a ofrecer unas consideraciones generales sobre el recurso de anulación y la capacidad de las Comunidades Autónomas para interponerlo ante el órgano jurisdiccional comunitario competente.<sup>17</sup>

A estos efectos, el ya citado artículo 230 TCE determina quiénes<sup>18</sup> y en qué grado<sup>19</sup> están legitimados activamente para plantear un recurso de anu-

---

15 Un interesante estudio sobre ambos recursos puede consultarse en FARAMIÑÁN GILBERT, J. M.: «El control de la legalidad comunitaria: el recurso de nulidad y el recurso por omisión», en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (dirs.): *Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 453-526.

16 Sobre el recurso de omisión véase, por todos, ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: *El recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Civitas, Madrid, 1993.

17 Aunque pueda parecer que escapa del objeto de este trabajo también sugerimos la lectura del estudio de MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: «El recurso de anulación, la cuestión prejudicial de validez y la excepción de ilegalidad: ¿vías complementarias o alternativas?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2005, núm. 9, pp. 135-176. De hecho, conviene advertir al lector que, en ocasiones, la respuesta ofrecida por el Tribunal de Justicia ante la inadmisión de la legitimación activa del particular ha sido precisamente la existencia de otros procedimientos habilitados para las personas físicas y jurídicas y tendentes a controlar la legalidad de la actividad comunitaria.

18 Estados miembros, instituciones y toda persona física o jurídica.

19 La legitimación activa de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, de la Comisión y del Consejo tiene carácter privilegiado, es decir, no está sujeta a ninguna condición (artículo 230 del TCE, párrafo 2º). Por su parte, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo tienen una legitimación activa de carácter semi-privilegiado o, lo que es lo mismo, limitada a la salvaguarda de sus prerrogativas (artículo 230 del TCE, párrafo 3º). Finalmente, la legitimación de las personas físicas o jurídicas tiene carácter no privilegiado y, por ello, sólo es efectiva bien frente a las decisiones de las que sean destinatarios, bien contra las decisiones que les afecten directa e individualmente (artículo 230 del TCE, párrafo 4º).



lación ante el Tribunal de Justicia.<sup>20</sup> El mismo precepto establece los motivos de anulación,<sup>21</sup> así como los actos sujetos a control de legalidad.<sup>22</sup>

A este respecto, los Tratados constitutivos no previeron, al menos de forma expresa, ninguna referencia en relación con la capacidad procesal de los entes subestatales. Esta «ceguera federal» que la doctrina diagnosticó en relación con los Tratados constitutivos<sup>23</sup> fue subsanada, no obstante, por el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al reconocer legitimación activa a los entes subestatales en los mismos términos que los Tratados se la habían reconocido *ab initio* a las personas físicas y jurídicas.<sup>24</sup> De este modo, las Comunidades Autónomas españolas quedaban, por tanto, legitimadas ante el Tribunal aunque únicamente a los efectos de recurrir aquellos actos normativos de los que fueran destinatarias o, en su caso, aquellos otros que les afectaran directa e individualmente.<sup>25</sup>

No es este el momento de realizar un estudio detallado en relación con los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,

---

20 MANGAS MARTÍN, A.: «El sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas», en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw Hill, Madrid, 2004, 4ª ed., pp. 453-488.

21 Los recursos de anulación pueden ser planteados por cuestiones de incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder (artículo 230 TCE, párrafo 2º)

22 Los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europea que no sean recomendaciones o dictámenes y los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros» (artículo 230 TCE párrafo 1º).

23 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (propuestas para una reforma)*, IVAP, Oñate, 1996, en p. 12. SOBRIDO PRIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las comunidades Europea*, Tirant lo blanch, Valencia, 2003.

24 Sentencia del TJCE de 11 de julio de 1994, *Commune Differdange et al./Comisión* (as. 222/1983, Rec., p. 2889), apartado 9 a 12; sentencia de 8 de marzo de 1988, *Exécutif régional wallon y S.A. Glaverbel/Comisión* (as. ac. 62 y 72 /1987, Rec., p. 1573), apartado 8; sentencia de 29 de junio de 1993 *Gibraltar/Consejo* (as. C-298/1989, Rec., p. I-3605), apartado 14.

25 El reconocimiento a las regiones de una legitimación no privilegiada ante el Tribunal de Justicia ha motivado, por parte de algunas Comunidades Autónomas, la presentación de propuestas de reforma en alguna de las Conferencias Intergubernamentales que han motivado la reforma de los Tratados constitutivos. En este sentido resulta muy interesante consultar las propuestas presentas en este sentido por el Gobierno Vasco a la Conferencia Intergubernamental de 1996, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *op. cit. (La posición de las Comunidades Autónomas ante ...)*, pp. 76-89.

así como del Tribunal de Primera Instancia en relación con el reconocimiento de la oportuna legitimación para recurrir en anulación —y, por extensión, también en omisión— a los entes regionales<sup>26</sup> contra aquellos actos normativos adoptados por las instituciones comunitarias que tengan la naturaleza jurídica de decisiones.<sup>27</sup> Se trata, más bien, de llamar la atención sobre la existencia de una consolidada jurisprudencia comunitaria en relación con el alcance de la legitimación de las personas físicas o jurídicas que ha permitido cierta flexibilización de los requisitos impuestos por el artículo 230.4 del TCE posibilitando que las personas físicas y jurídicas y, por extensión, las regiones puedan bajo determinadas circunstancias recurrir en anulación Reglamentos<sup>28</sup> o, en su caso, Directivas.<sup>29</sup> Y, lo que resulta más relevante a los efectos de este trabajo, se trata también de señalar cómo la más reciente jurisprudencia en aplicación del artículo 230.4 del TCE ha podido tener su reflejo, como trataremos de demostrar, en la redacción que del recurso de anulación ha realizado el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*.

---

26 Nos remitimos para ello al trabajo de MARTÍN BAUMEISTER, B.: «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 CE y de la competencia*, núm. 234, 2004, pp. 29-45.

