

UNIÓN EUROPEA

Sección coordinada por

ISABEL BARRIOS BEL

Técnico

Oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas

INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de la proyección exterior de ciertas de sus competencias, las CCAA han desarrollado en la práctica una indiscutible labor exterior (apoyo a los ciudadanos de la CCAA en el exterior, ayuda al desarrollo, proyección europea, etc.). Dicha proyección exterior no sólo existe desde siempre sino que ha ido creciendo y consolidándose a lo largo del tiempo, como consecuencia de la ampliación de muchas de sus competencias así como el deseo de las CCAA de afirmarse en el ámbito europeo, especialmente.

Sin embargo, esta realidad no ha venido acompañada de un reconocimiento jurídico adecuado a la misma. Por el contrario, en el ejercicio de su proyección exterior, las CCAA se han encontrado con numerosos obstáculos por parte del Estado, empeñado en defender su competencia exclusiva en el "ámbito internacional", interpretado por su parte de manera enormemente restrictiva. El reconocimiento de la legitimidad de la acción exterior de las CCAA no ha sido una

cuestión evidente sino el resultado de un proceso largo y difícil.

El artículo de Israel Expósito que presentamos a continuación, explica ampliamente cómo se ha ido consiguiendo este reconocimiento jurídico, especialmente, en el marco de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía, todavía en curso en el caso de ciertas CCAA como Canarias. Nuestro experto trata en su artículo de numerosas cuestiones que tienen que ver con la proyección exterior de las CCAA refiriéndose en especial a las relaciones de las CCAA con la UE.

Dado que dicho tema de las relaciones con la UE es sin duda especialmente importante cuando se habla de la proyección exterior de las CCAA, en esta introducción hemos querido poner en contexto algunas de las cuestiones que desarrolla más en detalle Israel Expósito en su artículo.

Cuando se habla de la proyección exterior de las CCAA, el tema de las relaciones con la

UE es especialmente relevante. En efecto, en Europa se decide sobre muchos asuntos de competencia de las CCAA, y por tanto es lógico que éstas hayan ido reivindicando una mayor participación en el proceso de decisión comunitario. Así, desde la entrada de España en las entonces Comunidades Europeas, las CCAA venían reivindicando poder participar en la formación de la voluntad del Consejo, la Institución decisoria por excelencia de la UE, y ámbito reservado exclusivamente al Estado.

En la actualidad, cuatro formaciones del Consejo han sido abiertas a la participación autonómica¹. Un representante de la CCAA de turno, que a su vez representa al resto de CCAA, puede participar en las reuniones del Consejo, a nivel de grupos de trabajo técnicos y a nivel de Consejo de Ministros propiamente dicho. Se trata de trabajar y consensuar un documento conjunto a todas las CCAA, que refleje la posición común de éstas sobre los temas del orden del día del Consejo en cuestión y que resulten de especial interés para las mismas. Todo ello supone un esfuerzo de puesta a disposición de medios y de organización al interior de la CCAA que representa al resto y entre todas ellas. Si bien es verdad que la posición común de las CCAA no tiene valor vinculante, esta nueva manera de trabajar, asociando al Estado y a las CCAA, supone el inicio de un cambio de mentalidad, que represen-

ta un avance en el reconocimiento de una participación cada vez mayor de las CCAA en el proyecto comunitario.

Otra cuestión relevante en la que se ha producido una evolución importante en el reconocimiento de la labor de las CCAA en el ámbito comunitario es el de las delegaciones u oficinas de representación de los gobiernos regionales en Bruselas. Desde un principio, las CCAA se dieron cuenta del interés que suponía estar presentes en Bruselas para realizar un seguimiento adecuado de las políticas comunitarias y poder defender mejor, así, sus intereses. Sin embargo, una vez más, las CCAA chocaron contra las reticencias del Estado, celoso de sus competencias, por lo que las primeras CCAA que se instalaron en Bruselas lo hicieron de forma "disfrazada", a través de sociedades o empresas públicas. Fue el caso de Canarias, que en 1987, abrió su oficina en Bruselas a través de su empresa pública PROEXCA S.A. (Promociones Exteriores de Canarias). Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional del País Vasco de 1994, que legitimó la presencia de los gobiernos regionales en Bruselas, las oficinas de representación que ya existían y las que se establecieron con posterioridad, lo hicieron como verdaderas representaciones de sus gobiernos regionales. En 1995, se crea la Oficina del Gobierno de Canarias propiamente dicha. Desde septiembre de

¹ El Consejo está compuesto por los ministros de los Estados miembros. Se reúne en nueve configuraciones diferentes en función de los temas abordados, las llamadas formaciones del Consejo. Las formaciones que están abiertas a la participación autonómica son: 1) Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo, 2) Agricultura y Pesca, 3) Medio Ambiente, 4) Educación, Juventud y Cultura.

El Consejo desarrolla su trabajo a diferentes niveles: a) los grupos de trabajo técnicos, compuestos por delegados de los Estados miembros, b) el Comité de Representantes permanentes (COREPER), que integra a los Representantes permanentes o embajadores de los distintos Estados miembros y sus adjuntos, c) el Consejo de Ministros propiamente dicho.

2003, ha pasado a llamarse Delegación y depende orgánicamente del Comisionado de Acción Exterior.

Otra cuestión destacable en cuanto al progreso que se ha realizado en las relaciones CCAA-Estado en el ámbito europeo es la creación en septiembre de 1996 de la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos dentro de la Representación Permanente de España ante la UE (REPER), dependiente funcionalmente del Ministerio de Administraciones Públicas. Dicho Consejero tiene competencia exclusiva para las relaciones con las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas. Sus funciones son, entre otras, el envío semanal de información de las reuniones del Consejo de Ministros de la UE, la organización de reuniones periódicas en la REPER con Consejeros o con funcionarios de la Comisión Europea sobre temas de interés para las CCAA, etc.

Por su parte, la propia UE, ha ido reconociendo, asimismo, el papel cada vez más importante que desempeñan los entes infra-estatales en el proceso de construcción de Europa. Son ellos los que están más cerca de los ciudadanos, los que mejor conocen sus problemas y los que, en definitiva, acaban aplicando alrededor de las tres cuartas partes de la legislación comunitaria.

Así, la Comisión Europea identificó la reforma de la gobernanza europea como uno de sus cuatro objetivos estratégicos a principios de 2000. En 2001, aprobaba su Libro Blanco sobre la gobernanza en Europa, en el que proponía abrir el proceso de elaboración de las políticas de la UE

con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación. De este modo, aunque los interlocutores oficiales con la Comisión Europea siguen siendo los Estados miembros, se observan avances en cuanto a la relación entre la Comisión Europea y los entes infra-estatales. Una sana gobernanza basada en la idea de que el trabajo conjunto de los niveles europeo, nacional, regional y municipal es imprescindible y en que todos deberían participar en el proceso decisorio, es una cuestión recurrente en la agenda de la UE.

En 1994 se creó el Comité de las Regiones (CDR), asamblea política que permite a los entes locales y regionales manifestarse en el seno de la Unión Europea. Los Tratados obligan a la Comisión y al Consejo a consultar al Comité de las Regiones siempre que se presenten nuevas propuestas en áreas que tengan repercusión a escala local o regional. Fuera de estos ámbitos, la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo también tienen la posibilidad de consultar al Comité de las Regiones cuando consideren que una propuesta pueda tener repercusiones importantes a escala local o regional. Si es verdad que sus dictámenes tienen un valor meramente consultivo, también es cierto que su valor político es importante a la hora de argumentar y defender posiciones ante las propuestas legislativas de la Comisión Europea.

El CDR también puede elaborar dictámenes por iniciativa propia, lo que significa que puede introducir temas en la agenda de la UE. En este sentido, el CDR es muy

activo, organiza mesas redondas, conferencias y debates, y elabora numerosos estudios y análisis sobre temas de actualidad comunitaria y de prospectiva, que interesan especialmente a los entes territoriales. En la actualidad, el CDR está trabajando sobre su Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel.

Cabe decir que el Tratado de Lisboa, introduce menciones novedosas que refuerzan el papel que desempeña el CDR y los entes infra-estatales en el proceso de integración europeo. En primer lugar, se reconoce expresamente la auto-administración regional y local, lo que supone un importante avance. Además, se refuerzan los poderes de control del CDR y de los parlamentos nacionales y regionales, respecto de un principio fundamental de funcionamiento de la UE: el principio de subsidiariedad. En base a este principio, en la Unión Europea, las decisiones deben tomarse en el nivel práctico más próximo al ciudadano. Por lo tanto, la Unión Europea no debería tomar medidas más propias de las administraciones nacionales, regionales o locales.

De este modo, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contenido en el Tratado, dispone que *"antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas ..."*.

Asimismo, el Tratado involucra, por primera vez, en el control de dicho principio, a los parlamentos nacionales y, consiguientemente, a los parlamentos regionales, en los

ámbitos de sus competencias: *"Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas."*

En cuanto al CDR, el Tratado le reconoce, por vez primera, el derecho de presentar recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE en caso de que éste entienda que se ha violado el principio de subsidiariedad. En este sentido, en 2005, el CDR creó la llamada red de subsidiariedad, para dar a los entes regionales y locales la posibilidad de intervenir en las fases más previas del proceso de decisión comunitario. El Gobierno de Canarias es miembro de dicha red desde septiembre de 2008.

Por último, cabe decir que, si hay una CCAA para la cuál su proyección exterior y su dimensión europea es especialmente importante, ésta es Canarias. Su estatuto de región ultraperiférica, reconocido en el artículo 299.2 del Tratado CE, se desarrolla a través de una estrategia específica de la Comisión Europea dirigida a estas regiones. Existe, por tanto, un volumen considerable de legislación comunitaria en numerosos ámbitos que se dirige especialmente a las regiones ultraperiféricas. En el marco de dicha estrategia se tiene muy en cuenta, asimismo, la situación geográfica de dichas regiones, que si bien pertenecen a la UE, se encuentran alejadas del continente europeo y enclavadas en zonas geográficas propias, próximas a países terceros, con quienes mantienen lazos históricos, comerciales, culturales, etc.

