

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Antonio Brito Pérez
Doctor en Derecho UNED y Abogado

RESUMEN

El objetivo de este artículo es contribuir al estudio de la evolución en la incorporación de las Comunidades Autónomas españolas en el ordenamiento jurídico-institucional de la Unión Europea. Aborda la temática en el marco de los denominados Estatutos de Autonomía de última generación. El estudio de la cuestión se realiza analizando los nuevos Estatutos de Autonomía de Andalucía, Valencia, Cataluña, Castilla y León, Baleares, y Aragón; así como los proyectos que finalmente no vieron la luz de Canarias y Euskadi.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Derecho Administrativo, Comunidades Autónomas, Estatutos de Autonomía.

ABSTRACT

«The participation of the autonomous communities in the European union to the new statutes of autonomy». The aim of this paper is to contribute to the study of evolution in the incorporation of Spanish autonomous communities in the institutional system of the European Union. It addresses the theme within the framework of the so-called autonomy statutes of last generation. The study of the issue is carried out by analyzing the new Statute of autonomy of Andalusia, Valencia, Catalonia, Castile and Leon, the Balearic Islands, and Aragon; as well as projects which did not finally see the light of Canary and Basque country.

KEY WORDS: European Union, Administrative Law, autonomous communities, Statutes of autonomy.

1. INTRODUCCIÓN

No le falta razón a VIDAL BELTRÁN¹ al decir que 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 las que se irán realizando en el futuro.



A juicio del profesor HERRERO DE LA FUENTE², la diferencia entre las diversas reformas estatutarias no radica en su contenido sino, fundamentalmente, en la extensión de dichas disposiciones —y, por lo tanto, en su prolijidad— y en el tono utilizado, que puede ser más reivindicativo o más garantista en unos casos que en otros, en función del grado de desconfianza —que suele ser mutua— con relación al Estado.

El profesor ALBERTÍ³ resalta que no debe sorprender que los Estatutos de Autonomía y, concretamente, las últimas reformas estatutarias presenten un perfil que parezca inclinarse hacia el bilateralismo, ya que ese es el terreno típico y natural en el que se desenvuelven los Estatutos de Autonomía.

Abundando en la cuestión, SÁNCHEZ AMOR⁴ dice que esta ola de reformas es sobre todo una exhibición de bilateralismo, y no sólo por cuestiones de procedimientos sino de contenido, resaltando que los Estatutos reformados han sido deliberadamente activos en reforzar los mecanismos de relación bilateral al tiempo que descuidaban el refuerzo de los mecanismos multilaterales.

Enfocando la participación de las comunidades autónomas en la política europea desde un punto de vista interno, se puede afirmar que el proceso se caracteriza por las siguientes notas⁵.

En primer lugar, el planteamiento «conflictual» de la cuestión con el que se arrancó en 1986 se abandonó, especialmente a partir de 1990, por un sistema de colaboración entre autoridades estatales y comunidades autónomas. En segundo lugar, durante los primeros tiempos el gran debate se centró en la denominada «fase

¹ José María VIDAL BELTRÁN fue director general de Cooperación Autonómica, *Vid. VIDAL BELTRÁN, José María, «La participación de las Comunidades Autónomas y el uso de sus lenguas oficiales en las instituciones de la Unión Europea», en Revista de Derecho de la Unión Europea, núm. 13, 2º semestre 2007, Madrid Editorial Colex, op. cit., p. 102.*

² El profesor Alberto Herrero de la Fuente es catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, y titular de la cátedra Jean Monnet de Derecho de la Unión Europea de la Universidad de Valladolid. *Vid. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto y CORRAL SUÁREZ, Margarita M., «La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León», en GARCÍA PÉREZ, Rafael, La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias, Madrid, Editorial Tecnos, 2009, op.cit., p. 132.*

³ *Vid. ALBERTÍ I ROVIRA, Enoch «¿ Pueden los estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales?: (las relaciones de las CCAA con el Estado, las demás comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de autonomía)», en Asociación de Constitucionalistas de España. Congreso Nacional (4º 2005 Jaen), La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 713-736; también en «Problemas de articulación y de colaboración en el Estado autonómico desde una perspectiva interna y de derecho europeo», en VVAA, Reformas territoriales: jornadas de Sigüenza, Madrid, Pablo Iglesias, 2006, pp. 139-151.*

⁴ SÁNCHEZ AMOR, Ignacio, «Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias», en GARCÍA PÉREZ, Rafael, La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias, Madrid, Editorial Tecnos, 2009, op. cit., pp. 30-31.

⁵ Cfr. PÉREZ TREMS, Pablo, «La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña», en VVAA, *Estudios sobre la reforma del Estatuto de Cataluña*, Barcelona, Institut d'Estudis Aunòmics, 2004, op.cit., pp. 366-367.

descendente de ejecución del derecho comunitario». En la actualidad, sentados los principios generales en esa materia, el centro de gravedad se ha desplazado a la fase ascendente de participación de las comunidades autónomas en la política comunitaria, tanto española como, en su caso, de las propias instituciones comunitarias. En tercer lugar, y al igual que ha sucedido en buena medida en toda la construcción del Estado de las autonomías, el papel del Tribunal Constitucional ha sido decisivo no sólo para solucionar los conflictos concretos, sino para impulsar la necesidad de fórmulas de colaboración. En cuarto lugar, no cabe duda que tanto las experiencias del derecho comparado como, aunque en menor medida, la tímida «regionalización» de las instituciones comunitarias, especialmente plasmada en la creación del Comité de las Regiones, han servido de impulso, y a veces de modelo parcial, para la descentralización de la política comunitaria española. Por último, hay que destacar que, desde el punto de vista teórico, la propia dinámica institucional ha contribuido de forma decisiva a ir perfilando el fundamento constitucional de la acción europea de las comunidades autónomas.

Después de más de 25 años de andadura del Estado de las Autonomías, y de las correspondientes reformas estatutarias, parece pertinente avanzar aún más en la implicación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea como una vertiente privilegiada en la paradiplomacia o relaciones exteriores por parte de las Comunidades Autónomas. Pues bien, en las líneas que siguen, avanzaremos las novedades más sobresalientes en la materia acaecidas en las últimas reformas estatutarias, destacando que los principios-ejes⁶ que se han recogido en los mismos han sido 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, propuestas, 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 Autónomas 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 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 compartan objetivos e intereses.

⁶ En el mismo sentido, *vid.* VIDAL BELTRÁN..., «La participación...», *op. cit.*, p. 102.



2. LOS MÁS CONFORMISTAS: ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA Y FRUSTRADO PROYECTO EN CANARIAS

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía⁷ recoge aspectos fundamentales de la actividad exterior de Andalucía en la escena internacional. Entre estos aspectos importantísimos hay cuatro de ellos que merecen ser tenidos en cuenta: la acción exterior propiamente dicha, es decir, la participación de Andalucía en la elaboración de normas jurídicas internacionales, las relaciones con la Unión Europea, la Cooperación al Desarrollo y la Cooperación Transfronteriza.

Dedica, además de los diez artículos específicos sobre las relaciones con las Instituciones de la Unión Europea⁸ y sobre la cooperación al desarrollo, incluyendo la transfronteriza⁹, el Capítulo IV, con cinco artículos, a lo que denomina «Acción Exterior»¹⁰.

LA PARTICIPACIÓN EN LA FASE ASCENDENTE DEL DERECHO DE LA UNIÓN

En el Capítulo III del Estatuto, el artículo 230¹¹, que regula las Relaciones de Andalucía con las Instituciones de la Unión Europea, limita esas relaciones a las Instituciones y no con la propia Unión Europea. En este sentido, a diferencia del Estatuto catalán, las CCAA pueden relacionarse con las Instituciones comunitarias, en el marco de nuestra legislación vigente, pero no con la Unión Europea, que es el sujeto de Derecho Internacional, el cual se relaciona sólo con otros sujetos de Derecho Internacional, en este caso, el Estado.

– *Participación interna o indirecta.*

El Estatuto andaluz parte de la premisa de que la Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado en los términos que se establezcan en el Estatuto y en la legislación sobre la materia¹², tanto de forma bilateral como

⁷ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (BOE 68 de 20.03.07) de Reforma Estatuto de Autonomía de Andalucía.

⁸ Artículos 230 a 239.

⁹ Artículos 245 a 247.

¹⁰ Artículo 240 a 244.

¹¹ Artículo 230.- Marco de relación. «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado».