27 En cuyo caso se aplica la doctrina establecida en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, as. *Het Vlaamse Gewest/Comisión*, (as. T-214/95 *Rec.*, p. I-722), apartado 29 («la decisión impugnada afecta directa e individualmente a la posición jurídica de la Región de Flandes. En efecto, le impide directamente ejercer como considere oportuno sus competencias propias, en el presente caso la concesión de la ayuda controvertida y le obliga a modificar el contrato de préstamo que había celebrado con VLM»); con las matizaciones impuestas posteriormente en la Sentencia de 15 de junio de 1999, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión*, (as. T-288/97, *Rec.*, p. I-1873), apartado 31 («La decisión impugnada se refiere a ayudas otorgadas por la demandante. No sólo afecta a actos de los que la demandante es la autora, sino que, además, le impide ejercer como considere oportuno sus competencias propias»).

28 Sentencia del TJCE de 18 de mayo de 1995, *Codorniu/Consejo* (as. C-309/89, *Rec.*, pp. I-1853), antecedente 19 («en determinadas circunstancias un acto de alcance general como el reglamento puede afectar individualmente a determinadas personas físicas o jurídicas y, por tanto, revestir frente a éstas el carácter de una decisión»). Lo que concurre «cuando el acto considerado afecta a una persona física o jurídica debido a ciertas cualidades que le son propios o a una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, la individualiza de manera análoga a la de un destinatario», Sentencia del TJCE de 15 de julio de 1963, *Plaumann/Comisión* (as. 25/62, *Rec.*, pp. 197).

29 Si no estamos equivocados, el Tribunal de Primera Instancia ha conocido hasta la fecha de un único asunto en el que un gobierno regional ha recurrido una Directiva. Se trata de la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de junio de 1993, *Government of Gibraltar/Consejo* (as. 298/89, *Rec.*, p. I-3605), apartado 23.

Así, por lo que respecta al recurso de anulación, el ya citado Tratado constitucional reconoce en el apartado 4º del artículo III-365 la competencia de toda persona física o jurídica «para interponer recurso, en las condiciones contempladas en los apartados 1 y 2, contra los actos de los que sea destinataria o que le afecten directa e individualmente y *contra los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución*». <sup>30</sup> El citado precepto asume en su nueva redacción el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con los requisitos que condicionan la impugnación de actos normativos de alcance general por parte de los demandantes no privilegiados. A este respecto, la Constitución Europea elimina el requisito de la condición de destinatarios para reconocer a las personas físicas y jurídicas y, por tanto, también a las regiones la legitimación para plantear un recurso de anulación contra aquellos actos de carácter reglamentario (es decir, con alcance general) y siempre que éstos no incluyan medidas de ejecución. <sup>31</sup>

En estos supuestos, la legitimación activa quedará reconocida tras la no siempre fácil prueba de la obligada afectación directa e individual ya que, como viene indicando el propio Tribunal comunitario, «el alcance general de una disposición no excluye que ésta pueda afectar directa e individualmente a algunos operadores económicos interesados». <sup>32</sup> Es más, «para garantizar una protección jurisdiccional efectiva de los particulares ha de considerarse que una persona física o jurídica queda individualmente afectada por una disposición comunitaria de alcance general que le afecta directamente si la disposición de que se trata afecta de manera cierta y actual a su situación jurídica restringiendo sus derechos o imponiéndole obligaciones». <sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>31</sup> De hecho, la existencia de medidas de ejecución permite a las personas físicas y jurídicas el planteamiento de la correspondiente excepción de ilegalidad. Véase nota 17.

<sup>32</sup> Sentencia del TJCE de 25 de julio de 2002, *UPA/Consejo* (as. C-50/00 P, *Rec.*, p. I-6719), apartado 44 («una persona física o jurídica únicamente puede interponer un recurso contra un reglamento si resulta afectada no sólo directamente, sino también individualmente» y continúa «si bien es cierto que este requisito debe interpretarse a la luz del principio de tutela judicial efectiva y teniendo en cuentas las distintas circunstancias que puedan individualizar a un demandante, tal interpretación no puede conducir a ignorar dicho requisito, expresamente previsto en el tratado, sin sobrepasar las competencias que éste atribuye al juez comunitario»).

<sup>33</sup> Sentencia del TPI de 3 de mayo de 2002, *Jego Quéré* (as. T-177/01, *Rec.*, p. II-2368), apartado 51 («El número y la situación de otras personas igualmente afectadas por la disposición o que puedan serlo no son, a este respecto, consideraciones pertinentes»).

Sin embargo, conviene mencionar que el reconocimiento que el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* realiza de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de legitimación activa de personas físicas y jurídica no tiene un reflejo expreso en relación con la equivalente capacidad procesal de las entidades regionales para interponer el recurso de anulación y de omisión en las condiciones establecidas en el artículo III-365.<sup>34</sup>

## 2. La legitimación indirecta a través del Comité de las Regiones.

Advertida la incorporación en el texto constitucional de la última tendencia jurisprudencial en materia de legitimación de actores no privilegiados para el recurso de anulación del artículo 230.4 TCE, parece oportuno mencionar también la que puede ser la mayor de las novedades aportadas por el Tratado constitucional en el ámbito de la capacidad procesal de los entes regionales ante el Tribunal de Justicia. Se trata de la posibilidad de que los representantes de las Comunidades Autónomas (y también los de los entes locales) como miembros integrantes del Comité de las Regiones pueden plantear el recurso de anulación en, al menos, dos situaciones bien diferenciadas.<sup>35</sup> De una parte, nos referimos al reconocimiento de legitimación activa al Comité de las Regiones para plantear el citado recurso de anulación con el fin de salvaguardar sus prerrogativas (art. III.365, párrafo 3) y, de otra parte, al reconocimiento que el artículo 8 del *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad* anejo al Tratado constitucional otorga al Comité de las Regiones para recurrir, por incumplimiento del principio de subsidiariedad, de conformidad con los procedimientos establecidos en el artículo III-365, contra «actos legislativos europeos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta».

