

«El presente Estatuto sitúa a Aragón en el lugar que, como nacionalidad histórica, le corresponde dentro de España y, a través de ella, su pertenencia a la Unión Europea»

(*Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Aragón, Ley Orgánica 5/2007, BOE nº 97, de 23 de abril*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. TEXTO Y CONTEXTO DEL ESTATUTO REFORMADO. A) *La tensa espera: una mirada a los Estatutos «de segunda generación»*. B) *Reflejo de una práctica consolidada en el texto reformado*.—3. MECANISMOS INTERNOS DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ARAGONESA EN LA CONFORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO ANTE LAS INSTANCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA (UE). A) *El derecho de participación en los asuntos relacionados con la UE*. B) *La participación de las Cortes Generales y las Cortes de Aragón en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*.—4. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UE. A) *El derecho a participar en la posición negociadora del Estado ante la UE: el Consejo y la Comisión*. B) *La delegación de la Comunidad Autónoma Aragonesa ante la UE*. C) *El acceso al Tribunal de Justicia de la UE*.—5. LA EXISTENCIA DE UNA PRÁCTICA DENTRO PERO FUERA DE LAS PREVISIONES ESTATUTARIAS DE RELACIONES CON LA UE.—6. EJECUCIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO DE LA UE: HACIA UN MARCO NORMATIVO DE ARMONIZACIÓN.—7. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

En una sociedad crecientemente interdependiente, las regiones⁽¹⁾ buscan mayor protagonismo en la escena internacional compitiendo entre ellas para atraer inversiones y ofreciendo sus mercados a agentes económicos. En la Europa de los 27 y en un contexto dominado por la eficiencia, estos entes subestatales se ven forzados a actuar activamente, esto es, con una estrategia sólida y con los medios administrativos adaptados a las necesidades para reforzarse ante los nuevos retos globales. Estos elementos de carácter económico junto a otros históricos y políticos vinculados a la búsqueda de una identidad (J. TUDELA ARANDA, 2008), o a la legitimación de Gobiernos regionales han facilitado, sin duda, el desarro-

(*) Mi agradecimiento por la información facilitada a M^a José Ponce, Esperanza Puertas, Elías Maza, y Xavier de Pedro. Asimismo, quiero expresar mi especial agradecimiento por sus valoraciones críticas a Ana Luño Muniesa.

(1) En este estudio se utilizará indistintamente tanto el término región como comunidad autónoma. En ambos casos se entiende que se trata de la entidad política, administrativa y territorial entre el nivel estatal y el nivel local (P. PÉREZ TREMPES, 1998).

llo de la acción exterior de las comunidades autónomas, en el lenguaje de los politólogos, *paradiplomacia* o *diplomacia subestatal* (F. ALDECOA LUZÁRRAGA y M. KEATING, 2000). Esa enorme práctica jurídico-administrativa e institucional de la acción exterior de las comunidades autónomas y, en particular, la articulación de la participación autonómica en la toma de decisiones de la Unión Europea (en adelante, UE) requerían de un reflejo jurídico en los Estatutos de Autonomía. Con las reformas estatutarias emprendidas a partir de 2005, vienen a colmarse ciertos vacíos jurídicos al reconocerse la participación autonómica en el proceso de formación del derecho de la UE y a sentar las bases de nuevos desarrollos en la materia.

En la década de los ochenta y noventa, asistimos a una proliferación de estudios a propósito de la participación de las comunidades autónomas en las instituciones comunitarias. Así, y por ejemplo, los trabajos de destacados expertos introdujeron elementos novedosos en el tratamiento del tema (B. HOCKING, 1993; I. D. DUCHACEK, 1990; M. KEATING, 1998; M. PÉREZ GONZÁLEZ, 1994). Unos años después, el interés por estas cuestiones pareció desplazarse del centro de atención de la comunidad científica. Esta problemática volvió a ocupar hojas y hojas de revistas especializadas y libros cuando en 2004 se planteó la posible reforma del marco constitucional español, y comenzaron las modificaciones de los textos de los Estatutos de Autonomía, los llamados Estatutos de «nueva generación» (Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Aragón). En paralelo, floreció el debate en torno a la constitucionalización de la UE a propósito de la «lluvia de ideas» que provocó el fallido Tratado que establecía una Constitución para Europa (F. GARCÍA PÉREZ, 2009). El interés por las relaciones internacionales de las comunidades autónomas se proyecta, hoy en día, sobre todo para estudiar el alcance de las reformas, y denunciar los límites, si ha lugar, de los instrumentos y mecanismos existentes para articular las relaciones con la UE.

El análisis de la «acción exterior» de las comunidades autónomas no es un ejercicio fácil dado que la actividad internacional de estos entes subestatales se basa en un marco jurídico distinto al de la política exterior estatal (C. GARCÍA SEGURA, 1996). Durante décadas, e incluso en la actualidad, existe una asimetría competencial entre las distintas comunidades autónomas españolas resultado de la peculiar descentralización política-administrativa prevista en la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE). Estas diferencias tuvieron efectos en las actividades exteriores ya que decisiones de los órganos comunitarios afectaron de forma diferente en el marco competencial de los comunidades autónomas. A su vez, elementos culturales y étnicos fueron determinantes en la definición de las estrategias exteriores regionales. En la actualidad existe un alto grado de institucionalización de la acción exterior tanto en los organigramas de las ejecutivas regionales como en su presencia ante las instituciones de la UE, o en la participación directa en órganos comunitarios

y no comunitarios. Sin duda, la llamada «acción exterior» de las comunidades autónomas y, en particular, las relaciones con la UE constituyen un rico laboratorio de pruebas al abrirse nuevos mecanismos de participación de los entes subestatales en los órganos e instituciones de la UE.

El objeto del estudio propuesto trata de analizar siguiendo el método inductivo el alcance de los artículos del Estatuto de Autonomía aragonés y, en especial, los límites de los mecanismos internos y mecanismos de participación directa de la Comunidad Autónoma Aragonesa (en adelante, CAA) en la formación de la voluntad estatal ante la UE. El estudio se articula sobre cinco ejes; el primero se centra en el análisis de las principales novedades introducidas por los Estatutos reformados en materia de relaciones con la UE. Para ello, se recurre al método del derecho comparado para apreciar, de un lado, las concomitancias con el resto de Estatutos reformados y, de otro, las carencias, de ser el caso, que presenta el Estatuto aragonés reformado. En este marco, hay que plantearse si era realmente necesaria una reforma de los Estatutos o si a resultas de la oportunidad política se pretendían introducir cambios de gran calado generando tensiones entre las comunidades autónomas, y entre ellas y el Gobierno central.

Un segundo eje se centra en la descripción y práctica seguida por la CAA en la articulación de la participación *interna* en la conformación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias. En este apartado, se analiza el derecho de participación interna en los asuntos relacionados con la UE, así como los mecanismos internos de participación en la conformación de la voluntad del Estado ante los órganos e instituciones de la UE. La práctica aragonesa, en esta materia concreta, es más proclive a respetar el marco multilateral que los cauces bilaterales, claro está, sin renunciar a estos últimos. Ello se refleja tanto en la participación en las Conferencias Sectoriales como en el papel que puedan jugar las Cortes Aragonesas, al amparo de las Cortes Generales, en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Junto a esta vía, hay que sumar el cauce bilateral con la recién creada Subcomisión bilateral de asuntos europeos y acción exterior en el marco de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado.

El tercero gira en torno a la participación *externa* y directa en la formación de la voluntad española ante las instituciones y órganos de la UE. Se parte de la compleja y nada fácil articulación del derecho de la CAA a participar en la posición negociadora del Estado ante el Consejo de la Unión Europea (en adelante, Consejo), y la Comisión. A ello se suma, el derecho de acceso al Tribunal de Justicia de la UE, y la labor de la oficina de representación aragonesa en Bruselas.

En una cuarta sección se denuncian ciertos vacíos estatutarios en el articulado relativo a las relaciones con la UE. Así, no se incluye expresamente en el Capítulo III del Título VII del Estatuto, artículos 92 a 95,

titulado «Relaciones con la UE», ni la gestión de los fondos europeos, ni la participación en la posible reforma de los tratados originarios de la UE, ni las relaciones con los órganos regionales europeos, en particular con el Comité de las Regiones, ni las relaciones con las regiones europeas en el marco de la UE. Se trata de competencias recogidas dentro del Estatuto pero fuera del articulado propio de relaciones con la UE. En otras palabras, quedan recogidos en otros artículos del Estatuto o están implícitamente presentes en el espíritu del Estatuto

No se puede, claro está, cerrar el estudio sin dedicar unas líneas a la *fase descendente* del proceso de formación de la voluntad comunitaria por resultar menos polémica y problemática. Más, con todo, hay que tener en cuenta los efectos de la ejecución de la normativa comunitaria en la CAA en función de las competencias exclusivas o compartidas. El estudio concluye con una serie de reflexiones acerca de los vacíos y también logros del recién reformado Estatuto, no sin denunciar que se trata de una reforma inconclusa.

2. Texto y contexto del Estatuto reformado

A) LA TENSA ESPERA: UNA MIRADA A LOS ESTATUTOS «DE SEGUNDA GENERACIÓN»

A partir de 2005, se inició el proceso de reforma de los textos de los Estatutos de Autonomía de ciertas comunidades autónomas [caso de la Comunidad Valenciana(2), Cataluña(3), Islas Baleares(4), Andalucía(5), Aragón(6), Castilla y León(7)], al margen de aquellas otras cuyas reformas discurren a un ritmo más lento [caso de Castilla-La Mancha o Extremadura(8)]. En todos ellos se han cubierto los vacíos jurídicos existentes ante una práctica clara y consolidada en este ámbito mostrando, así, la importancia que las relaciones con la UE tienen para las comunidades autónomas. En efecto, en los Estatutos reformados «de nueva generación» existe un elemento común a todos ellos como es la pretensión de autoafirmación europea. Esta perspectiva es, a pesar de su aparente inocuidad o incluso del exceso de retórica que a primera vista encierra, la que mayor efecto transformador tiene al vincular la propia

(2) Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (*BOE* nº 86, de 11 de abril).