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

ISRAEL EXPÓSITO SUÁREZ

Licenciado en Derecho
Técnico del Servicio de Estudios y Documentación
Presidencia del Gobierno de Canarias

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La proyección exterior de las CCAA.
 - A) El sistema de distribución de competencias y la proyección exterior de las CCAA
 - B) El marco estatutario de la «acción exterior» de las CCAA
- III. El marco estatutario de las relaciones con la UE en los nuevos Estatutos de Autonomía.
 - A) Participación en los tratados de la UE
 - B) Participación en la formación de la posición del Estado
 - C) Participación ante las instituciones comunitarias
 - D) Participación en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad
 - E) El derecho de información
 - F) Intervención ante el TJUE
 - G) Desarrollo y aplicación del Derecho comunitario
 - H) Las oficinas o delegaciones autonómicas en la UE
 - I) Las relaciones de vecindad con otras regiones comunitarias
 - J) Otras cuestiones de interés
- IV. Las relaciones entre Canarias y la UE en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de 2006: ¿un régimen mejorable?
- V. Conclusiones.

Resumen del contenido:

Las Comunidades Autónomas han desarrollado diferentes actuaciones fuera de su ámbito territorial, sin que los Estatutos de Autonomía hubiesen previsto fundamentos jurídicos que justificaran de modo preciso dichas actuaciones, aunque indiscutiblemente muchas de las competencias asumidas tuvieran una nítida dimensión o vocación extraterritorial.

Sin embargo, después de diversos conflictos interpretativos sobre el alcance de la proyección exterior de las Comunidades Autónomas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la legislación del Estado han avalado la acción exterior autonómica. Una acción exterior que ha tenido un significado especial desde la perspectiva de la integración de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, y la participación de aquéllas en la formación de la voluntad del Estado respecto a los asuntos comunitarios y en la aplicación del Derecho de la Unión.

Precisamente la importancia de estas cuestiones explica que las Comunidades Autónomas que han aprobado la reforma de sus Estatutos de Autonomía a partir del 2006 hayan previsto un Título o Capítulo específico para definir el marco estatutario de las relaciones con la Unión Europea.

I. INTRODUCCIÓN*

Después de la larga andadura del Estado autonómico, las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) comparten hoy una importante homogeneidad competencial. Sin embargo, aún continúa abierto el debate sobre la posibilidad de profundizar en el modelo de la organización territorial del poder político. Un debate que se traduce en el planteamiento generalizado de nuevas reformas estatutarias.

En este sentido, a partir del 2004, con el inicio de la VIII Legislatura de las Cortes Generales, se retomó de nuevo dicho debate, propiciándose la reforma de diferentes Estatutos de Autonomía. De este modo, a partir del 2006, las CCAA de Valencia¹, Cataluña², Baleares³, Andalucía⁴, Aragón⁵ y Castilla y León⁶ lograron aprobar la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía⁷.

Afirmación que se fundamenta en la apreciación de importantes novedades en

* La elaboración de este artículo ha sido posible gracias a la documentación proporcionada por el personal de la Sección de Biblioteca del Servicio de Estudios y Documentación de la Presidencia del Gobierno de Canarias, cuya profesionalidad y amabilidad corresponde agradecer sinceramente.

¹ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

² Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

³ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

⁴ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁵ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

⁶ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

⁷ Al margen de las Comunidades Autónomas mencionadas, Castilla La Mancha y Canarias también han procurado tramitar la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía. La Comunidad de Castilla La Mancha presentó su Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía en las Cortes Generales el 2 de febrero de 2007, donde aún sigue tramitándose.

La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobada en septiembre de 2006 por el Parlamento de Canarias, inició su tramitación en las Cortes Generales el 6 de febrero de 2007. No obstante, el Parlamento canario acordó su retirada el 12 de diciembre de 2007.

el articulado de los textos estatutarios indicados.

Los nuevos Estatutos de Autonomía comparten una serie de características comunes. Así, subrayan la singular identidad histórica de las correspondientes CCAA, incorporan un Carta o catálogo de Derechos y Deberes de sus ciudadanos -a modo de principios dirigidos a los poderes públicos autonómicos-, actualizan el régimen jurídico de las instituciones y administraciones públicas, amplían el ámbito competencial y destinan una parte específica de su articulado a configurar el marco estatutario de la acción exterior autonómica.

Este marco estatutario está integrado por cláusulas que definen las relaciones con el Estado y otras CCAA, el alcance de la cooperación con otros territorios (cooperación al desarrollo, transfronteriza, etc.) y, de forma particular, las relaciones de la Comunidad Autónoma con la UE. Una atención diferenciada que merece ser objeto de consideración desde la perspectiva de aquellas Autonomías que aún no han aprobado la reforma de su Estatuto de Autonomía.

II. LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS CCAA

A) EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS CCAA

El Estado autonómico es un modelo singular de organización territorial del poder político en el que existen diferentes entes públicos territoriales dotados de autonomía política para gestionar los intereses de las correspondientes colectividades (art. 137 CE): el Estado y diecisiete CCAA.

Las disposiciones constitucionales que regulan la organización territorial del Estado (Título VIII CE) configuran un modelo de organización del poder político abierto y plural en el que los Estatutos de Autonomía se conciben como instrumentos de concreción, cuya naturaleza *sui generis*⁸ los diferencian del resto de normas del ordenamiento. No en vano, los Estatutos de Autonomía, junto con la Constitución y otras normas de relevancia constitucional, integran el denominado bloque de constitucionalidad.

Por lo que se refiere a la distribución de competencias en el Estado autonómico, procede recordar que, de conformidad con el art. 2 CE, las nacionalidades y regiones que integran España podrían constituirse en CCAA a través de diversos procedimientos que conducirían a diferentes grados de autogobierno⁹. Las CCAA constituidas al amparo del art. 143 CE sólo podían determinar su techo competencial asumiendo competencias sobre las materias previstas

⁸ F. Ríos Rull, «Estado autonómico y procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, nº 13, 1996, pág. 154.

⁹ La STC 76/1983, de 5 de agosto advertía que las CCAA «pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del «status» jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías».

en el art. 148.1 CE. Mientras que las CCAA que accedieron al autogobierno por la vía del art. 151 CE pudieron alcanzar un mayor nivel de autonomía política.

En relación con la proyección exterior de las CCAA, el mencionado art. 148.1 CE no contiene ninguna referencia expresa a la dimensión exterior de las Autonomías. El sistema de distribución de competencias definido en el Título VIII CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (149.1.3ª CE). Una situación que permitiría afirmar que el sistema de distribución de competencias previsto en la Carta Magna no se pronuncia expresamente sobre la proyección exterior de un amplio número de las competencias autonómicas, ni atiende al interés de las CCAA en desarrollar diversas actuaciones fuera de las fronteras del Estado. Por ello, un autorizado sector doctrinal ha planteado diversas objeciones

respecto al tratamiento de las relaciones exteriores en el citado sistema de distribución de competencias¹⁰. En este sentido, muchos autores advierten que la concepción de las relaciones internacionales como una «materia diferenciada de las restantes registradas en los arts. 149.1 y 148.1 de la Constitución y no como un ámbito de acción (...) en el que todas las materias (...) pueden estar presentes; sobre todo teniendo en cuenta la particular proyectabilidad exterior *rationae materiae* de ciertas áreas competenciales»¹¹ podría suponer una importante limitación de las competencias autonómicas¹².

Al margen de las consideraciones doctrinales indicadas, lo cierto es que las CCAA han desarrollado una notable acción exterior, aunque no con la misma intensidad. En este sentido, por ejemplo, durante los primeros años del Estado autonómico¹³ las Autonomías concentraban su acción exte-

¹⁰ Vid. A. Remiro Brotóns, «La actividad exterior del Estado y de las Comunidades Autónomas», en AA. VV.: *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1978; A. Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Tecnos, 1987; G. Jáuregui, *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989; P. Pérez Tremps, «Comunidades Autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Autonomías*, nº 13, 1991; M. Pérez González, «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas», en J. Pueyo Losa y M^a T. Ponte Iglesias (Coords.): *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Fundación Alfredo Brañas, 1997; entre otros.

¹¹ M. Pérez González, «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas», .cit., pág. 22.

¹² En un sentido similar se pronuncia Fernández Segado, al afirmar que «los constituyentes habían incurrido en un error básico de enfoque, fruto de la contemplación de las relaciones internacionales con lentes decimonónicas, lo que les había conducido a concebirlas como una materia diferenciada de las demás que se registran en los treinta y dos números del artículo 149.1 y no como un segundo ámbito más amplio -el ámbito exterior- en el que todas ellas -repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas- pueden estar presentes», en F. Fernández Segado, «El marco constitucional de la acción exterior», J. Rodríguez-Arana Y P. García Mexía (Dirs.): *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, pág. 636.

¹³ La proyección exterior de las CCAA se impulsó especialmente a partir de 1986. Fecha desde la que empiezan a suceder diversos acontecimientos que sirvieron como «detonante para que las CCAA [aumentaran] su participación y actuación en materia de relaciones exteriores» (la adhesión de España a las CEE, la incidencia del Tratado de la UE en el proceso de integración regional, el fomento de la participación regional en el Consejo de Europa, etc.) y que estuvieron reforzadas por «avances habidos en el campo de la distribución de competencias, las resoluciones y mociones de las Cortes Generales abriendo las puertas a una mayor participación de la CCAA en el ámbito exterior»; En I. Martínez Castignani, «Acción Exterior Y Relaciones Con La Unión Europea De Las Comunidades Autónomas», *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas 1995-1996*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, pág. 359.

rior en el ámbito comunitario y en las relaciones de colaboración con otras CCAA. Únicamente el País Vasco y Cataluña superaban esa proyección mediante la realización de actuaciones de cooperación al desarrollo con los países subdesarrollados¹⁴.

Las razones que explican el interés no sólo de las CCAA, sino de todas las entidades subestatales que integran los Estados compuestos¹⁵, en la realización de actuaciones que suponen una proyección exterior de sus competencias son de muy variada naturaleza. Si bien, en el caso de las CCAA, destacan especialmente la globalización económica y el creciente fenómeno de regionalización que ha marcado la evolución de la UE en las últimas décadas¹⁶. Aunque al margen de estas circunstancias, conviene señalar que la proyección exterior de las CCAA también se fundamenta en razones culturales o de identidad¹⁷.