En el primer supuesto, el Tratado constitucional ha reconocido al Comité de las Regiones una legitimación equiparable a la que venían sosteniendo el Banco Central Europeo y el propio Tribunal de Cuentas, es decir, una legitimación limitada a la defensa de sus prerrogativas. Con la particularidad, si se quiere, de que al ser el Comité de las Regiones un órgano de carácter consultivo, sólo parece factible el planteamiento de un recurso de anulación de confor-

34 Para un estudio de las cuestiones planteadas por la Convención en relación con las regiones nos remitimos al trabajo de ROIG MOLÉS, A.: «La Convención sobre el futuro de Europa y las regiones», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, núm. 11, 2003, pp. 55-61.

35 Menos entusiasta en la valoración de la modificación se muestra ROIG MOLÉS, E.: «Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa», *Revista de Estudios Políticos*, 2003, pp. 261-310, especialmente en p. 287.

midad con el artículo III-365 en el supuesto de que el Comité de las Regiones no haya sido consultado a pesar de que tal consulta resulte preceptiva. De lo contrario estaríamos reconociendo al dictamen del Comité de las Regiones un valor más que el meramente consultivo.

Por su parte, la legitimación activa del Comité de las Regiones para plantear un recurso de anulación por incumplimiento del principio de subsidiariedad contra «actos legislativos europeos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta» es, a nuestro juicio, una legitimación más generosa que la que con carácter general posee este órgano para plantear el recurso de anulación. Por lo que en modo alguno debemos interpretar que el Comité de las Regiones sólo puede recurrir por violación del principio de subsidiariedad en defensa de sus prerrogativas, es decir, en defensa de su competencia para emitir dictámenes.<sup>36</sup> En nuestra opinión el Comité de las Regiones también podrá recurrir por violación del principio de subsidiariedad contra aquellos actos legislativos adoptados por las instituciones comunitarias respecto de los que el mismo Comité ha podido emitir dictamen por así exigirlo el propio Tratado constitucional.<sup>37</sup>

### **III. La regulación española de la participación de las Comunidades Autónomas en los procesos ante el Tribunal de Justicia: los acuerdos adoptados en la CARCE.**

A falta de una solución mejor de carácter parlamentario que ha sido imposible de articular con la composición de nuestro actual Senado,<sup>38</sup> la legislación española ha previsto un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que permita articular adecuadamente la concu-

---

36 Como parece querer sugerir SOBRIDO PRIETO, M.: *loc. cit.* («El papel de las regiones en la...»), en p. 7.

37 Un aspecto que merece la pena considerar es en qué medida el Comité de las Regiones podría encontrar cierta limitación en el momento de recurrir por violación del principio de subsidiariedad un acto legislativo de las instituciones comunitarias respecto del que el citado Comité hubiera emitido un dictamen consultivo sin mencionar en él la posible vulneración del principio de subsidiariedad.

38 En relación con la reforma del Senado, nos remitimos al Informe que el Consejo de Estado emitió a petición del Gobierno —gracias a la oportuna modificación de su Ley orgánica 3/2004 de 28 de diciembre (BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2004, pp. 42199-42202)— en relación con cuatro aspectos de la reforma constitucional. Una valoración del contenido del informe se encuentra en RUBIO LLORENTE, F., ÁLVAREZ JUNCO, J. *et al.*: *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. Los estudios sobre la reforma del Senado se encuentran en pp. 709-929.

rrencia de éstas en los asuntos europeos. Se trata de una Conferencia sectorial que surgió primero como una práctica dependiente de la voluntad de las partes y que, posteriormente, fue institucionalizada como Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) en 1997.<sup>39</sup>

Pues bien, ha sido precisamente en el ámbito de la citada CARCE donde se han venido adoptado una pluralidad de acuerdos que han pretendido articular la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos en lo referente a la *fase ascendente* o de participación indirecta<sup>40</sup> en el proceso de toma de decisiones<sup>41</sup> y, más recientemente, en lo que respecta a la participación directa.<sup>42</sup> Entre la citada pluralidad de acuerdos adoptados en la CARCE cabe destacar, por lo que interesa a este trabajo, dos de ellos enmar-

---

39 Véase nota al pie nº 14. Para una primera aproximación a la CARCE nos remitimos a ROIG MOLÉS, E.: «La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, pp. 265-300.

40 Véase a este respecto la Resolución de 10 de marzo de 1995 que contiene el acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales adoptado en su reunión de 30 de noviembre de 1994 (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1995, pp. 9037-9039). Asimismo es oportuno conocer el acuerdo sobre la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea adoptado mediante la Resolución de 5 de diciembre de 1996 (BOE núm. 203, de 16 de diciembre de 1996, pp. 37314-37315). La Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea fue creada mediante Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre (BOE núm. 229, de 21 de septiembre de 1996, pp. 28394-28395).

41 Junto a la *fase ascendente* o de participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones comunitario, también debe tenerse presente la *fase descendente* o de participación en el proceso de aplicación/ejecución del Derecho Comunitario Europeo. Este aspecto ha sido objeto de negociación con el Estado mediante acuerdos de 1997 (que regulaba la participación de las Comunidades Autónomas en un reducido número de comités para el periodo de tiempo comprendido entre 1998-2002) y, posteriormente, un acuerdo de 2002 (que regula la participación directa de las CC.AA. en un más amplio número de comités para el periodo de tiempo 2003-2006). Para un análisis más detallado nos remitimos al trabajo de FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: «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 Europeo de la Universidad de La Rioja*, núm. 12-13/2004, pp. 50-84.

42 Véase a este respecto la Resolución de 28 de febrero de 2005 de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión (BOE núm. 64,

cables en lo que podríamos calificar como la capacidad procesal de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Nos referimos, en primer lugar, al acuerdo adoptado con el propósito de regular, de una parte, la intervención de las Comunidades Autónomas en los recursos de incumplimiento ante la Comisión y el Tribunal de Justicia y, de otra parte, al acuerdo relativo a las Ayudas Públicas.<sup>43</sup> En segundo lugar, es de obligada consulta el acuerdo sobre participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que firmaron todas las Comunidades Autónomas excepto el País Vasco.<sup>44</sup>

### **1. La participación de las Comunidades Autónomas en los recursos por incumplimiento: el acuerdo de la CARCE de 29 de noviembre de 1990.**

1.1. La participación de las Comunidades Autónomas en procedimientos precontenciosos de la Comisión y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia que afecten a sus competencias.