¹² Artículo 231.1.- «La Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia».



multilateral¹³. Esto es, en los asuntos que le afectan exclusivamente a la Comunidad Autónoma el Estado deberá negociar bilateralmente con la Comunidad Autónoma en la posición de España ante la Unión Europea, independientemente de que la decisión final sea o no favorable a la posición formal expresada por España. En este sentido, nos recuerda FERNÁNDEZ SÁNCHEZ¹⁴ que hay asuntos que se adoptan por mayoría y la decisión final pudiera no ser favorable a la posición mantenida por España. Por tanto, concluye, a lo que obliga es a mantener una posición negociada bilateralmente con Andalucía, pero no puede obligar a nada más allá del mantenimiento de una posición concreta. Cabe preguntarse, además, si alcanza la obligación de negociación bilateral en los supuestos de que se trate de una competencia no exclusiva sino concurrente con el Estado, pero afecta de forma exclusiva a Andalucía. La respuesta debe ser afirmativa, porque los asuntos no tienen por qué ser de competencia exclusiva sino que puede afectar a los intereses andaluces. Ahora bien, planteemos el supuesto de un asunto que es competencia exclusiva del Estado, pero le afecta de forma exclusiva a sus intereses ¿Tiene el Estado siempre la obligación de consensuar la posición a mantener? FERNÁNDEZ SÁNCHEZ¹⁵ opina que esto es problemático, pudiendo plantearse la obligación de consenso, aunque con muchas dificultades para defender tal postura, y pone el ejemplo de que el tema a debatir sea de defensa, que es una competencia exclusiva del Estado pero que en el marco de la Unión Europea pudiera traer como consecuencia la adopción de decisiones que afecten exclusivamente a Andalucía, por ejemplo, la instalación de una base o algo semejante. En realidad, lo que a Andalucía debe interesarle es participar en la formación de la voluntad del Estado. Sin embargo, no se trata sólo de participar, el nuevo Estatuto andaluz plantea otras cuestiones que van mucho más allá¹⁶. Ahora bien, existe una contradicción en los términos del párrafo tercero del artículo 231 porque si se dice que la posición expresada por Andalucía es determinante en la formación de la posición estatal, quiere decir que debe acogerse esta posición como posición del Estado. La contradicción viene en la última parte del párrafo citado, donde se señala que el Gobierno pudiera no acoger dicha posición, aunque ello debe ser motivado. Como puede comprobarse, el arreglo político en este artículo ha ido en perjuicio de la claridad jurídica y puede, incluso, coincidiendo con FERNÁNDEZ

¹³ Artículo 231.2.- «La Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afecten exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan».

¹⁴ Cfr. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio, «El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Acción Exterior», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Pamplona, núm. 22 (2006), *op. cit.*, p. 66.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Artículo 231.3.- «La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado».



SÁNCHEZ¹⁷, influir negativamente en la propia seguridad jurídica de la norma. Quizás por ello, el legislador ha querido incluir todos estos procedimientos de positivación jurídica en el marco del artículo 233 referido a la obligación de información del Estado a la Junta de Andalucía en los asuntos que interesen a Andalucía, así como en los procedimientos judiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁸.

– *Participación externa.*

1. Participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea.

El Estatuto andaluz de nueva generación además de regular la participación de Andalucía en el procedimiento de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se establezcan, incluye otro artículo (artículo 234) que va más allá de la mera participación para adentrarse en el marco de la representación institucional, eso sí, siempre en el seno de la delegación española¹⁹. La novedad de este artículo radica en el hecho de que se da un paso más, es decir, se está tratando de ejercer la representación y la presidencia incluso de estos órganos, siempre que medie acuerdo con el Estado, sea una competencia exclusiva de Andalucía y se reconozca el ejercicio de una delegación. En el modelo catalán no es necesario el reconocimiento del ejercicio de una delegación, solamente es imprescindible el que medie acuerdo con el Estado²⁰.

¹⁷ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, «EL nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía...», *op. cit.*, p. 67.

¹⁸ Artículo 233.- «El Estado informará a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la normativa estatal. La Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes».

¹⁹ Artículo 234.- Participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea.

1.- La Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.

2.- Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación.

²⁰ El profesor RODRÍGUEZ VÉRGARA se refiere al asunto en la ponencia «Las Regiones en la Unión Europea tras los nuevos Estatutos de Autonomía», en *REDUE*, número 13, 2º Semestre 2007, Madrid, *op. cit.*, p. 251, reconociendo también dicha posibilidad para Andalucía, siempre previo acuerdo y por delegación del Estado.



2. Delegación permanente de la Junta de Andalucía.

Respecto a la Delegación Permanente de la Junta de Andalucía en Bruselas, el nuevo Estatuto lo que hace es reconocer jurídicamente una realidad actual existente, aunque la eleva a la categoría de órgano estatutario, entre otras cosas porque dice que «tendrá» y no que podrá tener. Por consiguiente, aunque cambie el signo político de la Comunidad, no se podrá prescindir de este órgano. En este aspecto, ni el Estatuto catalán ha sido tan rotundo²¹.

3. Participación en las decisiones de la Unión Europea.

El nuevo Estatuto andaluz también dedica un artículo específico a la participación en las decisiones de la Unión Europea de un modo escueto²².

4. Consulta al Parlamento de Andalucía.

Llegados a este punto, coincidimos con CARAZO LIÉBANA²³ en que es importante la intervención de las autoridades auténticamente interesadas, es decir, las autoridades regionales, en el respeto del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad. Al respecto el nuevo Estatuto de Autonomía andaluz dedica el artículo 237²⁴.

LA PARTICIPACIÓN EN LA FASE DESCENDENTE DEL DERECHO DE LA UNIÓN

En lo referente al problema de la ejecución del Derecho Comunitario, el nuevo Estatuto de Andalucía reconoce, en su artículo 235, que es Andalucía a quien le corresponde la ejecución del mismo, siempre y cuando se trate de materias de su competencia²⁵. Corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo y ejercicio del

²¹ Artículo 236.- Delegación Permanente de la Junta de Andalucía.

«La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos».

²² Artículo 232.- Participación en las decisiones de la Unión Europea. «Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen».

²³ Cfr. CARAZO LIÉBANA, María José, «Relaciones intergubernamentales entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea: propuestas», en Asociación de Constitucionalistas de España. Congreso Nacional (4º 2005 Jaén), La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de constitucionalistas de España, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, *op. cit.*, p. 784

²⁴ Artículo 237.- Consulta al Parlamento de Andalucía.

«El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el Derecho Comunitario».

²⁵ Artículo 235.- Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea.

1.- La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía.



derecho de la Unión en materias de su competencia. En conexión con lo señalado, el Gobierno de la Junta de Andalucía habrá de ser consultado en la transposición del derecho de la Unión cuando afecte a competencias compartidas con el Estado. También le corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la gestión de fondos europeos en la Comunidad Autónoma que financien actividades y servicios de su competencia.

LA ACCIÓN EXTERIOR ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El Estatuto de Cataluña es más contundente en el apartado referido a la acción exterior ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea porque establece que la Generalitat tendrá acceso a dicho Tribunal en los términos que establezca la normativa europea exclusivamente, independientemente de lo que establezca la normativa del Estado, mientras que el de Andalucía establece su intervención, sólo en virtud de la legislación nacional. Por otro lado, el Estatuto de Cataluña indica que la negativa del Gobierno a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y se comunicará inmediatamente a la Generalitat, lo que no recoge el Estatuto de Andalucía²⁶.

COOPERACIÓN INTERREGIONAL

Finalmente, el Estatuto ya en vigor dedica un artículo específico a las relaciones interregionales²⁷.

Hablemos a continuación del *frustrado proyecto de reforma de Estatuto de Canarias*²⁸.

2.- En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

²⁶ Artículo 238.- Acciones ante el Tribunal de Justicia.

1.- La Junta de Andalucía interviene en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado.

Tendrán acceso, en su caso, al mismo si así lo establece la legislación comunitaria.

2.- En el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma.

²⁷ Artículo 239.- Relaciones con las regiones europeas.

1.- La Junta de Andalucía promoverá la cooperación, y establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses.

2.- Los poderes públicos de Andalucía impulsarán la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea.

²⁸ Propuesta de Reforma Estatuto de Autonomía de Canarias presentada por el Parlamento de Canarias en el Congreso, *BOCG* serie B- Número 261-1 de 22.09.2006 (expediente 127/000007).



Dedica esta propuesta de reforma en su Título v «De las relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias», un capítulo dedicado a las relaciones con la Unión Europea (Capítulo II.- Relaciones con la Unión Europea y acción exterior), el cual dedica solamente cinco artículos a la materia²⁹.

En dichos artículos se incide fundamentalmente en la condición de Región Ultraperiférica de las Islas Canarias, obviando un concepto que es tan importante como el anterior, que es el de «Región con competencias legislativas». Término éste que será todavía más importante en el futuro. Su redacción, a mi juicio, es ambigua, excesivamente cautelosa y claramente insuficiente para las expectativas que se fijaron a la hora de su aprobación por el Parlamento de Canarias. Por fortuna, y por causas ajenas totalmente a las referidas a la acción exterior ante la Unión Europea³⁰, el proyecto de reforma no llegó a prosperar. Entrando en materia, se dedica el artículo 157³¹ de la propuesta de reforma estatutaria canaria a referirse a la «acción exterior». Dicho artículo fue enmendado contundentemente por el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados en el seno de su ponencia correspondiente³², lo cual obedece exclusivamente a razones de interés partidista, a la vista de la redacción de los Estatutos catalán y andaluz.

PARTICIPACIÓN ASCENDENTE

Incidía la fenecida reforma estatutaria en remarcar la condición de «Región ultraperiférica» de Canarias en el precepto referido a las relaciones con la Unión Europea. En efecto, el artículo 158 establecía que la Comunidad Autónoma de Canarias participará en las instituciones de la Unión Europea, así como en los diferentes organismos internacionales en los términos establecidos en la Constitución y legis-

²⁹ Artículo 157 a 161.

³⁰ El Proyecto de reforma decayó en las Cortes Generales por la negativa del Grupo Popular y de Coalición Canaria a incluir la reforma del sistema electoral, que es uno de los más regresivos de la Unión Europea al exigir la obtención de unos resultados con topes mínimos del 6 % de votos a nivel regional o 30 % a nivel insular para poder obtener diputados en la Asamblea Legislativa regional.

³¹ Artículo 157.- Acción exterior.

- 1.- El Gobierno de Canarias, tanto del ámbito de sus competencias y de la defensa del interés general que le está constitucionalmente atribuida, ejercerá su propia acción exterior, sin perjuicio de la función de representación y las competencias que corresponden al Estado.
- 2.- El Gobierno de Canarias impulsará aquellas iniciativas destinadas a facilitar la cooperación en aquellos países o territorios donde existan comunidades de canarios o de descendientes de éstos, así como con los países vecinos y con las otras regiones ultraperiféricas en el marco de los programas de cooperación territorial europeos.
- 3.- A tal efecto, y además de las previsiones contenidas en el presente Estatuto y en la legislación general del Estado y de las organizaciones internacionales, el Gobierno de Canarias, a través de sus oficinas en el exterior, promoverá la proyección exterior de la Comunidad Autónoma.

³² Ver *BOCG*, Serie B, número 261-13 de 12.07.2007 enmienda número 7 del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso.



lación vigente³³. Sorprende sobremanera que se limite la participación de Canarias cuando se vea afectada su condición de «Región ultraperiférica»³⁴. En este sentido, cabría preguntarse qué ocurre cuando no se vea afectada su condición de «Región Ultraperiférica», y se traten asuntos que afecten a sus competencias exclusivas, o se trate de asuntos esenciales para la Comunidad Autónoma de Canarias³⁵.

Insiste el legislador canario en poner puertas al campo al limitar su participación ascendente en las materias que afecten a su condición de región ultraperiférica, cooperación transnacional y transfronteriza, políticas económico-fiscales, políticas de innovación, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico, cuando afecten singularmente los intereses del Archipiélago Canario³⁶. Cabe oponer aquí qué pasaría cuando dichas materias no afectasen singularmente a los intereses canarios, o aquellos supuestos en que se afecten dichos intereses y no se encuentran en las materias relacionadas. Finalmente, dedica un extenso artículo a la información y participación en los Tratados internacionales³⁷, estableciendo el derecho de información durante el proceso de negociación y elaboración de tratados y convenios internacionales; el establecimiento de medidas para ejecutar tratados y convenios internacionales cuando se refieran a competencias o títulos competenciales de la Comunidad Autónoma de Canarias; al derecho de solicitud al Gobierno central

³³ Artículo 158.1.- «La Comunidad Autónoma de Canarias participará en las instituciones de la Unión Europea, así como de los diferentes organismos internacionales, en los términos establecidos por la Constitución, el Estatuto de Autonomía, los tratados y convenios internacionales, la legislación aplicable y los acuerdos suscritos entre el Estado y Canarias».

³⁴ Artículo 158.3.- «El Gobierno de Canarias formará parte, en todo caso, de las delegaciones españolas ante la Unión Europea cuando se vea afectada su condición de región ultraperiférica».

³⁵ A mi juicio, es más correcto acudir al modelo catalán, o supletoriamente al andaluz.

³⁶ Artículo 158.2.- «Esta participación se producirá, en todo caso, cuando se afecte a su condición de región ultraperiférica o se traten materias como cooperación transnacional y transfronteriza, políticas económico fiscales, políticas de innovación, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico, cuando afecten singularmente los intereses del archipiélago canario».

³⁷ Artículo 160.- Información y participación en los tratados internacionales.

- 1.- La Comunidad Autónoma de Canarias será informada durante el proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios internacionales y de las negociaciones de adhesión a los mismos en cuanto afecten a sus singularidades o a las condiciones para la aplicación de la normativa europea. Recibida la información, el Gobierno de Canarias manifestará su parecer, en su caso.
- 2.- La Comunidad Autónoma de Canarias adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales, cuando éstas afecten a las materias atribuidas a su competencia.
- 3.- La Comunidad Autónoma de Canarias podrá solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Canarias, y, en especial, las relacionadas con su situación geográfica como región ultraperiférica, así como los que se requieran como consecuencia de políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos y los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades canarias o de descendientes de canarios.
- 4.- La Comunidad Autónoma de Canarias estará presente en las organizaciones internacionales que admitan la presencia de las regiones de la Unión Europea y de entidades políticas no estatales.



de celebración de Tratados o convenios internacionales en materias de interés para Canarias; y el derecho a estar presente en organismos internacionales, como por ejemplo en el Comité de las Regiones.

PARTICIPACIÓN DESCENDENTE

Aquí, el legislador canario estuvo más atinado, al establecer que la Comunidad Autónoma aplica directamente el Derecho europeo y lo transpone³⁸; al establecer la función de gestión de fondos europeos en materias de su competencia³⁹; al establecer la obligación de información periódica al Gobierno del Estado sobre las disposiciones y resoluciones adoptadas en ejecución del Derecho de la Unión Europea, transposición de directivas y decisiones, y gestión de fondos⁴⁰.

PARTICIPACIÓN ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Más bien poco aporta el legislador canario al respecto. Se limita a remitir a lo ya establecido tanto en la normativa europea, como a la interna española⁴¹, como a establecer la posibilidad, que no obligación, de instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones ante el Tribunal comunitario⁴².

APLICACIÓN PROTOCOLO SOBRE EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

Aquí el legislador autonómico establece que el proceso de consulta debe referirse a los supuestos que afecten a sus competencias, al régimen económico fiscal o la condición de región ultraperiférica de Canarias⁴³. Nótese que en esta ocasión

³⁸ Artículo 159.1.- «La Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, aplica directamente el Derecho europeo a Canarias y lo transpone».

³⁹ Artículo 159.2.- «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia». Interesa resaltar que una enmienda del Grupo Socialista en el Congreso añadió a dicho artículo «de acuerdo con lo previsto en el artículo 69 de este Estatuto».

⁴⁰ Artículo 159.3.- «El gobierno de Canarias informará periódicamente al Gobierno del Estado de las disposiciones y resoluciones adoptadas dentro de las previsiones de los dos apartados anteriores».

⁴¹ Artículo 161.1.- «La participación del Gobierno de Canarias en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se llevará a cabo en los términos establecidos por la normativa que sea de aplicación».

⁴² Artículo 161.2.- «El Gobierno de Canarias puede instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas».

⁴³ Artículo 159.4.- «El Parlamento de Canarias debe ser consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas, en el marco



sí se contempla la posibilidad de que afecte a su ámbito competencial, y en cambio no se refiera directamente a su condición de región ultraperiférica.

RELACIONES DE COOPERACIÓN

Se estableció en el proyecto de reforma un Capítulo concreto (III) dedicado a la Cooperación al desarrollo. Se contempló el establecimiento de relaciones de colaboración con el Estado, así como con las demás Comunidades Autónomas, con sujeción a los principios de lealtad institucional, solidaridad, defensa del interés general y respeto competencial⁴⁴; así como reafirmando su colaboración a través de la Comisión Bilateral de Relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias⁴⁵.

3. RENOVACIÓN LIMITADA: ESTATUTO VALENCIANO

Durante el primer semestre del año 2006 se aprobó el nuevo Estatuto de reforma valenciano⁴⁶, el cual dedica el Título VI a hablar de las Relaciones con la Unión Europea, así como el Título VII a la acción exterior.

RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

– *Participación ascendente.*

El nuevo Estatuto de Autonomía valenciano establece que la Comunidad Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas⁴⁷.

del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el Derecho comunitario, en cuanto afecten a sus competencias, al régimen económico y fiscal o a la condición de región ultraperiférica de Canarias».

⁴⁴ Artículo 162.1.- «De conformidad con los principios de lealtad institucional, de solidaridad, de defensa del interés general y de respeto a sus respectivas competencias, la Comunidad Autónoma de Canarias establecerá relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades Autónomas».

⁴⁵ Artículo 162.2.- «La Comunidad Autónoma de Canarias participará en todos los órganos del Estado, así como en sus organismos públicos e instituciones, en los términos establecidos legalmente, pudiendo acordar el establecimiento de todos aquellos instrumentos de colaboración que estimen convenientes y canalizando la misma a través de la Comisión Bilateral de Relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias».

⁴⁶ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril de reforma de la LO 5/1982, de 1 de Julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 86 de 11.4.2006).

⁴⁷ Artículo 67.- Se modifica el Título VI y el artículo 61. El apartado 1 queda en la siguiente forma: «1.- La Comunidad Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas, como órgano administra-



Asimismo contempla la posibilidad de establecer una red de oficinas de promoción de negocios a través del Organismo de Promoción de la Comunitat Valenciana⁴⁸.

Establece que el President de la Generalitat será el representante de la Comunidad Valenciana en el Comité de Las Regiones⁴⁹.

Además, sin especificar a través de que órgano establece que la Comunidad Valenciana, en su condición de región de la Unión Europea, participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad⁵⁰. También contempla la posibilidad de que la Generalitat pueda formar parte y participar en organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional⁵¹, así como que una Ley establezca la creación de un organismo consultivo para Asuntos Europeos (Comité Valenciano para los Asuntos Europeos)⁵². Respecto a la participación, tanto interna como externa, en la formación de la posición española ante la Unión Europea, el legislador autonómico valenciano lo ventila en un epígrafe afirmando que la Comunidad Valenciana tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias, estableciendo, también, el derecho a ser oída cuando la competencia le afecte directa o indirectamente⁵³. Finalmente, el nuevo Estatuto valenciano contempla la posibilidad de participar en la Asociación Euromediterránea⁵⁴.

– *Participación descendente.*

En lo referente a la participación descendente dedica un epígrafe diciendo que ostentará la competencia exclusiva para desarrollar y ejecutar normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias⁵⁵.

tivo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea».

⁴⁸ Vid. Artículo 67.- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril que da nueva redacción al artículo 61.2 del Estatuto Valenciano.

⁴⁹ Vid. Artículo 67.- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril que da nueva redacción al artículo 61.3 letra c) del Estatuto Valenciano.

⁵⁰ Vid. Artículo 67.- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril que da nueva redacción al artículo 61.3 letra a) del Estatuto Valenciano.

⁵¹ Vid. Artículo 67.- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril que da nueva redacción al artículo 61.4 del Estatuto Valenciano.

⁵² Vid. Artículo 67.- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril que da nueva redacción al artículo 61.5 del Estatuto Valenciano.

⁵³ Vid. Artículo 67.- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril que da nueva redacción al artículo 61.3 letra b) del Estatuto Valenciano.

⁵⁴ Vid. Artículo 67.- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril que da nueva redacción al artículo 61.3 letra d) del Estatuto Valenciano.

⁵⁵ Vid. Artículo 67 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril que da nueva redacción al artículo 61.3 letra d) del Estatuto Valenciano.



4. RENOVACIÓN MAL COMPRENDIDA: ESTATUTO CATALÁN

No sería exagerado reconocer que Cataluña es una Comunidad Autónoma pionera en el conjunto del Estado español en materia de proyección exterior. Máxime cuando el nuevo Estatuto catalán de 2006 se ha convertido en pionero al establecer los preceptos que dan cobertura a la práctica desarrollada hasta el momento, e incluso abrir la puerta a futuros desarrollos en la medida en que el contexto jurídico interno, regional o internacional lo vayan permitiendo. Y todo ello a pesar de las modificaciones que sufrió la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, presentada por el Parlamento catalán⁵⁶, más por razones políticas que jurídicas, de ahí el título del encabezamiento. A pesar de que el nuevo Estatuto representa un salto cualitativo importante respecto a la práctica estatutaria en materia de relaciones exteriores autonómicas, también es cierto que, en buena parte, no hace sino recoger la práctica de la acción exterior llevada a cabo a lo largo de la historia del Estado de las Autonomías⁵⁷.

El eje principal del Capítulo II «*Relaciones de la Generalitat con la Unió Europea*»^{58,59} del Título V del Estatuto de Autonomía catalán de 2006 es el reconocimiento expreso del principio general de participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten bien a las competencias, bien a los intereses de Cataluña. No deja de sorprender que prácticamente todos los artículos de este Capítulo fuesen modificados en la Ponencia del Congreso de los Diputados. No se mantiene la redacción originaria de la propuesta del Parlamento catalán, salvo en algún párrafo aislado⁶⁰. El reconocimiento del principio de participación es el objeto del artículo 184 del Estatuto, reafirmandose así la pertenencia de éste al bloque de la constitucionalidad en su dimensión estatutaria. Este principio y la vocación de las instituciones catalanas a participar en los asuntos europeos se desarrolla en los artículos 185 a 192.

⁵⁶ Ver *BOCG* núm. 210-1 Serie B de 21.10.2005.

⁵⁷ De la misma opinión, entre otros, GARCÍA SEGURA, C., «L'acció exterior catalana envers l'Europe comunitaria», en MORATA, F. (coord.), *20 anys de Catalunya a la Unió Europea, 1986-2006*, Barcelona, Patronat Català Pro-Europa, 2006, pp. 19-30; o GARCÍA, Caterina, «Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Pamplona, núm. 22 (2006), *op. cit.*, pp. 23 a 52.

⁵⁸ Comprende desde el artículo 184 hasta el artículo 192. El artículo 193 fue suprimido en la reforma efectuada en las Cortes Generales.

⁵⁹ Para desmenuzar las principales aportaciones del nuevo estatuto catalán ha sido de gran utilidad el documento elabora por GARCÍA, Caterina, «Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Pamplona, núm. 22 (2006), *op. cit.*, pp. 42 a 50.

⁶⁰ Para darse cuenta de ello basta con confrontar el texto publicado en el *BOCG* núm. 210-14 Serie B de 22.03.2006 «Dictamen de la Comisión», con el publicado en el *BOCG* núm. 210-1 Serie B de 21.10.2005 «Propuesta del Parlamento catalán».

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 prevé la participación de la Generalitat de Cataluña en los tratados de revisión del derecho originario o constitutivo de la Unión, así como en la formación del derecho derivado a través de la colaboración con el estado español o de la participación directa en instituciones y organismos europeos.

– *La participación en el derecho originario.*

El artículo 185 prevé el derecho de la Generalitat de ser informada por parte del Gobierno de las iniciativas de revisión del derecho originario de la Unión, y de los procesos de suscripción y ratificación. También se prevé la formulación de observaciones que se estimen pertinentes por parte del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento catalán. En esta cuestión, la participación prevista de las instituciones catalanas es de baja intensidad, puesto que su influencia real depende de la atención que presten a estas observaciones las Cortes Generales y el Gobierno del Estado. No deja de ser significativo que se reconozca cierta participación en los procesos de celebración de tratados, sobre todo, en los casos en que la afectación a las competencias tanto de la Comunidad Autónoma como del Estado tiende a ser mayor por la propia dinámica de la integración⁶¹.

– *La participación en el derecho derivado.*

La participación en el derecho derivado puede canalizarse a través de la participación en la formación de las posiciones del Estado español en las instituciones de la Unión, o a través de la participación directa en éstas y en los órganos comunitarios.

1. La participación interna o indirecta:

Desde la adhesión de España a las Comunidades europeas, la participación de las autoridades catalanas en la formación de la voluntad española ante los

⁶¹ Se expresa el artículo 185 en los siguientes términos: «Participación en los Tratados de la Unión Europea».

- 1.- La Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen oportunas a tal efecto.
- 2.- El Gobierno del Estado puede incorporar representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados, en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat.





organismos comunitarios se ha articulado en torno al sistema multilateral de las conferencias sectoriales y a la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 parte de la existencia de este sistema que, por otra parte, no está habilitado para modificar substancialmente, pero introduce un componente de bilateralidad. Así parece reflejarse en el párrafo 2 del artículo 186⁶². Resulta especialmente importante en esta relación bilateral Generalitat-Estado la previsión del párrafo 3 del artículo 186⁶³, según la cual la posición de la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal en dos casos: a) si afecta a sus competencias exclusivas, y b) si de la propuesta o iniciativa europeas se pudieran derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. Esta disposición trasciende el contenido concreto de la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente del derecho de la Unión a través de las conferencias sectoriales, en lo esencial, previsto en el *Acuerdo de la CARCE sobre participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales de 30 de noviembre de 1994*⁶⁴, y se inspira en el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn alemana. Aun así, la bilateralidad no se da en igualdad de condiciones, ya que se reconoce la superioridad del Estado por lo que se refiere a esta cuestión en la Disposición adicional quinta⁶⁵, de la que se deriva que, aunque determinante, si el Gobierno del Estado no acoge la posición de la Generalitat éste no incurre en violación de una obligación jurídica, sino que debe motivarlo ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. La posición de la Generalitat en los casos previstos, por tanto, siendo determinante no es jurídicamente vinculante para el Estado. En los demás casos, la posición expresada por parte de la Generalitat debe ser escuchada por parte del Estado (artículo 186.3 final). Para asegurar que el gobierno catalán y su Parlamento puedan participar de forma efectiva en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, también se establece que éste está obligado a

⁶² Se expresa en los siguientes términos el artículo 186.2.- «La Generalitat debe participar de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan».

⁶³ Artículo 186.3.- «La posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. En los demás casos, dicha posición debe ser oída por el Estado.

⁶⁴ Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la CARCE sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, *BOE* 22.03.1995, núm. 69, pp. 9037-9039.

⁶⁵ Estatuto de Autonomía catalán 2006. Disposición Adicional Quinta: «Si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y este no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado».

informar a la Generalitat de forma completa y actualizada sobre las iniciativas y las propuestas presentadas. Así se recoge en el párrafo 4º del artículo 186⁶⁶.

2. La participación externa.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 consolida estatutariamente la participación directa de la Generalitat en instituciones y organismos europeos a través de las delegaciones españolas cuando deban tratarse asuntos de su competencia legislativa (artículo 187)⁶⁷. Esta participación, cuando se gestionen competencias exclusivas de la Generalitat, podrá suponer el ejercicio de la representación y la presidencia del Consejo de Ministros y de los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión, mediante acuerdo previo, y de conformidad con la normativa aplicable (artículo 187.2). El artículo 187 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, por otra parte, recoge y eleva a rango estatutario el principio de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos a través de las delegaciones españolas y de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER). La participación externa de la Generalitat ante la Unión Europea también puede articularse y apoyarse en el establecimiento de una delegación ante las instituciones europeas para la mejor defensa de sus intereses (artículo 192)⁶⁸. Finalmente, también se prevé que el Parlamento de Cataluña puede restablecer relaciones directas con el Parlamento europeo (artículo 187.4); y que participa en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en relación con las propuestas legislativas europeas si afectan competencias de la Generalitat (artículo 188)⁶⁹.

⁶⁶ Artículo 186.4.- «El Estado informará a la Generalitat de forma completa y actualizada sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la Unión Europea. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes sobre dichas iniciativas y propuestas».

⁶⁷ Artículo 187.- «Participación en instituciones y organismos europeos».

- 1.- La Generalitat participa en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia legislativa de la propia Generalitat y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión.
- 2.- La participación prevista en el apartado anterior, cuando se refiera a competencias exclusivas de la Generalitat permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, de acuerdo con la normativa aplicables.
- 3.- La Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea.
- 4.- El Parlamento puede establecer relaciones con el Parlamento Europeo en ámbitos de interés común.

⁶⁸ Artículo 192.- «La Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea».

⁶⁹ Artículo 188.- «Participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad».

El Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat.



El Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge expresamente la participación de las instituciones catalanas en la fase descendente del Derecho de la Unión en términos que ya habían sido reconocidos por parte del Tribunal Constitucional, potenciando la bilateralidad en situaciones concretas en que los mecanismos multi-laterales sean ineficaces, y recogiendo específicamente ciertos aspectos conflictivos. También se expresa la vocación de la Generalitat de participar directamente ante el Tribunal de Justicia hasta donde lo permita la normativa europea.

– *La participación interna.*

En el Capítulo II del Título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 se prevé la participación interna de la Generalitat en la aplicación y ejecución del Derecho en la Unión Europea, es decir, en la fase descendente, en los artículos 189 y 190. El párrafo 1 del artículo 189⁷⁰ del Estatuto recoge casi literalmente la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del poder de ejecución y aplicación del derecho de la Unión por parte de las Comunidades Autónomas. Se prevén expresamente tres situaciones específicas o supuestos algo problemáticos en la relación Generalitat-Estado por lo que se refiere a la ejecución y aplicación del Derecho de la Unión: la adopción de medidas que exceden el ámbito territorial de Cataluña; la ejecución en caso de normativa básica europea; y la gestión de fondos europeos.

1. La ejecución a través de medidas de alcance superior al territorio catalán.

Para cuando la ejecución del derecho de la Unión Europea requiera la adopción de medidas internas que exceden del territorio de Cataluña, el artículo 189.2⁷¹ del Estatuto de 2006 establece que si las Comunidades Autónomas competentes no las pueden adoptar con los mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat antes de adoptarlas. La Generalitat, en este caso, debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo. Esta solución, por la que la Generalitat se postula como partícipe en la ejecución de las normas de Derecho de la Unión que requieren medidas de ámbito superior a su territorio, es coherente con la idea de

⁷⁰ Artículo 189.1 «La Generalitat aplica y ejecuta el derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establece la Constitución y el presente Estatuto».

⁷¹ Artículo 189.2 «Si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las Comunidades Autónomas competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas. La Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas, o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo».



que, aunque la Administración Central es el interlocutor único de la Unión Europea en lo que toca al efectivo cumplimiento de las disposiciones comunitarias, ello no convierte al Estado en competente para ejecutar de forma subsidiaria y unilateralmente el Derecho de la Unión.

2. La ejecución de la normativa básica europea.

Se encuentra regulada en el párrafo tercero del artículo 189⁷² del Estatuto catalán en vigor.

3. La gestión de los fondos europeos.

La gestión de fondos europeos en materias de su competencia corresponde a la Generalitat de acuerdo con el artículo 190⁷³ del Estatuto.

– *La acción exterior ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

Aunque, en la actualidad, la normativa europea no contempla la legitimación activa de las entidades subestatales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el artículo 191⁷⁴ del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 recoge expresamente la vocación de la Generalitat de acceder al Tribunal en la medida en que lo permita en el futuro la normativa europea. Se establece no obstante, en el párrafo segundo del artículo 191⁷⁵, la potestad de la Generalitat de instar al Gobierno del Estado para que inicie acciones ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus legítimos intereses y competencias. En este caso, la Generalitat colaborará en la defensa jurídica. En caso de que el gobierno del Estado se negase a ejercer las acciones solicitadas, su negativa deberá ser motivada y comunicada inmediatamente a la Generalitat, según el párrafo tercero del artículo 191⁷⁶.

⁷² Artículo 189.3 «En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas».

⁷³ Artículo 190 «Corresponde a la Generalitat la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia en los términos previstos en el artículo 114 y 214».

⁷⁴ Artículo 191.1.- «La Generalitat tiene acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea».

⁷⁵ Artículo 191.2.- «El gobierno de la Generalitat puede instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Generalitat. La Generalitat colaborará en la defensa jurídica».

⁷⁶ Artículo 191.3.- «La negativa del Gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y se comunicará inmediatamente a la Generalitat».



5. LA CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA. LA PROPUESTA DE ESTATUTO POLÍTICO DE EUSKADI

No está de más recordar que el Estatuto de Autonomía del País Vasco vigente, denominado «Estatuto de Gernika», fue aprobado en 1979. Dicho estatuto preveía el procedimiento de su reforma en el artículo 46, y en cuanto a las disposiciones que en este Estatuto de Autonomía tienen que ver con la acción exterior autonómica, apenas se mencionan tres supuestos referidos a Tratados internacionales concluidos por el Estado: facultad de solicitar al Gobierno del Estado la celebración de un Tratado internacional en una materia de interés para el País Vasco como son las relaciones culturales, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera (artículo 6.5); facultad para ser informado sobre los Tratados y Convenios que afecten a materias de específico interés para el País Vasco (artículo 20.5); y facultad para ejecutar Tratados Internacionales y Convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a la competencia de Euskadi (artículo 20.3). Conviene a continuación decir que el 30 de diciembre de 2004 se aprobó por el Parlamento Vasco la propuesta del denominado Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, que estaba compuesto por 69 artículos, un preámbulo, siete títulos, una disposición adicional, una disposición transitoria y disposiciones finales⁷⁷. Posteriormente, el 1 de febrero de 2005 tuvo lugar un Pleno en el Congreso de los Diputados, dedicado monográficamente a tratar la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi. Como es sabido, fue rechazada con el siguiente resultado: de los 344 votos, 313 fueron en contra, 29 votos a favor y 2 abstenciones⁷⁸.

Procede a continuación hacer mención a las referencias más relevantes que figuraron en la frustrada propuesta respecto de la acción exterior en el ámbito europeo⁷⁹. Se incluye además, y especialmente, un título íntegro dedicado a la acción exterior y europea de la Comunidad de Euskadi, concretamente el Título VI «Del régimen de relación política con el ámbito europeo e internacional». Este título contiene 5 artículos —65, 66, 67, 68 y 69— referidos correlativamente a la Unión Europea. El contenido del artículo 65, referido al ámbito de la Unión Europea, no resulta novedoso en cuanto a su contenido para cualquiera que haya seguido los documentos y declaraciones de las organizaciones regionalistas en los últimos años. Fundamentalmente se refieren a la representación directa en los órganos e instituciones de la Unión Europea y la participación en los procesos de toma de decisiones en aquellos asuntos que afecten a las competencias vascas y «de conformidad con la

⁷⁷ Para más información confrontar el *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, VII Legislatura, núm. 180, de 3 de enero de 2005.

⁷⁸ El contenido de las intervenciones producidas en ese Pleno se pueden confrontar en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, núm. 65, Sesión plenaria núm. 60 celebrada el 1 de febrero de 2005, p. 3089 y ss.

⁷⁹ Para mayor información, cfr. DE CASTRO RUANO, José Luis, «La acción exterior vasca en la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi de 30 de diciembre de 2004», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Pamplona, núm. 22 (2006), pp. 3-22.

normativa comunitaria europea»⁸⁰, igualmente se contempla la participación en la programación y ejecución de los fondos comunitarios⁸¹, así como en la transposición de directivas comunitarias también en el ámbito de sus competencias⁸². Otras cuestiones dependen estrictamente de la voluntad del Estado a expensas de la evolución de la normativa comunitaria, como la cuestión de la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y su inclusión en el articulado, invocando la obligación de que el Estado garantice el acceso de las instituciones vascas al citado Tribunal⁸³, o la creación de una circunscripción electoral vasca para las elecciones al Parlamento Europeo⁸⁴. El artículo 66 en su apartado primero proclama de manera general la voluntad de las instituciones vascas de promover la cooperación transfronteriza e interregional en el ámbito de la Unión Europea⁸⁵, para seguidamente proponer la creación de una eurorregión vasca⁸⁶. Cuestión en absoluto desorbitada, pues es ésta una práctica bastante frecuente en el ámbito de la Unión Europea y que ha sido ya experimentada incluso en el Estado español⁸⁷. El artículo 67 referente a la representación exterior incluye a su vez cuatro apartados. El primero se refiere a la posibilidad de «suscribir acuerdos, convenios y protocolos con instituciones y organismos internacionales en los ámbitos de su propia competencia» para la defensa

⁸⁰ Artículo 65.2.- «De conformidad con la normativa comunitaria europea, la Comunidad de Euskadi dispondrá de representación directa en los órganos de la Unión Europea. A tal efecto, el Gobierno español habilitará los cauces precisos para posibilitar la participación activa del Gobierno Vasco en los diferentes procedimientos de toma de decisiones de las instituciones comunitarias en aquellos asuntos que afecten a sus competencias. Asimismo, los representantes de las instituciones vascas formarán parte de las delegaciones del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en todos aquellos asuntos que afecten al contenido de las políticas públicas que les son exclusivas».

⁸¹ Artículo 65.3.- «El Gobierno vasco y el Gobierno español arbitrarán los sistemas de coordinación precisos que garanticen la participación efectiva de la Comunidad de Euskadi en la elaboración, programación, distribución y ejecución de los diferentes fondos comunitarios».

⁸² Artículo 65.4.- «Corresponderá a las instituciones vascas la transposición de las directivas comunitarias en el ámbito de sus competencias».

⁸³ Artículo 65.5.- «El Estado garantizará el acceso de las instituciones vascas al Tribunal Europeo de Justicia en tanto en cuanto no se encuentre previsto su acceso directo en la normativa europea».

⁸⁴ Artículo 65.6.- «La Comunidad de Euskadi constituirá una circunscripción electoral única en el ámbito de las elecciones al Parlamento Europeo».

⁸⁵ Artículo 66.1.- «Las instituciones vascas, en aplicación del principio de subsidiariedad, promoverán la cooperación transfronteriza e interregional en el ámbito de la Unión Europea, como instrumento básico para la construcción de una Europa basada en los principios democráticos sociales y federativos, en la que el reconocimiento de la ciudadanía que conforma sus diferentes pueblos y colectividades regionales constituye un factor de enriquecimiento cultural y de profundización democrática».

⁸⁶ Artículo 66.2.- «La Comunidad de Euskadi impulsará la creación de una eurorregión en el ámbito de la Unión Europea que comprenda a todos los territorios históricos que constituyen Euskal Herria y, en su caso, a otras regiones próximas con las que mantenga vínculos históricos, sociales, económicos y culturales de singular importancia».

⁸⁷ En el año 2004, a iniciativa de Cataluña se creó la Eurorregión Pirenaico-Mediterránea, que incluye además a Aragón, Baleares, Languedoc-Rousillon y Midi-Pyrénées, quedando abierta además a la incorporación de la Comunidad Valenciana y Andorra.



y la promoción de los intereses de los ciudadanos vascos. Para todo ello, establece en el segundo apartado que contarán con los recursos necesarios, incluyendo «la creación de delegaciones y oficinas de representación en el exterior, cuyo estatuto será regulado por el Parlamento vasco». El apartado tercero de este artículo alude a la posibilidad de contar con «presencia directa en aquellas organizaciones internacionales cuya propia regulación de acceso y participación así lo permita, y en especial en los relacionados con la lengua, la cultura, la paz, la defensa de los derechos humanos y la cooperación, el desarrollo sostenible y el medio ambiente». El último apartado del artículo 67 atañe a los centros vascos en el exterior o «euskal etxeak», para los que se pretende un reconocimiento oficial que les convierta en el «instrumento esencial para el mantenimiento de los vínculos de la Comunidad de Euskadi con los miembros de las comunidades vascas en el exterior, así como para el desarrollo y fomento de las relaciones comerciales, culturales, políticas e institucionales con los países en los que se ubican». El artículo 68.3 establece que «La Comunidad de Euskadi ejecutará los tratados y convenios internacionales en todo lo que afecte a sus atribuciones y competencias», redacción que es prácticamente semejante a la del actual Estatuto de Gernika en su artículo 20, apartado 3.

6. EL DISCRETO Y NADA AMBICIOSO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN⁸⁸

El nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León nace con la aprobación de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre⁸⁹, por el que se reforma por tercera vez el inicialmente aprobado en el año 1983. El título IV del nuevo Estatuto se dedica a las «Relaciones Institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León», el cual se encuentra dividido a su vez en tres capítulos, dedicando el segundo de ellos a las relaciones con la Unión Europea, y el tercero a la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Y hablando del nuevo Estatuto de Autonomía castellano-leonés, conviene definirlo al igual que el profesor HERRERO DE LA FUENTE⁹⁰ de «*netamente conservador, prudente y confiado*». Alude este autor a la frecuente repetición de expresiones genéricas como «en los términos establecidos por las legislaciones europea y estatal», o «según lo determine la legislación aplicable», o «en el marco de la legislación vigente». Impregnado, sin duda, al contrario que este joven doctor⁹¹, de la prudencia y de la medida, opina que este Estatuto de Autonomía no va a marcar

⁸⁸ El profesor HERRERO DE LA FUENTE lo califica así, cfr. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto y CORRAL SUÁREZ, Margarita M., «La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León», en GARCÍA PÉREZ, Rafael, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Editorial Tecnos, 2009, *op. cit.*, p. 109 *in fine*.

⁸⁹ BOE núm. 288 de 01.12.2007.

⁹⁰ HERRERO DE LA FUENTE, A., «La acción exterior...» *op. cit.*, p. 132.

⁹¹ El apresuramiento y la excesiva ideologización de este doctor le lleva a seguir la opinión de la profesora MANGAS MARTÍN, que afirma que el Estatuto de Castilla y León está «redactado a la

un hito en la historia de la autonomía regional. El Capítulo II, titulado «Relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado», abarca los artículos 61 a 66 en el nuevo Estatuto.

DISPOSICIÓN GENERAL: DERECHO A INFORMACIÓN Y A SER OÍDA

Comienza dicho capítulo con una disposición general, artículo 61, en la que se regula el derecho a ser informada y escuchada en aquellos asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a sus competencias o intereses. También se refiere de una forma genérica al derecho de participación, eso sí, en los términos que se establezcan en las legislaciones europea y estatal.

PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO NORMATIVO

El artículo 62 del nuevo Estatuto de Autonomía se dedica a desarrollar la cuestión de la participación ascendente (formación voluntad del Estado), así como la descendente (aplicación y desarrollo del Derecho comunitario). También se dedica a la participación de las Cortes de Castilla y León en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁹².

REPRESENTACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

En los artículos 63 y 64 del nuevo Estatuto de Autonomía se regulan dos cuestiones diferentes: por un lado, la presencia de Castilla y León ante las instituciones y órganos comunitarios, incluido el Comité de las Regiones; y, por el otro, la representación castellano-leonesa en la Delegación Permanente española ante la Unión Europea.

El primer apartado del artículo 63 viene a recoger en el Estatuto la denominada presencia regional en las formaciones del Consejo, en sus grupos de trabajo, en los Comités de la Comisión, así como en el Comité de Representantes Permanentes; y en la representación Permanente de España ante la Unión Europea⁹³.

baja», o que lleva «decenas de años de retraso». *Apud.*, HERRERO DE LA FUENTE, A., «La acción...», *op. cit.*, p. 140.

⁹² El Tratado de Lisboa que incorpora un nuevo Tratado de la Unión Europea mantiene el contenido del artículo 1-11 de la extinta Constitución Europea que otorgó carta de naturaleza a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. También se ha mantenido el Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁹³ Respecto al Consejo, hay que tener en cuenta el Acuerdo adoptado en la CARCE el 9 de diciembre de 2004.



El segundo apartado del artículo 63 se refiere a la participación de Castilla y León en el Comité de las Regiones.

Y finalmente el artículo 64, «Delegación Permanente ante la Unión Europea», se dedica a desarrollar algo que desde hace más de 10 años se viene realizando por todas las Comunidades Autónomas mediante el establecimiento de oficinas regionales en Bruselas.

PARTICIPACIÓN ANTE EL TJCE

Esta cuestión se regula en el artículo 65 titulado de forma original «Acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», el cual deja entrever⁹⁴ que el legislador es consciente de que esta cuestión no está ni mucho menos finiquitada o cerrada, ya que el escaso margen de maniobra de los entes regionales, a buen seguro, se verá modificado en el futuro, respecto por lo menos a las regiones con competencias legislativas.

RELACIONES CON OTRAS REGIONES EUROPEAS

Finalmente, el artículo 66 se refiere a las relaciones con otros entes regionales europeos, debiéndose entender, por su literalidad, de aplicación, también, a aquellas regiones de Europa que aún no pertenezcan a la Unión Europea. Pues bien, sobre esta cuestión se ha referido el profesor HERRERO DE LA FUENTE resaltando que en realidad dicho artículo debió haberse limitado a las regiones pertenecientes a la Unión Europea, habida cuenta de que la cooperación internacional en el nivel regional constituye un medio de acción exterior, debiéndose, por ello, ubicar en el Capítulo III, concretamente, en su artículo 67. Conviene destacar de este precepto, también, su punto segundo, que se refiere a las relaciones de vecindad con aquellas regiones de Portugal a las que les une una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental. Esta afirmación resulta pertinente, entre otras cosas, para resaltar que se podrá dar el caso de que no exista esa especial vinculación con todas las regiones portuguesas⁹⁵. Lo que no resulta tan acertado, y en el mismo sentido que HERRERO DE LA FUENTE⁹⁶, es que la cuestión de la relación de vecindad con algunas regiones portuguesas esté regulado en el artículo 67.2 del nuevo estatuto, ya que hubiese sido mejor dedicarle una mención especial dentro del Capítulo II referido a la acción exterior. Es más, afirma este autor⁹⁷ que habría sido más interesante haber

⁹⁴ De ahí la mención final «en los términos que establezca la legislación aplicable».

⁹⁵ Se cita a modo de ejemplo el caso de Azores y Madeira, que en todo caso tendrá especial vinculación con Canarias y con el concepto de «Región Ultraperiférica».

⁹⁶ HERRERO DE LA FUENTE, A., «Acción exterior...», *op. cit.*, p. 140.

⁹⁷ *Ibidem...*, *op. cit.*, p. 140. Afirma el profesor HERRERO que desde la perspectiva comunitaria, la cooperación con regiones pertenecientes a la Unión —política regional/cohesión económica, social y territorial— sólo constituye el ámbito de una de las muchas políticas de la Comunidad

introducido en el nuevo Estatuto un precepto específico dedicado a la gestión de fondos europeos⁹⁸, al igual que se hizo en los nuevos Estatutos catalán y andaluz.

7. OTRAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Finalmente, otras reformas estatutarias han surgido en las Comunidades Autónomas de Baleares⁹⁹ y Aragón¹⁰⁰.

A. Baleares.

A juicio de JANER TORRENS¹⁰¹, uno de los aspectos más destacados del nuevo Estatuto de Autonomía de Baleares es el reconocimiento de su competencia para llevar a cabo actuaciones con una clara proyección exterior. Así, dentro del título VII relativo a las «relaciones internacionales», están ubicados los Capítulos I «Acción exterior» (artículos 101 a 105), y el Capítulo II, dedicado a las «Relaciones con la Unión Europea» (artículos 106 a 113). Resalta asimismo este autor¹⁰² la distinción seguida por el nuevo Estatuto de Autonomía balear entre la acción exterior y las relaciones con la Unión Europea, así como los aspectos más críticos del nuevo Estatuto: los relativos a la propia sistemática del texto, así como a la redacción de los encabezamientos de los distintos artículos y a su propio contenido. Respecto a la sistemática se resalta que la regulación de los fondos europeos debió incluirse en el capítulo dedicado a las relaciones con la Unión Europea, y no en el dedicado a las relaciones con el Estado. En lo referente a la redacción de los encabezamientos afirma que podrían haber sido redactados de forma más precisa y coherente. Y en lo referido al contenido de los mismos, denuncia la poca claridad y precisión de algunos de ellos, llamando la atención de que no se haga ninguna referencia a un mínimo control por parte del Parlamento autonómico de esa nueva dimensión internacional de la Comunidad Autónoma balear.

Europea que afectan a Castilla León —política agraria, de protección al medio ambiente— y que no son mencionadas en el Capítulo II.

⁹⁸ Se remite a lo expuesto en el apartado dedicado en este trabajo de investigación a los Estatutos de Cataluña y Andalucía.

⁹⁹ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. (BOE núm. 52, 1.3.2007).

¹⁰⁰ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, 23 abril 2007).

¹⁰¹ Joan David JANER TORRENS es profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de las Islas Baleares. Vid. JANER TORRENS, Joan David, «La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el nuevo Estatuto de Autonomía», en GARCÍA PÉREZ, Rafael (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid, 2009, *op. cit.*, p. 286

¹⁰² JANER TORRENS, J.D., «La acción exterior...», *op. cit.*, pp. 317 y 318.



Nos centraremos en este apartado al Capítulo II dedicado a las relaciones de las Islas Baleares con la Unión Europea.

DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA

El artículo 106 reconoce el derecho de la Comunidad balear a participar en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a sus competencias e intereses en los términos que establezca la legislación vigente, es decir, respetando lo que disponga la Constitución española (fundamentalmente artículos 93 y 149.1.3), el propio Estatuto de Autonomía y la legislación estatal que exista sobre la materia. A juicio de JANER TORRENS¹⁰³, hubiese sido más correcto que este artículo llevase por título «Disposiciones Generales» y no «Unión Europea».

REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

El nuevo artículo 107 reconoce de forma concreta el derecho de la Comunidad Autónoma balear de crear delegaciones y oficinas de representación ante la Unión Europea con el objetivo de promover y defender sus competencias e intereses. A pesar de que este artículo no hace más que reconocer una realidad que ya existía con anterioridad, es lo cierto que constituye una novedad destacable al regular expresamente tal derecho.

En opinión de JANER TORRENS¹⁰⁴, los términos en los que está redactado el artículo 107 no son los más adecuados al señalarse que la delegación u oficina tendrá por objeto «mejorar el ejercicio de sus competencias». Matiza el autor que la oficina no ha de servir para mejorar el ejercicio de las competencias autonómicas, sino simplemente para defender sus intereses ante la Unión Europea.

DERECHO DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN FORMACIÓN DERECHO ORIGINARIO

Esta cuestión se regula en el nuevo artículo 108, el cual reconoce el derecho de la Comunidad balear a ser informada sobre cualquier modificación o reforma del Derecho Comunitario originario, siendo posible, asimismo, si lo permiten los mecanismos multilaterales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que una delegación balear se integre en la delegación española que participe en la conferencia intergubernamental convocada para reformar el Derecho originario.

Por tanto, este artículo regula dos cuestiones: en primer lugar, la relativa al derecho a ser informada de las negociaciones relativas a las modificaciones y revisiones

¹⁰³ JANER TORRENS, J.D., «La acción exterior...», *op. cit.*, p. 301.

¹⁰⁴ JANER TORRENS, J.D., «La acción exterior...», *op. cit.*, p. 305.

de los tratados fundacionales de la Unión Europea y de las Comunidades Europeas (en la actualidad tratado de funcionamiento); y en segundo lugar, el derecho a participar en la delegación del Estado en la conferencia intergubernamental convocada para proceder a la reforma de dichos tratados.

PARTICIPACIÓN EN LA FASE DESCENDENTE

El nuevo artículo 109 reconoce, en primer lugar, la potestad de la Comunidad Balear para desarrollar y ejecutar el Derecho Comunitario en el marco de sus competencias. En este sentido, cuando la norma derecho comunitario derivado que se tenga que desarrollar o ejecutar afecte a materias de titularidad autonómica, corresponderá a la administración autonómica adoptar, según el caso, leyes o normas reglamentarias con el objeto de dar cumplimiento a las obligaciones que se deriven. Asimismo, el artículo 109 señala que en aquellos casos en que sea necesario que la transposición de la norma comunitaria se lleve a cabo a través de normativa estatal al afectar materias que, si bien son de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, trascienden el ámbito territorial balear, o su ámbito competencial, el Estado deberá consultar a la Comunidad Autónoma en el marco de los mecanismos internos de coordinación previsto en una ley estatal, es decir los existentes en el marco de la CARCE.

DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD ESTATAL (FASE ASCENDENTE)

El artículo 110 se encarga de regular el derecho de participación en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea. En aquellos casos en que se traten materias que afecten al conjunto de las Comunidades Autónomas, la participación autonómica en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea se llevará a cabo en el seno de las conferencias multilaterales existentes, es decir, de la CARCE. Si se trata de una cuestión que afecta de forma exclusiva a la Comunidad Autónoma, la participación se hará de forma bilateral entre el Estado y Baleares. Asimismo, el artículo 110 señala que el Estado no sólo deberá tener en cuenta la posición alcanzada tanto de forma bilateral como multilateral con Baleares en las negociaciones que se lleven a cabo con la Unión Europea, sino que también deberá informar a esta Comunidad Autónoma sobre la marcha de las negociaciones con las instituciones comunitarias. Lo que no dispone el artículo 110 es que el Estado tenga la obligación de tener en cuenta la posición expresada por Baleares, ya que el mismo sólo señala que la posición defendida por las Comunidades Autónomas «deberá» tenerse especialmente en cuenta para la formación de la voluntad del Estado. A juicio de JANER TORRENS¹⁰⁵, en todo caso introduce aspectos novedosos

¹⁰⁵ JANER TORRENS, J.D., «La acción exterior...», *op. cit.*, p. 31.



y destacables, cuyo éxito dependerá en buena medida del correcto funcionamiento de los mecanismos de cooperación Estado-Comunidades Autónomas.

REPRESENTACIÓN BALEAR EN LA DELEGACIÓN ESPAÑOLA ANTE LA UNIÓN EUROPEA

El artículo 111 regula una realidad existente con anterioridad a su aprobación, y acentuada tras los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 en el seno de la CARCE, con la novedad de que también ofrece la posibilidad de que en aquellos casos en que se hayan de tratar materias que afecten específicamente a la Comunidad Balear, ésta podrá acordar con el Estado su participación en la delegación al margen de las otras Comunidades Autónomas.

PARTICIPACIÓN EN EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El Parlamento regional balear y, después, las Cortes Generales establecieron en el artículo 112 la posibilidad, que no obligación, de que las Cortes Generales consulten al Parlamento balear en aras del respeto al principio de subsidiariedad. Esa previsión tendrá una aplicación real en el futuro, al haberse ratificado el Tratado de Lisboa.

PARTICIPACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA COMUNITARIOS

Finalmente, el nuevo artículo 113 se refiere a la participación de la Comunidad Autónoma balear en los procedimientos que se planteen ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Nada nuevo aporta este artículo, ya que condiciona dicha participación a lo que establezca en el Derecho comunitario y en la legislación del Estado. Según JANER TORRENS¹⁰⁶, el título de este artículo debió haber sido, al igual que en el nuevo Estatuto de Castilla y León, el de «Acciones ante el Tribunal de Justicia».

B. Aragón

Aragón dedica en la última reforma de su Estatuto de Autonomía¹⁰⁷, dentro de su Título VII «Cooperación institucional y acción exterior, el Capítulo III «Relaciones con la Unión Europea», a regular la materia objeto de desarrollo en este apartado. Dicho capítulo abarca, asimismo, los artículos 92 a 95.

¹⁰⁶ JANER TORRENS, J.D., «La acción exterior...», *op. cit.*, p. 314.

¹⁰⁷ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, 23 abril 2007).

El apartado primero del nuevo artículo 92.1 establece de forma genérica el derecho de la Comunidad aragonesa a participar en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Aragón. Es interesante la ampliación del derecho de participación no sólo a las competencias que tenga Aragón sobre una materia, sino a aquellas materias o asuntos en que entren en juego los intereses regionales de la comunidad aragonesa. El segundo apartado del artículo 92 se refiere al establecimiento de una Delegación Permanente, es decir, las llamadas oficinas regionales en Bruselas. Como es sabido, nada nuevo aporta dicho precepto, eso sí, es de agradecer que se contemple expresamente tal derecho.

PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN

A mi juicio, el artículo 93 desarrolla cuestiones que exceden de su regulación en un único precepto, y lo correcto hubiese sido que por lo menos se dedicara un precepto único a desarrollar la denominada participación ascendente en su nivel interno, y otro a hacer lo propio respecto a la participación en la denominada fase descendente. Del mismo se echa en falta que se dedicara algún precepto a desarrollar la gestión de los fondos europeos, y finalmente, una mención individualizada de la participación de la Asamblea legislativa autonómica en defensa del principio de subsidiariedad.

El primer apartado del artículo 93 se refiere a la posición estatal ante la Unión Europea, en especial ante el Consejo de Ministros, y no hace otra cosa que trasladar al ámbito estatutario la práctica que se viene desarrollando desde hace algún tiempo en el seno de la CARCE. El segundo apartado del artículo 93 se refiere a la aplicación y desarrollo del Derecho derivado comunitario. Como aspecto novedoso podría citarse la mención que se hace en el inciso final del apartado que establece que *«la existencia de norma europea no modifica la distribución interna competencial que establece la Constitución y el presente Estatuto»*. Finalmente, el apartado tercero del artículo 93 se refiere a la participación de la Asamblea legislativa aragonesa en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que afecten a competencias de esta Comunidad Autónoma.

PARTICIPACIÓN EN INSTITUCIONES Y ORGANISMOS EUROPEOS

El artículo 94 del nuevo Estatuto de autonomía aragonés permite la participación de forma directa o mediante procedimientos multilaterales en los órganos e instituciones de la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los grupos de trabajo y Comités del Consejo, así como ante la Comisión, de acuerdo con la legislación estatal, es decir, conforme a los acuerdos adoptados en la CARCE. Nada nuevo aporta este artículo.



Finalmente, el artículo 95 del nuevo Estatuto aragonés se dedica a la participación de la Comunidad aragonesa en los Tribunales de Justicia comunitarios, remitiendo en su primer epígrafe a lo que establezca la normativa europea, acaso porque el legislador intuye que en el futuro se facilitará por vía del Derecho comunitario una regulación más beneficiosa para las denominadas regiones con competencias legislativas, pasando por una ampliación de supuestos de legitimación activa y por el establecimiento de unos requisitos menos rígidos que en la actualidad. Consciente también el legislador de la realidad actual en su epígrafe segundo se refiere a la posibilidad de instar al Gobierno de España que accione en defensa de los intereses y competencias de la Comunidad Autónoma, cuestiones éstas que han sido objeto de sendos acuerdos en la CARCE.

Recibido: 05-11-2012. Aceptado: 05-02-2013.