No obstante lo anterior, durante la evolución del Estado autonómico se han generado diversas controversias entre el Estado y las CCAA que enfrentaban los intereses autonómicos relacionados con su

proyección exterior y la interpretación del art. 149.1.3ª CE. Una colisión de diferentes interpretaciones sobre el citado precepto que ha propiciado diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la acción exterior autonómica.

En un primer momento, la jurisprudencia del Alto Tribunal negaba cualquier posibilidad a las CCAA en relación con su proyección fuera de las fronteras del Estado¹⁸. Si bien, a partir de la década de los noventa, tanto la doctrina como el Tribunal Constitucional coincidían en interpretar de manera restrictiva el art. 149.1.3ª CE con el propósito de evitar «un vaciamiento de las competencias autonómicas»¹⁹, aun cuando el carácter horizontal de dicho título podría haber servido para legitimar las actuaciones estatales relacionadas con el exterior, «con independencia del ámbito material en el que se produjese y de las competencias autonómicas sobre el mismo»²⁰; y, por consiguiente, para «negar toda actuación autonómica que supusiera un cierto contacto con el exterior»²¹.

La nueva doctrina del Tribunal Constitucional se resume en la paradigmá-

¹⁴ E. Pich Frutos, «Relaciones internacionales y actividad exterior», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993*, Fundació Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autonòmics i Locals, 1994, págs. 204 y ss.

¹⁵ Vid. C. García Segura, «La actividad exterior de las entidades políticas subestatales», *Revista de Estudios Políticos*, nº 91, 1996; C. Colino, «La Acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española», Documento de trabajo 10/2007, Fundación Alternativas, pág. 85 y ss.; entre otros.

¹⁶ F. Ríos Rull, F. e I. Expósito Suárez, «La ultraperifericidad de Canarias y los principios de subsidiariedad y modulación», *Hacienda Canaria*, nº 16, 2008, pág. 246.

¹⁷ Así, por ejemplo, el art. 6.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña defiende el reconocimiento de la lengua «y la presencia y la utilización del catalán en los organismos internacionales y en los tratados internacionales de contenido cultural o lingüístico». Y, en un sentido similar, el art. 50.3 del mismo texto, dispone que «las políticas de fomento del catalán deben extenderse al conjunto del Estado, a la Unión Europea y al resto del mundo».

¹⁸ SSTC 35/1982, de 14 de junio y 154/1985, de 12 de noviembre.

¹⁹ E. Pich Frutos, «Relaciones internacionales y actividad exterior», cit., pág. 206.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

tica STC 165/1994, de 26 de mayo,²² en la que dicho Tribunal reconoció que las CCAA podrían realizar actividades con proyección externa, siempre que respetaran los límites derivados del art. 149.1.3ª CE. Una apreciación que, en todo caso, exige la precisa delimitación del alcance del mencionado precepto constitucional, pues, de conformidad con la jurisprudencia constitucional²³, no cabría «identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior»²⁴.

Desde esta perspectiva, quedarían excluidas de la esfera de actuación de las CCAA el ejercicio de aquellas facultades que se pudieran inscribir en el citado art. 149.1.3ª CE. En este sentido, dicho precepto no es óbice para que las CCAA puedan desarrollar funciones con proyección exterior, concebidas como aquellas que, «siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabili-

dad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales»²⁵.

Una interpretación que permite sostener la «viabilidad de una utilización instrumental de la acción exterior por parte de las CCAA (...) al objeto de desarrollar, de la forma más eficaz y conveniente posible, el ámbito competencial propio»²⁶. Y que responde a una lógica²⁷ práctica que se debía reflejar en las normas de cabecera de los ordenamientos autonómicos, definiendo de ese modo los fundamentos jurídicos que habrían de servir para incrementar la seguridad jurídica de las actuaciones que las CCAA realizaran fuera de su ámbito territorial y, al mismo tiempo, a satisfacer sus expectativas e intereses legítimos.

B) EL MARCO ESTATUTARIO DE LA «ACCIÓN EXTERIOR» DE LAS CCAA

Los primeros Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de la dimensión extraterritorial de algunas competencias autonómicas, no contemplaban expresamente competencias en el ámbito exterior, aunque comprendían disposiciones cuyos efectos tras-

²² Dicha Sentencia resuelve un conflicto positivo de competencias planteado por el Estado a raíz de dos preceptos del Decreto 89/1988, de 19 de abril, del Gobierno vasco, en virtud del cual se preveía que un órgano de la Administración autonómica vasca (el Gabinete para Asuntos relacionados con la Comunidades Europeas) actuaría como órgano de relación con las instituciones comunitarias (art. 23), por un lado; y la creación de una Oficina del País Vasco en Bruselas (art. 4), por otro.

²³ En las SSTC 153/1989 (FJ 8) y 80/1993 (FJ 3), por ejemplo, el Tribunal Constitucional había señalado que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

²⁴ STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 5).

²⁵ *Ibidem*, (FJ 6).

²⁶ I. Méndez Navarro, «La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias», en J. F. López Aguilar Y J. Rodríguez-Drincourt Álvarez, (Dirs.): *Derecho Público de Canarias*, Civitas, 2006, pág. 428.

²⁷ *Ibidem*.

cedían de los límites territoriales autonómicos. En este sentido, por ejemplo, destacaban las previsiones estatutarias sobre las comunidades de emigrantes en el exterior²⁸ o el derecho de información o instancia de las CCAA respecto a la firma de tratados y acuerdos internacionales (participación autonómica en fase ascendente).

Así, por lo que se refiere a los tratados y acuerdos internacionales, los Estatutos de Autonomía, como normas integrantes del bloque de constitucionalidad, contemplaban determinadas facultades de las CCAA respecto a la celebración de tratados internacionales que no contravenían el *ius contrahendi* del Estado²⁹. Aunque aquellas cláusulas estatutarias no eran suficientes para satisfacer las pretensiones autonómicas en dicho ámbito dada su heterogeneidad y la «rica actividad exterior (fáctica) de las CCAA»³⁰.

Por otro lado, a estos derechos de instancia e información, previos a la celebración de tratados o acuerdos internacionales, cabría añadir la ejecución de dichos instrumentos jurídicos después de su ratifi-

cación (participación autonómica en fase descendente), así como otras facultades autonómicas como la participación «en las delegaciones estatales negociadoras en el ámbito internacional»³¹.

Sin embargo, uno de los debates abiertos desde la aprobación de las reformas estatutarias de los años noventa, respecto a la proyección exterior autonómica, trata de determinar si las disposiciones estatutarias que regulan la participación de las CCAA, tanto en la fase ascendente como descendente, en los procesos normativos internacionales pueden ser suficientemente flexibles para permitir la realización de actuaciones relacionadas con la «cooperación transfronteriza, cooperación con regiones no contiguas, acciones de alcance internacional (...), [o] contactos con órganos o instituciones internacionales»³², como medidas que se practicarían en un ámbito «de participación externa de las autonomías territoriales en la conducción de la acción exterior»³³.

En la práctica, al margen de la preocupación por mejorar la participación de las

²⁸ Después de la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, diferentes CCAA aprobaron leyes en relación con las comunidades constituidas por emigrantes en el exterior. En este sentido, por ejemplo, cabe recordar las tempranas Leyes 4/1986, de 25 de junio, de Entidades Canarias en el Exterior y del Consejo Canario de Entidades Canarias en el Exterior; 8/1994, de 27 mayo, de Relación con las colectividades y centros vascos en el exterior; Ley 18/1996, de 27 diciembre, de relaciones con las comunidades catalanas en el exterior; entre otras.

²⁹ J. Martín y Pérez de Nanclares, «El derecho de información de las CCAA en el proceso de celebración de los tratados internacionales: evolución a la luz de la práctica y de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía», *Informe de las Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, 2008, pág. 91.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ I. Méndez Navarro, «La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias», cit., pág. 437.

³² M. Pérez González, «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas», En J. Pueyo Losa y M^a T. Ponte Iglesias (Coords.), *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, cit., pág. 23.

³³ *Ibidem*.

CCAA en los asuntos comunitarios, se ha tolerado que las Autonomías lleven a cabo actuaciones exteriores cuantitativa y cualitativamente relevantes.

En este sentido, la aprobación de las leyes 2/1997, de 13 de marzo, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) y 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo reflejan el reconocimiento, por parte del Estado, de la legitimidad de las pretensiones autonómicas relacionadas con la proyección exterior de sus competencias en determinados ámbitos.

La Ley 2/1997 pretendía consolidar el «sistema de participación y articulación de procedimientos en el ámbito de los asun-

tos»³⁴ comunitarios, en la línea de las experiencias de otros Estados descentralizados en los que ha sido preciso «superar la doble dificultad que representa la imposibilidad de lograr un diseño de distribución de competencias nítido y la conveniencia de alcanzar acuerdos para lograr la agregación de intereses y aumentar la eficacia de las tareas administrativas»³⁵. De este modo, la CARCE nació con la vocación de garantizar la participación efectiva de las CCAA en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario (art. 1.2)³⁶.

Por su parte, el progreso social y económico de las CCAA ha permitido que muchas de ellas contribuyeran al desarrollo de otras regiones mediante intervencio-

³⁴ Exposición de motivos de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ A estos efectos, según el art. 3 de la Ley 2/1997, son funciones de la CARCE:

1. La información a las CCAA y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea.
2. La articulación de mecanismos para hacer efectiva la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado en el seno de las CEE.
3. El tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las CEE como las siguientes:
 - a. Procedimientos técnicos para asegurar la recepción de la información comunitaria de carácter general por parte de las CCAA.
 - b. Técnica normativa tanto para incorporar las directivas al Derecho interno como para aplicar, desarrollar o ejecutar reglamentos y decisiones.
 - c. Fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones comunitarias.
 - d. Problemas planteados en la ejecución del Derecho comunitario por implicar a varias políticas comunitarias o exigir medidas internas con un cierto grado de coordinación temporal o material.
 - e. Cuestiones relativas a la participación de las CCAA en los asuntos relacionados con las CEE que carezcan de una Conferencia Sectorial o instrumento equivalente donde ser tratadas.
4. El impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las CCAA, a través de las respectivas Conferencias Sectoriales u organismo equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afectan a las competencias de aquéllas.
5. Garantizar el cumplimiento en las Conferencias Sectoriales de los procedimientos y fórmulas de participación de las CCAA previstos en las materias 3.c) y 4), disponiendo la adecuada aplicación de los mismos.
6. El tratamiento de aquellas otras cuestiones de la participación de las CCAA en los asuntos relacionados con las CEE que estimen oportuno.

nes³⁷ anteriores a la entrada en vigor de la citada Ley 23/1998, que aplaude la implicación de las CCAA y los entes locales en la cooperación al desarrollo, concibiendo dichas actuaciones como la «expresión solidaria de sus respectivas sociedades» (art. 20.1), inscrita en el marco de los principios y objetivos previstos en el mencionado cuerpo legal.