Como establece la propia exposición de motivos del acuerdo adoptado en el marco de la CARCE en el año 1990 el propósito del citado acuerdo no es otro que «establecer un procedimiento eficaz de participación de las Comunidades Autónomas en las actuaciones de nuestro Estado, tanto en fase precontenciosa como en fase jurisdiccional [del recurso de incumplimiento], que afecten a las competencias de aquellas» (Anexo 1, párrafo 2).<sup>45</sup>

De conformidad con la previsión del citado procedimiento —perfeccionado posteriormente en el acuerdo de 1997—<sup>46</sup> las partes firmantes del acuer-

---

de 16 de marzo de 2005, pp. 9272-9376). Para aquellos interesados en un análisis de este acuerdo sugerimos la lectura de nuestro trabajo «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante (Comentario a los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas)», *Revista General de Derecho Europeo*, 2005, núm. 8 <http://www.iustel.com>.

<sup>43</sup> Resolución de 7 de septiembre de 1992 que contiene el acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas adoptado en su reunión de 29 de noviembre de 1990 (*BOE* núm. 216, de 8 de septiembre de 1992, pp. 30853-30854).

<sup>44</sup> Resolución de 24 de marzo de 1998 que contiene el acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas adoptado en su reunión de 11 de diciembre de 1997 (*BOE* núm. 79, de 2 de abril de 1998, p. 11352).

<sup>45</sup> Un interesante análisis de estos acuerdos se encuentra en MORENO VÁZQUEZ, M.: «La relativa evolución del sistema de participación autonómica en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1999, núm. 6, pp. 443-464.

<sup>46</sup> Véase apartado III.2



do en cuestión se comprometen en relación con las actuaciones a seguir en la fase precontenciosa del recurso de incumplimiento tramitada íntegramente ante la Comisión [a)], en la fase contenciosa del mismo recurso tramitada ante el Tribunal de Justicia [b)] así como en relación con las cuestiones prejudiciales originadas por actuaciones u omisiones de un órgano de una Comunidad Autónoma [c)]. Veamos en qué se traduce el citado acuerdo.

*a) Fase precontenciosa del recurso de incumplimiento ante la Comisión.*

El Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, será el encargado de comunicar a las Comunidades Autónomas los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la Comisión que afecten a sus competencias (punto primero, párrafo 1º).

Las Comunidades Autónomas afectadas facilitarán, a través de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, la respuesta que estimen pertinente en relación con los citados escritos de la Comisión. La Secretaría de Estado deberá coordinar tales actuaciones con el fin de estar en disposición de presentar a la Comisión, a través de la Representación Permanente, una *respuesta única*. Si fuera necesario las Comunidades Autónomas afectadas podrán pedir y la propia Secretaría de Estado podrá convocar reuniones preparatorias (punto cuarto).

Las Comunidades Autónomas afectadas deberán recibir información relativa al envío de la respuesta ante la Comisión, así como de los trámites subsiguientes en los que se encuentre el expediente (punto tercero, párrafo 2º). En el supuesto de que se celebren reuniones con los servicios de la Comisión para estudiar los procedimientos seguidos contra España, las Comunidades Autónomas afectadas serán informadas y, si así lo solicitan, podrán tomar parte en dichas reuniones. En cualquier caso, acudan o no a las citadas reuniones, la Secretaría de Estado está obligada a mantener informadas a las Comunidades Autónomas afectadas del contenido de las citadas reuniones (punto quinto).

*b) Fase contenciosa del recurso de incumplimiento ante el TJCE.*

Si agotada la fase precontenciosa ante la Comisión ésta interpone el correspondiente recurso ante el Tribunal de Justicia, el acuerdo adoptado en el marco de la CARCE autoriza a las Comunidades Autónomas a designar asesores para que participen en las reuniones que sean necesarias con los



agentes nombrados para la adopción de la posición a defender por España ante el Tribunal de Justicia. Esta facultad otorgada a las Comunidades Autónomas está condicionada, no obstante, a que el citado recurso de incumplimiento traiga causa en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma, o en la omisión de los mismos (punto sexto).

Es obvio, por tanto, que la defensa que efectúe el Reino de España ante el Tribunal de Justicia es única, si bien tal defensa puede estar construida a partir de las apreciaciones que han podido transmitir oportunamente las Comunidades Autónomas afectadas.

*c) Tramitación de una cuestión prejudicial por cualquier órgano jurisdiccional español ante el Tribunal de Justicia.*

El acuerdo de la CARCE de 1990 también compromete a la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas a informar a las Comunidades Autónomas de aquellas cuestiones prejudiciales suscitadas por cualquier órgano jurisdiccional español, siempre que el asunto que las haya motivado tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de dicha Comunidad Autónoma o, en su caso, en la omisión de los mismos (punto séptimo). En este caso, la Secretaría de Estado examinará el asunto con la Comunidad Autónoma afecta a los efectos de presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia (punto octavo).

En términos generales, la valoración de los términos del acuerdo de 1990 fue positiva teniendo presente la fecha en la que fue adoptado.<sup>47</sup> De hecho, si alguna queja podría plantear el citado acuerdo no venía determinada por los términos en los que trataba de hacer factible el principio de cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado en relación con la Unión Europea, sino más bien porque tales previsiones quedaban limitadas al recurso de incumplimiento y, en menor medida, a la cuestión prejudicial. Dejando olvidados otros recursos que el Estado puede interponer ante el Tribunal de Justicia como es el caso del recurso de anulación o el de omisión.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, pp. 3-27.