(3) Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*BOE* nº 172, de 20 de julio).

(4) Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (*BOE* nº 52, de 1 de marzo).

(5) Ley Orgánica 2/2007, de 19 de

marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (*BOE*, nº 68, de 20 de marzo).

(6) Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (*BOE* nº 97, de 23 de abril).

(7) Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (*BOE* nº 288, de 1 de diciembre).

(8) Información sobre los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía en <http://www.map.es>

dinámica de la integración europea con la descentralización política de España (D. ORDOÑEZ SOLÍS, 2007, pp. 75-76).

El inicio de este proceso coincidió con el cambio de gobierno en abril de 2004, momento en el que se desencadenó un intenso debate sobre el modelo territorial del Estado que lógicamente incluyó la mejora de la posición de las comunidades autónomas en las cuestiones europeas. En este contexto, se abrió un más amplio discurso sobre la reforma de la CE en una serie de cuestiones concretas, entre las que cabe mencionar el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía. Las negociaciones políticas y la posterior tramitación legal del Estatuto aragonés se desarrollaron en un clima de consenso. Ello se explica porque el texto del Estatuto aragonés es posibilista y circunscrito a la CE. La acción exterior de Aragón no ha tenido como uno de sus objetivos la afirmación, en la escena internacional, de una identidad nacional propia diferenciada del conjunto español. Además, la polémica generada en torno al Plan Ibarretxe, la posterior tramitación y pretendido referéndum, así como la tensión generada en torno al nuevo Estatuto catalán allanaron, al mismo tiempo que agotaron el debate político a nivel estatal evitando conflictos institucionales, en este caso, con la CAA.

Desde el mismo momento en que se firmaba, en 1951, el Tratado constitutivo de la CECA afloró en Alemania —el Estado federal europeo por excelencia— una intensa polémica sobre las consecuencias que la ratificación de dicho tratado tendría para los *Länder*. En ese mismo año el entonces presidente de Renania del Norte-Westfalia afirmaba en el *Bundesrat* que la ratificación del citado Tratado comunitario traería parejo «el riesgo de llegar a convertir los *Länder* en meros entes administrativos»(9). En esta misma línea, se insistía por la doctrina alemana más reputada en la acusación de una supuesta «ceguera federal» de los tratados constitutivos (*Landesblindheit*) (H. P. PISEN, 1996, p. 248). Casi sesenta años después y con unos cuantos Estados descentralizados persiste una preocupación idéntica de las regiones con competencias legislativas propias. La característica del sistema alemán radica en el citado *Bundesrat*, pero la reforma constitucional derivada del federalismo acordado en julio de 2006 ha recortado sensiblemente el protagonismo de los *Länder*. En efecto, el Gobierno federal tiene la obligación de tomar en consideración la posición que adopte el *Bundesrat*, incluso en ámbitos de «competencia exclusiva» de la Federación, siempre que se vean afectados intereses de los *Länder*. Si bien, el Gobierno federal no queda vinculado por sus acuerdos. En realidad, los *Länder* no se han convertido en «meros entes administrativos», pero sí han visto cómo a través de las sucesivas reformas internas y de los tratados constitutivos de la UE han ido perdiendo progresivamente nuevas competencias en favor de los órganos e instancias europeas.

(9) Protocolo del *Bundesrat*, sesión de 27/7/1951, p. 445.

No puede ignorarse, de otro lado, que las reclamaciones de las regiones con competencias legislativas propias han tenido ciertas consecuencias de relevancia dentro de la arquitectura institucional de la UE, así como en su práctica diaria. La UE ya no se percibe como un ente monolítico, sino como un *multi level governance* donde la naturaleza de la acción de las comunidades autónomas se debe a un rol de *co-players* en el proceso de la toma de decisiones (M. KÖLLING, 2007). Es la constatación de la importancia de las regiones en este nuevo escenario lo que las mueve a tomar la iniciativa en sus peticiones de una participación directa en la toma de decisiones, sobre todo aquellas con poder legislativo.

El caso español, no ajeno a esta realidad, ha terminado por incluir la abundante práctica de relaciones con la UE en los Estatutos reformados, como también por sentar las bases para el desarrollo de acciones futuras. La articulación interna –e indirecta– está acompañada de una participación directa ante los órganos e instituciones de la UE. En todos ellos se recoge, de modo general, el derecho a participar en la formación de la posición española en el ámbito comunitario, bilateralmente si es asunto de interés exclusivo o multilateralmente en asuntos de interés *supra* regional, y con diferente intensidad, posición determinante o no, obligación de motivar, según se trate de competencias exclusivas o de otro tipo(10).

En los Estatutos reformados se incluyen, a su vez, referencias a la necesidad de tener conocimiento de procedimientos normativos, modificaciones, enmiendas, revisiones o decisiones de tramitación, o judiciales europeas que afecten a sus intereses. Se recoge la reivindicada petición de legitimación activa para la intervención en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la UE, incluida la solicitud del Estado para interponer acciones cuando afecten a sus intereses y la obligación, en su caso, de motivación de la negativa(11), y la participación ante instituciones de la UE para defensa y promoción de intereses, incluido el Consejo y la Comisión en caso de competencias exclusivas. Igualmente, se incluye la potestad de representación del Estado en órganos comunitarios por delegación estatal en caso de competencias también exclusivas(12).

(10) Especial énfasis, por la vía bilateral, se aprecia en el artículo 186 del Estatuto catalán de 2006; en el artículo 231 del Estatuto andaluz de 2007 y, en menor medida, en el artículo 110 del Estatuto balear de 2007.

(11) No en todos ellos se incluyen dichas acciones ante el Tribunal de Justicia. Así quedan contempladas en el artículo 191 del Estatuto catalán de 2006; artículo 113 del Estatuto balear de 2007 y curiosamente titulado «Tribunal de Justicia de la UE»; artículo 238 del Estatuto andaluz de 2007; artículo 95 del Estatuto aragonés de

2007, y artículo 65 del Estatuto de Castilla y León de 2007. No se recoge, así las cosas, referencia alguna en el Estatuto valenciano.

(12) Tal participación queda contemplada en los artículos 185, 186 y 187 del Estatuto catalán de 2006; artículo 61 párrafo 3 apartado b) del Estatuto valenciano de 2006; artículos 110 y 111 del Estatuto balear de 2007; artículos 231, 232 y 234 del Estatuto andaluz de 2007; artículo 92 párrafo 1; artículo 93 párrafo 1 y artículo 94 del Estatuto aragonés de 2007, y artículo 62

Se dispone una referencia sobre la no problemática ejecución del derecho comunitario en materias de su competencia, incluida la legislación de desarrollo a partir de normas europeas o la participación en la adopción de medidas de ejecución de derecho comunitario cuando excedan del territorio de la comunidad autónoma(13).

En una contada ocasión, caso del reformado Estatuto catalán, artículo 190 del Estatuto de 2006, se encuentra recogido en el título específico de «Relaciones de la Generalitat con la UE», la gestión de fondos europeos en materias de competencia autonómica. Indirectamente, no obstante, se incluyen referencias a la gestión de estos fondos, caso del Estatuto de las Islas Baleares o el propio aragonés, pero este extremo también marca límites entre unos y otro.

En todo ellos, se contempla el establecimiento de *delegaciones* de representación ante las instituciones de la UE. Esta práctica tan extendida y aceptada por el TC no plantea ya problema jurídico, en todo caso hay que valorar su utilidad(14). Llama, cuando menos, la atención el lenguaje utilizado en claro paralelismo con el propio y clásico de la acción exterior del Gobierno central.

Dos elementos más cierran las principales novedades introducidas por los Estatutos reformados. De un lado, la participación de los parlamentos autonómicos en los procedimientos de control de la subsidiariedad y proporcionalidad mediante consulta por parte de las Cortes Generales(15). De otro, el impulso de la presencia regional en la definición de las políticas europeas(16).

Si bien la reforma de los Estatutos no era urgente, ni quizás necesaria, la inclusión de este conjunto de elementos con cuerpo propio en los diferentes Estatutos reformados no deja de constituir sino un avance sustantivo en la articulación de las relaciones de las comunidades autóno-

párrafo 1 y artículo 63 del Estatuto de Castilla y León de 2007.

(13) La aplicación y ejecución del derecho comunitario queda incluido en el artículo 189 del Estatuto catalán de 2006; artículo 61 párrafo 3 apartado d) del Estatuto valenciano de 2006; artículo 109 del Estatuto balear de 2007; artículo 235 del Estatuto andaluz de 2007; artículo 93 párrafo 2 del Estatuto aragonés de 2007, y artículo 62 párrafo 3 del Estatuto de Castilla y León de 2007.

(14) Dichas delegaciones quedan contempladas en el artículo 192 del Estatuto catalán de 2006; artículo 61 párrafo 1 del Estatuto valenciano de 2006; artículo 107 del Estatuto balear de 2007; artículo 236 del Estatuto andaluz de 2007; artículo 92 párrafo 2 del Estatuto aragonés de 2007, y artículo 64 del Estatuto de Castilla y León de 2007.

(15) El control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por los parlamentos regionales quedan establecidos en: artículo 188 del Estatuto catalán de 2006; artículo 61 párrafo 3 apartado a) del Estatuto valenciano de 2006; artículo 112 del Estatuto balear de 2007; artículo 237 del Estatuto andaluz de 2007; artículo 93 párrafo 3 del Estatuto aragonés de 2007, y artículo 62 párrafo 2 del Estatuto de Castilla y León de 2007.

(16) Las relaciones con las regiones europeas quedan explícitamente recogidas en el artículo 61 párrafo 3 apartado e) y párrafo 5 del Estatuto valenciano de 2006; artículo 239 del Estatuto andaluz de 2007, y artículo 66 del Estatuto de Castilla y León de 2007.

mas con la UE. La trascendencia de la incidencia de este articulado de relaciones con la UE necesita de cierta perspectiva temporal, pero sin duda incide en el proceso de descentralización del Estado de las autonomías español.

B) REFLEJO DE UNA PRÁCTICA CONSOLIDADA EN EL TEXTO REFORMADO

Desde que se iniciaron los trabajos para llevar a cabo la tercera reforma del Estatuto de la CAA, se planteó claramente la necesidad de incluir una regulación, más o menos detallada, de las relaciones con la UE, no sólo por la necesidad de plasmar la práctica ya existente en el campo citado, sino también por el hecho de que otros Estatutos ya aprobados, como el valenciano y el catalán, o en fase de tramitación, el andaluz, dedicasen una especial atención a esta cuestión, lo que hacía oportuno reflejar esta problemática en el Estatuto aragonés. Es cierto que la CAA miró a los Estatutos reformados de su entorno, pero su carácter posibilista le llevó a tener una entidad particular.

La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, recoge el Estatuto de Autonomía de Aragón, que reemplaza al aprobado por la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, modificado por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, y por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. Como en otros Estatutos de Autonomía, el Estatuto de Autonomía aragonés de 1982(17) no contenía disposiciones que hiciesen alusión a su posible participación en el marco del proceso de integración europea. La relativa novedad del fenómeno autonómico diseñado en la CE, así como el estado embrionario en el que se encontraba el proceso de integración del propio Estado en la entonces CEE y el hecho de que esta norma fundamental reconozca la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales en su artículo 149 párrafo 1 apartado 3º, explican esa falta de previsión que, de otro lado, no ha limitado el desarrollo de una práctica jurídico administrativa e institucional de relaciones con la UE. La CAA ha gozado de una proyección internacional continuada, al margen de haber carecido durante veinticinco años de un fundamento jurídico propio para sustentar tales relaciones. El texto del Estatuto aragonés de 1982 mencionaba, en su artículo 40, la posibilidad de instar al Gobierno central a concluir tratados de interés para la comunidad autónoma, y a ejecutar los tratados y actos normativos de organizaciones internacionales. Desde entonces, Aragón ha impulsado las relaciones con la UE de manera significativa alcanzando cotas similares a las del País Vasco y Cataluña. Dicho impulso se ha fundamentado en una serie de realidades, en buen número de casos compartidos con el resto de comunidades autónomas como son: el creciente protagonismo de España en el proceso de integración europea, un contexto internacional

(17) Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE nº 195, de 16 de agosto).

y europeo más favorable a la participación de los entes subestatales en los asuntos internacionales, una jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC) y unas características singulares que han facilitado las relaciones con la UE.

El salto cualitativo entre la redacción del Estatuto de 1982, teniendo en cuenta que en las reformas de 1994 y 1996 no se recogió referencia alguna a estas relaciones, bastante sintomático por raro, y el actual no es desdeñable, más bien es elogiado al incluir un articulado específico de relaciones con la UE. La ponencia especial para la reforma del Texto del Estatuto de las Cortes de Aragón incluyó desde el inicio de los trabajos un conjunto de artículos con cuerpo propio sobre las relaciones con la UE(18). Dicho texto fue enmendado parcialmente al incluirse dos elementos claves por necesarios, a saber: la participación de las Cortes Generales y las Cortes Aragonesas en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y el artículo referido a «acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE». Llama la atención, a diferencia del procedimiento seguido en otras reformas, caso del texto balear cuyo estudio de reforma parte de los grupos políticos y un comité de «sabios», que la modificación del texto aragonés se propusiese por un órgano de naturaleza parlamentaria (F. LÓPEZ RAMÓN, 2005).

De un texto de 61 artículos y 17 disposiciones en 1982, junto a las reformas de 1994 y 1996, se ha pasado a otro de 115 artículos, 6 disposiciones adicionales, 5 transitorias, y una final (J. TUDELA ARANDA, 2007). Del total de artículos que integran el Estatuto reformado, cuatro se refieren a relaciones con la UE (artículos 92 a 95), y tres a la acción exterior de la comunidad autónoma (artículos 96 a 98). La inclusión de un articulado propio y suficientemente estructurado sobre relaciones con la UE, es de por sí ya una novedad y un cambio en la concepción de la posición de Aragón no sólo en España, sino en el marco de la UE, a la que hay que añadir la relevancia que adquiere la vía multilateral (D. ORDOÑEZ SOLÍS, 2007), junto a la bilateral para abordar las relaciones con la UE.

3. Mecanismos internos de participación de la Comunidad Autónoma Aragonesa en la conformación de la voluntad del Estado ante las instancias de la Unión Europea (UE)

A) EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UE

El Estatuto de la CAA contempla en el artículo 92, párrafo 1, la

(18) Propuesta de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, y por la Ley Orgánica 5/1996, de

30 de diciembre (Aprobada por las Cortes de Aragón, en Sesión Plenaria celebrada el 21 de junio de 2006), disponible en <http://www.cortesaragon.es>

disposición que recoge el derecho de participación, «en los términos que establece la legislación estatal, en los asuntos relacionados con la UE que afecten a las competencias o intereses de Aragón». La participación de las comunidades autónomas en temas europeos está avalada por una rica práctica del TC y de la propia legislación del Estado y, en ese sentido, este artículo tiene más bien un papel declarativo de esta realidad. Más, con todo, este artículo resulta necesario para que no se pueda restringir el derecho en él recogido.

La CE nada prevé expresamente a propósito del proceso interno de formación de la voluntad comunitaria. No se reconoce expresamente esta tarea al Estado y difícilmente puede considerarse que la reserva estatal derivada del artículo 149 párrafo 1 apartado 3º de la CE, permita incluir la dimensión interna de la formación de la voluntad comunitaria dentro de la competencia exclusiva estatal en materia de «relaciones internacionales». El propio TC, tras algunas dudas en los comienzos de los ochenta y en los primeros años de pertenencia a las Comunidades Europeas (STC 44/1982 [FJ 4], de 8 de julio; STC 252/1988, de 20 de diciembre), dejó bien establecido que la competencia exclusiva en materia exterior comprende únicamente el «núcleo duro» de las relaciones internacionales (TSTC 54/1990, de 28 de marzo; STC 165/1994, de 26 de mayo), entendiéndose por tal la representación exterior (artículos 56 párrafo 1 y 63 párrafo 1 de la CE), el *ius ad tractatum* (artículos 93 y 94 de la CE), la responsabilidad del Estado, la determinación de la posición española en materia exterior (artículo 97 CE), así como el resto de cuestiones expresadas en el artículo 149 párrafo 1 de la CE con una dimensión exterior propia (asuntos relacionados con la nacionalidad, asilo, extranjería, comercio exterior, control del espacio aéreo, matriculación de aeronaves, entre otras). Fuera de este «núcleo duro», las comunidades autónomas pueden realizar actividades con proyección internacional siempre que resulten necesarias para el ejercicio de sus competencias –abrir oficinas de representación, desarrollar proyectos de ayuda al desarrollo, etcétera–. Es más, a propósito de la pertenencia a la UE, el TC ha establecido con rotundidad que «cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta a la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como el interno» (STC 165/1994, de 26 de mayo).

Por ello, y de acuerdo con los principios de autonomía y de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, estos entes tienen un derecho propio a participar en la formación de la posición nacional a defender ante las instituciones comunitarias (J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCCLARES, 2005). Así, unas adecuadas relaciones de colaboración entre el Estado central y las comunidades autónomas resultan esenciales tanto

para afrontar los problemas derivados de la falta de previsión en la CE en cuanto a mecanismos de cooperación útiles para un desarrollo autónomo, como para garantizar en la práctica un funcionamiento armónico del sistema (E. ALBERTÍ ROVIRA, 1985, 137).

La peculiaridad constitucional de las *asimetrías competenciales* y el indeterminado concepto de los «hechos diferenciales» dificultan notablemente la articulación de mecanismos de cooperación internos de carácter homogéneo y, a la vez, ponen en cuestión demandas políticas y jurídicas muy dispares. De hecho, existe un desigual grado de *aspiración europea* según las diferentes comunidades autónomas, y curiosamente dichas reivindicaciones están menos relacionadas con el color político de sus respectivos gobiernos que con otro tipo de elementos, como por ejemplo, ayudas públicas o recursos financieros.

En el sistema autonómico español, el mecanismo institucional habitual de coordinación multilateral entre el Estado y las comunidades autónomas es el de las Conferencias sectoriales que, en palabras del TC, obedece a «la necesidad de hacer compatible el principio de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado» y se conciben como «órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de actuación» (STC 76/1983 [FJ 13], de 5 de agosto). Así, existe una específicamente dedicada a los temas europeos que inicialmente se configuró, desde 1988 y en vísperas de la Presidencia española del Consejo en el primer semestre de 1989, como una práctica dependiente de la voluntad de las partes. Posteriormente, superando la institucionalización de 1992 y fruto del pacto de investidura entre Partido Popular y Convergencia i Unió, de 1996, la Ley 2/1997, de 13 de marzo (BOE nº 64, de 15 de marzo), creó la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). Se estableció el «órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos» (artículo 1 párrafo 1). En particular, es una conferencia con una (supuesta) posición preeminente en su ámbito material de actuación frente al resto de Conferencias sectoriales y «debe garantizar la participación efectiva de las comunidades autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del derecho comunitario» (artículo 1 párrafo 2).

Más allá de la letra de la ley 2/1997 y de su Reglamento de funcionamiento, a la hora de calibrar sus fortalezas y detectar sus debilidades, conviene evaluar su funcionamiento práctico en los últimos años de vigencia de la ley. Ciertamente, ha supuesto un arranque, si bien tímido, en la conformación de un foro de negociación y debate sobre los temas europeos al margen del ámbito de actuación de otra Conferencia sectorial. Y, en particular, su Comisión de coordinadores de asuntos comunitarios.

rios, concebido como órgano de apoyo de la Conferencia en el segundo nivel, ha logrado un funcionamiento notable. Pero, desde una perspectiva global, la evaluación no es demasiado positiva. Con independencia de la posición política, parece obvio que tres reuniones en 2001, cuatro en 2002 o las también escasas de 2003 no representan un buen aval de la CARCE y encubren, en realidad, una apatía y desdén por los temas europeos que difícilmente cohonesta con la trascendencia creciente de estas cuestiones para las comunidades autónomas. Ello sería, con todo, casi anecdótico si en las escasas reuniones del pleno los temas tratados fueran de gran calado. Pero produce mayor decepción todavía el superficial resultado y, en ocasiones, el pobrísimo tono y desarrollo de algunos de los temas tratados en ella durante los últimos años; incluyendo cuestiones como la posición de España en las Conferencias Intergubernamentales o la demanda regional de participación en la esfera del Consejo. De hecho, raramente sirve para conformar una verdadera posición común que pueda incorporarse como tal a la posición que después defiende el Estado en el Consejo.

Quizás no deban resultar extraños los problemas de participación que la creciente falta de interés de los propios consejeros autonómicos provoca en el funcionamiento de la CARCE. El sentir generalizado de buena parte de las comunidades autónomas, en particular de las más reivindicativas en temas europeos, es el de un profundo desaprovechamiento de las potencialidades de la CARCE, así como una constante cerrazón de la Administración central ante las principales demandas autonómicas en la materia. La frustración autonómica en este ámbito fue tal que tras el cambio de gobierno en la primavera de 2004 se abrieron unas expectativas demasiado altas que el paso del tiempo va rebajando.

En todo caso, dejando al margen el clima político de cada momento concreto y tratando de evitar unas excesivas expectativas que después se pueden ver truncadas, parece claro que el mecanismo de la CARCE sigue siendo válido, ya que más que un punto de llegada es el punto de partida de un proceso abierto en el que todavía se está inmerso. En efecto, el 2 de julio de 2009, tuvo lugar una reunión de la CARCE en la que se decidió dar un nuevo impulso a la cooperación Estado-comunidades autónomas en esta materia. En ella se decidió, al margen de otros acuerdos, constituir un Grupo de Trabajo, integrado por las seis comunidades autónomas con los Estatutos reformados y representantes del Ministerio de Política Territorial, con el fin de abordar una reforma del Reglamento interno de la CARCE. Este proceso reclamaba con urgencia este ajuste y mejora en su funcionamiento. Cuestión diferente es plantearse con tranquilidad y sosiego si, a largo plazo un mecanismo de carácter interadministrativo como la CARCE, resulta el más adecuado para articular correctamente las relaciones de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas y la UE, o si, por el contrario, sería oportuno diseñar un foro de naturaleza parlamentaria.

De otro lado, las mencionadas *asimetrías competenciales* existentes en nuestro ordenamiento constitucional interno, unidas a «hechos diferenciales» como la lengua, la insularidad o el mecanismo foral del concierto vasco o navarro, dificultan notablemente el diseño de un marco multilateral único para la participación de las comunidades autónomas en las cuestiones europeas y reclama una cierta modulación del mismo. De hecho, existen competencias muy concretas que tan sólo gozan alguna comunidad autónoma y que, por ello, pueden reclamar con carácter residual la articulación de mecanismos bilaterales de cooperación desconocidas en otros sistemas federales. Respondiendo a dichas peculiaridades y a los nuevos aires de bilateralidad de los Estatutos reformados, el Reglamento de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado recoge la creación de una Subcomisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior. Esta Subcomisión, entre otras materias, acordó en la reunión celebrada el 14 de octubre de 2009, abordar las modalidades de participación de Aragón con ocasión de la Presidencia Española de la UE en el primer semestre de 2010, y adoptó una serie de acuerdos para elevarlos a la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado para su aprobación. En la reunión de 24 de noviembre de 2009, la Subcomisión citada acordó, en primer lugar, realizar un seguimiento mediante un diálogo regular con el Estado en los temas de especial interés para la CAA, en especial los relativos a transportes y revisión de redes europeas, medio ambiente, gestión de agua, investigación, desarrollo y agricultura –en particular, en cuanto a la política agrícola común–. En segundo lugar, continuar con el intercambio de información sobre la evolución de la política de cohesión post 2013, dado el interés del Gobierno de Aragón de participar en dicho debate en temas de despoblación, particularidades de territorios montañosos, cooperación transfronteriza e interconexiones como elemento primordial de la cohesión territorial europea. En tercer lugar, coordinación bilateral entre Aragón y Estado para la participación en los Consejos sectoriales de Educación y Cultura y Consumo. Y en cuarto, profundizar en las posibilidades que ofrece la incorporación de Andorra al Tratado de Bayona y refuerzo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

En cuanto a los mecanismos de colaboración entre las comunidades autónomas –horizontales– aludir al grupo de las seis comunidades autónomas con Estatutos de Autonomía reformados desde 2006, al que se han sumado Castilla-La Mancha y La Rioja, con voluntad de desarrollar los respectivos Estatutos y reforzar las relaciones de cooperación entre ellas. En el V Encuentro de comunidades autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía, celebrado en Barcelona el 16 de noviembre de 2009, se aprobó, entre otros acuerdos de colaboración, una declaración con el propósito de articular mecanismos eficaces tanto de participación interna como de participación directa ante la UE para garantizar

y agilizar la participación de las comunidades autónomas en el proceso de formación del derecho de la UE.

B) LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES Y LAS CORTES DE ARAGÓN EN EL CONTROL DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

El Estatuto de la CAA recoge la cuestión de participación de las Cortes Generales y el parlamento aragonés en el control de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad en el artículo 93 párrafo 3, en el que se dice: «(l)as Cortes de Aragón participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la UE en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma». Esta previsión estatutaria supone un significativo avance, no obstante, queda limitado por la redacción del Tratado que se ciñe a que el autor del proyecto «tendrá en cuenta» los dictámenes motivados enviados por los Parlamentos nacionales, autor que no sólo tiene que ser el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, sino que también se extiende al Tribunal de Justicia de la UE, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, en cuyo caso el presidente del Consejo transmitirá el dictamen.

Este nuevo marco normativo requiere articular nuevas estrategias institucionales de coordinación entre las Cortes de Aragón y las Cortes Generales, dado que, por un lado, el procedimiento rebasa el esquema actual de la CARCE (M. L. HINOJOSA MARTÍNEZ, 2004) y, de otro, tras la reforma estatutaria queda descartada la hipótesis de una opción estatal en la que no se consultase a las Cortes de Aragón, en cuestiones de su competencia. En este sentido, y con el propósito de desarrollar un mecanismo conforme a lo establecido en el artículo 93 párrafo 3 del Estatuto aragonés, las Cortes de Aragón aprobaron, el 25 de noviembre de 2009, las normas reguladoras del procedimiento aplicable en dicho órgano parlamentario cuando las Cortes Generales le remitan proyectos legislativos de la Comisión con objeto de evaluar el cumplimiento del principio de subsidiariedad(19).

El derecho comunitario configura el controvertido principio de subsidiariedad, introducido en los tratados constitutivos por la reforma del Tratado de la UE –coloquialmente llamado de «Maastricht»– de 1992, como un principio llamado a determinar en el ámbito de las competencias no exclusivas de la comunidad autónoma el ente –Comunidad Europea o Estados– encargado de ejercitar en cada caso concreto la competencia de que se trate –artículo 5 párrafo 2 del TCE– y, por extensión, uno de los frentes preferidos de las disputas regionales a la hora de buscar las causas de su creciente pérdida competencial en favor de la

(19) Información disponible en <http://www.cortesaragon.es>

UE. De hecho, y dada la importancia jurídica y también política que este principio cobra a la hora de concretar el reparto de poder —vertical— entre la UE y sus Estados miembros se planteó desde un principio si la operatividad del referido principio incluía también a las regiones o, por el contrario, afectaba únicamente a los niveles comunitario y estatal.

A este respecto, a la vista de la formulación jurídica de la subsidiariedad en los tratados constitutivos, un sector doctrinal claramente dominante consideró que no incluía a las regiones, de manera que una vez más era cuestión interna de cada Estado la articulación de mecanismos nacionales que compensasen a las regiones con competencias legislativas propias en los supuestos en que, conforme al principio de subsidiariedad, la Comunidad Europea resultara competente para el ejercicio de una competencia compartida que en el referido plano interno fuera, a su vez, competencia exclusiva de las regiones y no del Estado central (J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 2005). Precisamente por ello, y como reflejo de una evidente insatisfacción por parte de las regiones afectadas, con ocasión del Tratado de Ámsterdam (1996), Alemania, Austria y Bélgica aprobaron una Declaración conjunta sobre la subsidiariedad que, por cierto, España se negó a respaldar pese a poseer un sistema autonómico muy semejante al de estos Estados. Con todo, dado el más que restringido valor jurídico para la UE de una declaración de este tipo, las regiones con competencias legislativas propias abanderadas una vez más por los *Länder* alemanes y por el *Bundesrat* subordinaron años después la ratificación del Tratado de Niza (2000) a que, en una reforma posterior, se clarificaran de manera definitiva algunas cuestiones básicas para las regiones con competencias legislativas propias. De ahí que la conocida Declaración 23 del Tratado de Niza previera la convocatoria de una nueva Conferencia intergubernamental que entre los puntos de su agenda tuviera como objetivo primordial fijar la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los Estados miembros, que respetase el principio de subsidiariedad.

No resultara extraño, así las cosas, que el principio de subsidiariedad se erigiera en el centro del debate constitucional de la Convención sobre las competencias; que es tanto como un debate constitucional sobre el reparto de poder en el que las regiones con competencias legislativas propias no se resisten a quedar al margen. De hecho, por mucho que algunos sectores de la Convención se resistieran a crear un grupo de trabajo propio para la cuestión regional y hablaran incluso de «líneas rojas» infranqueables, es evidente que esta cuestión afloró de manera patente y no sólo en el grupo de trabajo especialmente dedicado a la subsidiariedad.

Sea como fuere, tanto el fallido Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa como el Tratado de Lisboa, contienen una previsión específica de participación de los Parlamentos nacionales reco-

gida en dos de los Protocolos que deben ir anejos al Tratado de la UE, en particular el *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la UE* y el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad*. Se pretende, así, establecer un control del principio de subsidiariedad introducido por el Tratado de Maastricht de 1992. En el Tratado de Lisboa se define no limitado al ámbito nacional, sino también al subestatal. En efecto, en el artículo 3 del Tratado de Lisboa se señala que «(e)n virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros», ni a nivel central, ni a nivel regional, «sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

Para facilitar el control del principio de subsidiariedad se regula en los citados Protocolos el llamado «mecanismo de alerta rápida». Ello significa que tanto la Comisión como el Parlamento Europeo y el Consejo tienen la obligación de comunicar a los Parlamentos nacionales los proyectos legislativos. Estos últimos pueden, en el plazo de ocho semanas, emitir el correspondiente dictamen motivado sobre la conformidad del proyecto al principio de subsidiariedad. Se hace constar expresamente que incumbe a los parlamentos nacionales consultar a los parlamentos regionales que gozan de competencias legislativas propias.

4. Mecanismos de participación directa en las instituciones y órganos de la UE

A) EL DERECHO A PARTICIPAR EN LA POSICIÓN NEGOCIADORA DEL ESTADO ANTE LA UE: EL CONSEJO Y LA COMISIÓN

La presencia de las comunidades autónomas en el Consejo constituyó, para aquéllas con competencias legislativas propias, uno de los principales retos en sus reclamaciones de participación directa en las instituciones comunitarias. En el Estatuto de la CAA se refleja ese derecho de participación en las formaciones del Consejo en dos artículos, el artículo 93 párrafo 1, y el artículo 94. De un lado, el artículo 93 párrafo 1, reconoce la participación de la CAA en la formación de las posiciones del Estado ante la UE, especialmente ante el Consejo, «en los asuntos que incidan en las competencias e intereses de Aragón, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación estatal sobre la materia». En aquellos supuestos en que se traten materias exclusivas del conjunto de las comunidades autónomas, la participación autonómica se llevará a cabo en el seno de las conferencias multilaterales existentes (CARCE). Este artículo, al margen de reflejar una realidad ya existente, constituye un paso importante al reconocer de forma explícita el dere-

cho de la CAA a participar en la formación de la voluntad del Estado en el seno de la UE, y la correlativa obligación del Estado a tener en cuenta la voluntad autonómica.

De otro lado, el artículo 94 del Estatuto reconoce que los representantes de la CAA «participarán directa o mediante procedimientos multilaterales en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la Unión Europea que traten asuntos de su competencia, singularmente ante el Consejo y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con la legislación estatal». Sobre este particular, nada impide la presencia directa de las comunidades autónomas en el Consejo dentro de la delegación de su Estado, más aún el artículo 203 del TCE abre expresamente la posibilidad de la participación regional.

La cuestión de una participación directa en la delegación nacional de representantes autonómicos fue una reivindicación que se incorporó en el Preámbulo del Acuerdo de la conferencia sobre la participación interna de 30 de noviembre de 1994(20). Al margen de las presiones de los partidos nacionalistas al Gobierno central para articular mecanismos que permitieran la participación directa en la posición negociadora del Estado, esta pretensión no se llevó a la práctica (L. ORTÚZAR ANDÉCHAGA, 1995, p. 646).

En 1998, las Cortes generales encomendaron a la CARCE, la tarea de iniciar de nuevo un proceso para lograr un mecanismo de participación de las comunidades autónomas en las reuniones del Consejo(21). La CARCE constituyó el 28 de noviembre de 2000, un grupo de trabajo con la función de elaborar un análisis de las perspectivas de participación autonómica en el Consejo. La intención fue buena pero el trabajo no dio resultados tangibles.

Finalmente, y a pesar de que el Gobierno Central fue inicialmente reticente a permitir dicha participación, el 9 de diciembre de 2004, en el seno de la CARCE, se adoptaron dos acuerdos para hacer efectiva la participación –limitada a una serie de cuestiones– de las comunidades autónomas en el Consejo y órganos auxiliares (M. URREA CORRES, 2005; J. L. CASTRO RUANO, 2005). El primero de estos acuerdos se refiere al sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo y, el segundo, a la reforma de la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) y a la participación de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo del

(20) Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales por las que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la

participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, *BOE*, de 22 de marzo de 1995.

(21) *BOCG*, VI Legislatura, Serie A, 176.

Consejo. En relación con el primer acuerdo, se estableció que las comunidades autónomas estarían representadas en cuatro formaciones del Consejo que trataran de asuntos relacionados con a) el empleo, asuntos sociales, sanidad y consumo, b) pesca y agricultura, c) medio ambiente, y d) educación, juventud y cultura. Las once conferencias sectoriales nacionales designaron por consenso un consejero autonómico en cada una de ellas para representar a todas las comunidades autónomas. El representante autonómico figura esencialmente como asesor del jefe de la delegación española que puede ceder, en asuntos de competencias autonómicas, la palabra al representante autonómico, siempre y cuando lo estime oportuno para los intereses españoles. No obstante, esta posibilidad se ha desarrollado con ciertas dificultades de tipo práctico que obligaron a la adopción, el 12 de diciembre de 2006, por la CARCE, de una guía de buenas prácticas. Con la adopción de este instrumento se pretendió homogeneizar el proceso de participación de las comunidades autónomas en las sesiones del Consejo, dar respuesta a los problemas de gestión planteados y sentar las bases para que las peticiones autonómicas fuesen tenidas en cuenta. El 2 de julio de 2009, en el seno de la CARCE, se decidió la apertura definitiva de la participación directa de las comunidades autónomas con Estatutos reformados en la formación del Consejo en la que se traten cuestiones de consumo, así como la apertura a las restantes formaciones comenzando por las de Competencia (Mercado Interior, Industria e Investigación), y Transporte, Telecomunicaciones y Energía(22). Igualmente, las seis comunidades autónomas solicitaron la participación de los representantes autonómicos en los encuentros informales del Consejo junto a la delegación española.

El segundo de los acuerdos establece que las comunidades autónomas cuentan con dos representantes en la REPER. En diciembre de 2004, fueron elegidos los dos representantes autonómicos en la REPER. En 2005, se sumó un nuevo representante autonómico procedente de las Islas Canarias dado su «estatus singular» de región ultraperiférica. La elección de los cargos es trianual con posibilidad de ser prorrogados año tras año. Además, los funcionarios de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER, así como responsables técnicos de las comunidades autonómicas pueden asistir a las reuniones preparatorias del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y de otros grupos de trabajo en el seno del Consejo.

El nuevo artículo 94 del Estatuto recoge el espíritu de estos acuerdos permitiendo que la CAA participe, en los términos acordados en el seno

(22) Declaración sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, Anexo 1, V Encuentro de

las comunidades autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía, Barcelona, 16 de noviembre de 2009.

de la CARCE(23), en las delegaciones del Estado ante la UE. De manera que la participación de las comunidades autónomas en las formaciones del Consejo se articula bien a través de los consejeros de la Consejería para Asuntos autonómicos de la REPER, mediante la incorporación de un representante de la CAA a la delegación española en determinados Grupos de Trabajo, o bien por representación autonómica directa, cuando así se haya decidido, en las formaciones del Consejo (E. PUERTAS POMAR, 2008, pp. 252 y 253).

Este artículo alude, de otro lado, a la participación de los representantes de la CAA en los «comités de la Comisión». Resulta evidente que la presencia de las diferentes comunidades autónomas en los grupos de trabajo o comités de la Comisión no es, ni podrá articularse de manera fácil. Se trata de una institución independiente (artículo 213 del TCE) cuyas funciones (artículo 211 del TCE) le confieren una peculiar posición supranacional incompatible con injerencias intergubernamentales de cualquier gobierno de los Estados miembros, bien sea el nacional o, bien sea el de las comunidades autónomas. No obstante, en el devenir comunitario se ha creado una densa amalgama de comités y grupos de trabajo cuya composición obedece al esquema intergubernamental de representantes de los Estados miembros. De ahí que la reclamación regional de incluir en la delegación estatal a algún representante de las comunidades autónomas ha sido objeto de negociación con el Estado. Así, en 1997, se logró de manera precipitada, un tanto improvisada y con un método de reparto más que discutible un acuerdo para abrir cincuenta y cinco de esos comités a la participación regional durante un período de cuatro años (1998-2002). Dicho acuerdo mereció, en general, valoraciones doctrinales extremadamente críticas. Así, la profesora A. Mangas Martín consideró que no parecía «razonable empezar a construir la presencia de las comunidades autónomas en los comités sobre la base de la discrecionalidad. Toda política pública moderna exige una justificación. Tiene que tener unos criterios que permitan conocer las finalidades perseguidas y situar adecuadamente la contribución de los participantes en tales políticas» (A. MANGAS MARTÍN, 1998, 542). A ello un importante sector doctrinal y también algunas comunidades autónomas, añadían el carácter muy secundario de la mayoría de los comités abiertos a la participación regional (B. FERNÁNDEZ PÉREZ, 2004), e incluso hubo quién planteó el ocaso de la «comitología» (C. J. MOREIRO GONZÁLEZ, 2002). Como también resulta importante señalar la asimetría que se generaba por la diferente importancia de los comités y por quién debía participar en cada uno.

(23) Los criterios manejados se recogen en el Borrador del Acta de la 5ª Reunión de la Comisión de Coordinadores de

Asuntos Comunitarios Europeos, celebrada el 23 de septiembre de 2005.

Más adecuado fue el reparto hecho en 2002 para el período 2003-2007. Además de mayor transparencia y menor precipitación se incluyeron cuarenta y siete comités más (en total la participación autonómica se amplió a 92 comités), entre los que ya aparecen algunos de notable relevancia e importancia política para las comunidades autónomas. Ciertamente, pervive la polémica a propósito de si la participación de las comunidades autónomas en los comités debe fundarse en una competencia de las comunidades autónomas sobre la materia propia del comité en cuestión o si, por el contrario, bastaría simplemente con su interés. Puede resultar discutible también la cerrazón estatal de incluir en la lista determinados comités que por su contenido encajan en el ámbito de competencias de las comunidades autónomas.

En la actualidad, de los aproximadamente trescientos comités que forman parte de la llamada «comitología», las comunidades autónomas españolas participan en unos ochenta. En particular, la CAA ha participado en cuatro comités⁽²⁴⁾. Esta realidad muestra que se trata de un avance notable y, en términos globales, resulta razonablemente satisfactorio, pero en términos relativos escaso. Como también que, al margen de cuestiones puntuales, la colaboración horizontal de las comunidades autónomas en estos asuntos es viable, pero sin duda mejorable y deseable en otros (M. CONTRERAS CASADO, 2008). En suma, la presencia de los representantes de las comunidades autónomas en los comités de la Comisión se erige en un útil laboratorio de pruebas para facilitar la participación directa en la toma de decisiones.

B) LA DELEGACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ARAGONESA ANTE LA UE

El Estatuto de la CAA contempla en el artículo 92 párrafo 2, el establecimiento de una *delegación* para la representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la UE. Este texto plasma una práctica existente y adopta el nombre utilizado por los órganos periféricos de los Estados ante las Organizaciones internacionales. Desde 1994, la CAA cuenta con una oficina para asuntos relacionados con la UE (Decreto 197/1994), cuyas funciones principales son las de canalizar información sobre asuntos comunitarios y apoyo a la gestión de otros departamentos del Gobierno de Aragón en materias relacionadas con la UE (Decreto 228/1994, de 15 de diciembre). Llama la atención, que como en otros Estatutos reformados no se haya recogido en un artículo propio.

De las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas se ha tratado con profusión por la doctrina, especialmente a raíz de la importante sentencia del TC (STC 165/1994, de 26 de mayo) en la que recono-

(24) Ampliar información en http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos

ció su compatibilidad con la CE (M. PÉREZ GONZÁLEZ, 1994), así como tras su reconocimiento explícito en el artículo 36 párrafo 7 de la Ley 6/1997 sobre organización y funcionamiento de la Administración del Estado en el Exterior al encomendarle expresamente colaborar «con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las comunidades autónomas».

La utilidad de estas oficinas es relativa a pesar de que casi todas las comunidades autónomas disponen de una delegación u oficina –se ha anunciado la clausura de la oficina del País Vasco y puede que no sea la única–. Como cauce de información directa entre las instituciones comunitarias y los gobiernos autonómicos son eficaces, como también de plataforma de representación y, en cierto sentido, hasta de *lobby* (I. VALENCIA, 2003). Ciertamente, plantean algunas dificultades técnicas de carácter menor derivadas de la no consideración de su personal como cuerpo diplomático, pero *grosso modo* han acreditado un funcionamiento satisfactorio, demostrando cómo en la práctica resulta posible desarrollar mecanismos de cooperación horizontal entre las comunidades autónomas. Ejemplo de ello es el documento de colaboración de las Oficinas en Bruselas de 23 de julio de 2002. Cuestión bien distinta es si estos órganos desarrollan sus funciones con eficacia y coordinadamente.

Dentro del elenco de posibles ventajas y virtualidades de las oficinas conviene, por contra, señalar su falta de incardinación con el proceso interno de participación regional a través de las Conferencias sectoriales. De hecho, podría incluso sorprender que el documento citado no se elaborara en la CARCE. Mayor crítica ha merecido, sin duda, la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos en la REPER, creado ya un año antes de la referida ley 2/1997, mediante el Real Decreto 2105/1996, de 21 de septiembre (*BOE* nº 229, de 21 de septiembre). Con independencia de la valiosa labor realizada en aras de mejorar los cauces de información, su creación vino viciada desde su origen por tratarse de un diplomático nombrado por el Estado sin consultar a las comunidades autónomas.

C) EL ACCESO AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE

Al igual que en el resto de Estatutos reformados, el acceso al Tribunal de Justicia de la UE es una reivindicación recogida en el Estatuto de la CAA. El artículo 95 del Estatuto de Autonomía de Aragón atinadamente titulado, «Acciones ante el Tribunal de Justicia», permite a la CAA, de un lado, acceder al Tribunal de Justicia de la UE «en los términos que establezca la normativa europea». Se reconoce la legitimación activa de la CAA ante el Tribunal de Justicia de la UE en los términos que establezca el acervo comunitario. A día de hoy, nada se dispone al respecto y las comunidades autónomas pueden acceder al Tribunal de Justicia de la UE a través de los distintos procedimientos abiertos a las

personas jurídicas: nulidad, y omisión (M. SOBRIDO PRIETO, 2003; C. ORTEGA SANTIAGO, 2006). Esta previsión de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de la UE, de carácter preventivo, el «por si acaso», presente en otros Estatutos como el catalán, no hacen sino erosionar el carácter plenamente normativo de los Estatutos por la vía de llenarlos de previsiones puramente programáticas, prescripciones «preventivas» o puras posiciones negociadoras para futuras negociaciones multilaterales.

De otro lado, el artículo 95, párrafo 2 del Estatuto de la CAA permite al Gobierno de Aragón «instar al Gobierno de España la interposición de acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE en defensa de los intereses y competencias de la Comunidad Autónoma». Se recoge, así, el derecho que tiene la CAA de instar al Estado (vía indirecta) y a las instituciones legitimadas (comunitarias) para que defiendan los intereses de la comunidad autónoma aragonesa ante el Tribunal de Justicia de la UE cuando ésta no lo pueda hacer por no tener legitimación activa.

La vieja aspiración de lograr cierto *ius standi* propio ante el Tribunal de Justicia de la UE es cuando menos compleja. En concreto, algunas comunidades autónomas reclaman desde hace décadas una legitimación activa propia ante el Tribunal de Justicia de la UE que acoja en la letra de los Tratados constitutivos la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE que ha permitido dicha legitimación activa al asimilarlas a las personas jurídicas en el sentido del artículo 230 TCE y, a la vez, relaje el requisito de la afectación directa e individual. Ciertamente, existen casos en los que de manera desmesurada se llega a reclamar una asimilación con los Estados miembros, quienes son demandantes privilegiados que no tienen por qué acreditar ningún tipo de afectación para la interposición del recurso de anulación de actos comunitarios (M. SOBRIDO PRIETO, 2003). A este respecto, hay que señalar que se trata de un tema propio del plano comunitario que, de acuerdo o no, lo rechazaron las últimas Conferencias Intergubernamentales y que tampoco lo ha recogido el actual Tratado de Lisboa. Con todo, una vez más, a través del protocolo sobre subsidiariedad del Tratado de Lisboa podría articularse en el futuro una (tibia) mejora de la posición judicial en lo que atañe a la subsidiariedad. Mientras, siguen siendo los Acuerdos alcanzados en 1990 y 1997, entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas, el cauce para canalizar la participación de las comunidades autónomas españolas en los contenciosos comunitarios que se trate –por ejemplo, los escasos asuntos que se presentan como el caso del lino–.

En términos generales, esta disposición contiene aspectos novedosos, pero su aplicación práctica es más bien limitada dado que la participación de las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de la UE está muy difuminada por lo dispuesto en el propio Tratado de Lisboa. No obstante, no deja de ser interesante que los entes subestatales ejerciten este tipo de acciones, en general. Si es una acción contra su

propio Estado pueden surgir diferencias respecto a los recursos de inconstitucionalidad al superponerse las competencias de unas y otro o, si es frente a otros Estados, supone otorgar una competencia enorme a los Estados de estructura compleja frente a aquellos que no lo son. Más a más, España es uno de los Estados que menos recursos presenta y quizás ésta sería una vía para solucionar la apatía.

5. La existencia de una práctica dentro pero fuera de las previsiones estatutarias de relaciones con la UE

Con anterioridad a la reforma del Estatuto de Autonomía y a la inclusión de un título específico sobre las relaciones con la UE existía también una práctica clara y consolidada de la gestión de los fondos europeos. No obstante, y pese a la reforma del Estatuto no pareció conveniente reconocer explícitamente la competencia de la CAA en esta materia en el articulado propio de relaciones con la UE, como tampoco las relaciones con el Comité de las Regiones y otras regiones europeas, y el derecho de información y participación en los tratados comunitarios. Pese a ello, una y otras se infieren del espíritu propio del Estatuto y que queden dentro del Estatuto pero fuera de las previsiones sobre las relaciones con la UE.

En cuanto a la gestión de los fondos europeos, el Estatuto de la CAA los contempla en el Capítulo de las Competencias. En efecto, tal gestión queda recogida en el artículo 79 párrafo 2 del Estatuto de la CAA, cuando hubiera sido más lógico insertarlo, como hace otro Estatuto como el catalán, en el Capítulo de «Relaciones con la UE». El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, por su parte, inserta la gestión de los fondos europeos en el Capítulo III bajo el título de «Relaciones con el Estado». No hay, así las cosas, coincidencia en cuanto a dónde incardinar la gestión de los fondos europeos.

Las ayudas europeas han afectado de manera directa y global a la economía y sociedad aragonesa –y española– que obviamente se vio beneficiada con financiación europea desde la entrada de España en la Comunidad Europea en 1986. Dado su PIB por habitante del 80% de la media comunitaria, Aragón quedó excluido, después de la reforma de la política estructural de 1988, de las ayudas comunitarias para regiones del Objetivo 1 –menos del 75% del PIB por habitante de la media comunitaria–. Aragón tuvo sólo la posibilidad de acceder a fondos estructurales a través de los recursos procedentes del Objetivo 2, para la provincia de Zaragoza, del Objetivo 5b y de los objetivos horizontales 3 y 4 con una financiación más bien modesta. Al margen de la polémica acerca de la no inclusión de Aragón en el Objetivo 1, esta comunidad autónoma tiene una serie de característica estructurales que la convierten en receptora de ayudas de distintas iniciativas comunitarias, caso de LEA-

DER (reestructuración de zonas rurales), RETEX y RECHAR II (sectores en declive), INTERREG (cooperación entre zonas transfronterizas) y también las iniciativas INTEGRÁ II, ADAPT II, HORIZON, NOW y YOURTSTART (contra problemas relacionados con situaciones de exclusión en el mercado de trabajo), amén de otros fondos que pudiera recibir.

Las ventajas de los efectos de los fondos europeos en el plano económico y de capital físico y humano son incuestionables, como también en el ámbito político. La política regional europea comenzó en un momento en que se hacía realidad el proceso de descentralización autonómica, dando un mayor protagonismo a los gobiernos autonómicos en la gestión de los fondos. La mayor implicación de los gobiernos autonómicos mejoró la eficacia en la gestión y adaptación a las necesidades comunitarias en el seno de la administración, además de facilitarles recursos materiales.

De otro lado, en el Estatuto de la CAA no se incluye artículo alguno relativo a la información y participación en los tratados relativos a la UE. No se reconoce el derecho de la CAA a ser informada sobre cualquier modificación o reforma del derecho comunitario originario, ni la posibilidad, si lo permiten los mecanismos multilaterales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que una delegación de la CAA se integre en la delegación española que participe en el proceso de reforma de los tratados de la UE. Este vacío, que sí se cubre en el Estatuto de las Islas Baleares, supone un llamativo retroceso en lo que es la fase ascendente de la formación de la voluntad comunitaria del Estado, al no contemplar la participación de la CAA en las reformas de los tratados originarios. En todo caso, del espíritu del artículo 97 párrafo 2 del Estatuto cabe inferir la participación de la CAA en la reforma de los tratados originarios de la UE.

Asimismo, la presión de los entes subestatales condujo a la creación de diferentes mecanismos de participación interna en la formación de la voluntad del Estado ante las instancias de la UE, como también a nivel europeo se crearon mecanismos para la participación regional. El Comité de las Regiones fue creado por el Tratado de la UE de 1992, como órgano consultivo del Consejo y la Comisión con la función de representar directamente los intereses de las regiones y entes locales de la UE (artículos 263 a 265 TCE). El Comité de las Regiones que inició sus actividades en marzo de 1994, y que fue presentado como de gran avance en la demanda genérica de participación autonómica ante las instancias comunitarias, con el paso de los años ha demostrado ser un órgano poco útil para defender la representación regional en la esfera europea. Las limitaciones surgen, en primer lugar, por la propia organización del Comité de las Regiones dado que sus miembros proceden del nivel regional y local, tanto de Estados con arraigadas tradiciones

federalistas como de Estados donde ni siquiera existe una estructura territorial de tipo regional. En segundo, por las competencias limitadas asignadas al Comité de las Regiones, así como por las escasas materias sobre las que se puede pronunciar. De manera que las comunidades autónomas (regiones) no forman la mayoría de las entidades territoriales del Comité de las Regiones, sus funciones son consultivas y no actúa sobre la totalidad de las materias en las que las comunidades autónomas tienen competencias (E. CORDERO ZÁRRAGA, 2009, p. 63).

Desde que en 1993, se acordase en el Senado que todas las comunidades autónomas, más cuatro municipios españoles, formasen parte del Comité de las Regiones(25), la CAA está representada en dicho Comité por el Presidente de la comunidad autónoma y como miembro suplente el Consejero de Presidencia, el cual puede delegar su participación en el delegado del Gobierno aragonés en Bruselas(26).

Entre las actividades de Aragón destaca la participación, en 1998, en el grupo de trabajo «Transportes intermodales de mercancías de la Unión», así como en las Asambleas Plenarias que se celebran en Bruselas, y en diferentes comités como la Comisión de Desarrollo Sostenible (DEBE) y la Comisión de Cultura y Educación (EDUC)(27). En 2002, el representante de Aragón fue nombrado miembro de la Mesa de dirección del Comité de las Regiones y asumió la Presidencia de la Delegación española(28). La valoración de la presencia de los representantes de la comunidad autónoma aragonesa en el Comité de las Regiones no es demasiado alentadora. Si de un lado, se reconoció como vía destacada para articular intereses regionales, de otro, su naturaleza consultiva fue lamentada, como también la limitación de competencias.

Esta serie de extremos quizás expliquen el porqué de la no inclusión, en el Estatuto de la CAA, de la referencia expresa al Comité de las Regiones, sino una genérica a la participación aragonesa, directa o indirecta, en las delegaciones españolas ante los organismos e instituciones europeas que traten asuntos de su competencia. En definitiva, la ausencia de referencia expresa al Comité de las Regiones, que sí se recoge en el resto de los Estatutos reformados, bien pudiera deberse a la escasa trascendencia de los trabajos del Comité de las Regiones.

(25) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie I, nº 34, de 28 de octubre de 1993.

(26) Decisión del Consejo de 24 de enero de 2006 por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de 2006 y el 25 de enero de 2010, *DOUE* nº L 56, de 25 de febrero de 2006, pp. 75 y ss.

(27) Más amplia información en <http://www.cor.europa.eu/>

(28) Pregunta nº 54/02, relativa al Comité de las Regiones de la UE, *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón*, nº 59, Legislatura V, 7 de febrero de 2002, 8 de febrero de 2002, p. 4107.

6. Ejecución y desarrollo del derecho de la UE: hacia un marco normativo de armonización

La conveniencia de dedicar en el texto del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón una referencia específica a la UE viene dada también por el hecho de que la CAA, y el resto de comunidades autónomas, en general, han asumido la ejecución sustantiva de buena parte de las políticas comunitarias. Las comunidades autónomas, y la aragonesa no es una excepción, son las encargadas, principalmente, de transponer, desarrollar y ejecutar la normativa comunitaria. Ello lleva implícito la necesaria participación en instituciones y órganos de la UE, así como la gestión de los fondos europeos o el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El artículo 93 párrafo 2 del Estatuto de la CAA señala que «(1)ª Comunidad Autónoma de Aragón aplica y desarrolla el Derecho de la UE en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto». Este nuevo artículo no hace más que reflejar la jurisprudencia constitucional relativa al desarrollo y ejecución del derecho comunitario por las comunidades autónomas. El TC reconoció, en diferente jurisprudencia, que esta cuestión no corresponde al Estado, sino que cada comunidad autónoma, en el marco de sus competencias, debe desarrollar y ejecutar el derecho comunitario.

En efecto, el TC (STC 115/1991 [FJ 3], de 23 de mayo) señaló que «la traslación de la normativa comunitaria al Derecho interno ha de seguir los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, a través del orden competencial establecido que no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias». En esta misma línea, el TC (STC 236/1991 [FJ 9], de 12 de diciembre), apuntó que «(...) en suma, la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario» (R. JIMÉNEZ ASENSIO, 1995, p. 185).

Hasta ahora, el Estado ha asumido las tareas de transposición del derecho de la UE sin mayores dificultades. Por contra, las nuevas previsiones estatutarias empiezan a llenar de dificultades el camino, por lo que en el futuro se vislumbran problemas de competencia cuya solución no resulta clara. Así, el de la Comunidad Valenciana opta por afirmar la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas europeas. En otros casos, como los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Castilla y León y Aragón, la comunidad autónoma ejecuta y desarrolla el derecho de la UE en el ámbito de sus competencias. Cataluña en concreto, y de análoga forma, Baleares, incorpora mecanismos de consulta del Estado

a la Generalitat en determinados supuestos. Y, en el caso de que la UE establezca una legislación que sustituya a la norma básica del Estado, la comunidad autónoma puede adoptar la legislación de desarrollo a partir del derecho de la UE, caso de los Estatutos de Cataluña y Andalucía.

Para evitar ciertos conflictos que pudieran plantearse en cuanto a la transposición y desarrollo de la normativa comunitaria, el Consejo de Estado, en su dictamen de 14 de febrero de 2008⁽²⁹⁾ (R. ALONSO GARCÍA, 2008, p. 7), no descarta la utilización de la técnica de las leyes de armonización a que se refiere el artículo 150.3 de la CE, especialmente cuando, aun viéndose afectadas las competencias exclusivas de las comunidades autónomas, sea necesaria la aprobación de una normativa uniforme y de general aplicación. Este instrumento permitiría al Estado, incluso con carácter preventivo, establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones de las comunidades autónomas que tuvieran por objeto transponer determinada norma comunitaria. Para recurrir a este mecanismo, el Consejo de Estado estima necesario regular en una ley el uso de tal técnica armonizadora.

De otro lado, se requiere, a su vez, introducir en la legislación estatal un mecanismo para exigir con carácter general la responsabilidad de las comunidades autónomas frente a eventuales incumplimientos del derecho de la UE. Como se propone en la Declaración sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación de las posiciones del Estado ante la UE, adoptada el 16 de noviembre de 2009, dicho mecanismo podría figurar en la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común.

7. Conclusiones

La inclusión de un capítulo propio en el Estatuto aragonés de 2007 sobre relaciones con la UE supone un avance cualitativo dado que se reconoce el desarrollo de una actividad para la defensa y promoción de los intereses y competencias en sus distintas facetas ante la UE, siendo perfectamente compatible con la CE. La existencia de una rica y abundante práctica en este ámbito requería de un reflejo estatutario que regulase tales relaciones y delimitase en qué consisten, y sobre qué ámbitos puede proyectarse. De la misma manera que la reforma del Estatuto se justifica como respuesta a la internacionalización y regionalización de la vida política, económica y social, y que empuja al Gobierno aragonés a participar, cada vez de manera más activa y directa, en los centros de decisión internacionales.

Como en el resto de Estatutos reformados, el texto aragonés distin-

(29) Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008, <http://www.consejo-estado.es>

gue entre la acción exterior y las relaciones con la UE, reconociéndose no sólo la posibilidad de establecer oficinas ante la UE, sino también diferenciando y remarcando el papel que juega la CAA tanto en la fase *ascendente* de formación de la voluntad del Estado como en la fase *descendente* de ejecución del derecho comunitario. Esa regulación en capítulos separados de la acción exterior y las relaciones con la UE viene a mostrar la importancia y relieve que se quiere dar a esta última actividad sobre todo ante los nuevos desarrollos. Dicha regulación supone un plus de seguridad jurídica y también un plus de seguridad política para evitar que cualquier cambio de orientación en el gobierno no implique tener que volver a recorrer todo el camino anterior.

El Estatuto reformado ha venido a consolidar la cooperación entre el «centro» y la «periferia» en aras de lograr una articulación eficaz de la participación –interna y directa– en la formación de la voluntad estatal ante la UE. El Estatuto tiene presente los cauces multilaterales, esto es, la canalización de las relaciones con la UE en el seno de la CARCE, así como los cauces bilaterales a través de la subcomisión de asuntos europeos y acción exterior. En un contexto pendular de refuerzo del cauce bilateral es momento de esperar –conclusión de la fase de reformas– y repensar el sistema de relaciones que dibujan el conjunto de Estatutos para encajar nuevas o renovadas fórmulas de relación multilateral. Si se persiguen unas transparentes y fluidas relaciones institucionales centrales y autonómicas es necesario volver la vista al sistema de relaciones bien creando uno nuevo, o bien reforzando el existente. El problema radica en que las reformas estatutarias, en general, han acentuado el perfil bilateral de las relaciones con la UE, dejando en un segundo nivel las relaciones multilaterales. Se hace necesario, por ello, una profunda renovación de la CARCE y de su perfil de relaciones con las otras conferencias sectoriales, y/o potenciar el papel de los parlamentos regionales con una renovada función del Senado como verdadera cámara de representación territorial. Habrá que invertir la deriva confederal de años pasados y poner en el centro del sistema autonómico la cuestión de los mecanismos de relación en una perspectiva de cooperación.

Bibliografía

AA VV, *La participación de las regiones en Europa*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 2003.

— *Asimetría y cohesión en el estado autonómico, Jornadas sobre el Estado Autonómico: integración y eficacia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

— *El constitucionalismo en la crisis del estado social*, Bilbao, Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, D.L., 1997.

- *Las Comunidades Autónomas Españolas en la Unión Europea*, Madrid, Comisión de las Comunidades Europeas, 1999.
- ALBERTÍ ROVIRA, E., «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1985, pp. 135-177.
- *Las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- ALONSO GARCÍA, R., «La inserción del derecho europeo en el ordenamiento español (Informe del Consejo de Estado de 14 de febrero de 2008)», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2008, n.º 29, pp. 7-17.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., «Las competencias de la Unión Europea y los principios de subsidiaridad y proporcionalidad», *Revista de Estudios Autonómicos*, 2003, n.º 4, pp. 9-30.
- BELTRÁN GARCÍA, S., *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics/UAB, 2001.
- BÖRZEL, T. A., *States and Regions in the European Union: Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)», *Revista de Estudios Autonómicos*, 2002-2003, n.º 2 y 3, pp. 199-265.
- CARMONA CONTRERAS, A., *El desarrollo del derecho europeo por las Comunidades autónomas*, Centro de Estudios andaluces, D.L., 2008.
- CASTRO RUANO, J. L., «Comunidades Autónomas y Unión Europea: últimos avances en la dirección correcta hacia la disipación de los tabúes. El acuerdo de 9 de diciembre de 2004», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 8 y 9, 2005, pp. 5-11.
- CORCUERA ATIENZA, J., «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales» en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 49-80.
- CORDERO ZÁRRAGA, E., «Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel», *Unión Europea Aranzadi*, 2009, n.º 10, pp. 63-65.
- DUCHACEK, I. D., «Perforated Sovereignties: Towards a typology of new actors in International Relations», en MICHELMANN, H. *et al.* (coord.),

- Federalism and International Relations*, Oxford University Press, 1990 pp. 1-33.
- DUQUE VILLANUEVA, J. C., «Las Conferencias Sectoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 79, 2007, pp. 113-153.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, B., «La Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1997, pp. 314-321.
- «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)», *RGDE*, 2004, www.iustel.com
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la acción exterior», *AEDI*, 2006, pp. 53-88.
- FERNÁNDEZ SOLA, N., «La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el Nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón», *REEI*, 2007, n° 14, <http://www.reei.org>
- FUENTE CABERO, I. de la, *Las Regiones en Europa (la crisis del Estado)*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.
- GARCÍA PÉREZ, R. (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, 2009.
- GARCÍA SEGURA, C., «La actividad exterior de las entidades políticas subestatales», *Revista de Estudios Políticos*, 1996, n° 91, pp. 234-264.
- «Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006», *Anuario de derecho internacional*, 2006, pp. 23-52.
- GONSÁLBEZ PEQUEÑO, H., «Los actos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: naturaleza y régimen jurídico», *Revista Vasca de Administración Pública* 2001, n° 59, pp. 221-254.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La búsqueda por las Comunidades autónomas de su «presencia» directa en y ante las Comunidades Europeas*, Madrid, EINSA, 1994.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, M. L., «La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2004, n° 19, pp. 787-826.
- HOCKING, B. (coord.), *Foreign Relations and Federal States*, Londres/Nueva York, Leicester Press, 1993.
- HUICI SANCHO, L., «Las regiones con competencias legislativas en el Comité de las Regiones: los encuentros y desencuentros continúan», en BADIA MARTÍ *et al.* (coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los*

retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 1003-1026.

JANER TORRENS, J. D., «La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía», *REEI*, 2007, nº 14, <http://www.reei.org>

JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La ejecución del derecho comunitario por las comunidades autónomas en la jurisprudencia constitucional», *Revista vasca de Administración Pública*, 1995, pp. 181-202.

KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, United Kingdom/USA, Edgard Elgar, 1998.

KÖLLING, M., *La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Aragón en el seno de la UE: pasado y perspectivas*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2006.

— *et al.*, *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Zaragoza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 2007.

LÓPEZ PINA, A., *La construcción territorial de España: el orden jurídico como garantía de la igual libertad*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, 2006.

LÓPEZ RAMÓN, F., «Relaciones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria», en LÓPEZ RAMÓN, F. (ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de la RArAP, VIII, 2005, pp. 15-33.

MANGAS MARTÍN, A., «Comunidades Autónomas e integración europea: balance general y perspectiva de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo», en LIÑÁN NOGUERAS, D. *et al.* (ed.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, Universidad de Granada, 2003, pp. 183-206.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Participación directa de las Comunidades Autónomas en la UE», *RDCE*, 2005, vol. 22, pp. 759-805.

MOREIRO GONZÁLEZ, C. J., «¿El ocaso de la “Comitología”?», *RDCE*, nº 13, 2002, pp. 895-923.

MORENO VÁZQUEZ, M., *Comité de las Regiones y Unión Europea: su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Valencia, Tirant lo blanch, 2001.

ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Legitimación procesal y equilibrio institucional: el acceso de las Regiones a los Tribunales comunitarios europeos», *Revista de Estudios Autonómicos*, 2003, nº 4, pp. 137-172.

— «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 4, julio-diciembre, 2007, pp. 69-128.

- ORTEGA SANTIAGO, C., *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, 2006.
- ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., «La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, Ministerio de Administraciones públicas, 1996, pp. 503-532.
- PÉREZ CALVO, A., *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1993.
- 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. 899-916.
- «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, pp. 31-60.
- «La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Jornadas de la AEPDIRI, Madrid, 2008, pp. 295-308.
- PÉREZ TREMPES, P. (Coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid/Barcelona, Pons-IEA, 1998.
- PISEN, H. P., «Als Bundesstaat in der Gemeinschaft», en AA VV, *Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt a. M., 1966, pp. 248-265.
- PUERTAS POMAR, E., «Las relaciones de Aragón con la Unión Europea», en *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, en Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón (coord.), Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2008, pp. 247-265.
- REMIRO BROTONS, A., «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 355-377.
- ROIG MOLÉS, E., «La ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Cuadernos de Derecho Público*, 1997, pp. 265-300.
- SOBRIDO PRIETO, M., *Las Comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.
- TUDELA ARANDA, J., «A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 20 de abril de 2007. Un nuevo Estatuto en el Estado desconcertado», *RArAP*, 2007, nº 30, pp. 89-145.
- «El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias», *RArAP*, 2008, nº 33, pp. 107-139.

URREA CORRES, M., «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)», *RGDE*, 2005, nº 8, www.iustel.com

VALENCIA, I., «Representaciones Regionales en Bruselas», *Revista de Estudios Autonómicos*, 2003, nº 4, pp. 203-246.

VARA ARRIBAS, G., «Gobernanza Multinivel en la Unión Europea y las Regiones con o sin una Constitución», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29, 2006, pp. 309-332.