En lo que atañe a la cooperación transfronteriza, basta señalar que el denominado Tratado de Madrid³⁸ fue el primer fundamento jurídico³⁹ que permitió a las CCAA intervenir en el ámbito de diferentes sectores materiales⁴⁰, sin perjuicio de las actuaciones que se han podido emprender desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) 1082/2006, de 5 de julio, de

Agrupación Europea de Cooperación Territorial⁴¹ (AECT), cuyo artículo 1.2 determina que el objetivo de la AECT consiste en «facilitar y fomentar entre sus miembros (...) la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional, denominada en lo sucesivo «cooperación territorial», con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social»⁴².

No obstante lo anterior, y sin menoscabo de la creciente acción exterior de las CCAA⁴³, lo cierto es que, como ha señalado PÉREZ TREMPs, «la singularidad de la realidad comunitaria europea justifica un trato diferenciado respecto a la acción exterior»⁴⁴. En este sentido, la consideración de las implicaciones de los Tratados constitutivos del proyecto comunitario sirve para explicar el inte-

³⁷ A título de ejemplo, cabe recordar el Decreto 18/1991, de 14 de marzo, por el que la Comunidad de Madrid aprobaba ayudas y subvenciones a programas de cooperación al desarrollo en países iberoamericanos; el Decreto Foral 95/1992, de 9 de marzo, por el que se aprueban subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales para la realización de proyectos de cooperación con países en vías de desarrollo; o el Decreto 181/1993, de 29 julio, de la Xunta Gallega por el que se aprobaban Ayudas a personas de terceros países en materia de formación pesquera.

³⁸ Ratificado por España mediante el Instrumento de Ratificación del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980.

El artículo 2.1 del mencionado Convenio define la cooperación transfronteriza como «toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin. La cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se definen en el derecho interno. La extensión y la naturaleza de dichas competencias no quedan afectadas por el presente Convenio».

³⁹ Vid. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, junio de 2009.

⁴⁰ Asimismo, según el Ministerio de Administraciones Públicas, desde el año 2004 se ha impulsado la presencia de las CCAA en las Cumbres Bilaterales celebradas con Francia, Portugal y Marruecos.

⁴¹ Vid. Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

⁴² En relación con la cooperación territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias se aconseja la consideración de E. Casas Cabello, «La cooperación territorial europea: una política para el acercamiento de las regiones europeas entre sí y con sus países vecinos», *Hacienda Canaria*, nº 13, 2005; I. Ruiz Rolle, «Evolución, resultados y perspectivas de la cooperación territorial europea entre Canarias, Azores y Madeira: la iniciativa comunitaria INTERREG y el nuevo marco de cooperación 2007-2013», *Hacienda Canaria*, nº 26, 2009; entre otros.

⁴³ Vid. Fundación CIDOB, *Anuario Internacional CIDOB 2008. Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2007. La acción exterior de las comunidades autónomas en 2007*, 2008.

⁴⁴ P. Pérez Tremps, «La acción exterior y la participación europea ante la posible reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», en AA. VV.: *Estudios sobre la Reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònomic, 2004, pág. 385.

rés las CCAA, dotadas de autonomía política para la gestión de sus propios intereses (art. 137 CE), en el desarrollo del proyecto comunitario, pues «las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar no sólo límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que estos entes llevan a cabo»⁴⁵.

Por otro lado, al protagonismo de las relaciones con la UE en el ámbito de la acción exterior autonómica se debe añadir que no existen en la Constitución preceptos que definan con precisión como deben las CCAA afrontar la integración en el proyecto comunitario⁴⁶. Por ello, de acuerdo con la singular naturaleza de los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento constitucional, las CCAA han procurado aprovechar la reforma de sus normas institucionales básicas para asegurar su participación en el proceso de definición de las políticas de la UE y en la aplicación del Derecho comunitario. Una actitud que responde a la preocupación de las CCAA por disponer de los instrumentos jurídicos precisos para involucrarse debidamente en la evolución del proyecto comunitario⁴⁷.

Se trata de una tendencia generalizada que pretende asegurar, por una parte, la capacidad de actuación exterior de las CCAA; y, por otra, y muy especialmente, su participación en el proceso de integración comunitaria. De este modo, las nuevas reformas estatutarias son coherentes con la evolución del Estado autonómico, en la medida en que aquel proceso y el proceso de descentralización autonómico son «dos opciones rigurosamente complementarias y perfectamente compatibles»⁴⁸. Todo ello sin ignorar que las nuevas disposiciones estatutarias proporcionan una cobertura jurídica de primer orden a las actuaciones desarrolladas por todas las CCAA en el ámbito comunitario.

III. EL MARCO ESTATUTARIO DE LAS RELACIONES CON LA UE EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Los nuevos Estatutos de Autonomía dedican una parte específica de su articulado a establecer el régimen jurídico de su acción exterior. Una opción coherente con la relevancia de la creciente acción exterior de las CCAA y que, en definitiva, procura dotar de mayor seguridad jurídica las actuaciones que pudieran realizar las Autonomías en el ámbito de sus competencias.

⁴⁵ STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 4).

⁴⁶ J. Fernández, «La situación del debate de esta cuestión en el Estado español», en AA. VV.: *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, pág. 20.

⁴⁷ La Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la CARCE, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE y sobre la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la UE advierte expresamente la preocupación de las autoridades estatales y autonómicas por «completar y perfeccionar (...) la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea».

⁴⁸ M^a A. Arias Martínez, *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, pág. 326.

Una visión general del resultado alcanzado a través de las nuevas reformas estatutarias sobre la regulación de la acción exterior autonómica permite afirmar, primero, que las nuevas regulaciones autonómicas en la materia son muy similares⁴⁹. Y, segundo, que los nuevos preceptos estatutarios reflejan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el alcance exterior de las competencias autonómicas, así como la legislación del Estado. En este sentido, se ha advertido que dichas disposiciones «constituyen propiamente un intento de codificación y desarrollo progresivo de la práctica consolidada en las dos últimas décadas»⁵⁰ entre el Estado y las CCAA.

La trascendencia que los nuevos Estatutos de Autonomía otorgan al ámbito exterior se identifica rápidamente desde una perspectiva sistemática, pues las CCAA que disfrutaban de una nueva norma institucional básica incluyen un Título específico que, bajo diferentes rúbricas⁵¹, regulan las relaciones de la correspondiente Comunidad Autónoma con el Estado y con otras Autonomías; la acción exterior de la Comunidad Autónoma; la cooperación al desarrollo y las relaciones con la UE⁵². Únicamente el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia sigue una sistemática diferente, estableciendo el régimen estatutario de

⁴⁹ El mimetismo de los nuevos Estatutos de Autonomía no resulta sorprendente, pues como ha concluido Muñoz Machado en relación con la evolución del Estado autonómico «el paliativo más recurrente ha sido procurar que todas las Comunidades Autónomas, tanto al elaborar sus Estatutos como al reformarlos, se atengan a un patrón común predeterminante de las competencias y sus repercusiones sobre la organización y competencias del Estado». En S. Muñoz Machado, «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», *Informe de Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pág. 753.

⁵⁰ D. Ordóñez Solís, «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 4, 2007, pág. 82.

⁵¹ La organización sistemática empleada por los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León en relación con la dimensión exterior autonómica es la siguiente:

- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Cataluña: Título V «De las relaciones institucionales de la Generalitat». Capítulo I «Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas» (arts. 174-183), Capítulo II «Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea» (arts. 184-192), Capítulo III «Acción exterior de la Generalitat» (arts. 193-200).
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía: Título IX «Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma». Capítulo I «Relaciones con el Estado» (arts. 218-225), Capítulo II «Relaciones con otras Comunidades Autónomas» (arts. 226-229), Capítulo III «Relaciones con las Instituciones de la Comunidad Europea» (arts. 230-239), Capítulo IV «Relaciones con el exterior» (arts. 240-244), Capítulo V «Cooperación al Desarrollo» (arts. 245-247).
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares: Título VII «Relaciones institucionales». Capítulo I «La acción exterior» (arts. 101-105), Capítulo II «Relaciones con la Unión Europea» (arts. 106-113), Capítulo III «Relaciones con el Estado» (arts. 114-117), Capítulo IV «Relaciones con las comunidades autónomas» (arts. 118 y 119).
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón: Título VII «Cooperación institucional y acción exterior». Capítulo I «Relaciones con el Estado» (arts. 88-90), Capítulo II «Relaciones con otras Comunidades Autónomas» (art. 91), Capítulo III «Relaciones con la Unión Europea» (arts. 92-95), Capítulo IV «Acción exterior de la Comunidad Autónoma» (arts. 96-98).
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: Título IV «Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León», Capítulo I «Relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas» (arts. 57-60), Capítulo II «Relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado» (arts. 61-66), Capítulo III «Acción exterior de la Comunidad Autónoma» (arts. 67 y 68).

⁵² Cada uno de los ámbitos de actuación indicados es objeto de un Capítulo específico dentro del Título correspondiente.

dichas materias en tres Títulos diferenciados⁵³.

Sin embargo, esta organización sistemática no significa que la realidad comunitaria aparezca únicamente en los Capítulos o Títulos indicados. Por el contrario, el proyecto comunitario se deja entrever en las exposiciones de motivos⁵⁴, en las nuevas Cartas de Derechos y Deberes de los ciudadanos⁵⁵; y en la distribución de competencias que define cada Estatuto de Autonomía, como norma integrante del bloque de constitucionalidad⁵⁶.