<sup>48</sup> Un magnífico resumen de las posibles deficiencias del acuerdo de la CARCE de 1990, se encuentra en la Exposición de Motivos del acuerdo de la CARCE de 1997 (*BOE* núm. 216, de 8 de septiembre de 1992, pp. 30853-30854).

## 1.2. La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relativos a ayudas públicas.

Una de las obligaciones que imponen los Tratados constitutivos a los Estados es el deber de comunicar cualquier proyecto de ayuda procedente de fondos públicos. Para que los Estados puedan dar efectivo cumplimiento a lo previsto por el ordenamiento jurídico comunitario es obvio que, al menos, en aquellos Estados que han distribuido el poder de forma descentralizada, como es el caso de España, debe establecerse algún mecanismo que permita que las Comunidades Autónomas actúen de conformidad con esta máxima.

Con fundamento en el principio de cooperación que debe inspirar las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado y viceversa, la CARCE ha estado encargada de estudiar fórmulas que permitan mejorar el mecanismo adoptado en su momento con el fin de establecer un procedimiento eficaz de comunicación entre la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y las Comunidades Autónomas en materia de Ayudas Públicas. El resultado se tradujo en los elementos principales que conforman el acuerdo de 1990 y que se articulan en torno a los siguientes aspectos.

En primer lugar, se establecerá un régimen de permanente colaboración entre las Comunidades Autónomas y la Administración central a través de la Secretaría de Estado para las comunidades Europeas a los efectos del proceso de notificación de los proyectos de ayuda a la Comisión Europea (punto primero). En segundo lugar, las premisas que deben inspirar la actuación de las Comunidades Autónomas en relación con la notificación de los proyectos de ayudas públicas son dos: agilidad y transparencia (punto primero). En tercer lugar, las Comunidades Autónomas se dirigirán a la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas mediante un órgano coordinador para que, a través del sistema establecido al efecto en el marco de la Comisión Interministerial competente, sean objeto de notificación a la Comisión sus proyectos de ayudas (punto segundo).<sup>49</sup> En cuarto lugar, la Secretaría de Estado

---

<sup>49</sup> El 13 de junio de 1986 el Consejo de Ministros adoptó el *acuerdo sobre actuación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y constitución de la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de las Comunidades Europeas* en virtud del cual se crea la citada Comisión de Seguimiento como órgano encargado de examinar todas las posibles intervenciones del Reino de España ante el Tribunal de Justicia, asegurando la coordinación entre los distintos Departamento ministeriales y Administraciones afectadas, y promoviendo la intención del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia.

será la competente para comunicar a las Comunidades Autónomas la recepción por parte de la Comisión de sus notificaciones de proyectos de ayudas (punto segundo).

Finalmente, el acuerdo de la CARCE en materia de Ayudas Públicas impone a la Secretaría de Estado la obligación genérica de facilitar toda información útil en el campo de las ayudas públicas, así como cualquier otro tipo de apoyo que se le solicite. Incluido el compromiso de facilitar los contactos necesarios cuando así sea necesario por la Comisión o por algunas Comunidades Autónomas (punto cuarto).

## **2. La participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia: el acuerdo de la CARCE de 17 de diciembre de 1997.**

El acuerdo adoptado por la CARCE el 17 de diciembre de 1997 encuentra su razón de ser en las posibles deficiencias o, si se prefiere, en las limitaciones que contiene el acuerdo que adoptó el 29 de noviembre de 1990. Un acuerdo en el que, como ya hemos indicado *supra*, se reguló un procedimiento para organizar la participación de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Reino de España en relación, básicamente, con el recurso de incumplimiento y, en menor medida, con la cuestión prejudicial. Sin embargo, como precisa la Exposición de Motivos del acuerdo de 1997 «existen otros aspectos de la actuación jurisdiccional del Reino de España ante el Tribunal de Justicia que pueden incidir en las competencias de las Comunidades Autónomas y que no se encuentran previstos en el mencionado Acuerdo» (párrafo tercero).

Con el propósito de ofrecer un análisis lo más sistemático posible del presente Acuerdo, abordaremos el estudio de las disposiciones generales que contiene el mismo (2.1) para, a continuación, agrupar la capacidad procesal de las Comunidades Autónomas en torno a tres tipos de recursos. En primer lugar, en relación con el recurso de incumplimiento (2.2) ya sea en su fase precontenciosa ante la Comisión [a]) o en la fase contenciosa ante el Tribunal de Justicia [b]); en segundo lugar, en relación con los recursos de anulación y de omisión en virtud de los cuales el Tribunal de Justicia procede al control de la legalidad de la actuación u omisión comunitaria (2.3.) y, en tercer lugar, en torno a los dos procedimientos que permiten al Alto Tribunal comunitario preservar su competencia como máximo garante de la validez del Derecho Comunitario Europeo. Nos referimos de una parte a la cuestión prejudicial y, de otra parte, al dictamen consultivo ante el Tribunal de Justicia (2.4.).

## 2.1. Disposiciones generales: los órganos de coordinación y los condicionantes impuestos a las Comunidades Autónomas

*a) La Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia y la Secretaría de Estado de política Exterior y para la Unión Europea.*

En relación con el planteamiento de recursos de anulación y omisión o, incluso, en los recursos de incumplimiento contra otros Estados miembros, el órgano encargado de examinar y decidir todas las posibles intervenciones del Reino de España ante el Tribunal de Justicia es la *Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia*. En este sentido, corresponde a las Comunidades Autónomas poner en conocimiento del presidente de la citada Comisión de Seguimiento sus pretensiones a través del miembro de su Consejo de Gobierno que forme parte del Pleno de la CARCE. La Comisión de Seguimiento será la encargada de recibir las solicitudes tramitadas por las Comunidades Autónomas. Una vez escuchados todos los interesados (Ministerios competentes y demás Comunidades Autónomas) decidirá motivadamente sobre la procedencia o no de la interposición por parte del Reino de España del oportuno recurso de anulación o de omisión.<sup>50</sup>

No obstante lo dicho, a los efectos del planteamiento del recurso de incumplimiento contra el Reino de España, el órgano de coordinación es la *Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea*. Corresponde, por tanto, a esta Secretaría poner en conocimiento de las Comunidades Autónomas los documentos que abonen tal decisión con el fin de que las Comunidades Autónomas afectadas puedan participar, si lo estiman oportuno, en la defensa que a estos efectos se articule en favor del Reino de España. En particular corresponde a la Secretaría de Estado coordinar las diferentes administraciones implicadas a los efectos de elaborar la correspondiente respuesta frente a la Comisión.