La incidencia de la realidad comunitaria en los nuevos textos estatutarios no es una cuestión que carezca de trascendencia. El interés de todas las CCAA por definir, a través de los Estatutos de Autonomía, un nuevo marco de relaciones con la UE constituye una verdadera «pretensión de autoafirmación europea»⁵⁷ que es, como ha señalado ORDÓÑEZ SOLÍS, «a pesar de su aparente inocuidad (...), la que mayor efecto transformador tiene al vincular la propia dinámica de la integración europea con la descentralización política en España»⁵⁸.

⁵³ El Título V del Estatuto de Autonomía valenciano regula las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y otras CCAA (arts. 59 y 60), el Título VI se ocupa de las relaciones con la UE (art. 61) y el Título VII de la acción exterior de la Comunidad Autónoma (art. 62).

⁵⁴ En este sentido, por ejemplo, la exposición de motivos del Estatuto valenciano advierte entre las principales novedades estatutarias la atención prestada a la integración en Europa, la «asunción de los valores» comunitarios, la facultad para firmar convenios con otras CCAA y regiones europeas, así como la participación en el proceso de celebración de tratados internacionales. En un sentido similar se pronuncia la exposición de motivos del Estatuto catalán, al señalar que «Cataluña, a través del Estado, participa en la construcción del proyecto político de la Unión Europea, cuyos valores y objetivos comparte».

Por su parte, la exposición de motivos del Estatuto balear recuerda que las modificaciones estatutarias aprobadas hasta la fecha en el archipiélago han servido para acomodar las instituciones de autogobierno a la nueva realidad española y europea. Mientras que el preámbulo de la nueva norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Aragón destaca, entre otras cuestiones, la apertura «a nuevos horizontes como el de su vocación europea, asociada a su tradicional voluntad de superar fronteras».

⁵⁵ En la configuración del régimen de los Derechos y Deberes de los ciudadanos de las correspondientes CCAA recuerdan la aplicabilidad de los instrumentos jurídicos comunitarios que definen el estatus jurídico de los ciudadanos de la UE. Así, el art. 1.4 del texto estatutario valenciano dispone que la Comunitat, «como región de Europa, asume los valores de la Unión Europea y velará por el cumplimiento de sus objetivos y por la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos»⁵⁵. Un precepto cuya lectura debe completarse a la luz del art. 8.1 del mismo cuerpo normativo, que dispone que «los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individuales y colectivos, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en la Convención Europea de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, y en la Carta Social Europea». Disposición que se reproduce en otros textos estatutarios de última generación, como, por ejemplo, el art. 4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña o el art. 9 del Estatuto de Autonomía andaluz.

⁵⁶ En este sentido, por ejemplo, el art. 113 del Estatuto catalán señala que corresponde a la Generalitat el desarrollo, la aplicación y la ejecución de la normativa comunitaria cuando afecte al ámbito de sus competencias, en los términos que establece el Título V del mencionado Estatuto. Además, el art. 114.2 también atribuye a la Generalitat, en el ámbito de las competencias exclusivas, la especificación de los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.

⁵⁷ D. Ordóñez Solís, «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos», cit., pág. 75.

⁵⁸ *Ibidem*, págs. 75 y ss.

Ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía vigentes antes del proceso de reformas emprendido en la pasada Legislatura definen con nitidez el alcance de la acción exterior autonómica. Omisión que resulta particularmente llamativa en el caso de la UE, debido a las implicaciones que se desprenden del proyecto comunitario para los entes subestatales dotados de un elevado nivel de autonomía política.

Ha sido la Ley 2/1997, de 13 de marzo, y no los Estatutos de Autonomía, el cuerpo normativo responsable de la regulación de las cuestiones relativas a la participación de las CCAA en el proyecto comunitario. Una regulación que además se ha complementado con otras normas elaboradas a raíz de los acuerdos adoptados en la CARCE.

Sin embargo, la madurez del Estado autonómico ha permitido que las nuevas reformas estatutarias definan el alcance de la acción exterior autonómica. Una labor que ha supuesto la identificación de los diferentes ámbitos de actuación autonómica extraterritorial en los que la debida satisfac-

ción de los intereses autonómicos requiere la intervención de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 137 CE⁵⁹.

No obstante, todos los nuevos Estatutos coinciden en prestar una singular atención a la UE⁶⁰. Tanto es así que, con independencia de la normativa vigente en los ordenamientos interno y comunitario, afirman el derecho de cada Comunidad Autónoma a participar en los asuntos de la UE que pudieran afectar a sus competencias e intereses. Premisa con la que se inauguran los Títulos o Capítulos que establecen el régimen de las relaciones de cada Comunidad Autónoma con la UE. Se trata, en todo caso, de disposiciones de carácter general que reflejan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y recuerdan la aplicabilidad de la normativa estatal y comunitaria; por lo que no es de extrañar que se haya advertido su «papel más bien declarativo de esta realidad»⁶¹. Apreciación que, sin ánimo de adelantar conclusiones, también cabría predicar del resto de disposiciones que definen el mencionado régimen de relaciones con la UE.

⁵⁹ En este sentido, «solo una visión muy miope de la realidad actual de la UE podría incluir ésta dentro de las «relaciones internacionales» de exclusiva competencia estatal. Esta concepción de las relaciones entre el derecho interno y el comunitario quedó descartada por nuestra jurisprudencia desde la STC 164/1994, en la que se despejó la constitucionalidad de delegaciones autonómicas en la capital de la Unión encargadas de promocionar los intereses de la Comunidad Autónoma. A partir de ese momento, deben considerarse constitucionalmente legítimos la existencia de mecanismos que aseguren la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la fase «ascendente» como en la «descendente», del derecho comunitario, garantizando, mediante la primera, la presencia autonómica en la gestación de la voluntad estatal ante la Unión, y asegurando, mediante la segunda, que la ejecución del derecho comunitario en materias competencialmente atribuidas a la Comunidad Autónoma se lleva a cabo por la propia Comunidad Autónoma, al no poder erigirse el derecho comunitario en un título específico que permita el apoderamiento de la competencia por parte del Estado». Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía sobre la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, marzo de 2006, pág. 161.

⁶⁰ No en vano son los Capítulos más extensos y más detallados.

⁶¹ J. D. Janer Torrens, «Relaciones con la Unión Europea», en A. Blasco Esteve (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Parlament – Civitas, 2008, pág. 1182.

En efecto, las nuevas normas estatutarias identifican los rasgos elementales de la participación de las CCAA en el proceso de formación de la voluntad del Estado respecto a los asuntos comunitarios, así como la participación ante las instituciones y organismos comunitarios; la aplicación y desarrollo del Derecho de la UE; la participación en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; el derecho a establecer delegaciones u oficinas en Bruselas o la posibilidad de establecer relaciones con otros territorios europeos con intereses afines.

A) PARTICIPACIÓN EN LOS TRATADOS DE LA UE

La participación en los procesos normativos que tienen por objeto la modificación de los Tratados de la UE no ha sido un objetivo incluido en todos los nuevos Estatutos, al menos de modo explícito. De hecho, es el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EACat) el que más atención presta a dicha cuestión.

El mencionado texto estatutario reconoce expresamente el derecho de la Generalitat a ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la UE, así como de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes (art. 185.1 EACat). Un derecho que, además, comprende la facultad del Gobierno y Parlamento autonómicos para dirigir las observaciones que estimen oportunas al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales; así como la posibilidad de incorporar representantes de la Generalitat en

las delegaciones españolas que participen en dichos procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados, siempre que pudieran afectarse materias sobre las que la Generalitat hubiera asumido competencias exclusivas (art. 185.2 EACat).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (EAIB) únicamente advierte el derecho de la Comunidad a ser informada de las negociaciones relativas a los tratados originarios, sus revisiones y modificaciones, así como a participar en ellos formando parte de la delegación española correspondiente, de acuerdo con los mecanismos multilaterales previstos en la legislación estatal (art. 108 EAIB).

B) PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN DE LA POSICIÓN DEL ESTADO

Los Estatutos de última generación reconocen el derecho de las CCAA a participar en el proceso a través del cual el Estado define su posición respecto a los temas comunitarios que pudieran afectar a sus competencias o intereses, siempre de acuerdo con la legislación aplicable. Sin embargo, no todos los textos estatutarios configuran dicha participación en los mismos términos.

Algunos Estatutos disponen que si los asuntos a tratar afectan a los intereses o a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma correspondiente, el Estado deberá atender las consideraciones de dicha Comunidad de manera diferencia-

da, generalmente en el marco de procedimientos bilaterales⁶², o, en todo caso, de forma «autónoma y específica»⁶³. Previsiones que reflejan la preocupación por adoptar una decisión respetuosa y coherente con los intereses autonómicos.

En el resto de supuestos, es decir, cuando el objeto de la decisión que deba adoptarse no afecte de modo particular a una Comunidad Autónoma, se seguirán los procedimientos multilaterales previstos en la legislación estatal⁶⁴.

No obstante, alguno de los nuevos Estatutos no aluden expresamente a dichos procedimientos. Así, el art. 62.1 EAAC simplemente dispone que la Comunidad participará en la formación de la voluntad del Estado en los procesos de elaboración del Derecho comunitario «en los asuntos que afecten a las competencias o a los intereses de la Comunidad a través de los mecanismos que se establezcan en el orden interno»⁶⁵. Si bien, el mismo precepto reconoce la facultad de la Junta y las Cortes autonómicas para dirigir al Gobierno central y a las Cortes Generales las observaciones y propuestas que consideren oportunas sobre los asuntos que sean objeto de negociación.

Por otro lado, por lo que se refiere a la configuración de la posición del Estado res-

pecto a las decisiones que deba adoptar, la mayoría de los Estatutos también coinciden en expresar que la posición del Estado se fijará atendiendo a las consideraciones realizadas desde las Autonomías cuyas competencias exclusivas o intereses resulten afectados.

En este sentido, el art. 110.2 EAIB señala que la posición de la Comunidad Autónoma deberá «tenerse especialmente en cuenta para la formación de la voluntad del Estado», correspondiendo al Gobierno central la obligación de informar a la Comunidad Autónoma sobre la marcha de las negociaciones, con independencia del tipo de competencia subyacente (exclusiva o concurrente). En la misma línea, el Estatuto andaluz dispone que la posición que hubiera fijado la Comunidad será «determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía» (art. 231.3 EAAnd); mientras en los demás supuestos la Comunidad Autónoma sólo tendría el derecho a ser oída.

La lectura del art. 231.3 EAAnd permite identificar dos aspectos recogidos por algunos Estatutos de última generación

⁶² En este sentido se pronuncian, por ejemplo, los arts. 231.2 EAAnd y 186.2 EACat.

⁶³ Art. 110.1 EAIB.

⁶⁴ Disposición que se contiene en los arts. 110.2 EAIB; 186 EACat; 231.2 EAAnd y 94 EAAR.

⁶⁵ Asimismo, el art. 61.3 b) EAV señala que la Comunitat tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a las competencias propias de la Comunitat. Precepto que también reconoce el derecho de la Comunitat a ser oída en aquellos supuestos que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente.

sobre la determinación de la posición del Estado frente a los asuntos comunitarios que afecten a las competencias o intereses autonómicos. Por un lado, cuando los asuntos a tratar no afecten exclusivamente a una Comunidad Autónoma ésta sólo tendrá derecho a ser oída⁶⁶. Por otro, algunos Estatutos prevén la obligación del Gobierno central de exponer las razones que expliquen por qué no se acogió la posición de la Comunidad Autónoma⁶⁷.

C) PARTICIPACIÓN ANTE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

La participación ante las instituciones de la UE no ha sido una cuestión vedada a las CCAA⁶⁸. Antes al contrario, desde 1997⁶⁹ la presencia autonómica ante las instituciones comunitarias ha sido cada vez más significativa.

Los nuevos Estatutos de Autonomía vienen a reafirmar el derecho de las CCAA a participar en los procesos decisorios que llevan a cabo las instituciones comunitarias.

El Estatuto catalán determina que la Generalitat participará en las delegaciones

españolas ante la UE que traten asuntos de su competencia legislativa y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión (art. 187.1 EACat)⁷⁰.

En el mismo sentido, por ejemplo, el art. 111.1 EAIB dispone que la Comunidad participará en la delegación española en el Consejo de Ministros de la UE y en sus grupos de trabajo en los términos establecidos en el sistema general de la participación autonómica. Una participación que, como establece el citado precepto, podrá acordarse directamente con los órganos de la Administración General del Estado cuando se afecten las especificidades del Archipiélago.

El Estatuto andaluz, por su parte, señala, después de reconocer el derecho a participar en los procesos de decisión en las instituciones comunitarias directamente o a través de la representación del Estado (art. 232 EAAnd), que la Junta participará en las delegaciones españolas ante las instituciones comunitarias para la «defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas

⁶⁶ En el mismo sentido, art. 186.3 EACat.

⁶⁷ El Estatuto de Autonomía de Andalucía señala que esa motivación se debe llevar a cabo en el marco de la Comisión Junta de Andalucía-Estado (231.3 EAAnd).

⁶⁸ Dirección General de Cooperación Autonómica, *Informes sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea de 2007 y 2008*, 1ª Ed., 2008.

⁶⁹ En este año la CARCE aprobó un acuerdo sobre participación de las CCAA en los comités de la Comisión Europea, en virtud del cual un representante autonómico formaría parte de la Delegación española que participa en las reuniones de los comités que asisten a la Comisión

Asimismo, en diciembre de 2004, la CARCE adoptó el Acuerdo que permitió a las CCAA la participación en los Consejos de Ministros de diferentes ámbitos sectoriales. En la misma línea, y sin perjuicio de otros hitos destacados, la aprobación de la Guía de Buenas Prácticas en el año 2006 establece un sistema de transmisión de información a las CCAA y los criterios para designar el representante autonómico en los Consejos de Ministros.

⁷⁰ Una participación que, cuando se refiera a competencias exclusivas de la Generalitat permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, de acuerdo con la normativa aplicable (art. 187.2 EACat).

autonómicas con las estatales y las europeas» (art. 234.1 EAAAnd).

El Consejo de Ministros también adquiere una relevancia especial en este ámbito de participación, pues el citado Estatuto dispone de modo expreso que la Junta de Andalucía participará «especialmente» ante dicha institución, así como en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente⁷¹.

Otras redacciones estatutarias son menos específicas en relación con la presencia autonómica ante la UE. Así, por ejemplo, el Estatuto de Castilla León señala que la Comunidad «podrá participar en las instituciones y órganos de la Unión, dentro de la representación del Estado español» (art. 63.1 EACL). Línea seguida por el Estatuto aragonés, al disponer que los representantes de la Comunidad de Aragón participarán de manera directa o a través de procedimientos multilaterales en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos comunitarios que traten asuntos de su competencia, singularmente ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con la legislación estatal (art. 94 EAAr).

Desde otra perspectiva, los nuevos Estatutos también hacen referencia a la facultad autonómica para designar los representantes del Comité de las Regiones. En este sentido, el art. 62.2 EACL determina que corresponde a la Junta de Castilla y León proponer al Estado la designación aquéllos; mientras que el art. 61.3 c) EAV garantiza expresamente la presencia del «President de la Generalitat como representante de la Comunitat Valenciana» en el mencionado órgano.

Por otro lado, el art. 187.4 EACat reconoce la facultad del Parlamento de Cataluña para entablar relaciones con el Parlamento Europeo en ámbitos de interés común.

D) PARTICIPACIÓN EN EL CONTROL DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

La evolución reciente del proyecto comunitario ha estado marcada por el incremento del protagonismo de las regiones en los procesos de toma de decisiones.

Los Estatutos de Autonomía aprobados recientemente coinciden en reconocer la facultad de las Asambleas legislativas autonómicas para participar en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad previstos en el ordenamiento comunitario.

⁷¹ En todo caso, según el apartado segundo del precepto estatutario citado, si resultaran afectadas competencias exclusivas de la Junta de Andalucía dicha participación permitiría, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, con arreglo a la normativa aplicable.

Sin embargo, se pueden apreciar sutiles diferencias en los términos empleados por cada Estatuto en la definición de dicha facultad. En este sentido, por ejemplo, el Estatuto andaluz determina que el Parlamento autonómico «será consultado»⁷² con carácter previo a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcional que establezca el derecho comunitario (art. 237 EAAnd). Mientras que el Estatuto balear se pronuncia en términos menos imperativos, al señalar que la Cámara autónoma «podrá ser» consultada (art. 112 EAIB).

E) EL DERECHO DE INFORMACIÓN

Las reformas de los Estatutos de Autonomía también han afectado a la tradicional configuración del derecho de información previsto en algunos ordenamientos autonómicos.

En este sentido, por ejemplo, el art. 186.4. EACat expresa la obligación del Estado de informar a la Generalitat «de forma completa y actualizada» sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la UE. Reconociendo, además, la facultad del Gobierno y el Parlamento de Cataluña para dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones y las propuestas que oportunas al respecto.

Por su parte, el Estatuto de Andalucía se expresa en términos similares, aunque

incluyendo en el objeto de aquella obligación de información «los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía», de acuerdo con la normativa estatal (art. 233 EAAnd)⁷³.

F) INTERVENCIÓN ANTE EL TJUE

El art. 191.1 EACat señala que la Generalitat tendrá acceso ante el TJUE en los términos de la legislación europea. Si bien, el Estatuto catalán también reconoce la facultad del Ejecutivo autonómico para instar al Gobierno central a iniciar acciones ante dicho Tribunal⁷⁴ «en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Generalitat», colaborando ésta en la defensa jurídica (art. 191.2 EACat).

Asimismo, el citado precepto estatutario advierte que, en todo caso, la negativa del Gobierno central a ejercer aquellas acciones deberá ser motivada y comunicada inmediatamente a la Generalitat.

Desde una perspectiva comparada, cabe subrayar que el derecho de instancia citado se extiende a otras autoridades legitimadas para iniciar acciones ante el TJUE en el caso de otros Estatutos. Así, el EAIB señala que, en el marco de la legislación aplicable, la Comunidad Autónoma «podrá, en defensa de sus intereses, instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones» ante dicho Tribunal⁷⁵ (113.2 EAIB), en el marco de la legislación aplicable.

⁷² En el mismo sentido se pronuncian los arts. 62.2 EAAC, 61.3 a) EAV y art. 93.3 EAAR.

⁷³ El precepto estatutario citado también reconoce la facultad de la Junta de Andalucía para dirigir al Gobierno del Estado las observaciones que estime convenientes.

⁷⁴ En los mismos términos se expresan los arts. 95.1 EAAR y art. 65.2 EAAC.

⁷⁵ En el mismo sentido, el art. 238.2 EAAnd.

Por su parte, el art. 113.1 EAIB prevé que la Comunidad Autónoma intervendrá en los procesos ante el TJUE de acuerdo con la legislación del Estado, sin perjuicio de que la legislación comunitaria pudiera prever el acceso de la Comunidad a dicho órgano⁷⁶.

G) DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

La adhesión del Reino de España al proyecto comunitario ha dado lugar, al igual que en otros Estados profundamente descentralizados, a diversas interrogantes sobre la incidencia del Derecho comunitario en el reparto de competencias. Cuestión que ha sido ampliamente tratada por la doctrina y el Tribunal Constitucional, que ha señalado que el sistema de distribución de competencias articulado a través de la Constitución y los Estatutos de Autonomía también rige para la ejecución del derecho comunitario⁷⁷, advirtiendo que «no sólo “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”, sino que “esa responsabilidad ad extra de la Administración del Estado no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque

tampoco le impide repercutir “ad intra”, sobre las Administraciones Públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda”»⁷⁸.

De este modo, los nuevos Estatutos de Autonomía también se ocupan de afirmar la competencia autonómica para el desarrollo y la aplicación del Derecho comunitario.