---

<sup>50</sup> La Junta de Andalucía, con el apoyo de las Comunidades Autónomas de Castilla la Mancha y Extremadura solicitó al Gobierno central la impugnación del Reglamento CE 1638/98 del Consejo de 20 de junio por el que se regulaba la modificación de la Organización Común de Mercados en el sector de las materias grasas ('OCM del aceite'). La Comisión de Seguimiento no tomó en consideración dicha solicitud. Para un análisis de esta cuestión véase ROIG MOLÉS, E.: «La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en 1998», en AJA FERNÁNDEZ, E. (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1998*.

*b) Condicionantes impuestos a las Comunidades Autónomas: «afectación a sus competencias o intereses» y otros.*

El Acuerdo de 1997 exige como condición necesaria para que una Comunidad Autónoma pueda hacer llegar al órgano de coordinación su voluntad en relación con las posibles intervenciones del Reino de España ante el Tribunal de Justicia la adopción por parte de esa Comunidad Autónoma de una decisión motivada en la que quede probado que el acto comunitario, o la omisión que quiere ser objeto de impugnación, *afecte a sus competencias o intereses*.<sup>51</sup>

Junto a la citada condición exigida para los recursos de anulación y omisión, el Acuerdo de 1997 mantiene la condición, que ya en 1990 se impuso a las Comunidades Autónomas, en relación con su participación en el planteamiento de cuestiones prejudiciales. En este caso, los citados entes tendrán que motivar que la cuestión prejudicial planteada por cualquier órgano jurisdiccional tiene su origen en algún acto u omisión imputable a sus órganos o en una disposición del Estado que *afecte a sus competencias*.

## 2.2. La participación de las Comunidades Autónomas en el recurso de incumplimiento.

Las partes firmantes del presente Acuerdo se comprometen en relación con las actuaciones a seguir en la fase precontenciosa del recurso de incumplimiento tramitadas íntegramente ante la Comisión, así como en la fase contenciosa tramitada ante el Tribunal de Justicia de conformidad con lo establecido a continuación.

Así, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, comunicará a las Comunidades Autónomas los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la Comisión que afecten a sus competencias (punto undécimo, punto 1º). La Comunidad Autónoma afectada facilitará a la Secretaría de Estado la respuesta que estime pertinente. Si estuvieran varias administraciones implicadas, y fuere necesario, las Comunidades Autónomas podrían solicitar y la Secretaría de Estado convocar, reuniones (punto undécimo, apartado 5º). Será nuevamente la Secretaría de Estado la encargada de transmitir a la Comisión, a través de la Representación Permanente, la correspondiente respuesta informando a las Comuni-

---

<sup>51</sup> Véase apartado III.2.3.

dades Autónomas del envío de la misma, así como de los sucesivos trámites en los que se encuentre el expediente (punto undécimo, apartado 4º).

Si el asunto fuera finalmente recurrido por la Comisión ante el Tribunal de Justicia, las Comunidades Autónomas podrán designar abogados para que asistan al Abogado del Estado del Servicio Jurídico de España ante el Tribunal de Justicia siempre que el recurso de incumplimiento tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma o en la omisión de cualquiera de aquéllos (punto undécimo, apartado 7º).

### 2.3. La participación de las Comunidades Autónomas en el recurso de anulación y de omisión.

De conformidad con el tenor literal del Acuerdo de 1997, las Comunidades Autónomas pueden dirigirse al presidente de la *Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia* cuando considere que una disposición o acto adoptado por una institución comunitaria debe ser impugnada por el Reino de España ante el Tribunal de Justicia por estar viciado de ilegalidad. Aunque, probablemente, resulte reiterativo, conviene insistir en el hecho de que la Comunidad Autónoma deberá justificar que tal acto adoptado por las instituciones comunitarias no sólo contiene un vicio de nulidad sino que tal acto «afecta a sus competencias o a sus intereses» (apartado primero, párrafo 1º). También procederá en el mismo sentido si el interés de la Comunidad Autónoma está en que el Reino de España actúe como coadyuvante en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Lo que deberá hacer en el plazo de un mes a partir de la publicación del recurso en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (apartado primero, párrafo 3º).

La Comisión de Seguimiento dará traslado del asunto a los Departamentos ministeriales afectados por razón de la materia y, en su caso, al resto de Comunidades Autónomas para que se pronuncien en el plazo de diez días (apartado segundo). Transcurrido el citado plazo, la Comisión de Seguimiento resolverá mediante decisión motivada sobre la procedencia o no de la interposición por el Reino de España del recurso de anulación (apartado tercero) con la presencia de la Comunidad Autónoma que hubiera solicitado la interposición del recurso.

Si la Comisión de Seguimiento decidiera la interposición del recurso de anulación o de omisión se comunicará el acuerdo al Abogado del Estado-Jefe

del Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia para que se proceda a realizar las actuaciones procesales oportunas (apartado cuarto).<sup>52</sup> El citado Abogado actuará siempre en permanente contacto con la Comunidad Autónoma que hubiera solicitado la interposición del citado recurso, pudiendo ésta designar asesores que asistan al Abogado en su actuación ante el Tribunal de Justicia.

De igual forma si el Reino de España quisiera impugnar una disposición comunitaria ante el Tribunal que afecte a alguna Comunidad Autónoma lo pondrá en su conocimiento para que, en el plazo de veinte días naturales, formule las observaciones que estime pertinentes (apartado quinto).

#### 2.4. La participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones prejudiciales y en relación con el control previo de compatibilidad de tratados internacionales.