Así, el art. 61.3 d) EAV establece la competencia exclusiva de la Comunitat para llevar a cabo el desarrollo y ejecución de las normas europeas en el ámbito de sus competencias. Mientras que el art. 189.1 EACat dispone que corresponde a la Generalitat la aplicación y ejecución del Derecho de la UE en el ámbito de sus competencias⁷⁹, especificando que «la existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto»⁸⁰.

El mencionado precepto estatutario también establece que el Estado deberá consultar a la Generalitat en los supuestos en los que la ejecución del derecho comunitario requiera medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las CCAA competentes no pudieran adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación.⁸¹

⁷⁶ Línea que también siguen los arts. 238.1 EAAnd y 95 EAAR.

⁷⁷ Vid. SSTC 252/1988, de 20 de diciembre (FJ2); 64/1991, de 22 de mayo (FJ 4); 76/1991, de 11 de abril (FJ 3); 115/1991, de 23 de mayo (FJ 1); 236/1991, de 12 de diciembre (FJ 9); 21/1999, de 25 de febrero (FJ 1); entre otras.

⁷⁸ STC 96/2002, de 25 de abril (FJ 10).

⁷⁹ Esta disposición se reproduce en el resto de los nuevos Estatutos de Autonomía, aunque llama la atención la previsión del art. 235.1 EAAnd sobre la aprobación de una ley autonómica que regulará el desarrollo y la ejecución del Derecho comunitario en su ámbito territorial.

⁸⁰ Observación que también se realiza en el inciso final del art. 62.3 EAAC y el art. 93.2 EAAR.

⁸¹ La Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo.

Por su parte, el art. 189.3 EACat dispone que si la UE aprobara una normativa que sustituyera a la legislación básica del Estado, la Generalitat podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

También existen disposiciones estatutarias referidas a la transposición del Derecho comunitario, aunque no con el mismo grado de detalle. En este sentido, por ejemplo, el art. 109 EAIB señala que si resultara «ineludible realizar la transposición del derecho europeo en las materias de su competencia exclusiva por normas estatales, por el hecho de que la norma europea tenga un alcance superior al de la Comunidad Autónoma, ésta será consultada con carácter previo de acuerdo con los mecanismos internos de coordinación previstos en una ley estatal».

H) LAS OFICINAS O DELEGACIONES AUTONÓMICAS EN LA UE

La citada STC 164/1995, de 26 de mayo determinaba, entre otras cuestiones, la viabilidad de oficinas para la defensa y promoción de los intereses autonómicos fuera del ámbito territorial autonómico, y más concretamente ante las instituciones comunitarias.

Aquel pronunciamiento del Alto Tribunal respaldaba la creación, por parte de las CCAA, de oficinas en Bruselas para la promoción de sus intereses. Si bien, hasta la fecha, los Estatutos de Autonomía no habían recogido dicha posibilidad.

En este sentido, los nuevos Estatutos coinciden en expresar la facultad de las CCAA para establecer Delegaciones u Oficinas para la defensa de sus intereses ante las instituciones comunitarias.

Aunque los Estatutos valenciano y andaluz son los que ofrecen una descripción funcional más precisa de estas Oficinas al advertir que éstas actúan como «órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea» (valencia); «así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos» (art. 236 EAAAnd).

Igualmente, el Estatuto valenciano es el único que ha previsto la posibilidad de crear «una red de oficinas» con la finalidad de defender los intereses de la Comunitat en otros territorios (art. 61.2 EAV).

I) LAS RELACIONES DE VECINDAD CON OTRAS REGIONES COMUNITARIAS

Algunos Estatutos de Autonomía también hacen expresa referencia a la facultad de la correspondiente Comunidad Autónoma -o del Ejecutivo autonómico- para entablar relaciones de cooperación con otras regiones europeas, siempre en el marco de la confluencia de objetivos e intereses económicos, sociales o culturales.

El Estatuto andaluz expresa la competencia de la Junta de Andalucía para promover la cooperación y establecer relaciones con otras regiones europeas «con las

que comparta objetivos e intereses» (art. 239.1)⁸².

Asimismo, el art. 66.1. EACL reconoce la facultad de la Comunidad Autónoma para promover relaciones de cooperación, en los términos establecidos por la legislación vigente, «con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses económicos, sociales y culturales». En este sentido, conviene subrayar el protagonismo que el nuevo Estatuto de Castilla y León presta a las regiones vecinas de Portugal, con las que la Comunidad promoverá, «en particular, (...) relaciones de buena vecindad, basadas en el respeto mutuo y la colaboración, con las regiones de Portugal con las que le une una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental» (art. 66.2 EACL).

Finalmente, y desde una perspectiva más genérica, el EAV establece la facultad de la Generalitat para formar parte y participar en las organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional⁸³ (art. 61.4 EAV).

J) OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS

Al margen de las cuestiones indicadas, la consideración de los preceptos del Estatuto

valenciano que definen las relaciones de la Comunitat con la UE permite destacar algunas previsiones que no han sido recogidas en otras normas de la misma naturaleza. Así, por ejemplo, el mencionado Estatuto vincula a la condición de región europea la integración de la Comunitat en la Asociación Euromediterránea (art. 61.3 e) EAV).

Por otro lado, también procede destacar la previsión de la creación, mediante ley autonómica, de un órgano de naturaleza consultiva especializado en el estudio y elaboración de propuestas sobre la participación autonómica en el proyecto comunitario (art. 61.5 EAV).

IV. LAS RELACIONES ENTRE CANARIAS Y LA UE EN LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2006: ¿UN RÉGIMEN MEJORABLE?

La relevancia de la acción exterior en Canarias no es menor que en otras CCAA⁸⁴. Antes al contrario, la localización geográfica del archipiélago, los tradicionales lazos comerciales y culturales establecidos con poblaciones de África y América; así como las implicaciones derivadas de su estatus como región ultraperiférica explican el inte-

⁸² El apartado segundo del mismo precepto prevé, a modo de principio de actuación, que los poderes públicos de Andalucía impulsarán la presencia de las regiones en la definición de las políticas comunitarias.

⁸³ Sin perjuicio de su participación en el marco de la Asociación Euromediterránea, de conformidad con lo dispuesto en el art. 61.3 e EAV.

⁸⁴ De acuerdo con la Comunicación de Presidencia del Gobierno de Canarias, de 27 de julio de 2009, sobre las «Principales acciones desarrolladas por el Gobierno de Canarias durante los dos primeros años de Legislatura» destacan, desde la perspectiva del ámbito de actuación del Comisionado de Acción Exterior, la aprobación de la Ley Canaria de Cooperación Internacional; la regulación de las delegaciones y oficinas de canarias en el exterior; la creación de la Fundación Canaria en el Exterior; la participación en la Reunión Bilateral de Alto Nivel Hispano –Marroquí; el refuerzo de las relaciones institucionales con Cabo Verde; con Marruecos; con Senegal; con Uruguay; la constitución del Consejo consultivo para políticas sobre cooperación a llevar a cabo en los países en vías de desarrollo; la participación de Canarias y del conjunto de las RUP en la consulta pública lanzada por la Comisión Europea en torno al cambio climático, la evolución demográfica, los flujos migratorios, la política marítima y la agricultura; la celebración del I Foro de la Ultraperiferia en Bruselas; y el refuerzo de la atención sociosanitaria de apoyo a los canarios en el exterior. <http://gobiernodecanarias.org/noticias>

rés de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) en una reforma estatutaria que contemple sus singularidades y establezca la cobertura jurídica adecuada para desarrollar las actuaciones exteriores que fueran convenientes llevar a cabo.

El proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias se inició en la pasada Legislatura autonómica, reflejándose en una Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, aprobada por el Parlamento de Canarias en septiembre de 2006 (PREAC), remitida a las Cortes Generales para su tramitación⁸⁵. Si bien, la Cámara autonómica acordó⁸⁶ la retirada de dicha Propuesta a finales de 2007.

En la actual Legislatura se ha emprendido un proceso de participación ciudadana con el propósito de elaborar una nueva propuesta de reforma estatutaria⁸⁷; aunque, en el momento de escribir este trabajo, aún no ha sido aprobado el texto articulado correspondiente. Por ello, las reflexiones sobre el eventual marco estatu-

tario de relaciones de Canarias con la UE sólo pueden centrarse en la PREAC.

En este sentido, el Capítulo II del Título V PREAC -«De las relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias»⁸⁸- definía el régimen de las relaciones del archipiélago con la UE⁸⁹.

El primer precepto del mencionado Capítulo II reconocía el derecho de la CAC a ejercer «su propia acción exterior» sin perjuicio de las competencias estatales (art. 157.1 PREAC); reconociendo, además, la facultad del Ejecutivo autonómico para impulsar las «iniciativas destinadas a facilitar la cooperación en aquellos países o territorios donde existan comunidades de canarios o de descendientes de éstos, así como con los países vecinos y con las otras regiones ultraperiféricas en el marco de los programas de cooperación territorial europeos». Una previsión que se completaba con la posibilidad de crear oficinas para la promoción de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la legislación aplicable (art. 157.3 PREAC).

⁸⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 261-1, de 22 de septiembre de 2006.

⁸⁶ Resolución del Parlamento de Canarias de 12 de diciembre de 2007.

⁸⁷ Vid. J. J. Torres Lana, «El proceso de participación ciudadana sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias», *Revista Jurídica de Canarias*, nº 12, 2009.

⁸⁸ El Capítulo I «Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas» (art. 156); Capítulo II «Relaciones con Unión Europea y acción exterior» (arts. 157-161); Capítulo III «Cooperación al desarrollo» (art. 161).

⁸⁹ Conviene señalar que otros preceptos de la PREAC advierten los rasgos del singular régimen de integración de Canarias en la UE. En este sentido, la PREAC reproducía en su articulado los fundamentos del principio de modulación previsto en el art. 299.2 TCE, una actualización del contenido y los principios estatutarios del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, así como la incidencia de la realidad comunitaria en el sistema de distribución de competencias entre la Comunidad Autónoma de Canarias y el Estado.