Finalmente, el acuerdo de 1997 también ha regulado la participación de las Comunidades Autónomas en dos procedimientos de marcado carácter constitucional como se pone de manifiesto al subrayar el paralelismo que, salvando las distancias, se puede establecer, de una parte, entre la cuestión prejudicial y la cuestión de inconstitucionalidad (artículo 163 CE), y, de otra parte, entre el mecanismo por el que el Tribunal evalúa la compatibilidad de cualquier Tratado internacional que vaya a celebrar la Unión Europea con los Tratados constitutivos y nuestro control previo de constitucionalidad de Tratados (art. 95.2 CE).

Por lo que respecta a la participación de las Comunidades Autónomas en las *cuestiones prejudiciales* bien se puede afirmar que el acuerdo de 1997 supera, desde un punto teórico, las previsiones establecidas al efecto en el de 1990 en, al menos dos, aspectos. Así, en primer lugar, mientras que el primero reconoce exclusivamente la capacidad de las Comunidad Autónomas para presentar observaciones en las cuestiones prejudiciales suscitadas por cual-

---

<sup>52</sup> El artículo 19.1. del Estatuto del Tribunal de Justicia establece que la representación de los Estados miembros ante el Tribunal corresponde a los Agentes designados por aquéllos. Desde 1997, España tiene expresamente atribuida esta función a la Abogacía del Estado en virtud de la Ley 52/1997 de 27 de noviembre de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (BOE, núm. 285, de 28 de noviembre de 1997). En los casos de participación de una Comunidad Autónoma ante el Tribunal de Justicia ésta ha podido proponer como representante del citado territorio a un «experto asesor».

quier órgano jurisdiccional *del Estado*,<sup>53</sup> el acuerdo actual se refiere a las cuestiones prejudiciales suscitadas por cualquier órgano jurisdiccional *de un Estado miembro de la Comunidad*.<sup>54</sup> En segundo lugar, mientras que el primer acuerdo condicionaba la capacidad de las Comunidades Autónomas para presentar observaciones al hecho de que tales cuestiones prejudiciales tuvieran su origen *en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de dicha Comunidad Autónoma o, bien, en una omisión*; el acuerdo actualmente vigente condiciona tal participación no sólo a la existencia de una disposición, resolución, acto emitido emanado de los órganos de dicha Comunidad Autónoma u omisión imputable a los mismos, sino también a la existencia de una *disposición del Estado que afecte a sus competencias*.<sup>55</sup>

Por su parte, el presente acuerdo hace posible que las Comunidades Autónomas puedan solicitar al Gobierno —mediante el cauce establecido al efecto en su punto primero— que formule la correspondiente petición para que se tramite la solicitud de Dictamen ante el Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier Acuerdo con las disposiciones de los Tratados constitutivos.<sup>56</sup>

#### **IV. la legitimación pasiva de los entes regionales: la responsabilidad internacional del estado por incumplimiento del derecho comunitario europeo.**

Ya lo indicábamos en las palabras que sirven de introducción al presente trabajo: la Unión Europea es una organización internacional compuesta por Estados. En consecuencia, cualquier comportamiento contrario al ordenamiento jurídico comunitario será imputado al Reino de España. Poco importa qué administración —local, autonómica o central— sea la causante efectiva del citado incumplimiento.<sup>57</sup>

---

53 El énfasis es nuestro.

54 El énfasis es nuestro.

55 El énfasis es nuestro.

56 Téngase presente que junto a los Estados miembros, el Consejo, la Comisión y, desde el Tratado de Niza, también el Parlamento Europeo están legitimados para solicitar al Tribunal de Justicia la emisión de Dictamen en relación con la compatibilidad de un Acuerdo con los Tratados constitutivos (art. 300.6 TCE).

57 Conectado con esta idea y para subrayar la unidad de actuación del Estado en el plano internacional resulta curiosa la lectura de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de octubre de 2005. En ella el Tribunal no reconoce el derecho a la indemnización por expatriación a la solicitante, de nacionalidad española, por entender que la actividad desarrollada, con anterioridad a la obtención de una plaza de funcionaria en la Comisión, en el *Patronat pro Europa* no puede estimarse como «servicios prestados a otro Estado» en



Esta conclusión queda patente en la regulación que ofrecen los Acuerdos adoptados por la CARCE en 1990 y 1997.<sup>58</sup> En este sentido, si llegado el caso la Comisión interpone un recurso de incumplimiento contra España ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con motivo de una acción (disposición, resolución o acto) u omisión contraria al ordenamiento jurídico comunitario imputable a los órganos de una Comunidad Autónoma, las Comunidades Autónomas no tendrán más capacidad (en el sentido de responsabilidad) que la de designar un abogado que pueda asistir al Abogado del Estado del Servicio Jurídico de España ante el Tribunal de Justicia.

## V. Consideraciones finales.

No pasa desapercibido para ningún observador que la capacidad procesal de los entes regionales para intervenir directamente ante el Tribunal de Justicia ha sido reconocida en el ámbito comunitario por el propio Tribunal de Justicia en los mismos términos que las personas físicas y jurídicas, si bien hasta la fecha no ha logrado un reconocimiento expreso en los Tratados constitutivos. Ni siquiera el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* ha otorgado una mención expresa a los entes regionales como actores no privilegiados en el recurso de anulación.

Con todo, como hemos podido exponer a lo largo del presente trabajo, la capacidad procesal de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia no sólo está determinada por el reconocimiento expreso o implícito que hagan de ella los Tratados constitutivos. Ni siquiera por el alcance de la legitimación que les ha otorgado una consolidada jurisprudencia del Tribunal comunitario. Curiosamente, la capacidad procesal de los entes regionales en el ámbito de la Unión Europea se puede ver constreñida o ampliada en función del grado de participación que cada Estado ofrezca a sus entes subestatales a través de la correspondientes estructura procedimental establecida al efecto por el propio Estado.

---

el sentido de la excepción prevista a tal efecto en el artículo 4 del anexo VII del Estatuto de los Funcionarios. Un breve comentario a la misma puede encontrarse en JIMÉNEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: «A vueltas con el papel de las Comunidades Autónomas en Europa: comentario a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Primera) de 25 de octubre de 2005», *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, núm. 240, 2005, pp. 15-18.

<sup>58</sup> Cuestión que motivó la crítica de la doctrina representada a estos efectos por el trabajo de REMIRO BROTONS, A.: «La responsabilidad por incumplimiento de las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, pp. 207-218.

En el caso de España son los acuerdos adoptados en el ámbito de la CARCE los que nos ofrecen en toda su amplitud el itinerario procesal que, al menos, desde un punto de vista teórico, pueden recorrer las Comunidades Autónomas, por sí mismas y en cuanto que parte de la estructura del Estado, para plantear uno de los múltiples recursos que pueden interponerse ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o, en su caso, ante el Tribunal de Primera Instancia. Con todo, aunque el estudio de los acuerdos de la CARCE denoten la existencia de mecanismos suficientes que permitan a las Comunidades Autónomas el acceso al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la estadística ha demostrado no sólo cierto ejercicio de autocontrol realizado por las Comunidades Autónomas a la hora de solicitar la interposición por parte del Reino de España de recursos de anulación, omisión o de incumplimiento a través del órgano de coordinación competente, sino también la escasa repercusión que tales solicitudes han tenido en la interposición de los citados recursos.<sup>59</sup> Lo que, por otra parte, no deja de ser razonable si tenemos presente que en la interposición de un recurso de anulación, omisión y, especialmente, en el de incumplimiento, el Estado debe ponderar razones que, en ocasiones, escapan al razonamiento estrictamente jurídico. Máxime cuando éste puede haber sido el único elemento que ha determinado el proceder de la Comunidad Autónoma en cuestión. Por todo ello, estimamos un error valorar con criterios meramente estadísticos tomados de la interposición efectiva de recursos ante el Tribunal de Justicia los avances que, a nuestro juicio, supusieron para la proyección del Estado de las Autonomías *per se* los Acuerdos adoptados en la CARCE.

No queremos concluir sin dejar, siquiera apuntado, el último reto al que se enfrentan todos los Estados miembros de la Unión y, especialmente, aquellos de estructura descentralizada como el nuestro. Así, en aplicación del artículo 8 del *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*,<sup>60</sup> se trata de encontrar la fórmula que permita adoptar un

---

59 En similares términos se manifestó MORENO VÁZQUEZ, M.: *loc. cit.* «La relativa evolución del sistema ...), en p. 465, para quien el hecho de que «los textos destinados a vertebrar la defensa de los intereses autonómicos ante el Tribunal de Justicia de las comunidades europeas a través del Estado estén, nominalmente, configurados de manera amplia no impide que, con posterioridad, su aplicación efectiva diste mucho de ser tan generosa y quede, más bien, condicionada por la necesidad de compaginar y contentar, en la medida de lo posible, intereses estatales contrapuestos, más allá de simetrías o asimetrías en el orden constitucional interno de distribución de competencias».

60 El tenor literal del citado artículo 8 reza así: «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo europeo, interpuestos con arreglo a los pro-

mecanismo para garantizar a los parlamentos nacionales y, en su caso, también a los parlamentos regionales la posibilidad de hacer uso del oportuno control judicial sobre las propuestas legislativas comunitarias por incumplimiento del principio de subsidiariedad.<sup>61</sup>

La adopción definitiva del citado mecanismo requerirá, sin duda, un estudio más detallado que nos permita abordarlo en toda su complejidad.<sup>62</sup> Hasta que ello ocurra, nos permitimos señalar que la materialización del acuerdo (no lograda en el momento de dar por concluido el presente estudio) supondrá, en sí mismo, un nuevo avance en el progresivo perfeccionamiento del desarrollo interno del proceso de integración europea.

---

cedimientos establecidos en el artículo III-365 de la Constitución 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».

<sup>61</sup> En el *Informe sobre la participación de las Cortes Generales en la defensa del principio comunitario de subsidiariedad* se proponen dos modelos. Sin entrar a describirlos, bastará con señalar que el primero de ellos es un modelo parlamentarizado en el que las iniciativas procedentes de los parlamentos regionales se debatirían en el marco de la Comisión Mixta. El segundo modelo se articula a través de una colaboración directa entre los parlamentos regionales y el Gobierno.

<sup>62</sup> Sobre esta cuestión puede resultar de interés la consulta de las comparencias en la Comisión Mixta Congreso-Senado del Profesor MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, núm. 68, 2006, pp. 2-12; del Profesor Díez HOCHLEITNER RODRÍGUEZ, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, núm. 68, 2006, pp. 13-20 y del Sr. MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, núm. 68, 2006, pp. 21-27.

# SUMARIO

## ESTUDIO

LORENZO MARTIN-RETORTILLO BAQUER

La defensa cruzada de derechos: La protección del medio ambiente  
en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 11

---

## NOTAS

AITZIBER EMALDI CIRIÓN

Derechos de los pacientes en la Comunidad Autónoma de La Rioja:  
especial referencia a las instrucciones previas 35

---

JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU

El régimen electoral de La Rioja: Génesis y evolución 63

---

GLIKEYA PINO TARRAGONA

Público y privado en el modelo organizativo de la denominación  
de origen calificada "Rioja". Problemática jurídica 105

---

MARÍA DE LA O URREA CORRES

La capacidad procesal de las Comunidades Autónomas  
en el Derecho comunitario europeo 147

---

## CRÓNICAS

JORGE APELLÁNIZ BARRIO

Crónica del Parlamento de La Rioja 175

---

ANTONIO FANLO LORAS

Crónica legislativa 201

---

IGNACIO GRANADO HIJELMO

Crónica del Consejo Consultivo 215

---

ALFONSO MELÓN MUÑOZ

Crónica de Tribunales 243

---

## RECENSIÓN

JUAN RAMÓN LIÉBANA ORTIZ

Antonio Embid Irujo (dir.) *Derecho Público Aragonés* 271

---



UNIVERSIDAD  
DE LA RIOJA



PARLAMENTO  
DE LA RIOJA