Para una valoración más exhaustiva de estas cuestiones se recomienda: F. Ríos Rull e I. Expósito Suárez, «La ultraperifericidad de Canarias y los principios de subsidiariedad y modulación», *Hacienda Canaria*, nº 16, 2008; S. Mauricio Subirana, «La reforma de los aspectos fiscales del Estatuto de Autonomía de Canarias», *Hacienda Canaria*, nº 17, 2008; J. J. Torres Lana, «El proceso de participación ciudadana sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias», *Revista Jurídica de Canarias*, nº 12, 2009; J. J. Torres Lana, «Canarias, archipiélago atlántico. Los hechos diferenciales», *Revista Jurídica de Canarias*, nº 13, 2009.

De este modo, y sin perjuicio de lo establecido en otros preceptos de la PREAC en relación con el régimen especial de integración de Canarias como región ultraperiférica, interesa destacar que en el mismo Capítulo se establecían las disposiciones estatutarias que habrían de regular la acción exterior de la Comunidad Autónoma y las relaciones de ésta con las instituciones y organismos de la UE.

En primer lugar, el art. 157 PREAC establecía el derecho de la CAC a ejercer «su propia acción exterior» sin perjuicio de las competencias estatales; reconociendo, en su apartado segundo, la facultad del Ejecutivo autonómico para impulsar las «iniciativas destinadas a facilitar la cooperación en aquellos países o territorios donde existan comunidades de canarios o de descendientes de éstos, así como con los países vecinos y con las otras regiones ultraperiféricas en el marco de los programas de cooperación territorial europeos». Una previsión que se completaba con la posibilidad de crear oficinas para la promoción de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la legislación aplicable (art. 157.3 PREAC).

Después de la citada disposición de carácter general referida a la acción exterior de la Comunidad Autónoma canaria, el mencionado Capítulo contenía cuatro preceptos que definían el régimen de las relaciones del Archipiélago con la UE.

El art. 158.1 PREAC señalaba que la CAC participaría en las instituciones comunitarias y en los diferentes organismos internacionales, de conformidad con la Constitución, el Estatuto, los tratados y convenios internacionales, la legislación aplicable y los acuerdos suscritos entre el Estado y Canarias. Una participación que, en todo caso, tendría lugar cuando se afectara la «condición de región ultraperiférica o se traten materias como cooperación transnacional y transfronteriza, políticas económico-fiscales, políticas de innovación, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico, cuando afecten singularmente los intereses del archipiélago canario»⁹⁰ (art. 158.2 PREAC).

El art. 159.1 PREAC, por su parte, expresaba que en el ámbito de las competencias autonómicas correspondería a la CAC aplicar directamente el Derecho europeo, correspondiendo asimismo a la Comunidad Autónoma la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia (art. 159.2 PREAC).

Los apartados tercero y cuarto del mismo precepto recogían la obligación del Gobierno autonómico de informar periódicamente al Gobierno central sobre las disposiciones y resoluciones adoptadas en virtud de las facultades indicadas; y la potestad del Parlamento autonómico para participar en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad previstos en el Derecho comunitario, respectivamente.

⁹⁰ Asimismo, el apartado tercero de dicho precepto aseguraba la presencia del Gobierno canario en las delegaciones españolas ante la UE cuando se trataran temas que pudieran afectar la condición ultraperiférica del Archipiélago.

La PREAC también contenía un precepto que regulaba el derecho de información y participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en los tratados y convenios internacionales, así como de las negociaciones de adhesión cuando afectaran a las «singularidades o a las condiciones para la aplicación de la normativa europea» (art. 160.1). Un derecho de información que permitiría al Ejecutivo autonómico pronunciarse sobre los temas a tratar⁹¹.

Por otro lado, la PREAC establecía el derecho de la Comunidad Autónoma a solicitar al Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios en materias de interés para el Archipiélago, especialmente en materias «relacionadas con su situación geográfica como región ultraperiférica, así como los que se requieran como consecuencia de políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos y los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades canarias o de descendientes de canarios»⁹² (art. 160.3 PREAC); y a estar presente en las organizaciones internacionales que admitan la presencia de las regiones de la UE «y de entidades políticas no estatales» (art. 160.4 PREAC).

Finalmente, el art. 161 PREAC aseguraba la participación del Ejecutivo canario en los procedimientos promovidos ante el TJUE, así como su facultad para instar del

Gobierno central acciones ante dicho órgano jurisdiccional.

Así las cosas, desde una perspectiva comparada, la PREAC se asemeja más a los Estatutos de Autonomía de Valencia, Castilla León y Aragón, pues los Estatutos de Cataluña, Andalucía y las Islas Baleares establecen un régimen de relaciones con la UE cuantitativa y cualitativamente más elaborado, integrado por un mayor número de disposiciones bastante más detalladas.

En este sentido, por ejemplo, huelga señalar que la PREAC no hacía mención a los mecanismos bilaterales o multilaterales de comunicación entre la Comunidad Autónoma y el Estado cuando hubieran de tratarse asuntos que afectaran a las competencias o intereses de aquella. Tampoco se pronunciaba la PREAC, como los Estatutos catalán, andaluz o balear, sobre el carácter determinante de la posición fijada por la Comunidad Autónoma en relación con la definición de la voluntad del Estado sobre asuntos comunitarios. Previsión que en el caso canario resulta especialmente significativa debido a la modulación del Derecho comunitario en el Archipiélago, que se refleja en la vigencia de importantes medidas singulares que se inscriben en el Régimen Económico y Fiscal - como la Reserva para Inversiones en Canarias o la Zona Especial Canaria- o en el ámbito de otras políticas comunitarias, como el Régimen Especial de Abastecimiento o las ayudas al transporte aéreo.

⁹¹ El mismo precepto señalaba la facultad de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo la ejecución de aquellas normas internacionales cuando afectaran a las materias atribuidas a su competencia (art. 160.2 PREAC).

⁹² Sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 14 y 162 PREAC en relación con las comunidades canarias en el exterior y las relaciones de cooperación, respectivamente.

Sin embargo, por lo que se refiere a las expectativas de futuro de la reforma estatutaria de Canarias, procede advertir que la Dirección General de Relaciones con Europa del Gobierno de Canarias, en el marco del proceso de participación ciudadana mencionado anteriormente, ha presentado una propuesta⁹³ que en gran medida mejora las disposiciones de la PREAC, definiendo un marco de relaciones con la UE similar al previsto en los Estatutos de Autonomía andaluz y balear.

V. CONCLUSIONES

Las CCAA han desarrollado un amplio abanico de actuaciones que han trascendido de su ámbito territorial y de las fronteras del Estado. Actuaciones que, en todo caso, han sido necesarias para satisfacer adecuadamente los diversos intereses inherentes a la propia Autonomía. Si bien, pese a su relevancia para las CCAA, esa práctica consolidada no ha encontrado en los Estatutos de Autonomía, normas de cabecera de los ordenamientos autonómicos, un claro fundamento jurídico. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la legislación del Estado han sido los instrumentos empleados para determinar el alcance de la actuación exterior de las CCAA.

No obstante, en la historia reciente del Estado autonómico algunas CCAA han integrado en sus respectivos Estatutos de Autonomía disposiciones específicas que establecen el marco general de su acción exterior.

Las nuevas normas estatutarias han definido los rasgos elementales de las relaciones con el Estado y otras CCAA (relaciones institucionales), la acción exterior, la cooperación al desarrollo o transfronteriza y, de modo singular, las relaciones con la UE.

La incidencia social, económica y jurídica del proyecto comunitario en los Estados miembros y, por ende, en las CCAA, justifica el protagonismo que la UE ha asumido en los nuevos Estatutos de Autonomía.

De este modo, una primera lectura de los nuevos Estatutos basta para constatar que la UE no está aislada en un Título o Capítulo específico relacionado con la acción exterior autonómica, sino que la realidad comunitaria está presente a lo largo del articulado de dichas normas. La trascendencia de la UE para las CCAA, al igual que para los demás entes subestatales de otros Estados miembros, y la singular posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes español explica el interés de las Autonomías en establecer un marco estatutario adecuado de relaciones con las instituciones y organismos comunitarios.

Hasta la fecha, las regulaciones estatutarias sobre la acción exterior de las CCAA, en general, y su situación respecto a la UE, en particular, han sido muy dispares y poco precisas. En el mejor de los casos sólo se ha previsto el derecho de instancia e información respecto a la celebración de

⁹³ Propuesta publicada en la página web <http://www.tuestatuto.com>.

tratados y acuerdos internacionales, pero no se han descrito los cauces de participación autonómica en la UE, tanto en su fase ascendente como descendente.

El estudio de los nuevos textos estatutarios permite afirmar, desde la óptica de las relaciones de las CCAA con la UE, un notorio avance de las regulaciones estatutarias sobre la participación autonómica en el ámbito comunitario respecto a los Estatutos de Autonomía anteriores o aún sin reformar.

Sin perjuicio de las constantes remisiones a la normativa estatal o comunitaria, las nuevas normas estatutarias pretenden, en líneas generales, asegurar la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado respecto a los asuntos comunitarios; garantizar la participación de las CCAA ante las instituciones y organismos de la UE; facilitar la participación de las instituciones autonómicas en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad previstos en el ordenamiento comunitario, así como la intervención ante el TJUE. Facultades a las que cabe añadir la posibilidad de establecer Oficinas o Delegaciones ante las instituciones comunitarias con el fin de promover y defender los intereses autonómicos o enta-

blar relaciones con otras regiones de la UE con intereses afines.

Así las cosas, los textos estatutarios aprobados recientemente son una referencia inexcusable para determinar el alcance de las previsiones de la futura reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en el ámbito de la acción exterior.

En todo caso, el régimen estatutario de relaciones de la CAC con la UE debe ser coherente con el régimen de integración especial de Canarias previsto en el art. 299.2 TCE, pues éste constituye un fundamento jurídico de primer orden que permite profundizar en las disposiciones previstas en otros Estatutos para definir el régimen de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la UE, o los países de su entorno geográfico o cultural de influencia.

Los fundamentos históricos, fácticos y sociales que justifican la vigencia del art. 299.2 TCE configuran un verdadero hecho diferencial canario que requiere ser atendido a través de procedimientos específicos. Igualmente, las soluciones normativas definidas a raíz de dicho precepto, como el Plan de acción a favor de la Gran Vecindad, también podrían reflejarse en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias.