

REFORMAS ESTATUTARIAS Y PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Manuel José Terol Becerra



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

REFORMAS ESTATUTARIAS Y PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

REFORMAS ESTATUTARIAS Y PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Manuel José Terol Becerra

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Pablo de Olavide

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sevilla - 2009

TEROL BECERRA, Manuel José
Reformas estatutarias y proyección exterior de las comunidades autónomas /
Manuel José Terol Becerra .
– Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009
200 p. ; 21 cm. – (Estudios)
D.L. SE-6189-2009
I.S.B.N. 978-84-8333-464-5

Derecho autonómico . – Relaciones estado-entidades territoriales . –
Cooperación administrativa . – Política exterior .
Instituto Andaluz de Administración Pública

342.25(460)

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte sin permiso previo y por escrito del titular del copyright.

Título: REFORMAS ESTATUTARIAS Y PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Autor: MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Impresión: ECOMATICA artes gráficas

I.S.B.N.: 978-84-8333-464-5

Depósito Legal: SE-6189-2009

*A Carmen Ortiz Láinez y
Abdelhamid Adnane,
mis amigos.*

ÍNDICE

Introducción	13
I. Del pacto constituyente a los acuerdos autonómicos de 1992 sobre el Estado de las Autonomías	17
1. La gestación de la competencia exclusiva estatal sobre las relaciones internacionales.....	26
2. Crítica doctrinal al enunciado del artículo 149.1.3º de la Constitución.....	36
3. El " <i>ius contrahendi</i> " de los entes intraestatales políticamente descentralizados en el Derecho internacional y en el Derecho constitucional comparado.	39
4. La primera interpretación estatutaria del artículo 149.1.3º de la Constitución.....	43
4.1. La acción exterior de las Comunidades Autónomas.....	44
4.2. Las Europas en los Estatutos de Autonomía del período....	47
5. Sobre la inicial interpretación jurisprudencial del artículo 149.1.3º de la Constitución.....	50
5.1. Los pronunciamientos preliminares.....	50
5.2. La STC 137/1989, de 20 de julio.....	53
6. El cambio jurisprudencial.....	59
6.1. La STC 165/1994, de 26 de mayo.....	59
6.2. La STC 175/1995, de 5 de diciembre.....	66
7. Noción de competencia. Peculiaridad de la construida en torno a las relaciones internacionales.....	69
II. La simetría del Estado Autonómico vista como agravio comparativo	75
1. El Pacto de Estella.....	76
2. La Declaración de Barcelona.....	78
2.1. La Declaración de Barcelona, de 16 de julio de 1998.....	79

2.2. La Declaración de Vitoria, de 15 de septiembre de 1998.	87
2.3. El acuerdo de Santiago de Compostela, de 31 de octubre de 1998.	89
2.4. Propuesta de texto conjunto para incluir en los programas electorales para su desarrollo en la próxima legislatura, de 28 de enero de 2000.	90
3. La Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi	91
3.1. Fuentes inspiradoras.	91
3.2. Breve referencia a sus contenidos.	92
3.2.1. Planteamientos generales de la Propuesta.	92
3.2.2. Las relaciones con Europa y la acción exterior de la Comunidad de Euskadi.	95

III. Las reformas estatutarias de la VIII Legislatura de las Cortes

Generales.	99
1. Aspectos principales.	99
2. La proyección exterior autonómica.	100
2.1. Breve precisión metodológica.	100
2.2. El presupuesto habilitante de la acción exterior autonómica	101
2.3. Modalidades de acción exterior autonómica.	105
2.3.1. Acuerdos de colaboración.	105
2.3.2. Los oriundos como objeto de la acción exterior.	108
2.3.3. La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal relacionada con la firma de tratados y convenios internacionales.	110
2.3.4. Oficinas en el exterior.	112
2.3.5. Cooperación al desarrollo.	113
2.3.6. Cooperación interregional y transfronteriza.	115
2.3.7. Coordinación de la acción exterior en materia de cooperación.	117
2.3.8. Proyección internacional de las organizaciones de Cataluña.	118
3. Relaciones con la Unión Europea.	119

3.1. Europa en el bloque de la constitucionalidad.	119
3.2. La Unión Europea en los Estatutos de Autonomía reformados.	121
3.2.1. El interés estatutariamente manifestado por la Unión Europea.	121
3.2.2. Adhesión a los valores de la Unión Europea	126
3.3. Participación autonómica en los asuntos comunitarios.	135
3.4. La cooperación autonómica con las regiones europeas.	143
3.5. La implementación autonómica del Derecho comunitario.	147
3.5.1. La implementación de normas comunitarias con alcance superior al territorio de la Comunidad autónoma.	151
3.5.2. Desarrollo y ejecución autonómica de "normas básicas europeas"	155
3.6. El control autonómico de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.	162
3.7. Transferencias, asignaciones e ingresos procedentes de la Unión Europea.	168
3.8. Los derechos en la Unión Europea.	172
4. El Consejo de Europa en la reforma estatutaria.	178
4.1. El marco referencial de su tratamiento: Derechos, deberes, garantías y principios rectores de las políticas públicas.	178
4.1.1. Los derechos y deberes enunciados.	182
4.1.2. Los principios rectores de las políticas públicas y las garantías de los derechos y de tales principios en los Estatutos de Autonomía reformados.	185
4.1.3. Excurso sobre la interpretación de tales enunciados estatutarios.	187
4.2. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Aportación de su Tribunal a la tutela de los derechos sociales.	190
4.3. La Carta Social Europea. Contribución del Comité Europeo de Derechos Sociales a la defensa de los mismos.	195

INTRODUCCIÓN

Se expone en esta obra el resultado de indagar sobre qué posibilidades tienen las Comunidades Autónomas de actuar tanto en el terreno de las relaciones exteriores presididas por el Derecho internacional, como de la Unión Europea regida por su propio ordenamiento. Quiere decirse con ello que se muestran a continuación las conclusiones derivadas de transitar por un recorrido metodológico que imponía afrontar primero la cuestión de si pueden tales entes adquirir una proyección internacional, para, de obtenerse una respuesta positiva, abordar luego la atinente a la naturaleza y el alcance de dicha proyección.

En absoluto puede decirse que la doctrina se haya desentendido de este asunto, Antes bien, en todos estos años de Estado Autonómico le ha dedicado una atención preferente , con la consecuencia de ofrecer una interpretación más que satisfactoria de su regulación por el bloque de la constitucionalidad. De tal modo que sería superfluo traerlo a colación y convertirlo en objeto de estas páginas si no fuera porque ese conjunto normativo ha mostrado tener menos estabilidad de la que se esperaba.

En otros términos, tras la implantación del Estado Autonómico era previsible asistir a las reformas estatutarias referidas en el artículo 148.2 de la Constitución, pero no a las operadas durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales ni, por consiguiente tampoco, a que, como consecuencia de esas variaciones sucesivas, el bloque de la constitucionalidad conociera tal grado de mutabilidad.

He aquí el por qué de este trabajo que se ocupa de las transformaciones habidas en el tratamiento concedido por aquél a lo que admite denominarse también la proyección exterior de las

Comunidades Autónomas. Sin consecuencias, por cierto para lo dispuesto en el artículo 149.1.3º de la Constitución, cuyo dictado ha permanecido inalterado no obstante. Por tanto, ha presidido esos cambios su reserva de la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales a favor del Estado, recuérdese. El peso todo de la reforma ha recaído sobre algunos Estatutos de Autonomía, cuyas versiones revisadas muestran, en relación con sus predecesoras y las demás normas estatutarias impermeables a la reforma por el momento, mayor grado de disparidad, en la regulación del asunto aquí estudiado, de la que ofrecían entre sí al respecto los Estatutos de Autonomía hasta la VII Legislatura, incluida, de las Cortes Generales.

Quizá se logre explicar más claramente la magnitud de dichas revisiones estatutarias contrastándolas con las respectivas versiones originales concernidas y aun con las de los Estatutos de Autonomía reformados. Lo que significa efectuar una exposición de las reformas, en clave diacrónica, en la cual se hará referencia, además, a sus posibles causas favorecedoras o motivadoras. De modo que no sólo se dará cuenta de las dos inevitables etapas conformadoras del proceso evolutivo correspondiente, el comienzo y el final, en especial de este último, como es lógico, sino también de un período intermedio de transición entre ambas en donde parecen aflorar las circunstancias impulsoras de la revisión.

Pues, en efecto, hasta adquirir el Estado Autonómico su fisonomía actual se ha recorrido un largo camino fraccionable en etapas. Pero, como en esto no hay nada axiomático, interesa precisar que aquí se contemplarán, en primer término, la comprendida entre el momento inicial del pacto constituyente sobre la forma de Estado y el final del proceso de reformas estatutarias que, propiciadas por el pacto autonómico suscrito en 1992, entre el PSOE y el PP, culminaron con la aprobación de la Ley Orgánica

12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Extremadura; la que comienza, en segundo lugar, en septiembre de 1998, con el pacto de Estella, por una parte, y la Declaración de Barcelona, por otra, y culmina con el rechazo, el 1 de febrero de 2005, por el Congreso de los Diputados de la "Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi"; y, por último, la que se desarrolla íntegramente durante la VIII Legislatura de las Cortes, testigo de las reformas estatutarias protagonistas de estas páginas.

En definitiva, interesa referir, siquiera sea brevemente, el contexto en que se han producido las revisiones estatutarias objeto de estudio. Para lo cual se estima necesario tener presente las varias transformaciones que ha conocido el Estado de las Autonomías. Con ese propósito, conviene subrayar ya en estas líneas preliminares esa dimensión suya de realidad dinámica y la consecuencia inherente a la misma de cómo la nota de su evolucionar continuo parece haberse convertido en característica de esta forma de Estado. Si además termina revelándose estructural resulta imposible saberlo. Al fin y al cabo, las reformas estatutarias de la VIII Legislatura de las Cortes Generales apenas expresan el comienzo de un proceso aún por concluir.

Desde luego no es improbable que, durante el mismo, una formación nacionalista políticamente relevante en alguna Comunidad Autónoma considere que ésta es comparativamente agraviada respecto de otra u otras. Tampoco extrañaría que lo sacase a relucir coincidiendo con la reforma de su correspondiente Estatuto de Autonomía y en circunstancias favorables para sus planteamientos. Como, por ejemplo, sucedería al esgrimir ese juicio en presencia de un Gobierno de la Nación precisado de los apoyos que en las Cortes Generales pudiera prestarle dicha formación política.

El fenómeno es sobradamente conocido. No se olvide que el proceso de reformas estatutarias en curso es manifestación suya. Tampoco se pase por alto que muy bien podría repetirse en el futuro por más que la Constitución establezca límites a la descentralización política, pues, de igual modo que la jurisprudencia constitucional ha inspirado algunas de tales reformas, si no todas, futuras interpretaciones del bloque de la constitucionalidad por el Tribunal Constitucional pueden sugerir otras de resultados tan impredecibles como la actual.

Precisamente por eso, aconseja la prudencia no aventurar juicio alguno sobre este particular y concentrar el esfuerzo en la finalidad que aquí se persigue, íntimamente relacionada con esa característica del Estado Autonómico definida por las transformaciones que ha conocido hasta ahora. Pues responden estas páginas al propósito de examinar, en el contexto de las revisiones estatutarias operadas durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales, las facultades que han adquirido las Comunidades Autónomas para desplegar políticas propias en el terreno internacional y de indagar sobre su alcance.

Faltan aún Estatutos de Autonomía por reformar, entre ellos los del País Vasco y Galicia, dos de las Comunidades Autónomas históricas, cuyo acceso a esa condición se produjo, debido a ello, por la vía del artículo 151 de la Constitución. Pero no se juzga que eso sea un obstáculo en punto a indagar hacia donde se dirige, de modo inmediato, la vertiente del Estado Autonómico que importa aquí.

I. DEL PACTO CONSTITUYENTE A LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS DE 1992 SOBRE EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

En la construcción del Estado Autonómico influyeron, sin duda, las aspiraciones de autogobierno tantas veces manifestadas desde posturas nacionalistas durante los años de transición de la dictadura del General Franco al régimen democrático que finalmente instaura la Constitución. Aunque antes incluso de ese momento, con anterioridad a los dos años largos que dura esa transición, es posible encontrar documentos de naturaleza política en donde se dibujaba un panorama democrático para la España del futuro que pasaba por el reconocimiento de la identidad cultural y política de ciertas partes del territorio nacional, sin merma para la integridad del Estado¹.

Conviene subrayar esta última idea porque, efectivamente, el problema al que pretendía hacerse frente en la transición era el deseo de autogobierno de ciertas regiones españolas, con clari-

¹ Así en el Manifiesto de la Reconciliación de la Junta Democrática de España, publicado simultáneamente en París, Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla, en abril de 1975 puede leerse entre otras cosas: "En el caso del Régimen franquista, su lógica y finalidad fundamental es la de suprimir la libertad política a todas las clases sociales para poder reprimir al movimiento obrero y a las nacionalidades españolas mediante la violencia institucionalizada". Afirmación ésta apenas expresiva de una idea sobre la que volverá después el manifiesto al concluir con un llamamiento a las distintas regiones españolas sumamente interesante. En su virtud eran convocadas "todas las clases sociales para que se acelere el momento y encuentre la forma de la 'ruptura democrática' del Régimen, participando en las siguientes acciones de RECONCILIACIÓN NACIONAL": "La Asamblea de Cataluña, la plataforma unitaria vasca, y la Junta Democrática de Galicia, son invitadas a concurrir a esta convocatoria con las acciones democráticas peculiares de su identidad nacional, bajo el signo político de la restauración de los estatutos de autonomía, dentro del Estado español. Las Juntas Democráticas regionales son llamadas a convocar también acciones de identidad regional, bajo el signo político de la instauración democrática del Poder regional dentro del Estado español".

dad enunciado por las fuerzas políticas del País Vasco y Cataluña, y quizá también por las de Galicia. Quizá por entonces se pensara en emplear la fórmula constitucional española de 1931, concebida precisamente para abordar una situación de coexistencia entre partes del territorio nacional que expresaban claramente sus deseos de autogobierno con otras silentes sobre este particular. Pero, si así fue, pronto se abandonó dicha idea dado que, por influjo de esas demandas de autogobierno procedentes del País Vasco, Cataluña y Galicia, terminaron solicitando lo mismo otras regiones de España, ayunas de experiencias al respecto. De modo que en aquellos años de la transición se asistió a la aparición de los llamados regímenes preautonómicos², tan generalizados, antes de aprobarse la Constitución, que durante su gestación ninguna parte del territorio nacional carecía de sus beneficios descentralizadores. No debe pasarse por alto, por lo que significó de pie forzado para las tareas de las Cortes Constituyentes que en absoluto fueron ajenas al fenómeno³, y porque ayuda a explicar el que, vigente ya la Constitución, toda España se vertebrase en Comunidades Autónomas.

En definitiva la generalización de las preautonomías era un hecho que el constituyente no podía pasar por alto y afrontó habilitando a las provincias para acceder a un régimen de autonomía plena. Pero, era obvio que esa solución no se conciliaba con el intento de recuperar el modelo de Estado integrador diseñado en la Constitución de 1931⁴. De ahí que hubiera de optar por otro, no menos integrador y más viable a la vista de las circunstancias, de

² Recuérdese que en su virtud se les dotaba de ciertas facultades en el ámbito de la gestión administrativa a casi todas las regiones que después terminaron convirtiéndose en Comunidades Autónomas.

³ Cfr. al respecto las Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª y 7ª de la Constitución.

⁴ En el que, no se olvide, una parte del territorio nacional sería autónomo y el resto gobernado con arreglo a la técnica de la centralización-

acuerdo con el cual todas las regiones de España pudieran gozar de autonomía política, sólo que de distinto grado. Como en la Italia de aquellos años, en donde Sicilia, Cerdeña, Trentino Alto Adigio, Venecia y el Valle de Aosta contaban con mayores dosis de autogobierno que el resto de las regiones italianas.

Todo parece indicar además que esa inclinación constitucional a generalizar el fenómeno autonómico favoreció el que, frente a las resistencias de los poderes fácticos del momento, obtuviesen autonomía política el País Vasco y Cataluña, pues permitió presentar ambos hechos como dos acontecimientos integrantes de un mismo fenómeno racionalizador del Estado, más amplio y ambicioso. No en balde, una vez logrado el objetivo de dotar a las citadas regiones de autonomía política, se intentó canalizar el plan descentralizador diseñado en la Constitución del modo que evidenciaban, de un lado, el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, claramente uniformador para las mismas; y, de otro, el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía, tendente a evitar su equiparación con los de aquellas Comunidades de régimen especial, esto es, País Vasco, Cataluña y Galicia.

Recuérdese a este último propósito que la vertebración de España en Comunidades Autónomas ha resultado de un proceso auspiciado sólo por la Constitución que, en este punto se limita establecer varios medios de acceso a la autonomía de lo que denomina las nacionalidades y regiones, sin especificar si se refiere a cosas distintas, ni precisar, por tanto, cuales puedan ser sus diferencias. Aun cuando se sabe que tales términos apelan, al fin y al cabo, a la existencia de un sustrato, histórico, lingüístico o cultural, compartido por varias provincias, o a una sola provincia con entidad regional propia y diferenciada del resto. De modo que ha sido el principio dispositivo, contemplado en la Constitución, el que ha permitido a las provincias limítrofes dotadas de todos o algunos de

los denominadores comunes señalados, convertirse en una Comunidad Autónoma.

Tampoco se olvide que para conocer hasta donde alcanza el nivel de autonomía asumido por cada una de estas entidades nuevas se hace preciso consultar sus respectivos Estatutos de Autonomía, pues la Norma Constitucional no sólo dice muy poco sobre el particular sino que se remite expresamente a las previsiones de aquellas normas. En su virtud, se asiste a lo que admite denominarse como una segunda manifestación del principio dispositivo. Pues también las Comunidades Autónomas deciden o disponen sobre el grado de autogobierno que desean asumir, seleccionando de los artículos 148 y 149 de la Constitución las materias y las clases de potestades públicas que ejercerán sobre las mismas, reflejándolo así en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

En definitiva, la Constitución, con el concurso de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, ha permitido el acaecimiento de un suceso que, al objeto de comunicarle expresividad se denominará Big Bang competencial, por el cual las funciones jurídicas de un Estado antes centralizado, han podido desplazarse, cuando menos en parte, hasta la periferia. Toda vez que la única instancia dotada de poder político conocida hasta 1979 -fecha en que se aprueban los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña-, pierde buena parte del mismo en beneficio de otras -construidas con base en el territorio- con quienes, en consecuencia, lo comparte desde entonces.

A la vista de los resultados obtenidos puede decirse que, en lo tocante a la estructura territorial del Estado, el pacto constituyente ha cumplido su objetivo de descentralizar territorialmente a España en términos políticos. Bien es verdad que gracias a su continua renovación, en ocasiones requerida de algún ajuste

por parte del Tribunal Constitucional. No se olvide que luego de aprobarse los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, pudo asistirse, el 31 de julio de 1981, a la firma de los acuerdos autonómicos entre el Gobierno de UCD y el PSOE, fruto del recelo con que estos grandes partidos nacionales -poco antes actores protagonistas del pacto constituyente-, contemplaban la eventual extensión del autogobierno diseñado para las Comunidades Autónomas citadas, a todas las demás aspirantes a serlo por entonces, ávidas por su parte de emular tales ejemplos a la vista.

Harto elocuente al respecto es que dichos acuerdos pretendieran reformular aquel pacto constitucional del modo que expresaba el Proyecto de LOAPA, en su mayor parte declarada inconstitucional por la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, aunque no lograra por eso el Tribunal neutralizar los efectos políticos de dichos pactos. Pues, su idea inspiradora de comunicar la mayor racionalidad posible al proceso autonómico, apenas iniciado en aquellos momentos, condicionó la factura de los demás Estatutos de Autonomía pendientes de adopción por entonces en un sentido único: el de revisar a la baja el grado de autogobierno alcanzado por las Comunidades Autónomas vasca, catalana y gallega. Aunque eso no alcanzó del todo a los casos andaluz, valenciano y canario.

No se olvide que sólo Andalucía, siguiendo un camino algo distinto del recorrido anteriormente por el País Vasco, Cataluña y Galicia, aunque transitado, no obstante, por la vía del artículo 151 de la Constitución, obtuvo un nivel de autogobierno equiparable al de estas Comunidades Autónomas, sustentado en competencias definidas dentro del marco fijado en el artículo 149 de la Constitución. Mientras que Valencia y Canarias adoptaron sus Estatutos de Autonomía, convirtiéndose en Comunidades Autó-

nomas, con arreglo a un procedimiento por completo diferente del seguido por sus predecesoras. Pues hubieron de acudir ambas a la vía ordinaria de acceso a la autonomía contemplada en el artículo 143 de la Constitución. La única que, en virtud de esos acuerdos, podrían utilizar en adelante los sujetos convocados por esa misma disposición a constituirse en Comunidades Autónomas cuando decidieran hacerlo.

Así se condujeron todos con la única excepción de Navarra, cuyo proyecto de autogobierno, concretado en el de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, elaboró y presentó ante las Cortes el Gobierno de la Nación, ateniéndose al acuerdo previo que, en tal sentido, había alcanzado con la Diputación Foral de Navarra. Como consecuencia, las Comunidades Autónomas resultantes se pertrecharon de competencias compuestas con el concurso de materias enumeradas exclusivamente en el artículo 148.2 de la Constitución.

Sin embargo, en los casos valenciano y canario, casi inmediatamente después de aprobarse sus Estatutos se adoptaron las Leyes Orgánicas 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias a Canarias y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias de titularidad estatal, con el efecto de dilatar sus correspondientes ámbitos competenciales tal y como fueron definidos en sus respectivos Estatutos. En cambio, las demás Comunidades Autónomas, constituidas con posterioridad a los acuerdos autonómicos de 1981, quedaron a la expectativa de plantearse si ampliaban o no los suyos y de adentrarse con ello en el camino emprendido por el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, hasta el cumplimiento del término enunciado en el artículo 148.2 de la Constitución, es decir, hasta después de transcurridos cinco años desde la aprobación de sus Estatutos respectivos acudiendo al expediente de reformarlos.

No obstante, se aprobó el último Estatuto de Autonomía, el de Castilla y León, por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y transcurrió el referido quinquenio sin reforma estatutaria de ninguna clase. Cuando por fin llegaron éstas, a lo largo de 1991, apenas buscaban y consiguieron asegurar la celebración conjunta de elecciones legislativas por las Comunidades Autónomas de régimen común en fecha fija, concretamente el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años. Todavía hubo de producirse la firma, el 28 de febrero de 1992, de los acuerdos autonómicos entre el Gobierno del PSOE y el Partido Popular, antes de asistirse, en 1994, a las reformas estatutarias que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 148.2 de la Constitución, ampliaron las esferas competenciales respectivas de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León. Al año siguiente se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, cerrándose con ello el mapa autonómico, pues todo el territorio nacional quedó parcelado en Comunidades Autónomas.

Por su parte, la primera y única revisión que ha conocido el Estatuto de Autonomía de Canarias, no tendría lugar hasta 1996, como consecuencia de un actuar tan pausado como fructífero de sus instituciones, cuyo mejor relato es el que ofrece la norma en virtud de la cual se operó dicha reforma, esto es, la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, en su Exposición de Motivos:

“En noviembre de 1991 se inició en el Parlamento de Canarias el proceso que habría de conducir a la elaboración de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, como consecuencia de una comunicación presentada por el Gobierno en la que se planteó la necesidad de emprender la reforma y se señalaban las materias que debían ser objeto de ella. A tal efecto, la Cámara acordó crear una comisión de estudio, de acuerdo con las previsio-

nes del artículo 50 de su Reglamento, a la que se encomendaron los trabajos preliminares de estudio sobre dos bloques de materias: de una parte la ampliación de las competencias de Canarias, y de otra, posibles modificaciones sobre otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitadas de revisión. En diciembre de 1991, quedaban fijadas por el Pleno del Parlamento las normas de funcionamiento de la 'Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía', que quedó constituida el día 9 de enero de 1992. A partir de entonces, la Comisión inicia una prolija tarea de estudio, incorporando a sus trabajos informes de especialistas en las distintas materias incluidas en el plan de trabajo. Concluida esta primera etapa, se da paso en el seno de la Comisión a los debates de contenido político, culminando su cometido en un dictamen que fue elevado al Pleno, que quedó aprobado por éste en sesión del día 15 de julio de 1994. Dicho dictamen tenía por finalidad servir de marco referencial para el ejercicio por los Grupos Parlamentarios de la iniciativa de la propuesta de reforma del Estatuto.

La presente reforma se basa esencialmente en el dictamen de aquella Comisión de Estudio, pero incorporándose muchas modificaciones respecto del dictamen inicial, fruto de los acuerdos alcanzados por los Grupos Parlamentarios en el Pleno del Parlamento de Canarias. Asimismo, dicho texto, presentado como propuesta de reforma del Estatuto a las Cortes Generales, ha sido objeto en éstas de diversas modificaciones”.

Tan larga maduración de la reforma hubo de comunicarle al Estatuto de Autonomía de Canarias la solidez, fruto de la magnífica factura, que adquirió en virtud de la citada Ley Orgánica 4/1996 de 30 de diciembre. Pues, desde entonces, no ha conocido más reformas. A diferencia de otros muchos Estatutos de Autonomía adoptados por la vía del artículo 143 de la Constitución, como es el caso del aragonés que, luego de su modificación por la Ley

Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, fue reformado de nuevo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. La primera de una larga serie ampliadora, por segunda vez, de las competencias definidas en los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha, Murcia, Madrid, Cantabria, Asturias, La Rioja, Las Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura.

Con la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, no sólo se cerró la acción revisora de los Estatutos de Autonomía mencionados, emprendida años antes con el objetivo, entre otros, de incrementar el nivel competencial de sus respectivas Comunidades Autónomas, sino también una etapa completa en la evolución del Estado Autonómico. Tras la cual, no es exagerado sostener que, con la excepción de Ceuta y Melilla, todas las Comunidades Autónomas concluyeron por obtener grados de autogobierno equivalentes cualquiera que hubiese sido su vía de acceso a dicha condición.

Circunstancia esta última, en absoluto ajena a lo dispuesto en el artículo 148.2 de la Constitución. Pues, en efecto, consiente éste que el nivel competencial de las Comunidades Autónomas nacidas en virtud del artículo 143 de la Constitución creciera hasta alcanzar el adquirido previamente por las constituidas con arreglo al artículo 151, incólume desde su respectiva creación.

Sin perjuicio de lo cual, antes incluso de aflorar la equivalencia competencial indicada, cuando apenas se trataba de una tendencia, fue objeto de críticas por parte de los nacionalismos vasco, catalán y gallego, los cuales, concluyeron por crear un estado de opinión, a la postre compartido por los grandes partidos nacionales, proclive a revisar dichas equiparaciones estatutarias en grado de autonomía.

Más adelante se reanudará el relato sobre la evolución del Estado Autonómico en donde ahora se interrumpe. Pues nada se ha dicho todavía sobre los planteamientos estatutarios en torno a la proyección exterior de las Comunidades Autónomas y es obvio que sólo después de conocer dicho extremo y proceder comparativamente con los resultados obtenidos de la indagación realizada al respecto, podrá ofrecerse una respuesta a la duda suscitada más arriba atinente al alcance de las facultades adquiridas por las Comunidades Autónomas en ese terreno. Inmediatamente se remediará esa falta tan cumplidamente como lo requieran las circunstancias del presente análisis que, interesa insistir en ello, lejos de aspirar a la comparación de cuantos extremos definen los contenidos de las versiones originales y reformadas de los Estatutos de Autonomía aprobados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución, pretende hacer lo propio con las consideraciones que respectivamente dediquen a la dimensión supranacional de las Comunidades Autónomas.

1. La gestación de la competencia exclusiva estatal sobre las relaciones internacionales.

El artículo 149.1.3º de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales, sin que dicha disposición ni otra ninguna de la Constitución permita a las Comunidades Autónomas contraer obligaciones internacionales. Circunstancia que en modo alguno obedece a un olvido involuntario del constituyente, quien pudo haber incluido en el texto constitucional una autorización autonómica de esta clase, aprovechando al respecto alguna propuesta realizada con ese objetivo durante la elaboración del texto constitucional y, sin embargo, no lo hizo.

Favorecía la concesión de un consentimiento a las Comunidades Autónomas en tal sentido el artículo 138.3 del Anteproyecto de Constitución. En su virtud, le sería reservada al Estado, en exclusiva, la competencia sobre lo que denominaba, expresamente, "materia" e identificaba en este caso concreto por referencia a "relaciones internacionales; representación diplomática, consular, y, en general, en el exterior; la celebración de tratados y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de las mismas"⁵.

Obsérvese cómo dicha enumeración, en tanto que tal, distaba mucho de comprender cuantos asuntos se avienen a convertirse en objetos de las relaciones internacionales y, por consiguiente, permitía habilitar a las Comunidades Autónomas para intervenir en los espacios no ocupados por dicha reserva estatal y desplegar actividades de ese signo. Quizá debieron percibirlo así los firmantes de la única enmienda presentada a dicha propuesta, la núm. 659, suscrita por el Grupo Nacionalista Vasco, que buscaba añadirle el siguiente inciso:

"Sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos, éstos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado"⁶.

⁵ Cfr. B.O.C., núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 692.

⁶ Las primeras noticias parlamentarias acerca de esta enmienda son la de su presentación por el Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco, con el núm. 659, al Anteproyecto de Constitución y la de su inicial rechazo por la Ponencia designada, en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, para el estudio de las enmiendas presentadas a ese documento, según consta en el Informe elaborado por esa Ponencia, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 82, de 17 de abril de 1978, en donde el artículo 138 se convirtió en artículo 141. Cfr. p. 1600. Para conocer su texto y el argumento con que la sustentaban quienes la pro-

Explicaban sus promotores que la Comunidad Autónoma debía tener competencia en las materias de su única y exclusiva competencia porque de lo contrario, sostenían, “tendríamos de alguna forma indirecta, que las Comunidades Autónomas estarían delegando en el Estado facultades o materias relacionadas con las facultades que son de su titularidad”⁷.

La referida enmienda, sin embargo, fue retirada por sus firmantes. No inmediatamente a continuación de rechazarla dos veces consecutivas la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Pues, en primer lugar, no la aceptó la Ponencia nombrada por esa Comisión haciéndolo constar así en su Informe, como también que el artículo 138.3 del Anteproyecto, convertido en allí en artículo 141.3 recibía una redacción “más amplia”⁸, aludiendo con ello a su decisión de construir una reserva de competencia exclusiva estatal mediante la expresión: “relaciones internacionales”. Y, en segundo término, obtuvo el voto en contra de la comisión misma⁹.

A pesar de tales reveses el Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco reiteró su propósito de modificar la referida propuesta de

ponían ha de acudirse al Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. En este caso concreto al núm. 90, de 1978, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, correspondiente a la sesión núm. 121, celebrada el jueves 15 de junio, p. 3314.

⁷ Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 90, de 1978, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión núm. 21, celebrada el jueves, 15 de junio, p. 3314.

⁸ Efectivamente, refiriéndose al artículo 138 afirmó la Ponencia: “En cuanto al apartado 3 ha sido recogido con una redacción más amplia en el número 3 del artículo 141, no aceptándose la propuesta de la enmienda nº 659 del Grupo Vasco que concede a los Territorios Autónomos la facultad de concertar acuerdos internacionales”. Cfr. Boletín Oficial de las Cortes, núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1600.

⁹ La votación de esa enmienda arrojó el resultado de 33 votos en contra y uno a favor, con una abstención. Cfr. *Ibíd.* p. 3355.

disposición constitucional, el artículo 143 ya en el Dictamen de la Comisión¹⁰, y manifestó expresamente su intención de defender la enmienda ante el Pleno de la Cámara¹¹. Con toda lógica, cabe añadir, considerando que si, en virtud de los artículos sucesivamente propuestos, el 141.3 y el 143.1.3, el Estado tendría competencia exclusiva en el ámbito de las “relaciones internacionales” quedaba excluida la posibilidad de autorizar a las Comunidades Autónomas para intervenir en ese campo, al desaparecer los resquicios que la enumeración de asuntos integrantes de la reserva competencial al Estado del artículo 138.3, dejaba a una eventual habilitación autonómica en tal sentido. Quizá evidente para la Ponencia inicialmente y para la Comisión toda después, tras ponderar las posibles interpretaciones de ese artículo a la vista de dicha enmienda.

Sería más adelante, en el plenario del Congreso de los Diputados, cuando, sin pronunciar ni una sola palabra al respecto, por cierto, el citado grupo parlamentario cejó en su empeño y retiró la enmienda¹².

Menor interés que dicha enmienda reviste el voto particular formulado por el Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso también al primitivo artículo 138.3 del Anteproyecto de Constitución, publicado el 5 de enero, dada la enorme similitud apreciable entre los enunciados de ambas propuestas alternativas. Pues, en lo que ahora importa, buscaba dicho voto particular sustituir el del artículo por otro mediante el que se le hubiera atribuido a las Cortes la legislación exclusiva y al Gobierno y la Administración central la ejecución directa, entre otras materias”, de la “Repre-

¹⁰ Cfr. Boletín Oficial de las Cortes, núm. 121, de 1 de julio de 1978, p. 2616.

¹¹ Cfr. *Ibíd.* P.2636.

¹² Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 113, de 1978, Sesión Plenaria celebrada el miércoles, 19 de junio, p. 4417.

sentación diplomática, consular y relaciones exteriores, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo"¹³.

Quizá hubiera facilitado también el otorgamiento de autorización a las Comunidades Autónomas para intervenir en las relaciones internacionales el artículo 55.2 del anteproyecto de Constitución publicado el 5 de enero de 1978. Según éste "el Rey autoriza la celebración de tratados internacionales y, en su caso, los ratifica. Sin embargo, la conclusión de tratados que afecten a materias de competencia de las Cortes Generales deberá ser autorizada mediante ley"¹⁴. Adviértase, de una parte, que el artículo proyectado hablaba de tratados atinentes a "materias de competencia de las Cortes Generales; y téngase en cuenta, de otra, que, como acaba de referirse, el grupo Parlamentario Socialistas del Congreso había presentado un voto particular al citado artículo 138 del Anteproyecto con la intención de sustituir su texto por otro que, en vez de usar, como éste, la expresión "competencias exclusivas del Estado", apelara a las competencias de las Cortes y del Gobierno en las materias allí relacionadas¹⁵. Muy bien pudo

¹³ Cfr. Boletín Oficial de las Cortes, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 721.

¹⁴ Cfr. Boletín Oficial de las Cortes, núm. 44 de 5 de enero de 1978, p. 678.

¹⁵ "Categoría competencial ésta que acompañaba el voto particular de otras. En primer lugar, "la competencia compartida entre los órganos centrales y los de los territorios autónomos" (subdividida a su vez en varias clases respectivamente construidas mediante las siguientes fórmulas: "A. Es competencia de las Cortes la legislación exclusiva y corresponderá a los órganos de la Administración Central, a los de los Territorios Autónomos, o a ambos, según lo determine la Ley, su ejecución en las siguientes materias..."; "B. Corresponde a las Cortes la legislación exclusiva y a los órganos de las nacionalidades y regiones la ejecución de las siguientes materias..."; C. Corresponde a los órganos de los Territorio Autónomos el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación de bases aprobada por las Cortes, de las siguientes materias..."); y, en segundo término, la "competencia de los Territorios Autónomos" de "legislación exclusiva y ejecución de las siguientes materias...". Cfr. Boletín Oficial de las Cortes, núm. 44, de 5 de enero de 1978, pp. 721 y 722.

entenderse, por tanto, en aquellos momentos constituyentes preliminares que el artículo 55.2 del Anteproyecto abría la puerta a una habilitación de las Comunidades Autónomas en el terreno de las relaciones internacionales, indefinida desde luego en ese preciso instante, pero que podría haberse concretado en el supuesto de la eventual afectación por éstas de los respectivos ámbitos materiales de actuación autonómicos.

Antes de proseguir interesa recordar que la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, de un lado, modificó sustancialmente la sistemática del Anteproyecto Constitucional y así como, en su virtud, el artículo 138 pasó a ser artículo 141, primero y artículo 143, luego¹⁶; y el artículo 55 fue artículo 87 antes de convertirse en artículo 88¹⁷; y, de otro, que alteró sus contenidos respectivos para dotarlos de otros enteramente nuevos.

En lo que se refiere al artículo 87 del Anteproyecto, obtuvo una redacción bastante parecida a la que alcanzó finalmente una vez convertido en artículo 94 de la Constitución¹⁸. En lo que

¹⁶ Cfr. Boletín Oficial de las Cortes, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 692; Boletín Oficial de las Cortes, núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1600 y Boletín Oficial de las Cortes, núm. 121, de 1 de julio de 1978, p. 2616.

¹⁷ Cfr. Boletín Oficial de las Cortes, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 678; Boletín Oficial de las Cortes, núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1631 y Boletín Oficial de las Cortes, núm. 121, de 1 de julio de 1978, p. 2606.

¹⁸ "Artículo 87. 1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos: a) Tratados de carácter político o militar; b) Tratados que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el título 1; c) Tratados que impliquen obligaciones importantes para la Hacienda Pública, o supongan modificación o derogación de alguna ley, o exijan medidas legislativas para su ejecución. 2. Las Cortes Generales serán inmediatamente informadas de la conclusión de los restantes tratados". Cfr. Boletín Oficial de las Cortes, núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1631.

importa aquí la propuesta constitucional significaba imponerle al Estado la obligación de obtener una autorización de las Cortes Generales a la hora de prestar su consentimiento para obligarse mediante alguna categoría de tratados allí mencionadas. Los cuales, en ningún caso mencionaban su potencial incidencia en “materias de competencia de las Cortes Generales”, como sucedía en la propuesta constitucional original, esto es, en el artículo 55.2.

Tan profunda reforma de la versión previa proyectada excluía interpretársela de la misma manera, más arriba mencionada, que al artículo 55.2. El enunciado del artículo 87 no permitía sostener que estuviese refiriéndose a tratados susceptibles de interesar sólo a las competencias estatales exclusivas o compartidas con las Comunidades Autónomas; ni entender que, por tanto, dejase en la indefinición lo atinente a los tratados con afectación para las competencias autonómicas, ya fueran de esta última clase o compartidas con el Estado, como una cuestión abierta al debate constituyente o al que tendría lugar más adelante con motivo del desarrollo estatutario de la Constitución.

Ante esto adquirió plenitud de sentido la enmienda núm. 231 que presentó Heribert Barrera al artículo 52.2 del Anteproyecto publicado en 5 de enero de 1978 y reiteró con respecto a su versión posterior, el artículo 87 del texto publicado el 17 de abril. La cual fue rechazada por la Ponencia designada por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas para estudiar las enmiendas presentadas a dicho Anteproyecto, sin menoscabo para el ánimo de dicho Diputado, quien, no obstante, decidió mantenerla para su defensa en el plenario. Así consta que sucedió en las publicaciones oficiales de las Cortes, como también que el promotor de la enmienda modificó, “in voce”, su contenido primitivo para adaptarla a las circuns-

tancias impuestas, en cada caso, por el desarrollo del debate parlamentario¹⁹.

La enmienda se dividía en dos partes. La primera importaba al que, por entonces, se había convertido en artículo 88 del Proyecto de Constitución. En su virtud: “la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales en los siguientes casos”²⁰. Respecto del mismo pretendía Heribert

¹⁹ En efecto, el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 121, de 1 de julio de 1978, informa del número de la enmienda y del artículo al que se presentaba –por referencia a la fecha del texto del Anteproyecto en que, sucesivamente, se publicó–; del propósito manifestado por su firmante de mantenerla en el Pleno, con otras; y del comentario efectuado por Heribert Barrera en torno a todas ellas, según el cual: “en algunos casos el texto primitivo de estas enmiendas fue modificado “in voce” de acuerdo con la Mesa de la Comisión Constitucional, para adaptarlo al contenido de artículos anteriores ya aprobado por la Comisión. En todo caso, los nuevos textos fueron, como es preceptivo, entregados por escrito”. No consta, por tanto, en la referida publicación oficial de las Cortes que fuera este el caso de la enmienda 231. Extremo éste que su firmante se encargó de aclarar en el debate habido en el Pleno sobre la propuesta de artículo concernida, a esas alturas artículo 88 del Proyecto de Constitución ya. No en balde, afirmó allí al respecto: “puesto que esta enmienda, como todas las mías “in voce”, no está recogida en el cuaderno que recoge enmiendas y votos particulares mantenidos, me permito ante todo leerla (...)”. Cfr. a este último respecto el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 109, de 1978, Sesión Plenaria núm. 138, celebrada el jueves, 13 de julio, p. 4219.

²⁰ Seguía una enumeración muy parecida a la que incluye el artículo 94.1 de la Constitución. Dígase si no: “Artículo 88. 1. La presentación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos: a) Tratados de carácter político; b) Tratados o convenios de carácter militar; c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el título 1; d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones importantes para la Hacienda Pública, o supongan modificación o derogación de alguna ley, o exijan medidas legislativas para su ejecución. 2. Las Cortes Generales serán inmediatamente informadas de la conclusión de los restantes tratados o convenios”. Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 109, de 1978, Sesión plenaria núm. 38, celebrada el jueves 13 de julio, p. 4219.

Barrera sustituir su expresión final, “en los siguientes casos”, por esta otra: “en todos los casos que afecten a materias de su competencia”. Al decir del promotor de la enmienda, el objetivo era “simplemente no aceptar merma ninguna de los derechos de las Cortes”²¹, y sobre tal asunto giró el debate. Por más que esta parte de la enmienda permitiera interpretarse en clave habilitante a las Comunidades Autónomas para intervenir en el terreno internacional siempre y cuando no resultasen afectadas, claro está, competencias ejercitables por Estado mediante la actividad legislativa de las Cortes.

La segunda parte de la enmienda pretendía añadir al citado artículo 88.1 proyectado el siguiente párrafo: “cuando un Tratado afecte a las condiciones particulares de una Comunidad Autónoma, el órgano ejecutivo de ésta deberá ser oído previamente por el Gobierno”. Adviértase que dicha propuesta complementaba debidamente a la anterior si, como todo apunta, perseguía favorecer la participación de las Comunidades Autónomas en la clase de relaciones internacionales aparentemente vedadas a su intervención en la primera parte de la enmienda. No obstante lo cual, manifestaba Heribert Barrera a este apartado segundo de su enmienda que, “en muchos casos, las Comunidades Autónomas, más cerca del pueblo, más cerca de los reales problemas, pueden conocer ciertos aspectos de las cuestiones mucho mejor que el propio Gobierno”²².

²¹ Cfr. *Ibíd.* p. 4220.

²² “En las sociedades modernas”, insistía, “por su propia complejidad, muchas cosas no pueden verse bien desde niveles demasiado altos. Es más cerca de la realidad, más en contacto con los administrados como algunos problemas, algunas necesidades pueden ser realmente detectadas. Es por esto que me parece importante esta disposición de simple consulta a las Comunidades Autónomas en el caso que algún Tratado pueda afectarlas”. Cfr. *Ibíd.* p 4220.

Resulta difícil saber si fueron tales manifestaciones o el contenido mismo de la enmienda lo que logró despertar la atención de la Cámara por ella. No en balde, le dedicó Herrero Rodríguez de Miñón un turno de palabra en el que, tras relacionarlo con la cuestión relativa a la proyección exterior de los Estados miembros de una Federación, manifestó lo siguiente: "si lo que se pretende es que las Comunidades Autónomas estén presentes en la decisión del Estado, de relacionarse mediante Tratado con poderes exteriores, ello se puede conseguir de dos maneras: o bien a través de aquellos órganos formalmente constitucionales, como es el caso del Senado" o bien con la ayuda de "órganos informales y técnicas informales de constante consulta y cooperación que son mucho más eficaces que las técnicas formales dirigidas de intervención"²³. Pues no se le escapaba a dicho Diputado que las relaciones internacionales, además de al Estado, habían de afectar a sus partes integrantes y reconocía, en consecuencia, la necesidad de una continua consulta de aquél con las Comunidades Autónomas²⁴.

El caso es que después de esta última intervención, Heribert Barrera retiró la primera parte de su enmienda y pidió que, en consecuencia, se votase sólo la segunda, como se hizo con un resultado de 229 votos en contra, 37 a favor y 6 abstenciones. Votó a fa-

²³ Cfr. *Ibíd.* p. 4221.

²⁴ Es más, añadía, "porque todos sabemos que hoy día, cuando el mundo internacional se ha densificado y tecnificado, cuando en cada momento es necesario celebrar convenios u otros instrumentos de relación internacional que afectan, por su volumen y tecnicismo, a numerosas cuestiones que se relacionan, por supuesto, con la vida no sólo del Estado, sino de las diversas partes o miembros del mismo, esta consulta del poder central con los poderes autonómicos tiene que ser constante; y de hecho lo será; pero es difícil tecnificarla a través de un cauce rígido que, si tuvo sentido alguna vez –y en esta dirección podrían citarse precedentes remotos y no demasiado ejemplares-, ha desaparecido en la realidad". Cfr. *Ibíd.* p. 4221.

vor el Grupo Parlamentario Comunista en cuya decisión no influyó sólo el contenido de la enmienda, sino también el desacuerdo con las palabras recién referidas de Herrero Rodríguez de Miñón. Así lo expuso su portavoz, Solé Tura, en el turno que consumió para explicación de voto, para quien difícilmente podía considerarse el Senado como un instrumento al servicio de la participación autonómica en la adopción por el Estado de decisiones con efectos en el terreno de las relaciones internacionales, cuando, en su opinión no se trataba de una Cámara que representase a dichos entes²⁵.

En definitiva, los datos hasta aquí expuestos sobre la elaboración del texto constitucional permiten sostener que al constituyente no le faltaron ocasiones de habilitar a las Comunidades Autónomas para actuar en el terreno de las relaciones internacionales, pero no lo hizo. Tampoco favoreció un desarrollo estatutario de la Constitución en tal sentido. Sencillamente, decidió reservar todas las facultades ejercitables en ese ámbito a los poderes centrales del Estado.

2. Crítica doctrinal al enunciado del artículo 149.1.3º de la Constitución.

Desde muy pronto, no faltan opiniones doctrinales críticas con esta decisión del constituyente, enunciadas desde las más diversas perspectivas jurídicas. De entre las sustentadas en los postulados del Derecho internacional interesa destacar, por su influencia posterior para el ordenamiento español, los reproches que en

²⁵ En concreto manifestó Solé Tura: "Nos ha dicho el señor Herrero Rodríguez de Miñón que ya había instrumentos, y uno de ellos es el Senado, cuando resulta claramente de la elaboración que hicimos ayer, que el Senado no representa esas comunidades autónomas y, en consecuencia, no puede ser un correctivo que permita resolver este problema". Cfr. *Ibíd.* p 4222

1984 le dedicó Remiro Brotons al tratamiento de este asunto por el artículo 149.1.3 de la Constitución.

Según dicho autor, si bien las relaciones internacionales tuvieron en el pasado su propia y peculiar sustancia, vinculada al “mundo del contacto diplomático, de la alianza política y militar, de la paz y de la guerra, de la coexistencia en suma”, han evolucionado de modo que “ya no son una materia diferenciada de las demás que se registran en los 32 números del artículo 149 o en los 22 del artículo 148, sino un ámbito de acción en el que todas ellas –repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas- pueden estar presentes²⁶.

A este propósito, invocaba una buena porción de las materias enumeradas en esta última disposición constitucional²⁷, para formular a su respecto, acto seguido, la siguiente cuestión: ¿Es que acaso son materias que, particularmente, cuando una Comunidad Autónoma es de condición fronteriza, se agotan en lo doméstico? Se trataba, en realidad de una pregunta retórica para la que tenía una respuesta negativa. Pues, en efecto, a su juicio tales materias se revelaban idóneas como objetos de una acción exterior en cuya concreción estimaba “posible y oportuna la participación de los entes autonómicos”²⁸.

²⁶ Cfr. Remiro Brotons, Antonio: La acción exterior del Estado, Madrid, Tecnos, 1984, p. 234.

²⁷ En concreto mencionaba las de “ordenación del territorio, obras públicas, ferrocarriles, carreteras, transportes, aprovechamientos hidráulicos, energía eléctrica, canales y regadíos, montes y aprovechamientos forestales, protección del medio ambiente, aguas minerales, termales y subterráneas, pesca fluvial y lacustre, fomento de la cultura y de la lengua, turismo, deporte y ocio, sanidad, asistencia social (...)”. Cfr. *Ibíd.* pp. 234 y 235.

²⁸ Cfr. *Ibíd.* p. 235.

Consecuentemente con ello, se mostraba Remiro Brotons partidario de estimar facultadas a las Comunidades Autónomas para llevar a cabo más allá de las fronteras del Estado cualquier actividad sobre materias que son de su competencia". Aunque dentro de ciertos límites, predicables bien respecto del ente autor de la correspondiente acción autonómica, bien respecto del alcance atribuible a en el terreno internacional a la misma. No en balde, expresaba en los siguientes términos literales su disposición a estimar investida de la facultad indicada a una Comunidad Autónoma: "siempre y cuando no pretenda deducir de ello un estatuto jurídico internacional ni entrar en pactos internacionalmente exigibles, esto es, compromisos de cuyo incumplimiento se derive una responsabilidad regida por el Derecho internacional público"²⁹.

En el mismo sentido rechazaba que el artículo 149.1.3º de la Constitución pudiera ser un obstáculo para, por ejemplo, "montar una oficina de promoción turística, cultural o comercial, o participar en ferias, muestras o exposiciones, en los mismos términos en que, contando con recursos, sin privilegios ni inmunidades y sometiéndose a la Ley local, puede hacerlo un consorcio de agencias de viajes, una institución cultural o una asociación de exportadores"³⁰.

Sentado esto concluía Remiro Brotons su exposición dedicada al artículo 149.1.3º de la Constitución con un rechazo a estimar que permitiese entender la afectación de una competencia autonómica por las relaciones internacionales –"el toque internacional de la competencia autonómica", lo llamaba- equivalente a "una transferencia inmediata y absoluta de la misma a los órganos centrales del Estado, únicos que pueden aceptar obligacio-

²⁹ Cfr. Ibíd. Ibíd.

³⁰ Cfr. Ibíd. Ibíd.

nes internacionales y responder de su cumplimiento". Se resistía a aceptar que el constituyente, lejos de llevar hasta sus últimas consecuencias en el orden internacional la concepción autonómica del Estado, se conformase con ofrecer dos visiones del mismo representables como dos imágenes superpuestas: "compleja ad intra y unitaria ad extra"³¹.

Pero no quiso el citado autor cargar más las tintas sobre el acaso que rechazaba y remató este último juicio con un epílogo esperanzado. En él sostenía que el desarrollo estatutario del artículo 149.1.3º de la Constitución excluía aquella interpretación del mismo, desde el momento en que abría "cauces para una moderada participación de las Comunidades Autónomas en la formación de los tratados que afectan a sus competencias o intereses específicos y al atribuirles la misión de ejecutar dentro de su ámbito las obligaciones convencionales"³².

3. El "*ius contrahendi*" de los entes intraestatales políticamente descentralizados en el Derecho internacional y en el Derecho constitucional comparado.

Enseguida se expondrá cómo interpretaron los Estatutos de Autonomía el artículo 149.1.3º de la Constitución inicialmente, en la primera fase del desarrollo estatutario, más arriba indicada, comprensiva, como ha quedado dicho, del período que media entre el comienzo de la primera legislatura de las Cortes Generales y el final de la séptima. Antes interesa volver sobre la referida disposición constitucional y recordar que los debates habidos durante su elaboración evidencian ser producto de una decisión conscien-

³¹ Cfr. *Ibíd.* p. 236.

³² Cfr. *Ibíd.* *Ibíd.*

te la de excluir, como hace su enunciado, la posible celebración de acuerdos por las Comunidades Autónomas en la esfera de las relaciones internacionales, pues interesa añadir al respecto que el ordenamiento regulador de estas últimas no cerraba ni cierra el paso a una autorización constitucional en tal sentido, como tampoco le hubiese negado consecuencias jurídicas a ese acto.

Desde luego no es dudoso que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.3º de la Constitución, sólo al Estado le alcanzan las facultades inherentes al "treaty making power", en sintonía con lo que espera al respecto el Derecho internacional, en donde cualquier Estado, como sujeto normal de dicho ordenamiento, asume obligaciones inalterables desde la óptica del Derecho interno. Tal y como dispone al respecto el artículo 27 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los tratados³³.

Podía haber sido de otro modo, sin embargo, pues el Derecho internacional no niega que en un Estado políticamente descentralizado, desde el punto de vista de la distribución territorial del poder, los entes allí dotados de autonomía política puedan obligarse por medio de tratados. Antes bien, respetando el principio de autoorganización de cada Estado, reenvía esta cuestión a lo que disponga su Constitución.

Así autoriza a sostenerlo, en primer lugar, la información extraíble del minucioso análisis que le dedica Remiro Brotons a los trabajos preparatorios del Convenio de Viena. Cuyo proyecto de artículos sobre el Derecho de los tratados, aprobado por la Comi-

³³ En efecto, el Convenio De Viena sobre Derecho de los Tratados, celebrado en Viena el 23 De Mayo de 1969, establece en dicho artículo 27: "el derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46".

sión de Derecho internacional, establecía en su artículo 5.2 literalmente: "Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta". Disposición que no se incluyó en el texto final de la Convención debido, según el citado autor, a los recelos que despertó en algunos países de estructura territorial compuesta, para los cuales su contenido podía suponer un factor de desequilibrio interno. En Canadá, por ejemplo, se le estimó instrumentalizable por algunas de sus provincias para reivindicar competencias internacionales que su ordenamiento interno no les concedía, al menos en la medida que ellas deseaban³⁴.

Poca importancia tiene para un Estado susceptible de considerarse materialmente federal, como España, que el Proyecto de Convenio de Viena se refiriese a los Estados miembros de una unión federal. La propuesta incluida en el artículo finalmente descartado hubiera sido aplicable a otras formas de descentralización política estatal, siendo ésta una cuestión que el Derecho internacional deja a la decisión del Derecho interno. Interesa destacarlo, pues la razón que movió a no incluir dicho artículo en la Convención de Viena es, cuando menos, indiciaria de indiferencia para el Derecho internacional ante eventuales reconocimientos, por Estados políticamente descentralizados, del "*ius ad tractatum*", a los entes territoriales con autonomía política que reconozcan.

A mayor abundamiento, no son pocos los ejemplos susceptibles de citarse de Estados con esa estructura compuesta que reconocen "*ius contrahendi*" a sus partes integrantes. En efecto, dejando a un lado, por su complejidad, la controversia canadiense

³⁴ Cfr. Remiro Brotons, Antonio: Derecho internacional público II, Madrid, 1987, p. 52.

entre los poderes centrales del Estado y la provincia de Quebec debida al silencio de la "British North American Act", sobre sus respectivas facultades en asuntos exteriores, conviene recordar que en el pasado la Constitución de la Unión Soviética de 1936 permitía a sus repúblicas federadas concertar tratados³⁵, de igual modo que ahora lo hace la Constitución de la Federación de Rusia de 1993, bien que en términos aparentemente menos amplios³⁶.

También en el presente y desde 1787, la Constitución norteamericana parece autorizar a los Estados de la Unión, si cuentan con el consentimiento del Congreso de los Estados Unidos, a obligarse en el terreno internacional³⁷. De forma parecida se pronuncia la Ley Fundamental de Bonn de 1949, cuyo artículo 32 consiente a los Länder celebrar tratados con Estados extranjeros, si disponen

³⁵ No en balde, en su artículo 18 a) establecía: "Cada república federada tiene derecho a establecer relaciones directas con los Estados extranjeros, concertar acuerdos con ellos e intercambiar representantes diplomáticos y consulares". Claro que nada tenía de particular dicha disposición considerando que, a renglón seguido, el artículo 18.b) disponía: "Cada república federada tiene sus propias formaciones militares".

³⁶ Así autoriza a sostenerlo la lectura de sus artículos 71. j) y 72. n). Pues, si, según el primero, es competencia de la Federación de Rusia: "la política exterior y las relaciones internacionales de la Federación de Rusia, los tratados internacionales de la Federación de Rusia; las cuestiones relativas a la guerra y la paz"; en virtud del segundo comparten "la Federación de Rusia y los sujetos de la Federación de Rusia", entre otras cosas: "la coordinación de los vínculos internacionales y de comercio exterior de los sujetos de la Federación de Rusia y el cumplimiento de los tratados internacionales de la Federación de Rusia".

³⁷ Bien es verdad que su artículo 1, Décima Sección, dispone en su núm. 1 que "ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación algunos". Pero debe tenerse presente que en su núm. 3, esa misma Sección del referido artículo añade: "Sin dicho consentimiento del Congreso ningún Estado podrá establecer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz, celebrar convenio o pacto alguno con otro Estado o con una potencia extranjera, o hacer la guerra, a menos de ser invadido realmente o de hallarse en peligro tan inminente que no admita demora".

de competencias legislativas en la materia y media al respecto el consentimiento del Gobierno Federal³⁸. También la Constitución belga de 1994 admite en su artículo 167.1 que Comunidades y Regiones concluyan tratados en las materias de su competencia³⁹. Y en el mismo sentido se manifiesta la Constitución Suiza de 1999⁴⁰.

4. La primera interpretación estatutaria del artículo 149.1.3º de la Constitución.

En cambio la Constitución española vigente no incluye ninguna cláusula parecida a las mencionadas. Ya se ha referido qué sucedió con la oportunidad más clara, sin duda, que se le presentó al constituyente en tal sentido, la enmienda formulada al artículo 138.3 del Anteproyecto constitucional por el Grupo Parlamentario

³⁸ Concretamente dispone dicho artículo 32, titulado "Relaciones exteriores": (1) El mantenimiento de las relaciones con Estados extranjeros compete a la Federación. (2) Antes de concertar un tratado que afecte la situación particular de un Land, éste será oído con la debida antelación. (3) En tanto los Länder tengan competencia legislativa, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros.

³⁹ Éste efectivamente dispone: "El Rey dirige las relaciones internacionales sin perjuicio de la competencia de las Comunidades y Regiones para regular la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados para las materias que correspondan a sus competencias por o en virtud de la Constitución".

⁴⁰ Efectivamente, no obstante disponer en su artículo 54.1, encabezado con el título "Asuntos exteriores", que "los asuntos Exteriores serán de la competencia de la Confederación", establece en su artículo 56, titulado "Relaciones de los cantones con el Extranjero", lo siguiente: "1 Los cantones podrán concluir tratados con otros países en el ámbito de sus competencias. 2 Estos tratados no podrán ser contrarios ni al derecho ni a los intereses de la Confederación, ni al derecho de otros cantones. Antes de concluir un tratado, el cantón estará obligado de informar del mismo a la Confederación. 3 Los cantones podrán tratar directamente con autoridades de rango inferior de otros Estados; por lo demás las relaciones del cantón con otros Estados tendrá lugar mediante la intermediación de la Confederación".

Nacionalista Vasco, con la finalidad, precisamente, de autorizar a las Comunidades Autónomas a obligarse internacionalmente con el consentimiento del Gobierno. Dicha enmienda se malogró en el curso de los trabajos constituyentes y el caso es que el artículo 149.1.3º de la Constitución no reconoce de modo explícito dicha facultad a tales instancias políticamente descentralizadas.

Interesa recordarlo porque la preterición de la enmienda por las Cortes Generales no es irrelevante a la hora de interpretar la citada disposición. Como lo evidencian sus desarrollos estatutarios durante la primera fase de las dos que se contemplan en este trabajo. Los cuales, confirman el juicio de Remiro Brotons, más arriba referido, sobre el artículo 149.1.3º de la Constitución, pues, efectivamente, se concretaron éstos en permitir una moderada participación autonómica en la formación de los tratados susceptibles de interesar a las esferas competenciales correspondientes, así como en facultar a las Comunidades Autónomas para ejecutar tales obligaciones convencionales cuando afectasen o afecten a materias de su competencia.

4.1. La acción exterior de las Comunidades Autónomas.

En relación con cuanto viene diciéndose, merece destacarse la escasa atención que los Estatutos de Autonomía vigentes al finalizar la VII Legislatura de las Cortes Generales le dedicaban a las relaciones de las Comunidades Autónomas concernidas con Europa. A diferencia de lo que ahora sucede, mostraban mucho más interés por los aspectos relacionados con la acción exterior autonómica.

Todos esos Estatutos de Autonomía interpretaron la previsión del artículo 149.1.3 de la Constitución, atinente a las "rela-

ciones internacionales”, como una reserva competencial a favor del Estado comprensiva de la potestad para obligarse internacionalmente, con exclusión de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de lo cual en la mayoría de los casos permitieron que éstas participaran en la fase durante la cual el Estado conforma su voluntad de comprometerse en este ámbito. Tanto como fiaron el éxito de tal empresa a la efectividad de dos tipos de medidas distintas, entre otras cosas, por la calidad de los sujetos llamados a impulsarlas, esto es, el Estado o la Comunidad Autónoma en cada caso concernida.

Así, los Estatutos de Autonomía ahora objeto de análisis suelen imponer al Estado la obligación de informar a la Comunidad Autónoma correspondiente de sus compromisos internacionales. A cuyo respecto se entiende aquí que el traslado de esa información debe producirse antes al menos de publicarse, en el Boletín Oficial del Estado, el oportuno convenio o tratado internacional. En otro caso, se estima que devendrían superfluas algunas disposiciones estatutarias reguladoras de tal obligación. Se alude a las consignadas en los Estatutos de Autonomía de Asturias, Cantabria y Murcia, algo lacónicas, pues se agotan en exigir al Estado que informe a las Comunidades Autónomas correspondientes de los tratados y convenios internacionales susceptibles de afectar a materias de su específico interés.

Más explícita al respecto se mostraban los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Castilla y León y Cataluña y se muestran los de la Rioja, Navarra y el País Vasco al requerir que la información comprendiese o comprenda lo relacionado con “la elaboración de los tratados y convenios internacionales”.

A esta fórmula recurrían o recurren asimismo los estatutos de Autonomía de las Islas Baleares, Canarias, Extremadura y Madrid

para completarla con dos precisiones definidas, de un lado, por el hecho de demandar que esa información estatal incluyese la atinente al “proceso de negociación y elaboración” de los tratados y convenios internacionales, según el Estatuto de Autonomía extremeño, o la relacionada con “las negociaciones de adhesión” a los mismos, según los restantes; así como, de otro, por la circunstancia de autorizar a la Comunidad Autónoma destinataria de la información, todas las mencionadas, a emitir, en su caso, su parecer⁴¹.

En íntima relación con el deber estatal referido se situaba o sitúa la facultad autonómica de solicitar la celebración de tratados y convenios en materias de interés para una concreta Comunidad Autónoma. Las cuales no coincidían o no coinciden con los ámbitos materiales conformadores de sus competencias cuando, como a menudo sucedía o sucede, los Estatutos de Autonomía en examen autorizaban o autorizan la formulación de solicitudes al respecto sustentadas bien, por una parte, en la existencia de Estados muy próximos, no necesariamente en el espacio, con la Comunidad Autónoma postulante, porque los aproximan a ella lazos históricos, culturales o el asentamiento en sus respectivos territorios nacionales de colectividades humanas, a veces de inmigrantes - oriundos o no de dicha Comunidad Autónoma-, en todo caso relacionadas con ésta mediante vínculos particularmente intensos en lo cultural o en lo lingüístico; bien, por otra, en cierta peculiaridad geográfica de la Comunidad Autónoma solicitante determinada por su naturaleza de región fronteriza o su insularidad.

Consecuentemente con ello, tales Estatutos de Autonomía permitían las solicitudes autonómicas para celebración de tratados internacionales con Estados vinculados históricamente con la

⁴¹ Facultad esta última que también adquiere la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en virtud de su artículo 24.

Comunidad Autónoma que los instase a fin de establecer relaciones culturales con ellos, intensificar las ya existentes o salvaguardar o fomentar la cultura o la lengua de esa Comunidad Autónoma; con Estados receptores de emigrantes autonómicos para una especial asistencia a los mismos; así como con Estados fronterizos o con cualesquiera otros, mediando una circunstancia motivadora al respecto de interés para las Comunidades Autónomas en general y las insulares en particular.

Los Estatutos de Autonomía que vienen contemplándose solían o suelen encomendar además a sus Comunidades Autónomas la tarea relativa a la ejecución de los tratados y convenios internacionales "en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia", acostumbraban o acostumbran a precisar dichas normas⁴².

4.2. Las Europas en los Estatutos de Autonomía del período.

En otro orden de cosas, interesa subrayar de los Estatutos de Autonomía que vienen contemplándose su parco tratamiento de las Europas. Así, en plural. No porque se esté pensando ahora en la existencia de una Europa polaca diferenciable de otras,

⁴² Cfr. al respecto los artículos 23.2 E.A.AND., 12 E.A.AST., 38.2 E.A.CAN., 12 E.A.I.B., 34 E.A.C.-L.M., 38.4 C. y L., 27.3 E.A.CAT., 15.2 E.A.EXT., 58.2 L.O.R.A.R.F.NAV., 14.6 E.A.RIO., 20.3 E.A.P.V. y 40.2 E.A.ARG.. Pues bien, acerca de esta fórmula interesa subrayar el complemento que obtiene en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, al disponer éste en su artículo 20.3 que "ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco, si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma. Precisión que reprodujo casi literalmente el artículo 14.6 de la Rioja, pero que ignoraron los restantes Estatutos de Autonomía. Es más, el de Aragón se refiere en su artículo 16. K) a la ejecución autonómica de "todos los tratados internacionales".

como las portuguesa o la griega, supuestamente dotadas de las idiosincrasias propias que quiso el romanticismo no racionalista ver en las comunidades nacionales de cada Estado y que aun perciben tantos hoy día, sino por estimarse aquí perfectamente diferenciables dos modelos de Europa, cuando menos, respectivamente personificados en la Unión Europea y en el Consejo de Europa.

Es bien sabido que la Constitución española de 1978 no cita a ninguna de tales instituciones, como seguramente cabía esperar que sucediera, considerando que por entonces la incorporación de España a Europa no pasaba de ser un proyecto ilusionante a la espera de su ejecución, más o menos temprana. Recuérdese que su ingreso en el Consejo de Europa se produjo el 24 de noviembre de 1977 y que ratificó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales el 4 de octubre de 1979, esto es, ni un año después de aprobarse la Constitución, pero que la entrada de España en las Comunidades Europeas no tuvo lugar hasta 1986.

Nada tiene de particular, por tanto, la referida parquedad con respecto a Europa de los Estatutos de Autonomía vigentes en la etapa ahora considerada. Si bien, no conviene pasar por alto que algunos añadían o añaden que el deber autonómico de ejecutar los tratados y convenios internacionales relacionados con las materias de su competencia, alcanzaba a los "actos normativos" de los que denominaban o denominan "organizaciones internacionales", en unos casos⁴³, o "instituciones supranacionales, en otros⁴⁴.

⁴³ Cfr. los artículos 40.2 E.A.ARG., 38.4 E.A.C.-L.M., 32.3 E.A.MAD., 12.3 E.A.MUR. y 20.3 E.A.P.V.

⁴⁴ Cfr. el artículo 12 E.A.I.B.

Interesa llamar la atención sobre estas últimas previsiones estatutarias por su concordancia con el primer inciso del artículo 93 de la Constitución, según el cual, recuérdese, mediante ley orgánica puede autorizarse “la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”, cuyo sentido en ningún momento fue dudoso para nadie que consistía en auspiciar el ingreso de España en las Comunidades Europeas. De modo que ante tan significativa correspondencia no es descabellado estimar que aquellos enunciados estatutarios estuviesen desarrollando esta disposición constitucional. De ser así, como todo indica, se trataría del tipo de referencia a las Comunidades Europeas más extendido de los Estatutos de Autonomía ahora analizados.

Sea como fuere, el caso es que hasta la VII Legislatura incluida, sólo los Estatutos de Autonomía de Canarias y de Castilla y León hacían referencia a Europa. El primero para autorizar la participación del Gobierno canario en las delegaciones españolas ante la Unión Europea⁴⁵ y el segundo para integrar en la hacienda autonómica castellano-leonesa las aportaciones procedentes de la Unión Europea⁴⁶.

A la vista de los referidos desarrollos estatutarios del artículo 149.1.3º de la Constitución cabe concluir que ratificaron cuanto permitían augurar los datos hasta aquí expuestos de la disposición. No en balde, revalidan su interpretación realizada desde la perspectiva

⁴⁵ Según su artículo 37.2, aún vigente: “El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia”.

⁴⁶ En virtud de lo dispuesto en su ya derogado artículo 44.1.7, “la Hacienda de la Comunidad Autónoma se constituye con los ingresos procedentes de la Unión Europea”.

de la información que proporcionan los debates constituyentes relativos a su elaboración, como también corroboran los juicios doctrinales más arriba expuestos acerca de su significado y alcance. El bloque de la constitucionalidad correspondiente a la fase que ahora se estudia, en fin, le asigna al Estado la facultad de celebrar tratados y, en cambio, parece negársela a las Comunidades Autónomas.

5. Sobre la inicial interpretación jurisprudencial del artículo 149.1.3° de la Constitución.

Así lo entendió el Tribunal Constitucional en una primera etapa caracterizada por su interpretación en tal sentido del extremo correspondiente al bloque de la constitucionalidad que se analiza. De ese período son, entre otras, las SSTC 35/1982, 44/1982, 58/1982 y 137/89. Las cuales invocan en su conjunto los pormenores de la elaboración del artículo 149.1.3° de la Constitución y la idoneidad de la materia en él mencionada para conformar múltiples competencias -con arreglo a la pauta que preside su configuración, según dicho bloque de la constitucionalidad-, como argumentos sustentadores del planteamiento que le reconoce sólo al Estado capacidad para contraer obligaciones en el terreno internacional y se la niega, consiguientemente, a las Comunidades Autónomas. Aunque también apelan tales pronunciamientos a la virtud omnicomprendensiva de la realidad reconocible a la expresión "relaciones internacionales", para dotar de significado a la atribución autonómica relativa a la ejecución de los tratados internacionales. Pero conviene obrar con orden.

5.1. Los pronunciamientos preliminares.

Durante esa época, en efecto, el Tribunal insistió en destacar la peculiaridad de las competencias enunciadas en el bloque de

la constitucionalidad con las relaciones exteriores como objeto, al menos, tanto de la reserva que a favor del Estado contempla el artículo 149.1.3º de la Constitución, como de las previsiones que, en su desarrollo, encomiendan a las Comunidades Autónomas la implementación de los tratados y convenios internacionales; cuando no les negó expresamente a estas últimas disposiciones la propiedad de configurar auténticas competencias.

En la primera resolución referida a este asunto, la STC 35/1982, de 14 de junio, se refirió el Tribunal a las técnicas empleadas en el artículo 149.1 de la Constitución para delimitar los ámbitos reservados a la exclusiva competencia del Estado, consistentes en acotar todo un sector de la realidad con ese propósito o tan sólo potestades concretas ejercitables sobre cualquiera de ellos. Para, a renglón seguido, advertir que la primera fórmula de reserva estatal veda todo tipo de acción autonómica en la esfera delimitada por este medio⁴⁷.

⁴⁷ “El art. 149.1 de la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal diversas técnicas, cuya compleja tipología no es del caso analizar en detalle. Sobresale, sin embargo, la diferencia, que aquí sí es pertinente, entre la reserva de toda una materia (v. gr. Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias). En el primer caso, la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado”. Cfr. F. J. 2. Adviértase que estas últimas palabras del Tribunal reproducían la argumentación de Herrero Rodríguez de Miñón para rechazar la propuesta de Heribert Barrera al Anteproyecto de Constitución tendente a establecer la obligación gubernamental de oír al órgano ejecutivo de una Comunidad Autónoma, previamente a la celebración de un tratado, cuando éste afectase a las condiciones particulares de dicho ente Y no se olvide la respuesta que obtuvo la afirmación de dicho Diputado de Solé Tura.

Poco después, en la STC 44/1982, de 8 de julio, volvió el Tribunal sobre esta última cuestión y esbozó además una opinión sobre las cláusulas estatutarias de ejecución de los tratados, al calificarlas como una consecuencia lógica de la organización territorial del Estado⁴⁸. Juicio que completaría muy pronto, cuando se pronunció, en la STC 58/1982, de 27 de julio, sobre la impugnación estatal de una ley catalana que contemplaba la cesión de bienes inmuebles de la Generalidad a Estados extranjeros⁴⁹. En donde, aprovechando la ocasión que se le presentaba, terminó negándole a tales cláusulas cualidades habilitantes de índole competencial par las Comunidades Autónomas y reconociéndoles, únicamente, la de imponerles una obligación⁵⁰.

⁴⁸ “Baste decir que en la Constitución las «relaciones internacionales» forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna, por lo que la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma tal como la fija el primer inciso, y que se encuentra en formas análogas en otros Estatutos (así, los de Cataluña, art. 27.3, y de Andalucía, art. 23.2), es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados en que es parte”. Cfr. F. J. 4.

⁴⁹ Se trata de la Ley, 11/1981, de 7 de diciembre, reguladora del patrimonio de la Generalidad de Cataluña. De la cual impugnó el Estado el inciso final de su artículo 21.2. Aunque, en aras de la claridad interesa reproducir completos los dos primeros párrafos de dicha disposición: “Artículo 21.1. El gobierno, a propuesta del departament d’economia i finances, puede ceder gratuitamente el uso de los bienes patrimoniales inmuebles de la generalidad cuya afectación o explotación no se juzgue previsible a favor de instituciones o corporaciones públicas o sin ánimo de lucro que deban emplearlos para fines de utilidad pública o de interés social. 2. Se consideran de utilidad pública las cesiones hechas a las entidades locales, a los organismos autónomos de la generalidad, a la administración del estado y a sus entidades, a otras comunidades autónomas, a las confesiones religiosas para locales de culto, a los organismos sindicales y patronales y a los estados extranjeros para actividades culturales de acuerdo con los tratados o convenios firmados por España”.

⁵⁰ “Se impugna, por último, el inciso final del apartado 2 del art. 21, que incluye, entre otras, como cesiones de utilidad pública, las que se hagan ‘a los Estados extranjeros para actividades culturales de acuerdo con los Convenios o Tratados firmados

5.2. La STC 137/1989, de 20 de julio.

Pero todavía en esta etapa, ofreció el Tribunal una opinión sobre la exclusiva titularidad estatal del "treaty making power", ciertamente elaborada y que, por eso mismo, merece destacarse. La formuló, concretamente, en la STC 137/1989, de 20 de julio, mediante la cual puso fin a un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno en relación con el acuerdo, pacto o convenio que, con el nombre de "Comunicado de Colaboración", suscribieron, el 2 de noviembre de 1984, en Copenhague, el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia, por una parte, y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca, por otra. Para el demandante, casi es ocioso decirlo, el referido Departamento autonómico carecía de competencia para celebrar el Convenio en cuestión.

Según informa la Sentencia, en el Comunicado declaraban sus firmantes haber acordado el inicio de una "colaboración para el estudio de la administración y planificación del medio ambiente". Extremos estos que eran descritos en otros documentos complementarios: la "Propuesta para un estudio de las posibilidades de asesoramiento acerca de la administración del medio ambiente en Galicia", de un lado, y la "Propuesta para planificación de abastecimiento y saneamiento para cinco sistemas de rías en Galicia", de otro. El convenio añadía que los contratos de la primera

por España' (...). El precepto sería sin duda contrario a la Constitución si la remisión a los Convenios y Tratados de los que España es parte no existiera, pero existiendo ésta no puede interpretarse sino como un instrumento, entre otros, destinado a facilitar el ejercicio de la obligación, que no competencia, que impone a la Generalidad el art. 27.3 de su Estatuto de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia". Cfr. F. J. 4.

propuesta y los de la primera fase de la segunda serían firmados “inmediatamente después de resueltas las condiciones formales”, pero no especificaba el acuerdo el contenido de las mencionadas “propuestas”, ni decía nada sobre las partes de los referidos contratos. En cambio, hacían constar en el Comunicado sus signatarios que habían tratado en torno a las posibilidades de colaborar a largo plazo en los ámbitos de la administración y de la planificación del medio ambiente, en general, y de las aguas residuales, el abastecimiento de agua, la contaminación del aire y los residuos sólidos, en particular. Sentado lo cual manifestaban su confianza en que esta colaboración les resultara mutuamente beneficiosa y útil⁵¹.

Vistas tales estipulaciones del Comunicado y la documentación complementaria del mismo aportada al proceso por la Junta de Galicia⁵², llegó el Tribunal a la conclusión de reflejar el documento, “si bien de forma sumaria, el acuerdo alcanzado por la Consejería de Ordenación del Territorio de la Junta de Galicia y la

⁵¹ Cfr. STC 137/1989, de 20 de julio. F. J. 1º.

⁵² De la cual resultaba para el Tribunal que “con anterioridad a la firma del Comunicado, esto es, el 24 de octubre de 1984, la Consejería de Ordenación del Territorio dictó Resolución procediendo a la tramitación para la adjudicación por contratación directa de los trabajos consistentes en la redacción de un «Estudio sobre el Plan de Abastecimientos y Saneamientos. Planificación de Abastecimientos y Saneamientos para cinco sistemas de Rías de Galicia». Por Resolución de 26 de diciembre, la citada adjudicación recayó en la empresa «Ingeniería del Atlántico, Sociedad Anónima» (IDASA), por un importe de 9.950.000 pesetas. La adjudicataria habría de contar para la realización de sus trabajos -según exigían, a lo que parece, las condiciones de licitación- con la colaboración técnica de la Dirección danesa del Medio Ambiente, el Instituto de Hidráulica de Dinamarca y las empresas de aquel país «I. Krüger AS» y «Hening Toft AS». De acuerdo con lo manifestado por el Abogado de la Junta, las autoridades danesas prestarían apoyo financiero encuadrado dentro de la estructura y organización de la empresa contratante con la Administración autonómica”. Cfr. *Ibid.*

Dirección danesa del Medio Ambiente en orden a la colaboración entre ambos Departamentos respecto del estudio de la administración y planificación del medio ambiente tal y como se concreta en los Proyectos o Propuestas mencionados, los cuales serían instrumentados en los oportunos contratos”⁵³.

Para el Tribunal era pues incontrovertible que se había producido un acuerdo entre un Departamento de la Junta de Galicia y una dependencia gubernamental del Reino de Dinamarca y así lo manifestaba expresamente en la Sentencia⁵⁴. Como era de esperar, cabe añadir, considerando la importancia que en el debate entre las partes adquiría el diferente alcance atribuido por éstas a la eficacia del pacto: obligacional para el demandante y meramente declarativo para el demandado⁵⁵.

Bien es verdad que el interés de dicha cuestión para estas páginas es relativo. Pero, aun así, no es ocioso significar que a la hora de pronunciarse sobre la relevancia constitucional de la demanda, el Tribunal pasó por alto, deliberadamente, cuál podía ser la fuerza vinculante o eficacia real del acto causante de la contienda competencial y atendió únicamente a la existencia incontrovertible de un acto, mediante el cual estimaba el promotor de conflicto que la Comunidad Autónoma demandada ejercitaba una competencia exclusiva estatal cuya titularidad reclamaba en

⁵³ Uno de ellos, precisaba el Tribunal, “fue el celebrado entre la citada Consejería y la empresa IDASA, que se comprometió a contar, para la elaboración del estudio que le fue encargado por la Administración autonómica gallega, con la colaboración técnica de determinados organismos y empresas daneses, entre ellos la Dirección del Medio Ambiente. La Administración danesa proporcionaría un cierto apoyo económico, cuya cuantía y destino exactos no nos constan”. Cfr. F. J. 2º.

⁵⁴ Cfr. F. J. 2º.

⁵⁵ De “mero concierto o declaración de principios no vinculante ni obligacional”, lo calificaba la Junta de Galicia concretamente. Cfr. *Ibíd.*

consecuencia. Y con arreglo a este criterio procedió el Tribunal a enjuiciar si el Comunicado se ajustaba o no a lo dispuesto en el Bloque de la Constitucionalidad⁵⁶.

En este sentido tras recordar que el artículo 149.1.3º de la Constitución reserva al Estado la totalidad de las competencias en materia de relaciones internacionales, señaló que la cuestión debatida exigía dilucidar si la disposición citada impedía radicalmente cualquier forma de *ius contrahendi* de los entes autonómicos. De tal modo que, según añadía, de resultar así todo convenio o acuerdo entre alguno de tales entes y una organización internacional, un Estado o un ente intraestatal extranjeros adolecería de inconstitucionalidad, abstracción hecha de la competencia que la Comunidad Autónoma concernida pudiera esgrimir en el ámbito material de la actuación objeto del pacto⁵⁷.

A continuación se hizo eco el Tribunal de las construcciones doctrinales críticas con esta regulación constitucional por considerarla inconciliable tanto con lo que llamaba la Sentencia “la heterogeneidad que hoy día tienen las relaciones internacionales”, como con lo que denominaba, también ésta, la conexión frecuente entre las actuaciones a que dan lugar tales relaciones internacionales y las competencias autonómicas⁵⁸. Aunque, a renglón seguido, catalogaba tales críticas entre las pertenecientes a la especie de *Constitutione ferenda* y aclaraba que en el plano de *constitutione lata* la doctrina se mostraba unánime en afirmar la titularidad exclusiva de la competencia para obligarse por medio de Convenios o Tratados Internacionales. Nada tiene de particular, por tanto, que a su

⁵⁶ Cfr. *Ibíd.*

⁵⁷ Cfr. F. J. 3º.

⁵⁸ Adviértase la clara referencia a las formulaciones de Remiro Brotons expuestas más arriba.

juicio *el treaty-making-power*, en Derecho español, le correspondiese ejercerlo única y exclusivamente al Estado e invocara para fundamentar esta idea no sólo el tenor literal del artículo 149.1.3º de la Constitución, sino también otras disposiciones suyas⁵⁹, ciertos extremos relativos a su elaboración⁶⁰ y la interpretación que de la norma constitucional reflejaban haber efectuado los Estatutos de Autonomía al pertrechar de competencias en materia de política exterior a los distintos entes autonómicos⁶¹.

⁵⁹ “Así, en los arts. 93 y 94.1 de la Constitución se exige la intervención previa de las Cortes Generales autorizando la celebración de determinado tipo de Tratados, celebración que compete en exclusiva al *ius contrahendi* del Estado. Hay otra clase de Tratados para los que no se requiere autorización parlamentaria, sino la inmediata información a las Cámaras de su conclusión (art. 94.2). También compete al Estado la celebración de estos Tratados, ya que la ubicación contextual del art. 94.2 permite apreciar sin dificultad que tal celebración corresponde al Gobierno de la Nación. Ello no supone que el título competencial del Estado en la celebración de Tratados se encuentre en los arts. 93 y 94 de la C.E. -los cuales regulan simplemente la intervención de las Cortes Generales y del Gobierno en el proceso decisorio correspondiente-, sino en el art. 149.1.3º, cuyo debido alcance aquellos preceptos contribuyen a perfilar. Como lo hace asimismo el art. 97, que encomienda al Gobierno la dirección de la política exterior, en este y en otros aspectos de las ‘relaciones internacionales’. Cfr. F. J.4º.

⁶⁰ “En cuanto a los antecedentes de la elaboración de la Constitución cabe observar que los constituyentes tuvieron ocasión de pronunciarse sobre la cuestión del *ius contrahendi* de las Comunidades Autónomas a resultas de una enmienda del Grupo Parlamentario Vasco al anteproyecto constitucional, enmienda en la que se proponía que la competencia exclusiva del Estado se entendiese «sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos éstos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado». La enmienda fue derrotada en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso y retirada en el debate plenario por sus promotores”. Cfr. *Ibíd.*

⁶¹ “Por otro lado, los Estatutos de Autonomía se limitan, en la cuestión que examinamos, a facultar, en general, a las Comunidades Autónomas para instar del Estado la negociación de ciertos Tratados y/o para recibir información acerca de la negociación relativa a los Tratados referentes a ciertas materias. En cambio, el Estatuto gallego establece que la Comunidad Autónoma «podrá solicitar del Gobierno que

Consecuentemente con todo ello manifestó el Tribunal que, pues, sólo al Estado le corresponde concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias, el Comunicado suscrito por la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente danesa, en tanto que revelaba la existencia de un acuerdo o compromiso recíproco entre ambas partes implicaba el ejercicio por la Junta de Galicia de una competencia de la que carecía. Ninguna importancia le concedía a si dicho acuerdo comprometía o no la responsabilidad internacional del Estado. Lo relevante, señalaba, era que mediante el mismo la Comunidad Autónoma de Galicia, actuando en nombre propio, al margen de toda intervención estatal, había realizado un acto ilegítimo desde la perspectiva constitucional⁶². Por lo que concluyó declarando corresponderle al Estado la titularidad de la competencia controvertida, así como la nulidad del Comunicado de Colaboración.

Conviene añadir que dicha resolución fue objeto de un voto particular cuyo fundamento giraba en torno a un argumento ciertamente familiar para el Tribunal, dada su estrecha vinculación con la referencia jurisprudencial mencionada a las críticas doctrinales vertidas sobre el artículo 149.1.3º de la Constitución, por desatender éste la heterogeneidad actual de las relaciones internacionales y la importancia de las mismas para las competencias autonómicas. No en balde, sostenía el Magistrado disidente que la Sen-

celebre y presenten, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización los Tratados o Convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos» (art. 35.3), precepto éste cuya ubicación sistemática dentro de la regulación de los Convenios y Acuerdos de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Galicia y las demás Comunidades Autónomas (art. 35.1 y 2) resulta expresiva del ceñido ámbito de pacción a que ha de circunscribirse, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, la aludida Comunidad". Cfr. *Ibíd.*

⁶² Cfr. F. J. 5º.

tencia se apoyaba en un concepto rígido y expansivo del artículo 149.1.3º de la Constitución. En virtud del cual, decía, se le negaba a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de realizar actividades y mantener contactos que, aun impregnados de dimensión internacional, “no originan obligaciones inmediatas y actuales ni suponen el ejercicio de soberanía”, como tampoco “inciden en la política exterior del Estado” ni “generan responsabilidad de éste frente a otros Estados”. Para el firmante del voto particular eso significaba desconocer la tendencia hacia la internacionalización, cada vez más intensa, de las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos de distintos Estados, especialmente cuando pertenecen al espacio comunitario europeo, con merma para el desarrollo económico, social y cultural de las regiones.

6. El cambio jurisprudencial.

6.1. La STC 165/1994, de 26 de mayo.

La STC 165/1994, de 26 de mayo, puso fin a un conflicto positivo de competencia trabado entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado, a instancia de este último, por entender que vulneraban el orden constitucional de competencias determinados extremos del Decreto 89/1988, de 19 de abril. Del Gobierno Vasco, por el que se establecía la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonomico.

En concreto, reclamaba el Estado para sí la competencia ejercida por la Comunidad Autónoma mediante el inciso del artículo 4 que decía: “y en el que se encuadra su oficina en Bruselas”⁶³; el

⁶³ Según estipulaba dicho artículo 4: “El Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, contemplado en el artículo 23 del presente Decreto, y

inciso del artículo 23, párrafo primero, que decía: "y actuará como órgano de relación y coordinación general con dichas instituciones"⁶⁴; y el apartado d) del artículo 23 que decía: "coordinar las relaciones que se produzcan entre las Instituciones Públicas Vascas y los Organismos Comunitarios y el Consejo de Europa"⁶⁵.

Pues estimaba el accionante del proceso constitucional tales disposiciones contrarias a la reserva competencial sobre las relaciones internacionales que a favor del Estado contempla el artículo 149.1.3º de la Constitución, así como a lo dispuesto en el artículo 20.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco que establece el principio de territorialidad de las competencias asumidas por dicha Comunidad Autónoma⁶⁶. Consiguientemente con ello solicitaba además el Estado la anulación por el Tribunal de las referidas disposiciones.

La disputa, pues, giraba sobre si podía o no una Comunidad Autónoma, la del País Vasco en este caso, acometer acciones con

en el que se encuadra su Oficina en Bruselas, dependerá orgánicamente del Consejero titular del Departamento, y funcionalmente del Viceconsejero de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico".

⁶⁴ Disponía ese párrafo primero exactamente que "el Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas es el órgano de apoyo y asesoramiento a los Departamentos y Entes de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sobre materias relacionadas con la actividad de las Instituciones Europeas y actuará como órgano de relación y coordinación general con dichas Instituciones".

⁶⁵ En virtud del artículo 23.1.d), efectivamente, eso le correspondía al Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, "coordinar las relaciones que se produzcan entre las Instituciones Públicas Vascas y los Organismos Comunitarios y el Consejo de Europa".

⁶⁶ Según dicho artículo 20.6, en efecto, "salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco

proyección fuera del territorio español y, más concretamente, en torno a si les estaba permitido mantener algún tipo de conexión o relación con las instituciones de las Comunidades Europeas. Como así lo manifestó el Tribunal, delimitando con ello el objeto de la cuestión litigiosa.

Para resolverla, comenzó el Tribunal por recordar que las Comunidades Autónomas cuentan con facultades o funciones públicas de normación o de ejecución sobre ámbitos materiales muy diversos. Gracias a ello, añadía, realizan tareas "de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales". En vista de lo cual, manifestaba a renglón seguido que en una primera aproximación a la cuestión suscitada no podía "en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades , no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de España"⁶⁷.

Remachaba el Tribunal su aproximación al objeto del conflicto trayendo a colación que, desde el 1 de enero de 1986, España participaba en el proceso de integración europea, presidido por unos tratados fundacionales en cuya virtud adquirirían tan amplios poderes las instituciones comunitarias que las normas y actos adoptados por ellas, se revelaban susceptibles de producir efectos directos en el orden jurídico de los Estados miembros. Por lo que estimaba comprensible advertir en las Comunidades Autónomas, titulares de una autonomía política en cuanto a su naturaleza, interés por la actividad que desplegaban las Comunidades Europeas. Con tanto mayor motivo, insistía el tribunal, cuanto dichas normas y actos comunitarios, así como en ocasiones limitan y restringen el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias,

⁶⁷ Cfr. F. J. 3°.

otras veces establecen incentivos y ayudas económicas para las actividades a desarrollar por tales entes. Cuando no corresponde, *ratione materiae*, a las Comunidades Autónomas la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias⁶⁸.

Por eso no le sorprendía al Tribunal que algunas Comunidades Autónomas contasen con departamentos administrativos encargados de conocer lo concerniente al actuar de las instituciones comunitarias ni tampoco que, ya por entonces, aquellos entes autonómicos hubiesen procurado establecer, cerca de estas últimas instituciones, oficinas o agencias con la misión de recabar información sobre la actividad de las Comunidades Europeas susceptible de afectar a las suyas propias, siguiendo en esto el ejemplo de otras instancias políticamente descentralizadas miembros de Estados integrantes de las Comunidades Europeas⁶⁹.

De este modo, admitía el Tribunal que las Comunidades Autónomas pudieran llevar a cabo actividades con proyección externa, como parte del ejercicio de sus competencias. Se comprende así que a continuación intentase precisar su alcance por referencia al límite de la reserva que, favor del Estado, establece el artículo 149.1.3º de la Constitución y que, como consecuencia, ofreciese una interpretación del mismo ciertamente interesante, por permeable a las formulaciones, más arriba expuestas, de Remiro Brotons.

⁶⁸ Cfr. F. J. 4º.

⁶⁹ Es más, añadía, "en el caso español, las Comunidades Autónomas han establecido esos medios de seguimiento y comunicación mediante diversas fórmulas: bien mediante la creación de fundaciones, bien a través de entes públicos adscritos a una consejería, bien mediante sociedades anónimas de capital público. En el supuesto del presente conflicto, la fórmula seguida por el Decreto 89/1988, consiste en la creación de una Oficina integrada en el Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco: vía ésta que supone una adscripción inmediata de esa oficina a la Administración Autónoma". Cfr. *Ibíd.*

No en balde, comenzaba el Tribunal por negar que pudiera identificarse la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, pues, como afirmaba, lo impedía la literalidad misma de la Constitución⁷⁰, según había tenido la oportunidad de manifestar en sentencias anteriores a ésta⁷¹. Además, una interpretación sistemática de la disposición, atenta a los dictados de los artículos 63 y 93 a 97 de la Constitución, añadía, autorizaba a sostener de las “relaciones internacionales”, por una parte y en sentido negativo, que “en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior; y que, en sentido positivo, por otra parte, el objeto de aquella reserva son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos y con las Organizaciones internacionales gubernamentales, esto es, concluía, “el aspecto más tradicional de dichas relaciones”, regidas por el Derecho internacional general a que se refiere el artículo 96.1 de la Constitución y por los tratados y convenios en vigor para España⁷².

⁷⁰ No en balde, decía, la Constitución “ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las ‘relaciones internacionales’: así, ‘comercio exterior’ –artículo 149.1.10- o ‘sanidad exterior’ –artículo 149.1.16-, cfr. f. J. 5°.

⁷¹ En tal sentido recordaba haber afirmado que el artículo 149.1.3° “no acepta que «cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales» (STC 153/1989, fundamento jurídico 8.). Y, más cercanamente al tema que nos ocupa, hemos sentado que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E., que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, fundamento jurídico 3., que se remite a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991)”. Cfr. *Ibíd.*

⁷² Cfr. *Ibíd.*

A este último respecto recordaba el Tribunal haberse pronunciado favorablemente al encuadramiento en el artículo 149.1.3º de la Constitución de materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a “la celebración de tratados internacionales (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado⁷³. Consecuentemente con ello, negaba ahora que las Comunidades Autónomas, por no ser sujetos internacionales, pudieran participar en las relaciones internacionales, concertar tratados con Estados soberanos y organizaciones internacionales gubernamentales ni tampoco establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de estatuto internacional⁷⁴. Según argumentaba al respecto, el bloque de la constitucionalidad no autoriza, explícita ni implícitamente, tales conductas autonómicas⁷⁵.

Para el Tribunal, coherentemente con tales consideraciones, a las Comunidades Autónomas sólo les estaba permitido realizar aquellas acciones con proyección exterior necesarias, o cuando menos convenientes, para el despliegue de sus competencias,

⁷³ En tal sentido, citaba las SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993. Cfr. *Ibíd.*

⁷⁴ Pues ello, aclaraba, “implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones”. Cfr. *Ibíd.*

⁷⁵ En el caso de España, sostenía la respecto, “tal posibilidad no se contiene, ni explícita ni implícitamente, en la Constitución. Y ello se corrobora, además, con las previsiones de los Estatutos de Autonomía en materia de tratados y convenios internacionales y, en concreto, en el del País Vasco. Pues si bien esta Comunidad está facultada para proceder a la ejecución de dichos tratados ‘en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto’ y el Gobierno Vasco ha de ser informado de la elaboración de los tratados y convenios ‘en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco’ (E.A.P.V. art. 19. 3 y 5), sin embargo no corresponde a esta Comunidad Autónoma celebrar tratados y convenios sobre materias de su interés, sino sólo instar del Gobierno español que los celebre (art. 6.5 E.A.P.V)”. Cfr. *Ibíd.*

desprovistas de toda relación con el ejercicio de un ius contrahendi, carentes de incidencia en la política exterior del Estado y no generadoras de responsabilidad para el mismo frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales. De tal modo que, en definitiva, juzgaba el Tribunal decisivo para reconocerle a una acción autonómica la posibilidad de proyectarse hacia el exterior, además de su necesaria sustentación en un título competencial efectivo, el que no incidiese, perturbase o condicionase la reserva estatal del artículo 149.1.3º, definida en los términos recién descritos. Lo que significaba, según añadía, que esa competencia exclusiva le permitía al Estado establecer medidas reguladoras y condicionantes de las actividades con proyección exterior de las Comunidades Autónomas, al objeto de evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que en exclusiva corresponde a las autoridades estatales⁷⁶.

Pues bien, de acuerdo con tales premisas, mediante las que, a fin de cuentas, no excluía el Tribunal que las Comunidades Autónomas pudieran llevar a cabo actividades de relación con entidades públicas exteriores al Estado, antes bien, lo aceptaba siempre que no incidiesen en la mencionada reserva estatal ni perturbase el ejercicio de las facultades que la integran, concluyó manifestando que nada le impedía a la Comunidad Autónoma del País Vasco disponer de un órgano en el mencionado Gabinete, encuadrado en su Oficina en Bruselas, encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración. Considerando además que, en su opinión, la naturaleza y relevancia de la acción comunitaria sobre el ejercicio de las competencias autonómicas conducían a suponer que se produciría una labor tendente a su seguimiento e información al respecto, por parte de

⁷⁶ Cfr. F. J. 6º.

las Comunidades Autónomas. Tanto más cuanto no contemplan los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas ni el de la Unión Europea, tampoco, la participación en tales instituciones de otros entes que la de sus Estados miembros, excluyendo que los integrados en ellos puedan relacionarse con las instituciones comunitarias, concluyendo pactos o acuerdos o comprometiéndose, de otro modo, la responsabilidad estatal; y cuando, según había dicho cuanto la competencia del Estado sobre las relaciones internacionales les habilitaba para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado⁷⁷.

6.2. La STC 175/1995, de 5 de diciembre.

En la misma línea de la STC 165/1994 se inscribe la STC 175/1995, de 5 de diciembre, dirimente del conflicto positivo de competencia planteado por el País Vasco frente a la Resolución, de 3 de febrero de 1987, de la Secretaría General de Turismo, por la que se convocaban becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/88 y se dictaban normas por las que ha de regularse este concurso⁷⁸.

⁷⁷ Cfr. FF. JJ. 7, 8 y 9.

⁷⁸ La Resolución impugnada, en efecto, realizaba una convocatoria de becas para estudiantes extranjeros de los países con los que España tenía suscritos Convenios de Cooperación Turística, que quisieran cursar en este país los estudios de Técnicos en Empresas y Actividades Turísticas, Hostelería en cualquiera de sus grados o cursos de especialización impartidos por la Escuela Oficial de Turismo. La propia Resolución fundamentaba su razón de ser en la existencia de unos Convenios de Cooperación Turística suscritos con diferentes países en los que se contenían, entre otras previsiones, un compromiso de ofrecimiento mutuo de becas entre los países firmantes. De este modo, la convocatoria que se impugnaba constituía ejecución por el Estado español de una obligación internacionalmente asumida en virtud de los cita-

Bien es verdad que en la STC 165/1994, le ocupaba al Tribunal resolver un caso de proyección exterior de una disposición autonómica, mientras que en la STC 175/1995 el origen de la controversia competencial se situaba en la referida Resolución estatal que el Tribunal calificó como actividad "subvencional de fomento de la cooperación y el intercambio en materia turística" y concluyó encuadrándola materialmente en consecuencia⁷⁹. Pero aun así,

dos Convenios de Cooperación Turística. Cfr. Antecedente 1º. Según la Comunidad Autónoma reclamante, la citada Resolución no respetaba el orden constitucional y estatutario de competencias, pues, según decía, por más que la convocatoria de las becas fuera ejecución de los Convenios de Cooperación Turística suscritos por España con distintos países, al País Vasco le correspondía la competencia exclusiva, en sentido estricto, sobre turismo (art. 10.36 del Estatuto de Autonomía del País Vasco) y, además, el art. 20.3 de su Estatuto, le facultaba y faculta para ejecutar "los Tratados y Convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia". Cfr. F. J. 1º.

⁷⁹ Según precisaba el Tribunal, en el asunto enjuiciado no se cuestionaba la competencia del Estado para suscribir Tratados de Cooperación Turística, sino la forma de dar cumplimiento en el orden interno a los compromisos internacionales previamente asumidos, con respecto a la concesión de ciertas ayudas económicas a estudiantes extranjeros. Lo cual, constituía a su juicio una actividad subvencional de fomento de la cooperación y el intercambio en materia turística. Asunto este respecto del que estimó conveniente traer a colación ciertas consideraciones de su STC 13/1992, concretamente, aquellas en cuya virtud declaró que "cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, salvo que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención". Cfr. F. J. 3º.

es evidente que existe un punto de coincidencia entre uno y otro pronunciamiento, pues en ambos reiteró cierta construcción jurisprudencial de origen más antiguo, por cierto que el primeramente citado, como así se ocupó de señalar en el segundo.

No en balde, afirmó en este último ser doctrina reiterada y constante suya que “la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E. que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una verdadera reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁸⁰”.

A cuyo respecto, tras destacar la similitud del caso enjuiciado con el resuelto por la STC 330/1993, sostuvo como hiciera en ella que ni el hecho de tener la actividad subvencionada “un alcance exterior al territorio nacional, ni el que sea fruto de un Convenio celebrado entre Estados, son elementos suficientes para justificar la introducción de una excepción a la regla general de la participación de las Comunidades Autónomas en actividades de naturaleza subvencional que afecten a materias sobre las que ostentan algún título competencial⁸¹”. Para concluir manifestando que pues la Re-

⁸⁰ Citando al respecto la STC 80/1993, fundamento jurídico 3º, que remite a pronunciamientos anteriores y que es reproducido en la STC 165/1994, fundamento jurídico 5º.

⁸¹ “En efecto –continuaba-, aunque en el caso presente deba mantenerse una cierta unidad tanto en la convocatoria como en la ulterior gestión de las ayudas, como consecuencia de que éstas tienen por destinatarios a estudiantes extranjeros, nada impide, sin embargo, que el Estado establezca ex ante, a través de distintas técnicas de cooperación o, incluso, de cofinanciación, cauces participativos de las distintas Comunidades Autónomas con competencia sobre la materia, que permitan a estas últimas el desarrollo de esta actividad de fomento y de intercambio recíproco en materia turística, sin perjuicio del efectivo cumplimiento por el Estado de sus obligaciones internacionales”. Cfr. F. J. 4º.

solución impugnada, no contemplaba ningún tipo de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la convocatoria y gestión de las referidas ayudas, había desconocido el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de esa Comunidad Autónoma.

7. Noción de competencia. Peculiaridad de la construida en torno a las relaciones internacionales.

Alcanzado este punto interesa volver sobre las formulaciones jurisprudenciales dedicadas a las competencias que, en el bloque de la constitucionalidad, giran en torno a las relaciones exteriores. Se alude en concreto a las que, por un lado, advierten en la definida en el artículo 149.1.3º de la Constitución la única particularidad de corresponderle en exclusiva al Estado, y, por otro, niegan abiertamente que la implementación autonómica de los tratados internacionales sea una auténtica competencia.

Desde luego que sólo procede exigirle a un Tribunal la solución razonada y con arreglo a Derecho de las controversias sustanciadas ante su jurisdicción. No se pone en duda que para pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre las contiendas competenciales trabadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas y resueltas mediante las sentencias hasta aquí referidas, bastara con las consideraciones sustentadoras de sus respectivos fallos. Pero eso no impide añadir alguna reflexión adicional a su respecto precisamente inspirada en ellas. Cuya exposición resultará seguramente más clara con ayuda de las observaciones previas que siguen.

Después de tantos años como ha dedicado la doctrina española a estudiar el Estado de las Autonomías, nada se descubre definiendo a la competencia como un conjunto in-

tegrado por dos elementos: las potestades o funciones públicas ejercitables, según el ordenamiento, por un ente en un determinado sector de la realidad, de un lado, y estas parcelas mismas a tal efecto delimitadas, también por el Derecho, las materias. Sirva dicha definición, por conocida, como medio al menos de aproximarse al concepto, que admite clarificarse aun más con información relativa a esos ingredientes del compuesto, extraída de la única fuente de interés para estas páginas.

En cuanto al primero, interesa señalar que, de las tres funciones clásicas desempeñadas en el seno del Estado -con arreglo a lo exigido por el principio de separación de poderes-, dicho conjunto normativo sólo admite repartir entre el Estado y las Comunidades Autónomas las facultades de legislación y de ejecución, pues nada dice de la potestad jurisdiccional, que, en consecuencia, ha de estimarse reservada al Estado en su totalidad. Coherentemente con el nulo provecho que podía haberle reportado a la naturaleza política de la descentralización operada, por efecto del Título VIII de la Constitución, en favor de las Comunidades Autónomas, la tarea encomendada por la misma a jueces y magistrados, consistente en ejercer ese poder neutro del que hablaba Montesquieu y al que se refiere el artículo 117.1 de la Constitución cuando apela a su exclusivo sometimiento al imperio de la Ley.

El bloque de la constitucionalidad únicamente consiente, pues, que las potestades de legislación y de ejecución las ejerzan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, exclusiva o compartidamente. A veces le reserva al Estado el despliegue de ambas funciones públicas sobre una materia determinada o facultada a las Comunidades Autónomas en idéntico sentido. Pero en la mayoría de las ocasiones dispone el bloque de la constitucionalidad que su ejercicio sea compartido. En este sentido, no faltan los casos en que le encomienda al Estado la tarea de establecer o fijar

las bases para la regulación de una materia concreta y a las Comunidades Autónomas la de efectuar el desarrollo normativo y la ejecución de tales bases; cuando no le confía al Estado la función de legislar sobre alguna otra y a las Comunidades Autónomas la de proceder a la ejecución de esas leyes estatales.

El segundo elemento que integra la noción de competencia más arriba expuesta es la materia o el ámbito material. El cual describe el sector de la realidad llamado a convertirse en sujeto de la acción estatal o autonómica que, a su respecto, autorice el bloque de la constitucionalidad y admite, a su vez, descomponerse en dos elementos: el objeto material y el contenido material.

El primero es el que, en rigor, identifica la parcela de realidad acotada para el ejercicio de la función pública de que se trate, mediante la invocación de circunstancias, coyunturas o situaciones tan variadas como bienes - minas, montes, aguas, carreteras, puertos, etc.-, instituciones o entidades de índole económica, cultural, recreativa u otra clase - cooperativas, ferias, bibliotecas, mercados, prensa, etc.-, disciplinas jurídicas o ramas del Derecho -legislación mercantil, civil, laboral, penal, procesal, etc.-, o - actividades privadas -comercio, interior y exterior, agricultura, caza, pesca, etc.-.

Conforma también la materia el contenido material, que coincide con el tipo de actividad, indistintamente desplegable a través de las potestades de legislación o de ejecución, en el sector de la realidad acotado como objeto material. Así, puede tratarse de una actividad de programación, de planificación, de ordenación, de vigilancia, de inspección, de control, de sanción, de exacción, de subvención, de registro, de autorización, de certificación, etc. Contenido material éste que se aviene a descomponerse en dos partes: la forma de actuación específica y el fin inherente a la misma. De modo que cabe el desarrollo de una actividad pública

de planificación orientada hacia la protección, como, por ejemplo, sucede con el medio ambiente.

Desde luego que la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.3º de la Constitución es peculiar pero no sólo porque, en su virtud, la monopolice aquél. Para empezar no es ejercitable mediante las facultades públicas de legislación o de ejecución, sujetas al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino a través de tratados o convenios internacionales. Pues, por más que, en algunos casos, la prestación del consentimiento estatal para obligarse mediante los mismos requiera de una autorización previa en tal sentido de las Cortes, no ejercen éstas al otorgarlo o denegarlo la función legislativa. Además, la materia "relaciones internacionales" no apela a un sector de la realidad conformador, con otros, del cosmos ordenado por el Derecho propio de cada Estado ni, por consiguiente, tampoco del español, sino al universo en sí mismo completo que es objeto de regulación por el Derecho internacional, sea como fuere distinto de todo Derecho interno, pero con el que necesariamente debe conciliarse en aras de su eficacia.

En otros términos, las relaciones internacionales pueden versar sobre cualquier asunto. Ningún sector de realidad consignado en el bloque de la constitucionalidad escapa a la eventualidad de convertirse en su objeto. Con el consiguiente efecto distorsionante para el reparto competencial allí contemplado. Siquiera sea porque permite la intervención estatal, por esta vía indirecta, en competencias autonómicas. Como ya advertieran, recuérdese, los firmantes de la enmienda al artículo 138 del Anteproyecto constitucional⁸².

⁸² Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 90, de 1978, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión núm. 21, celebrada el jueves, 15 de junio, p. 3314.

Que el bloque de la constitucionalidad le encomiende a las Comunidades Autónomas la ejecución de los tratados internacionales cuando afecten a sus competencias es, desde luego, como manifestó el Tribunal Constitucional en su STC 44/1982, de 8 de julio, una consecuencia lógica del sistema. Harto útil, por cierto, para su integridad, pues gracias a eso, no le toca al Estado ocuparse de esa tarea, como quizá podría haber sucedido también, con cierta lógica además, considerando que sólo él es responsable de los compromisos internacionales que suscribe.

Pero acaso sea exagerado negar que se trate de una competencia. Téngase en cuenta que los tratados internacionales se avienen a recibir la consideración de parcela o sector integrante del universo concernido por las relaciones internacionales y que si éstas fueron estimadas por el Tribunal Constitucional idóneas para conformar la competencia definida en el artículo 149.1.3º de la Constitución, como sustrato suyo, cabe reconocerles también a dichos tratados la misma cualidad conformadora de competencias, en este caso autonómicas y considerársela, en consecuencia, un ámbito material, bien que de perfiles forzosamente variables, en tanto que definidos por el contenido del tratado. Tampoco se pase por alto que el bloque de la constitucionalidad permite a las Comunidades Autónomas adoptar las medidas demandadas por cada tratado para su oportuna ejecución que habrá de producirse mediante el ejercicio de las potestades de legislación o de ejecución.

II. LA SIMETRÍA DEL ESTADO AUTONÓMICO VISTA COMO AGRAVIO COMPARATIVO.

Luego de aprobarse los Estatutos Autonomía, vasco, catalán y gallego, entre el 18 de diciembre de 1979 y el 6 de abril de 1981, los acuerdos autonómicos firmados entre el Gobierno de UCD y el PSOE, el 31 de julio de ese último año, contemplaron la vía de acceso a la autonomía consignada en el artículo 143 de la Constitución como la única practicable por los sujetos que todavía esperaban convertirse en Comunidades Autónomas. De manera que, con la única excepción de Andalucía, recorrieron uno tras otro ese camino para adquirir dicha condición, tras de lo cual hubieron de esperar más de los cinco años requeridos por el artículo 148.2 para reformar sus Estatutos de Autonomía y ampliar sus ámbitos competenciales respectivos. En concreto, hasta que lo facilitó la firma, el 28 de febrero de 1992, de un nuevo pacto autonómico entre el Gobierno del PSOE y el PP. Gracias al mismo pudo asistirse a partir de 1994 a un proceso de revisiones estatutarias a cuyo término todas las Comunidades Autónomas concluyeron por obtener regímenes de autogobierno equivalentes, abstracción hecha de qué vía hubiesen seguido para convertirse en tales. Los datos se han expuesto más arriba y no hace falta insistir en ellos. Sirva tan breve recordatorio de los mismos como prólogo a la reanudación del relato sobre la evolución del Estado Autonomío en donde se dejó, esto es, en las protestas de los nacionalismos a la configuración de España como un Estado materialmente federal y simétrico tras la ejecución de los pactos autonómicos de 1992.

En relación con dicha protestas constataba con acierto, en 1999, Eliseo Aja que ya durante 1998 se había radicalizado el debate sobre el futuro del Estado Autonomío, del modo que reflejaban las numerosas críticas formuladas, por los partidos nacionalistas, a la versión hacia la que se encaminaba éste, tal vez debidas, como

señalaba el citado autor, al convencimiento de haber concluido el ciclo dedicado a la construcción del sistema autonómico, tras asistirse al desarrollo de casi todas las previsiones constitucionales relativas al mismo(...). Aunque también estimaba Eliseo Aja que a la formulación de tales críticas había contribuido además la tregua decidida por ETA poco antes de las elecciones vascas de octubre de 1988 y la perspectiva de un posible acuerdo estratégico entre el PNV, EA y HB para desbordar el Estatuto de Autonomía⁸³.

1. El Pacto de Estella.

Esa era la finalidad perseguida por el Pacto de Estella, suscrito, entre otras, por las referidas formaciones políticas vascas, el 12 de septiembre de 1998⁸⁴; en donde, para dar solución al allí denominado "contencioso vasco", se proponía abrir un proceso de diálogo y negociación con España y Francia, como partes implicadas, al objeto de "depositar en los ciudadanos de Euskal Herria la última palabra respecto a la conformación de su futuro", que, en cualquier caso, habrían de respetar aquellos Estados; pues, en efecto, se esperaba que en el escenario resultante tuvieran cabida "nuevas fórmulas que den respuesta a la tradición y aspiraciones de soberanía de las ciudadanas y ciudadanos de Euskal Herria". Tan genérica declaración sería posteriormente desarrollada en la intervención que realizó el Presidente del Gobierno Vasco durante el debate de Política General de Euskadi en el Parlamento Autonómico Vasco, el 27 de septiembre de 2002, antecedente inmediato de la "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de

⁸³ Cfr. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999, p. 78.

⁸⁴ Al Pacto de Estella también se le llamó *Acuerdos de Estella* y más tarde *Acuerdos de Lizarra-Garazi*.

Euskadi”, cuyo tratamiento conviene posponer hasta el momento en que proceda hacerlo con arreglo al orden cronológico de los acontecimientos que aquí se sigue.

Tampoco pasó desapercibida en las demás Comunidades Autónomas distintas de la vasca, constituidas, como ella, con arreglo a la fórmula del artículo 151 de la Constitución, la nivelación que en lo autonómico se produjo tras los pactos de 1992. Lo evidencia así la contestación, algo menos radical, que, desde 1998 y en paralelo con la referida reacción del nacionalismo vasco, protagonizaron las formaciones políticas de ese signo radicadas en el País Vasco, Cataluña y Galicia, tendente a reproducir la situación de federalismo asimétrico generada en la fase anterior del Estado Autonómico, quizá motivada por la razón que señala Eliseo Aja. Pues, pudo pensarse desde esas Comunidades Autónomas que una extensión de la autonomía a todo el territorio nacional trajera consigo un menoscabo de su cualidad y proporcionase al Gobierno de la Nación una excusa para reducir el ámbito de autogobierno de las Comunidades Autónomas que lo fueron por la vía del artículo 151 de la Constitución, con el consiguiente perjuicio inmediato para éstas, que lo habrían ejercido hasta entonces en grado más intenso. Cuando, como sostiene con fundamento el citado autor, cabe identificar en la igualación competencial un instrumento eficaz “para reducir las funciones ejecutivas del Estado y limitar su potestad de legislación básica a las líneas normativas generales”, ya que todas las Comunidades Autónomas tenían desde 1999 competencia para aprobar sus leyes de desarrollo⁸⁵.

No menos fundado que el recién referido juicio de Eliseo Aja se advierte el que, a modo de complemento, emite éste a continuación denunciando implícita en la crítica nacionalista a la igual-

⁸⁵ Cfr. El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, cit, p. 246.

dad competencial la confusión entre “los conceptos de diferencia (opuesta a igualdad) y diversidad (opuesta a homogeneidad o uniformidad)”. Baste con recordar al respecto, como él hace, la frecuencia con que se oyó decir por entonces a portavoces nacionalistas que la igualdad entre las Comunidades Autónomas había conducido a la uniformidad y a la homogeneidad⁸⁶. Asistiéndole a dicho autor así mismo la razón al albergar serias dudas respecto a cómo podrían resultar perjudicadas Cataluña, el País Vasco, Galicia o Andalucía porque Murcia o Castilla-La Mancha gestionen también sus universidades o cuenten igual que aquellas con la posibilidad de ejercitar potestades públicas de legislación o de ejecución en materia de medio ambiente⁸⁷.

2. La Declaración de Barcelona.

El caso es que, como se adelantaba, desde antes de manifestarse completamente la igualación por arriba entre Comunidades Autónomas de la que viene hablándose se produjo una reacción compartida frente a la misma del nacionalismo vasco, catalán y gallego, bastante más mesurada, según ha quedado dicho, que la inicialmente tuvo lugar en el País Vasco. De modo que obedeciendo a la estrategia electoral, tantas veces usada por los partidos nacionalistas, de esgrimir algún hecho como un agravio comparativo sufrido por la Comunidad Autónoma en que se desenvuelven, suscribieron, entre 1998 y 2000, el Bloque Nacionalista Gallego, Convergencia i Unió y el Partido Nacionalista Vasco -invocando las experiencias de la Triple Alianza en 1923 y de Galeuzca en 1933-, en Barcelona el 16 de julio de 1998 la “Declaración de Barcelona”, el 15 de Septiembre de 1998 la “Declaración de Gasteiz”, el 31 de

⁸⁶ Cfr. Ibíd.

⁸⁷ Cfr. Ibíd.

octubre de 1998 el “Acuerdo de Santiago de Compostela” y el 28 de enero de 2000 la “Propuesta de texto conjunto para incluir en los programas para su desarrollo en la próxima legislatura”. El conjunto de documentos aprobados, incluidos los documentos de trabajo anejos, es lo que actualmente se denomina la Declaración de Barcelona.

2.1. La Declaración de Barcelona, de 16 de julio de 1998.

El agravio comparativo que invocaban las fuerzas nacionalistas citadas, conviene insistir en ello, consistía esta vez en una pérdida de status de sus Comunidades Autónomas respectivas como consecuencia de las últimas reformas autonómicas mencionadas. La Declaración de Barcelona, de 16 de julio de 1998, encerraba un conjunto de declaraciones algo genéricas alusivas a esta cuestión, concretadas luego en un documento anejo a la misma, denominado “texto de trabajo”. En cuanto a las primeras sostenían las citadas fuerzas nacionalistas que después de veinte años de democracia no se había resuelto la condición plurinacional del Estado español. Denunciaban además haber padecido durante ese tiempo “una falta de reconocimiento jurídico-político e incluso de asunción social y cultural” de sus respectivas realidades por el Estado”. Consecuentemente con ello declaraban perseguir el objetivo de promover entre la sociedad española la idea de su plurinacionalidad; al tiempo que proponían “establecer un plan de trabajo conjunto entre nuestras respectivas organizaciones sobre: lengua y cultura, fiscalidad y financiación pública, símbolos e instituciones, presencia en la Unión Europea y sobre otras cuestiones que acordemos”.

Aunque era en el “texto de trabajo” anejo a la “Declaración de Barcelona” de 16 de julio de 1998, en donde el Bloque Nacio-

nalista Galego, Convergencia i Unió y el Partido Nacionalista Vasco expresaban su descontento y explicaban a qué se debía. No en balde comenzaban por recordar allí sus firmantes que, diez años después de suscribirse la Triple Alianza, el 25 de julio de 1933, en el Pazo de Fonseca se firmó el llamado Pacto de Compostela, mediante el cual se constituyó Galeuzca como órgano integrado por partidos y organizaciones nacionalistas de Galiza, Euskadi y Catalunya, "naciones en las que se celebraron diversos actos de presentación". Tras lo cual, manifestaban que "en la actualidad, la homogeneización autonómica del actual marco político estatal, ha conducido a una descentralización política y administrativa, pero no a un modelo de estado plurinacional, donde el ejercicio de nuestros derechos nacionales sea reconocido y aceptado. Los obstáculos puestos al desarrollo pleno de nuestros Estatutos y el no reconocimiento de nuestros respectivos ámbitos de decisión, hace renovar nuestros deseos de reencuentro".

La idea que alimentaba sus protestas era la de reunir Galicia, el País Vasco y Cataluña la condición de naciones sin Estado, no obstante la deliberada ignorancia del hecho por España, en la que veían "al mismo tiempo, la institución que niega la soberanía que nos pertenece como naciones y el espacio político donde conquistar la libertad nacional, mediante la acción conjunta para configurar un Estado plurinacional de tipo confederal"⁸⁸. En tal

⁸⁸ Según añadían, "este sería el modelo apropiado para un Estado plurinacional, por cuanto parte del reconocimiento de la soberanía de cada nación, del respeto a tratarse en pie de igualdad y a fomentar la colaboración y coordinación basadas en la equidad, la solidaridad y la libertad de cada una. El ejercicio del derecho de autodeterminación cabalmente entendido se asienta en los procesos y objetivos antes citados. Dicho derecho es un derecho colectivo fundamental. Cada nación ha de poder decidir en todo momento y en toda circunstancia cuál quiere que sea su estructura política, su articulación administrativa y su nivel de dependencia e independencia respecto a otras instancias".

sentido afirmaban que “la institucionalización del Estado de las autonomías fue, como fórmula de compromiso, en cierta medida, el resultado de la masa crítica conseguida por los movimientos nacionalistas en el momento de la transición”. A reglón seguido de lo cual insistían en las críticas acerca de la homogeneidad resultante de las reformas estatutarias efectuadas tras los pactos autonómicos de 1992, pues no en balde sostenían que “el desarrollo del modelo constitucional a través de los Estatutos de Autonomía y la progresiva homogeneización competencial de los mismos, formó parte de una estrategia de las fuerzas estatales para desvirtuar el autogobierno de las naciones sin estado y reforzar los instrumentos institucionales políticos, culturales y económicos del poder central”.

A la vista de tales consideraciones nada tiene de particular que, a modo de colofón, afirmasen:

“En este contexto nuestra voluntad consiste en trasladar los efectos derivados del reconocimiento como nación y de la ampliación de poder político que nuestros pueblos reclaman, a la escena europea e internacional, lo cual constituye nuestro gran objetivo político común”.

Quizá convenga aclarar que no utilizaban la noción racional de nación, procedente de las construcciones ilustradas y caracterizado por apelar al conjunto de ciudadanos con derecho a voto que el fenómeno constitucional hizo suyo, desde sus primeras manifestaciones hasta el presente, como lo revela, por ejemplo, su empleo por el artículo 1.2 de la Constitución española vigente. Los firmantes del documento usaban la idea de nación, propia del romanticismo, según la cual existen comunidades humanas dotadas de un espíritu nacional que determina su forma de ser, provistas de la idiosincrasia que le comunican a la colectividad sus miembros cuando estiman

compartir una cultura y un destino, por decirlo con palabras próximas a las usadas por Otto Bauer para describir el fenómeno⁸⁹. En cuanto a la idea de naciones sin Estado no es nueva. A ella se refería, sin duda, Hegel cuando hablaba de las naciones sin historia, para identificar “bien a los pueblos que han fracasado en aquello que constituye la finalidad esencial de su existencia, es decir, devenir Estados (...); o bien pueblos que, aun habiendo formado en su día reinos y aun habiendo tenido en algunos momentos una cierta intervención en la historia (como es el caso de algunos pueblos eslavos) tal intervención no ha sido bastante activa, como tampoco ha sido importante su influencia sobre la marcha y el progreso del espíritu: ‘Esta masa de pueblos no ha penetrado aún en un momento independiente, en la serie de formas que la nación ha tomado en el mundo’, aunque quizá puede hacerlo en el futuro”⁹⁰.

El “texto de trabajo” anejo a la Declaración de Barcelona desarrollaba pormenorizadamente la vocación internacionalista que, sus firmantes, apenas esbozaban en el documento principal cuando manifestaban el propósito de ofrecer a Europa y al mundo sus propuestas en defensa de la diversidad y de establecer un plan de trabajo atinente, entre otras cosas, a su presencia en Europa. En tal sentido comenzaban por manifestar en dicho “texto de trabajo” que compartían un proyecto político de relación con el Estado español y con la Unión Europea, y que buscaban el reconocimiento de su presencia internacional como naciones, de igual modo que su participación directa y efectiva en los foros europeos e internacionales.

⁸⁹ Sin que eso signifique que expresen su pensamiento. Cfr. La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia. México, Siglo Veintiuno Editores, 1979, la nota *** de la p. 175.

⁹⁰ Cfr. Manuel García Pelayo, El tema de las nacionalidades. La teoría de la nación en Otto Bauer. Madrid, Editorial Pablo Iglesias, Sección de estudios e investigación, sin año de edición, p. 50.

Con todo ello no hacían sino anunciar que convertían a la Unión Europea en protagonista de sus reflexiones y propuestas. No en balde, identificaban en Galicia, el País Vasco y Cataluña, sendos pueblos de antiguas raíces europeas, forjadores de su historia a lo largo de los siglos, con la voluntad de construir su futuro como exigencia de su respectiva personalidad, en pie de igualdad entre los pueblos y, por tanto, integrando la realidad de las actuales naciones sin estado.

En tal sentido, estimaban ineludible estar presentes en las instituciones europeas representativas y utilizar todas las vías, directas o a través del Estado español, que permitiesen defender las aspiraciones e intereses de los pueblos catalán, gallego y vasco, tanto en el campo político, como en el económico, el lingüístico y el cultural. Como también consideraban que la Unión Europea debía evitar el uniformismo y la imposición, buscar y garantizar la libre adhesión de las realidades nacionales y pueblos de Europa e incorporar al núcleo de su construcción el Derecho de Autodeterminación de todos los pueblos europeos.

De igual modo esperaban de la Unión Europea que fuese adalid de la democracia, la economía sostenible, la sociedad del bienestar y la subsidiariedad; que reforzase la capacidad de control e impulso del Parlamento Europeo en relación con la Comisión y el Consejo, confiriéndole capacidad legislativa en todas las materias, y respetase las competencias de los Parlamentos nacionales; que crease un espacio europeo, en un escenario de globalización, referente para el desarrollo de políticas económicas y sociales de redistribución más justas y defensoras de las conquistas sociales y del Estado del Bienestar; que desarrollara una defensa activa de los derechos humanos y de igualdad entre los pueblos, favoreciese la integración de los inmigrantes y el derecho al asilo y defendiese los derechos de las mujeres y de la juventud;

que hiciese de las políticas de cooperación al desarrollo, uno de los ejes principales de sus políticas.

Por todo ello, estimaban fundamental su trabajo conjunto para hacer avanzar a la Unión Europea como proyecto político, con los ejes definidos, más allá de la simple Unión económica; e insistían en destacar que la Unión Europea significaba para Galicia, el País Vasco y Cataluña el nuevo espacio próximo de relación y el entorno en el que desarrollarían su autogobierno como naciones. De tal modo, añadían, que a pueblos carentes de Estado propio, como según decían era sus casos, la construcción de la Unión Europea afecta en un doble sentido. Pues, de un lado, decían, la cesión de competencias autonómicas a la Unión Europea se había producido sin contrapartidas en cuanto a “la participación directa de nuestras naciones en este espacio común de decisión con lo que ello supone de mutación y merma de las competencias propias de nuestros pueblos en perjuicio del autogobierno y en beneficio de la participación estatal en el funcionamiento de la Unión Europea”; y, de otro, con la integración europea se abría un nuevo marco de referencia política de consecuencias aún inciertas precisada de “una acción supraestatal específica de nuestras naciones que permita, la participación directa de nuestros pueblos en el nuevo espacio político”.

De ahí que, en el orden interno, de sus propias sociedades, persiguiesen ampliar el debate sobre las grandes cuestiones de política internacional al objeto de participar activamente y de forma crítica en los procesos de creación de estados de opinión y en la toma de decisiones sobre cuestiones internacionales⁹¹. Aun-

⁹¹ En tal sentido, subrayaban la importancia de sus aportaciones “sobre temas como la ampliación de la Unión Europea hacia el Este, las migraciones, la defensa del modelo de Estado y sociedad del bienestar, los derechos democráticos y sociales en

que confiaban que este gran debate tuviera efectos no sólo en el ámbito interno de sus sociedades, sino también en el exterior y hablaban de “impulsar el reconocimiento directo y la presencia internacional de asociaciones y colectivos de nuestras naciones en el seno de federaciones y entidades internacionales así como la ubicación en nuestros países de las sedes europeas e internacionales de asociaciones profesionales, federaciones, entidades y organismos transnacionales públicos o privados”; de “fortalecer la proyección cultural de nuestras naciones desde la perspectiva internacional”⁹². Confiaban en que esa actuación exterior articulada permitiese defender “los intereses políticos, sociales, económicos y culturales de nuestras naciones, en el contexto europeo e internacional, complementaria de la labor institucional” y por ende, también “nuestra identidad y nuestras realidades socio-económicas, culturales y políticas en Europa y en el mundo”, así como el reconocimiento de las naciones catalana, gallega y vasca en la diversidad y pluralidad que compone el nuevo espacio europeo y su participación en las decisiones que afectasen a sus competencias de autogobierno nacional y a sus intereses específicos.

En definitiva, juzgaban necesario establecer cauces de relación directa de las instituciones nacionales catalanas, vascas y gallegas con las instituciones europeas para garantizar que participasen las autoridades autonómicas en los órganos e instituciones de la Unión donde existiesen delegaciones estatales, cuando tra-

Europa, la solidaridad y la cooperación con los países excluidos en el Tercer Mundo, la política de seguridad en Europa, el comercio internacional, los aspectos sociales y medioambientales en el comercio internacional, los conflictos bélicos y políticos en el mundo o la defensa del medio ambiente a escala planetaria”.

⁹² Lo mismo –añadían– ocurre en lo que se refiere al ámbito económico. En este sentido debemos aprovechar la presencia de la sociedad civil, personas y entidades de nuestras respectivas comunidades o muy vinculadas a ellas que residen en diversos países y que pueden facilitar el establecimiento de una red de proyección.

taran cuestiones relacionadas con las competencias estatutarias; profundizar en la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones comunitarias, para que las decisiones se tomaran lo más cerca posible del ciudadano y en el respeto a la estructura político-administrativa de los Estados miembros; adaptar la normativa comunitaria, de forma que al referirse a la ejecución estatal de la misma, hiciese expresa referencia al nivel autonómico, cuando éste fuera el competente para la ejecución conforme al ordenamiento jurídico interno del Estado; aplicar y gestionar de las políticas comunitarias en el plano administrativo más descentralizado posible, teniendo en cuenta las competencias de los poderes subestatales y la organización político-administrativa de los Estados miembros; legitimar el derecho de acción ante el Tribunal de Justicia, cuando las competencias de Galicia, el País Vasco y Cataluña resultasen afectadas por medidas comunitarias; establecer circunscripciones autonómicas para las elecciones europeas; estrechar las relaciones entre los parlamentos autonómicos y el Parlamento europeo mediante la participación de las Cámaras catalana, gallega y vasca en los mecanismos de encuentro entre la Eurocámara y los parlamentos estatales; establecer cauces jurídicos que permitan desarrollar mecanismos de cooperación transfronteriza; reconocer la oficialidad lingüística en Europa del catalán, el euskera y el gallego; y arbitrar canales de participación de las tres Comunidades Autónomas en las negociaciones de los tratados internacionales que afectasen a sus competencias.

Además perseguían las citadas Comunidades Autónomas obtener su presencia en la delegación española que participara en la próxima Conferencia intergubernamental para la reforma institucional europea; establecer un sistema de información que les permitiese conocer los proyectos y de los debates en el seno de la Unión Europea que afectasen a sus intereses; implantar mecanismos de consulta previos en relación con las reuniones del

Consejo Europeo cuando se trataran materias que afectaran a su ámbito competencial; la participación directa en todos los comités de la Comisión Europea cuando se trataran asuntos de su competencia; la presentación, decisión, gestión y control de los planes, programas e instrumentos de financiación estructural comunitaria; y la recepción directa por los gobiernos autónomos de los fondos comunitarios⁹³.

2.2. La Declaración de Vitoria, de 15 de septiembre de 1998.

En el siguiente documento, el de 15 de septiembre de 1998, insistían sus autores en la necesidad de remover los obstáculos al reconocimiento del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado español”, esperaban que dicho reconocimiento se tradujese en una redistribución de soberanía y poder -asumiendo así claramente los postulados del Pacto de Estella-, perseveraban

⁹³ A modo conclusión, afirmaban que sus planteamientos nacionalistas no debían quedar ceñidos al campo de las instituciones públicas y de los comités dependientes de la Unión Europea, por lo que se proponían promover la creación de plataformas periódicas, y de organismos permanentes para su debate, a fin de favorecer la aproximación del “poder de la Unión Europea a los pueblos que se configuran como naciones, aun cuando no tengan estado”. En tal sentido, interesa señalar que promovieron la Declaración en Santiago de Compostela del Intergrupo de Naciones Sin Estado del Parlamento Europeo. En donde, tras pedir que se convirtiera en protagonistas un Parlamento elegido directamente por los pueblos y ciudadanos, pertrechado de competencias legislativas y soberano en las competencias propias de la Unión, así como una Comisión Europa legitimada por la elección desde el propio Parlamento, reivindicaban la presencia directa de las naciones en las instituciones de la Unión Europea, concretamente en las reuniones del Consejo y la Comisión de Representantes Permanentes de los Estados Miembros (COREPER), apoyaban la aplicación del principio de subsidiariedad defendían la diversidad lingüística europea y reclamaban la permanencia de los instrumentos de equilibrio territorial y cohesión social de los Fondos Estructurales y el establecimiento de circunscripciones electorales europeas que aseguren una adecuada representación para cada nación.

en defender el carácter nacional de los pueblos vasco, catalán y gallego y afirmaban la necesidad de impulsar este reconocimiento y adaptarlo a una nueva realidad de una Europa en proceso de articulación". De acuerdo con ello, acordaron establecer una coordinación política permanente en el Congreso de los Diputados y en el Senado al objeto de exponer las diversas posiciones políticas de los partidos y tratar de alcanzar una posición común en propuestas, enmiendas y en la negociación con los grupos parlamentarios. Además, decidieron constituir sendos grupos de trabajo con las finalidades de elaborar tanto un plan conjunto en los campos de la política lingüística, de la política cultural y de la política deportiva, como un programa común y un plan de trabajo sobre fiscalidad y financiación pública⁹⁴.

De igual modo acordaron realizar una propuesta conjunta sobre los mecanismos de participación en el proceso decisonal de la Unión Europea que incorporase el modelo plurinacional a la capacidad de decisión del Estado en las diferentes instituciones europeas. Se trataría de una propuesta programática común a los programas electorales de las distintas opciones para las elecciones europeas, así como a los programas electorales que CiU, PNV y BNG presenten a las elecciones a Cortes Generales. Así como establecer mecanismos de coordinación parlamentaria en el Parlamento Europeo entre diputados representantes de naciones sin Estado, para analizar propuestas legislativas, fijar posiciones comunes y llevar a cabo iniciativas parlamentarias conjuntas.

⁹⁴ A todo lo cual añadían al propósito de "establecer un mecanismo de coordinación permanente entre las fundaciones y asociaciones culturales comprometidas en la defensa de la identidad nacional de nuestros países, impulsando vías de encuentro y relación entre los mismos.

2.3. El acuerdo de Santiago de Compostela, de 31 de octubre de 1998.

Abstracción hecha de las declaraciones que incluía el tercer documento, de 31 de octubre de 1998, similares a las indicadas de sus predecesores, interesa destacar del mismo su manifestación a favor de una posible lectura de la Constitución “más respetuosa con las competencias propias de las Comunidades Autónomas y con la realidad plurinacional del Estado”. De acuerdo con lo cual concluían reclamando, de un lado, “un cambio de los criterios interpretativos uniformistas y poco autonomistas utilizados por el legislador estatal y corroborados, en líneas generales, por el Tribunal Constitucional que han supuesto entre otros aspectos, la negación de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y la extensión abusiva de la legislación básica del Estado”; y, de otro, “una composición del Tribunal Constitucional que refleje adecuadamente la pluralidad de poderes que concurren ante el mismo para dirimir sus conflictos, arbitrando mecanismos que permitan que la designación de magistrados del Tribunal Constitucional responda a la realidad plurinacional del Estado”.

Además se comprometían, de una parte, a ejecutar un Plan de Trabajo para promocionar los acuerdos de la Declaración de Barcelona en los ámbitos nacional, estatal y mundial, y especialmente el europeo, con el objeto de impulsar el debate sobre una nueva cultura política de respeto a la diversidad nacional, cultural y lingüística; y, de otra, a incluir como principios generales de los respectivos programas electorales para las elecciones europeas las medidas relativas a: Europa y el respeto a la diversidad, sus concepciones de las políticas europeas, la participación de sus naciones en Europa, las circunscripciones electorales propias para sus naciones, la cooperación transfronteriza y la política de cohesión.

2.4. Propuesta de texto conjunto para incluir en los programas electorales para su desarrollo en la próxima legislatura, de 28 de enero de 2000.

Del último documento, suscrito, el 28 de enero de 2000, por las fuerzas políticas indicadas, merece destacarse la afirmación allí vertida en cuya virtud, "Galiza, Euzkadi y Catalunya son naciones con historia y cultura propias", siquiera sea porque expresaba lo que hasta entonces sólo habían insinuado sus precedentes. Aunque también resulta interesante el documento por la enumeración de objetivos políticos concretos que, de consuno, ambicionaban alcanzar tales formaciones agrupados bajo el rótulo "compromisos programáticos comunes, en los ámbitos de la pluriculturalidad y el plurilingüismo". Entre ellos reclamaban en el ámbito de la plurinacionalidad, impulsar "la presencia de la representación de nuestras naciones en el ámbito internacional a través de medidas como la reforma de la ley electoral para las elecciones europeas, la participación en las delegaciones del Estado en los órganos e instituciones de la Unión Europea que traten cuestiones relativas a las competencias de nuestras naciones; presencia en la delegación que participe en la próxima Conferencia Intergubernamental para la reforma institucional europea".

En los ámbitos de la pluriculturalidad y el plurilingüismo, el compromiso para conseguir "el reconocimiento oficial el reconocimiento oficial de las lenguas propias de cada nación del Estado español en las instituciones españolas, en las de la Unión Europea y en las de carácter internacional, especialmente las relacionadas con la lengua, la cultura, la ciencia y la educación"; "las reformas necesarias en la legislación con la finalidad de permitir que las selecciones nacionales de nuestras naciones puedan actuar y competir en cualquier nivel, inclusive los internacionales"; la presencia adecuada "de nuestras naciones, dada su especificidad lingüística

y cultural, en las representaciones diplomáticas del Estado español"; y "la presencia y participación de representantes oficiales de nuestras naciones en los organismos internacionales de los ámbitos lingüístico y cultural como es la UNESCO".

3. La Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi.

3.1. Fuentes inspiradoras.

Al atractivo que, de suyo, revisten las formulaciones de tales documentos integrantes de la Declaración de Barcelona ha de añadirse el que adquieren como consecuencia de su influjo en la propuesta de reforma estatutaria suscrita, posteriormente, por el País Vasco. Si bien, ese ascendiente se ve algo eclipsado debido a la influencia también en la misma del Pacto de Estella, en cuya virtud, vista desde la Declaración de Barcelona, se asistirá a una radicalización del discurso nacionalista, ya perceptible en la exposición efectuada por el Presidente del Gobierno Vasco, el 27 de septiembre de 2002, durante el Debate de Política General de Euskadi en el Parlamento Autonómico Vasco, como adelanto de la "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi"; que, tras su aprobación por el Gobierno Vasco el 25 de octubre de 2003 y presentación ante la Cámara legislativa autonómica, admitió ésta a trámite, el 4 de noviembre de 2003, para su debate parlamentario, y aprobó, por mayoría absoluta, el 30 de diciembre de 2004. Cumpliéndose con ello el requisito exigido en el artículo 46.1.b) de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco en orden a su reforma.

En efecto, la "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" hizo suyo el propósito enunciado en el Pacto de

Estella de “dar respuesta a la tradición y aspiraciones de soberanía de las ciudadanas y ciudadanos de Euskal Herria”, convirtiéndolo en su principio rector. No en balde, a continuación de apelar a la identidad del pueblo vasco en el conjunto de os pueblos de Europa, y de invocar el “derecho a decidir su propio futuro (...) de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos”, efectuaba en su preámbulo una manifestación que recuerda al “we the people” norteamericano y admite estimarse como una declaración de afirmación soberana:

“(...) las ciudadanas y ciudadanos de la actual Comunidad Autónoma de Euskadi, integrada por los territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, en el ejercicio de nuestra voluntad democrática y en virtud del respeto y actualización de nuestros derechos históricos recogidos en el Estatuto de Gernika y en la Constitución española, manifestamos nuestra voluntad de formalizar un nuevo pacto político para la convivencia.

Este pacto político se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico”.

3.2. Breve referencia a sus contenidos.

3.2.1. Planteamientos generales de la Propuesta.

Sumamente parecida a esta declaración, sólo que desprovista de toda referencia a la Constitución española, es la que suministraba su enunciado al artículo 1 de la Propuesta. En su virtud, los vascos, “en el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su propio marco de organización y de relaciones políticas,

como expresión de la nación vasca y garantía de autogobierno, se constituyen en una comunidad vasca libremente asociada al Estado español”⁹⁵. Además, dedicaba su artículo 10 a lo que denominaba “los derechos humanos y libertades” y su artículo 11 al “ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía vasca”, emulando con ello el contenido del Título I de la Constitución.

También era innovador cierto tratamiento de la Propuesta a la Administración de Justicia, por cierto que claramente inspirado en el documento perteneciente a la Declaración de Barcelona de 28 de enero de 2000. Se alude al compromiso en él enunciado de “ampliar las competencias jurídicas, otorgando una función adecuada a los Tribunales Superiores de Justicia”, de manera que fuese “la última instancia en la resolución de litigios y los órganos supremos de interpretación y creación de la doctrina jurisprudencial en sus ámbitos respectivos”. Pues con ello coincidía la intención, declarada en el artículo 27.1 de la Propuesta, de culminar la organización judicial vasca en el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi. Del todo original se percibe, por otra parte, el intento igualmente novedoso de crear un órgano de Gobierno del Poder Judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el Consejo Judicial Vasco, previsto en los artículos 27 y 28 de la Propuesta. Otro tanto puede decirse de las formulaciones mediante las que reclamaba para sí la Comunidad Autónoma del País Vasco la potestad legislativa sobre selección, provisión, carrera, formación, régimen disciplinario y de retribuciones de Secretarios Judiciales, Jueces, Magistrados, y Fiscales en el País Vasco, de acuerdo con los criterios esenciales

⁹⁵ Esa finalidad perseguía el dictado del artículo 15.1, más elocuente quizá al respecto: “A los efectos del ejercicio democrático del derecho de libre decisión de las ciudadanas y ciudadanos vascos, del que emana la legitimidad democrática del presente Estatuto (...)”.

y sustantivos fijados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, de una lado; en materia de organización y funcionamiento, del Ministerio Fiscal en el ámbito de la Comunidad Autónoma, de otro; y respecto al desarrollo del régimen de participación ciudadana en la Administración de Justicia a través del Jurado, por último⁹⁶.

No menos relevante era el peculiar tratamiento que recibían en el documento las competencias o “políticas públicas”, como prefería llamarlas la Propuesta, de la Comunidad de Euskadi y del Estado. Pues, no en balde, de acuerdo con su artículo 42.1, “para la asignación y reparto del poder público en la Comunidad de Euskadi” se atendería “prioritariamente al criterio de atribución de políticas públicas, aplicándose el reparto por materias de forma subsidiaria y a los efectos de su incorporación en una política pública determinada”. Políticas públicas que definía el artículo 42.2 como “el conjunto de materias competenciales y actividades administrativas sobre las que las instituciones ejercen las potestades legislativas y de ejecución precisas para su plena conformación y desarrollo, en orden a prestar un servicio integral” a la ciudadanía. Igualmente original era la técnica con arreglo a la cual se ocupaba el artículo 43.1 de la distribución competencial, de naturaleza legislativa, entre las instituciones vascas y las estatales. Téngase presente que, en su virtud, correspondería a la Comunidad de Euskadi ejercer en su ámbito territorial la potestad legislativa en todas aquellas políticas públicas y ámbitos competenciales no atribuidos expresamente al Estado” por la Propuesta misma⁹⁷.

⁹⁶ Cfr. los artículos 28, 29 y 30, respectivamente.

⁹⁷ Consiguientemente con ello se perseguía asignarle al Estado las facultades de elaboración, ejecución y control de políticas públicas en los siguientes ámbitos: a) Nacionalidad española, extranjería y derecho de asilo, sin perjuicio del carácter compartido de las políticas de emigración e inmigración en función de su incidencia en las políticas sectoriales exclusivas de la Comunidad de Euskadi; b) Defensa y fuerzas armadas; c) Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos;

3.2.2. Las relaciones con Europa y la acción exterior de la Comunidad de Euskadi.

Aunque, en relación con lo que importa aquí, reviste mayor interés el planteamiento, ya referido, de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, nada fácil de clasificar con arreglo a las categorías clásicas del Derecho internacional o del Derecho constitucional, en cuya virtud una comunidad humana, la de los vascos, se definía a sí misma como soberana y pretendía entrar en relación con España a través de un pacto o acuerdo basado en la libre asociación, para, conformar, a la postre, una realidad compatible con las posibilidades de desarrollo de un Estado compuesto, plurinacional y asimétrico.

Este postulado presidía las consideraciones que integraban el Título VI de la Propuesta, dedicado a lo que anunciaba su rúbrica: "Del régimen de relación política con el ámbito europeo e internacional". Cuestiones de las que se ocupaba por ese orden, además, como elocuentemente lo expresaban los rótulos que encabezaban sus tres capítulos integrantes, "de las relaciones con Europa", "de las relaciones exteriores" y "de la cooperación al desarrollo". El capítulo sobre Europa estaba dedicado, en realidad, a la Unión Europea. A la cual le dedicaba un tratamiento claramente influido por el que ésta recibía en la Declaración de Barcelona, en particular en el "texto de trabajo" anejo al documento de 16 de julio de 1998. No desde el comienzo, en donde se le exigía al Estado que incorporase a los tratados de la Unión europea los compromisos susceptibles de producir la Propuesta, una vez aprobada

d) Sistema monetario; e) Régimen aduanero y arancelario; f) Marina mercante; abanderamiento de buques y matriculación de aeronaves, y control del espacio aéreo; g) Relaciones internacionales, sin perjuicio de las actuaciones con repercusión exterior que se reconocen a la Comunidad de Euskadi en este Estatuto.

como Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi⁹⁸. Pero sí más adelante, cuando la proposición al respecto se ocupaba de la participación autonómica en los asuntos comunitarios y afirmaba que la Comunidad de Euskadi dispondría de representación directa en los órganos de la Unión Europea e instaba al Estado para que posibilitara la participación activa del Gobierno Vasco en la adopción de decisiones relacionadas con los asuntos de su competencia⁹⁹.

También se inspiraba en aquel documento anejo a la Declaración de Barcelona de 16 de julio de 1998 el propósito de integrar a representantes autonómicos en las delegaciones españolas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, cuando tratase éste de cuestiones que afectaran a las políticas públicas definidas en la Propuesta como exclusivas de la Comunidad Autónoma¹⁰⁰. De idéntica fuente procedía la intención de arbitrar entre las instancias autonómica vasca y la estatal sistemas de coordinación precisos que garantizaran la participación efectiva de la Comunidad Autónoma en "la elaboración, programación, distribución y ejecución de los diferentes fondos comunitarios"¹⁰¹; el deseo de que el Estado garantizase el acceso de las instituciones vascas al Tribunal Europeo de Justicia, de no contemplarlo la normativa europea¹⁰²; y la aspiración de convertir a la Comunidad Autónoma en una circunscripción electoral única para las elecciones al Parlamento Europeo¹⁰³. Otro origen evidente tenía la proyectada encomienda a "las instituciones vascas de la transposición de las directivas comunitarias en el ámbito de sus competencias"¹⁰⁴.

⁹⁸ Cfr. el artículo 65.1.

⁹⁹ Cfr. el artículo 65.2.

¹⁰⁰ Cfr. el párrafo segundo del artículo 65.2.

¹⁰¹ Cfr. el artículo 65.3.

¹⁰² Cfr. el artículo 65.5.

¹⁰³ Cfr. el artículo 65.6.

¹⁰⁴ Cfr. el artículo 65.4.

Con respecto a la Unión Europea pretendía, por último, la Comunidad Autónoma del País Vasco, de un lado, promover la cooperación transfronteriza e interregional, “como instrumento básico para la construcción de una Europa basada en los principios democráticos, sociales y federativos”, en la cual el reconocimiento de la ciudadanía conformadora de sus diferentes pueblos y colectividades regionales constituyera “un factor de enriquecimiento cultural y de profundización democrática”¹⁰⁵; y, de otro, la creación de una eumorregión que comprendiese a “todos los territorios históricos que constituyen Euskal Herria y, en su caso, a otras regiones próximas con las que mantenga vínculos históricos, sociales, económicos y culturales de singular importancia”¹⁰⁶.

En íntima relación, asimismo, con los planteamientos de la Declaración de Barcelona expresaba la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, en el Capítulo II de su Título VI, que sus instituciones desarrollarían, fuera del territorio autonómico, la actividad necesaria para la defensa y la promoción de los intereses de la ciudadanía vasca y que, a tal efecto, podría “suscribir acuerdos, convenios y protocolos con instituciones y organismos internacionales en los ámbitos de su propia competencia”¹⁰⁷. Con ese objetivo, añadía la Propuesta, la acción exterior autonómica contaría “con los recursos humanos y materiales necesarios, incluida, en su caso, la creación de delegaciones y oficinas de representación en el exterior”, del modo que especificase legislativamente el Parlamento Vasco¹⁰⁸; la Comunidad Autónoma podría tener presencia directa en los organismos internacionales cuya propia regulación interna lo permitiese, especialmente en los relacionados con

¹⁰⁵ Cfr. el artículo 66.1.

¹⁰⁶ Cfr. el artículo 66.2.

¹⁰⁷ Cfr. el artículo 67.1.

¹⁰⁸ Cfr. el artículo 67.2.

“la lengua, la cultura, la paz, la defensa de los derechos humanos y la cooperación, el desarrollo sostenible y el medio ambiente”¹⁰⁹; y los centros vascos en el exterior tendrían reconocimiento oficial, con el propósito de convertirlos en instrumentos esenciales para mantener, por su intermedio, la Comunidad de Euskadi vínculos con los miembros de las comunidades vascas en el exterior, así como para desarrollar y fomentar aquella “relaciones comerciales, culturales, políticas e institucionales” con los países en los que se ubicasen¹¹⁰.

Respecto de los tratados y convenios internacionales suscritos por España, contemplaba la Propuesta que si alteraban o restringían las competencias recogidas en ella requerirían la autorización autonómica previa a su formalización¹¹¹; que cuando tales tratados y convenios afectasen a materias de interés específico para la Comunidad Autónoma, ésta participaría en su negociación, y, ante idéntica eventualidad, en los proyectos de legislación aduanera¹¹²; así como que la Comunidad de Euskadi ejecutaría los tratados y convenios internacionales que afectasen a sus atribuciones y competencias¹¹³.

Por último, en el capítulo III de su Título VI, autorizaba la Propuesta al País Vasco para que desplegara políticas propias de solidaridad y de cooperación con los países en vías de desarrollo, así como con organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas y privadas idóneas para garantizar la efectividad y eficacia de las mismas¹¹⁴.

¹⁰⁹ Cfr. el artículo 67.3.

¹¹⁰ Cfr. el artículo 67.4.

¹¹¹ Cfr. el artículo 68.1.

¹¹² Cfr. el artículo 68.2.

¹¹³ Cfr. el artículo 68.3.

¹¹⁴ Cfr. el artículo 69.

III. LAS REFORMAS ESTATUTARIAS DE LA VIII LEGISLATURA DE LAS CORTES GENERALES.

1. Aspectos principales.

De sobra es conocido que la "Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi fue rechazada por el Congreso de los Diputados. En efecto, el 1 de febrero de 2005, éste tuvo la oportunidad de debatir sobre la "Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" y aun de pronunciarse sobre la misma mediante una votación que arrojó el resultado de 313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones. Con lo que eso significa de rechazo político a la sinrazón constitucional del Plan Ibarretxe. Interesaba, sin embargo, dar cuenta de sus formulaciones por la enorme influencia que, según se estima aquí, ejercieron tales enunciados en los otros proyectos de reforma estatutaria presentados y aprobados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales.

De manera que sin cuestionar, abiertamente al menos, los límites de la forma de Estado esbozada en la Constitución de 1978, los Estatutos de Autonomía andaluz, aragonés, balear, castellano-leonés, catalán y valenciano, vigentes, siguen el ejemplo de la Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi en otros varios extremos, con lo que significa esa emulación generalizada en cuanto a obstáculo susceptible de neutralizar cualquier pretensión de resucitar la asimetría del Estado Autonomico anterior a 1999.

Pues, además, como la señalada Propuesta, tales Estatutos de Autonomía incluyen entre sus novedades más señaladas, cláusulas de identificación, declaraciones de derechos, tratamientos de las competencias autonómicas alejados de los ofrecidos en

sus versiones originales, en sus territorios respectivos culmina la organización judicial en los tribunales superiores allí radicados y contemplan consejos judiciales autonómicos. Cuestión distinta es no coincidan los términos de sus regulaciones con lo proyectado en la fuente inspiradora. Como sucede, desde luego, con las cláusulas de identificación, las declaraciones de derechos y la normación competencial. Asunto este último con respecto al cual interesa destacar que, en todos los Estatutos de Autonomía señalados, responde al intento de fijar la jurisprudencia constitucional más favorable a las Comunidades Autónomas, según se verá más adelante que sucede con las formulaciones de la STC 165/1994 con respecto a las relaciones con Europa y a la acción exterior de las Comunidades Autónomas indicadas.

2. La proyección exterior autonómica.

2.1. Breve precisión metodológica.

Los Estatutos de Autonomía reformados conceden mayor atención que sus versiones derogadas a la dimensión supranacional de las Comunidades Autónomas concernidas. Gracias, sin duda al influjo de la jurisprudencia constitucional atinente a este asunto, generada a partir de la STC 165/1994, de 26 de mayo, cabe añadir. La primera de una serie muy distinta en cuanto signo de la integrada por las SSTC 35/1982, 44/1982, 58/1982 y 137/1989, entre otras, más arriba referida. En la STC 165/1994, de 26 de mayo y posteriores concordantes con ella se inspiran, efectivamente, tales regulaciones estatutarias. Las consideraciones jurisprudenciales allí vertidas en torno a la vertiente supranacional autonómica proporcionan la sistemática y los contenidos normativos al respecto -mucho más detallados que los de sus versiones previas-, a las reformas estatutarias objeto de estudio.

Por eso y con la intención de imprimir a esta exposición la mayor claridad posible, se juzga oportuno traer de nuevo a colación que la STC 165/1994, de 26 de mayo, se ocupaba de dos asuntos distintos aunque íntimamente relacionados entre sí, en tanto que referidos a los aspectos de la proyección exterior autonómica en las Comunidades Europeas, de un lado, y en el terreno internacional, de otro. Pues de ambas cuestiones tratan los Estatutos de Autonomía reformados tan generosamente como lo expresa el que suelen dedicarles dos títulos o capítulos distintos a regularlas, en ese orden, por cierto. De modo que, tras ocuparse en un primer apartado de las relaciones con la Unión Europea de la Comunidad Autónoma, hacen lo propio en el siguiente con la acción exterior de la misma.

Otra será, sin embargo, la sistemática que aquí se siga, pues aunque se comprenda la intencionalidad perseguida por tales Estatutos de Autonomía, consistente en reproducir fielmente los planteamientos de la STC 165/1994, incluido el orden expositivo de la misma –explicable, a su vez, por imperativos de la cuestión litigiosa-, tratándose de abordar en sede teórica el estudio de la dimensión supranacional autonómica se juzga preferible proceder a la inversa, esto es, de lo genérico a lo concreto, pues de aquella naturaleza se estima la proyección exterior de la Comunidad Autónoma y de ésta sus relaciones con la Unión Europea.

2.2. El presupuesto habilitante de la acción exterior autonómica.

Un dato relevante de los Estatutos de Autonomía reformados es la declaración que encierran algunos, habilitante para la Comunidad Autónoma de “capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus com-

petencias”¹¹⁵. Si bien, tan ambigua habilitación es completada, en los Estatutos de Autonomía que la enuncian, con una enumeración de actividades ejercitables por la Comunidad Autónoma para su proyección exterior, esclarecedora de sus concretas facultades al respecto, similar, por cierto a la que ofrecen los demás Estatutos de Autonomía reformados carentes de una declaración así. Pues, a la postre, tales entes quedan habilitados, en uno y otro caso, para desplegar acciones tales como la de participar en la formación de la voluntad estatal para obligarse internacionalmente mediante tratados y convenios, en acuerdos de colaboración internacionales, en organismos internacionales; mantener relaciones culturales con otros Estados; intervenir en foros y encuentros entre el Estado español y otros Estados; contribuir a la cooperación para el desarrollo; y establecer oficinas en el exterior. A cuyo respecto, merece destacarse la actitud respetuosa de todos ellos con la competencia que le reserva al Estado el artículo 149.1.3º de la Constitución¹¹⁶.

Se impone, pues, acudir a esos listados en busca de información respecto al alcance de la acción exterior autonómica. Asunto

¹¹⁵ Emplean exactamente dicha expresión los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de las Islas Baleares, en sus artículos 193.2 y 101.2, respectivamente. Sólo algo distinta es la fórmula utilizada por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su artículo 67.1, pues dispone que la Comunidad Autónoma “podrá llevar a cabo acciones de proyección exterior con el fin de promover sus intereses”. Más parco es el de Aragón, cuyo artículo 96.1 apenas habla de impulsar la proyección en el exterior de la Comunidad Autónoma y de promover sus intereses en dicho ámbito.

¹¹⁶ Cfr. el Capítulo IV del Título IX E.A.AND.; el artículo 96.1 E.A.ARG.; el artículo 67.3 E.A.C. y L.; el artículo 193.1 E.A.CAT.; el artículo 101.1 E.A.I.B.; y el artículo 62.2 E.A.C.V. De las declaraciones que incluyen las disposiciones citadas quizá sea la más acabada de todas la enunciada en la última: “La Generalitat ejercerá su acción exterior, en la medida en que sea más conveniente a sus competencias y siempre que no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de las competencias reservadas al Estado (...)”.

este que, a su vez, demanda indagar sobre la entidad de la distinción expresamente mencionada sólo por algunos Estatutos de Autonomía reformados, pero presente en todos ellos, acerca de la capacidad autonómica para desarrollar acciones con proyección exterior, "bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado"¹¹⁷. Aunque es arriesgado aventurar respuestas en torno a la cuestión planteada que no sugiera el análisis previo de los instrumentos o medios habilitados por los Estatutos de Autonomía reformados para el despliegue de la acción exterior, así como de los objetivos que ésta puede perseguir, pues no conviene olvidar que los ámbitos concernidos por dicha acción exterior cuales integrantes de las competencias autonómicas.

Es más, tales Estatutos de Autonomía contemplan algunas facetas de conformadoras de la acción exterior autonómica aparentemente desvinculadas del criterio competencial. Así sucede cuando la Comunidad es llamada a participar en la acción exterior del Estado porque su norma institucional básica le imponga a éste el deber de oírla en "aquellos casos en que sin ser de su competencia puedan afectarle, directa o indirectamente"¹¹⁸, o de informar a la Comunidad Autónoma sobre la elaboración de tratados internacionales que afecten a "materias de su competencia o específico interés" para la misma¹¹⁹. También parecen desvinculadas

¹¹⁷ Esta es la fórmula empleada por los Estatutos de Autonomía catalán y balear en sus artículos 193.2 y 101.2, respectivamente.

¹¹⁸ Tal es el caso de la declaración genérica que incluye el artículo 62.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia a modo de introducción a su tratamiento pormenorizado de la acción exterior autonómica: "La Generalitat, a través del Consell, podrá participar en la acción exterior del Estado cuanto ésta incida en el ámbito de sus competencias; también deberá ser oída en aquellos casos en que, sin ser de su competencia, puedan afectarle directa o indirectamente (...)".

¹¹⁹ Así, según el artículo 68.3 E.A.C. y L.: "La Comunidad será informada de la elaboración de tratados y convenios internacionales (...) en lo que afecten a materias de su específico interés (...)". En parecidos términos se expresa el artículo 62.1.d) E.A.C.V.: "La

de lo competencial las disposiciones estatutarias que autorizan, casi siempre condicionadamente, la participación autonómica en las delegaciones estatales negociadoras de tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma¹²⁰, o que “afecten a materias de su específico interés”¹²¹. Otro tanto cabe decir, por último, de la acción exterior autonómica susceptible de manifestarse, por una parte, a través de la cooperación para el desarrollo, considerando que la habilitación estatutaria correspondiente descansa siempre sobre el presupuesto de la solidaridad con las poblaciones de otros Estados¹²²; y, por otra, de la cooperación con regiones europeas, fronteras o no, e incluso de Estados ajenos a Europa, sustentables en el

Generalitat deberá “ser informada por el Gobierno del Estado de la elaboración de tratados y convenios, siempre que afecten a materias de su competencia o de específico interés de la Comunitat Valenciana (...)”. Algo más ambigua es la redacción del artículo 97.2 E.A.ARG.: “La Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con la legislación estatal, será informada previamente de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de sus competencias y específico interés, en su caso (...)”. Disposiciones que contrastan con aquellas otras, la mayoría, en cuya virtud ese deber estatal de informar a la Comunidad Autónoma, sobre los actos relacionados con la celebración de tratados y convenios internacionales, queda subordinado a que afecten directa y singularmente a su competencia. Cfr. a este último propósito el artículo 240.1 E.A.AND.; el artículo 196.1 E.A.CAT.; y el artículo 102.1 E.A.I.B.

¹²⁰ Cfr. el artículo 240.2 E.A.AND.; el artículo 196.2 E.A.CAT.; y el artículo 102.2 E.A.I.B.

¹²¹ Cfr. el artículo 68.2 E.A.C. y L.; y el artículo 62.1. d) E.A.C.V.; pronunciándose al respecto tan ambiguamente como regula la obligación por parte del Estado de informar a la Comunidad Autónoma sobre tratados y convenios internacionales en elaboración, el artículo 97.2 E.A.ARG. Según el cual: “La Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con la legislación estatal, será informada previamente de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de sus competencias y específico interés, en su caso. En estos supuestos, podrá solicitar al Gobierno que, en las delegaciones negociadoras, se integren representantes de la Comunidad Autónoma”.

¹²² Cfr. el artículo 245.2 E.A.AND.; el artículo 67.4 E.A.C. y L.; el artículo 197.3 E.A.CAT. (tan escueto que silencia todo sobre el presupuesto de su acción exterior en este terreno); el artículo 105 E.A.I.B.; y el artículo 62.3 E.A.C.V.

interés general de la Comunidad Autónoma¹²³, en relaciones de vecindad con los territorios extranjeros¹²⁴, o en otro tipo de vínculo anudado con ellos por intermediación de intereses compartidos diversos en cuanto a su naturaleza¹²⁵. Téngase presente que los Estatutos de Autonomía reformados suelen apelar a los económicos, los sociales, los ambientales y los culturales.

De acuerdo con el plan propuesto procede ocuparse ahora de los medios instrumentados por los Estatutos de Autonomía al servicio de la acción exterior autonómica, así como de los objetivos concretos e inmediatos a los que, cada uno de ellos, aparentan estar subordinados por esas normas. Pues resulta evidente que al ejercer cualquier modalidad de acción exterior la Comunidad Autónoma atiende, en última instancia, a la gestión de sus intereses en ese ámbito. Dicho sea considerando lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, respecto al significado genérico que éste le concede a la autonomía en su virtud atribuida, entre otros entes, a las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio del nivel de autonomía específico que éstas exhiban en razón del concreto ámbito competencial consignado en su correspondiente norma institucional básica.

2.3. Modalidades de acción exterior autonómica.

2.3.1. Acuerdos de colaboración.

Todos los Estatutos de Autonomía reformados se ocupan de lo que denominan "acuerdos de colaboración", de manera bas-

¹²³ Cfr. el artículo 239 E.A.AND.

¹²⁴ Cfr. el artículo 246 E.A.AND.; el artículo 98.2 E.A.ARG.; y el artículo 66.2 E.A.C. y L.

¹²⁵ Cfr. el artículo 239.1 E.A.AND.; los artículos 97.1 y 98.2 E.A.ARG.; los artículos 66.1 y 66.2 E.A.C. y L.; el artículo 197.1 E.A.CAT.; el artículo 103 E.A.I.B.

tante parecida, por cierto. Sólo el de la Comunidad Valenciana se aparta significativamente de la regulación que le dedican a este asunto los demás. Estos últimos, apenas atribuyen a la Comunidad Autónoma correspondiente la facultad de suscribir acuerdos de colaboración que versen sobre las materias integrantes de sus competencias respectivas. De modo que omiten cualquier referencia a los restantes extremos configuradores de tales acuerdos, incluso el referido a la identidad de los sujetos idóneos para tratarlos con la Comunidad Autónoma¹²⁶. Si bien es cierto que los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán completan tan pocos tratamientos de la cuestión con sendos añadidos de idéntico tenor, destinados a reclamar de los órganos de representación estatal el apoyo necesario para las iniciativas de procedentes de dichas Comunidades Autónomas con ese objeto contractual¹²⁷. Algo más explícito al respecto se muestra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana cuando dispone en su artículo 62.5:

“La Generalitat, en materias propias de su competencia, podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros

¹²⁶ Así, el E. A. ARG. dispone en su artículo 88.2. que “la Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden suscribir convenios de colaboración y utilizar otros medios adecuados para cumplir objetivos de interés común”; el E. C. y L., en el párrafo segundo de su artículo 67.1, que “la Junta de Castilla y León podrá suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias, debiendo ser sometidos dichos acuerdos a la aprobación de las Cortes de Castilla y León”; y el E. A. I. B. En su artículo 101.3 que “la Comunidad Autónoma puede suscribir acuerdos de colaboración para la promoción de sus intereses en el marco de las competencias que tiene atribuidas”.

¹²⁷ En ambos casos, efectivamente, los artículos 241 E.A. AND. y 195 E.A. CAT., complementan la correspondiente autorización a la Comunidad Autónoma para que suscriba acuerdos internacionales en el ámbito de sus competencias, con el enunciado de una fórmula idéntica, destinada a precisar que a tal efecto, “los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas” del ente autonómico.

Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts”.

Ahora bien, la mayor locuacidad de esta disposición, comparada con el laconismo que exhiben sus equivalentes de otros Estatutos de Autonomía, no le comunica mayor claridad a su enunciado. Pues, en efecto, cuesta aprehender el significado de la expresión “acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados (...) que no tengan el carácter de tratados internacionales”.

Considérese al respecto que si para el Derecho internacional las Comunidades Autónomas no son sujetos de Derecho no le es dado a éstas pretender que su actuación esté comunicada de normatividad en este terreno, como tampoco pueden aspirar a la celebración de tratado internacional ninguno. La Convención de Viena es concluyente al respecto: “Se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”¹²⁸.

Dicho sea en otros términos, para el Derecho internacional resulta obvio lo expresado en el artículo 62.5 del Estatuto de Autonomía valenciano. A cuyo respecto debe descartarse que obedezca a ninguna pretensión hipotética de trascender desde el ordenamiento interno a ese otro. Tal propósito devendría cuando menos ilusorio, además de superfluo considerando que dicho ordenamiento no precisa de ayudas para enunciar y difundir sus propios postulados. En efecto, no parece ser esa la intencionalidad de una disposición llamada a desplegar su eficacia en el Derecho interno,

¹²⁸ Cfr. el artículo 2.1.a) de la citada Convención sobre el derecho de los tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969 y que entró en vigor el 27 de enero de 1980.

sino la de expresar cuales son los límites de la acción ejercitable por la Comunidad Autónoma valenciana mediante acuerdos de colaboración con Estados extranjeros. En términos normativos, cabe añadir, pues no conviene olvidar que a dicha disposición le precede en el tiempo la STC 165/1994, de 26 de mayo, mediante la cual, recuérdese, admitió el Tribunal que las Comunidades Autónomas pueden desplegar actividades de proyección exterior, no sin señalar sus límites. Interesa subrayarlo porque la disposición en análisis admite estimarse una, entre tantas otras versiones normativas posibles, de ese planteamiento jurisprudencial referido al significado y alcance de las actividades autonómicas con proyección exterior¹²⁹.

2.3.2. Los oriundos como objeto de la acción exterior.

A medio camino entre los referidos convenios de colaboración y la proyección exterior autonómica que se verifica por medio de los tratados internacionales cabe situar los acuerdos que pueden adoptar las Comunidades Autónomas relacionados con sus oriundos instalados en el extranjero. Debe tenerse en cuenta al respecto que todos los Estatutos de Autonomía reformados muestran un renovado interés por esas personas. El andaluz y el catalán lo expresan habilitando a la Comunidad Autónoma correspondiente para “formalizar acuerdos con las instituciones públicas y privadas de los territorios y países donde se encuentren o instar al Estado la

¹²⁹ “la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”. Cfr. STC 165/1994, de 26 de mayo. F. J. 6.

suscripción de tratados internacionales” en las materias relativas al fortalecimiento de los vínculos con quienes resulten ser originarios de la Comunidad Autónoma en el exterior y con las colectividades que formen, a la prestación de asistencia a los mismos y a la garantía y defensa de sus derechos¹³⁰. En términos muy parecidos se pronuncia al respecto el aragonés¹³¹. Mientras que los Estatutos de Autonomía de Castilla y León, de las Islas Baleares y de la Comunidad Valenciana reproducen los tratamientos que antes de sus reformas le dedicaban a este asunto y, en consecuencia, sólo contemplan que dichas Comunidades Autónomas puedan dirigirse al Estado instándole a celebrar tratados internacionales relacionados con la atención especial de las colectividades originarias de Castilla y León, de las Islas Baleares y de la Comunidad valenciana asentadas fuera de las mismas¹³². Como sucede con los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán, los demás reformados no olvidan mencionar las causas de su respectivo interés hacia las colectividades de oriundos en el exterior de la Comunidad Autónoma. De modo que expresan el compromiso de prestarles ayuda mediante

¹³⁰ Cfr. artículo 6.2 E.A.AND. y el artículo 13 E.A.CAT.

¹³¹ No en balde, su artículo 8.2 autoriza a la Comunidad Autónoma para, en el ámbito de sus competencias, “formalizar acuerdos de cooperación con instituciones y entidades de los territorios en los que existan comunidades aragonesas del exterior y solicitar del Estado la celebración de los correspondientes tratados o convenios internacionales”.

¹³² Así, el artículo 9.3 E.A.C. y L prescribe que “la Comunidad de Castilla y León podrá suscribir convenios con otras Comunidades Autónomas y solicitar del Estado que se adopten las previsiones oportunas en los tratados y convenios internacionales que se celebren.” El art. 11.2 E.A.I.B. dispone que “La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Estado español que, para facilitar la disposición anterior, celebre, en su caso, los pertinentes tratados internacionales”. Y el art. 3.3 E.A.C.V., establece en su párrafo segundo que “la Generalitat podrá solicitar del Estado la celebración de los correspondientes tratados o convenios en los Estados donde existan dichas Comunidades, con la finalidad de que pueda cumplirse lo establecido en el presente artículo”.

el reconocimiento del origen o procedencia de tales colectividades y proclaman el derecho de las mismas a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural de la Comunidad Autónoma. Concretando así las materias llamadas a convertirse en sustrato de esta clase específica de acción exterior autonómica.

Pues conviene añadir que ha sido la identidad de los sujetos llamados a suscribir con las Comunidades Autónomas autorizadas los mencionados acuerdos –instituciones o entidades públicas o privadas de los territorios y países en donde se encuentren las colectividades de oriundos-, lo que ha movido a considerarlos como una categoría taxonómica diferenciable entre las actividades autonómicas con proyección exterior. El que además, de modo alternativo a la formalización de los mismos, puedan las Comunidades Autónomas indicadas instar del Estado la celebración de tratados internacionales, es, con respecto a la proyección exterior autonómica, harto elocuente de la tendencia mostrada por los Estatutos de Autonomía reformados de comunicarle a la misma esa dimensión dual a la que aluden algunos, según se adelantaba. Dicho sea en otros términos, la vertiente supranacional que les conferían a las Comunidades Autónomas las versiones iniciales de sus Estatutos se ha visto ampliada, desde el momento en que a la única modalidad de acción exterior autorizada por éstas, la practicable con el necesario concurso estatal, de naturaleza indirecta, por tanto, ha de sumársele ahora otra de índole directa.

2.3.3. La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal relacionada con la firma de tratados y convenios internacionales.

Los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales reiteran las modalidades de

dimensión supranacional autonómica, ya contempladas en sus versiones derogadas, atinentes tanto a la obligación estatal de prestarles información sobre los tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su competencia o de su específico interés¹³³, como al deber de oírlos antes de manifestar su consentimiento¹³⁴, de igual modo que a la facultad autonómica de solicitar la celebración de tratados genéricos o específicos con otros Estados¹³⁵. Además, esos Estatutos de Autonomía revalidan la clase de proyección exterior autonómica enunciada en sus respectivas versiones anteriores, consistente en encomendar a las Comunidades Autónomas la tarea de ejecutarlos en todo aquello que afecte a las materias configuradoras de sus competencias respectivas¹³⁶.

Los Estatutos de Autonomía en análisis completan aún esta serie de reválidas con una previsión enteramente nueva análoga, por su objeto, a las recién mencionadas. En su virtud, la correspondiente Comunidad Autónoma está habilitada para participar “en las delegaciones españolas” negociadoras de tratados “que incidan en su ámbito competencial o afecten a materias de su específico interés”¹³⁷.

¹³³ Cfr. el artículo 240.1 E.A.AND.; el artículo 97.2 E.A.ARG.; el artículo 68.3 E.A.C. y L.; el artículo 196.1 E.A.CAT.; el artículo 102.1 E.A.I.B.; y el artículo 62.1.d) E.A.C.V.

¹³⁴ Así debe entenderse que lo requieren las disposiciones citadas en la nota anterior, aunque en puridad, sólo el artículo 62.1.d) E.A.C.V. menciona de manera expresa la facultad de ser oída por el Estado en tales casos.

¹³⁵ Cfr. el artículo 240.3 E.A.AND.; el artículo 97.1 E.A.ARG.; el artículo 68.1 E.A.C. y L.; el artículo 196.3 E.A.CAT.; el artículo 102.3 E.A.I.B.; y el artículo 62.1.a) E.A.C.V.

¹³⁶ Cfr. el artículo 240.4 E.A.AND.; el artículo 97.3 E.A.ARG.; el artículo 68.2 E.A.C. y L.; el artículo 196.4 E.A.CAT.; el artículo 102.4 E.A.I.B.; y el artículo 62.1.e) E.A.C.V.

¹³⁷ Cuando se trate de tratados y convenios que afecten “directa y singularmente” a la Comunidad Autónoma, precisa el artículo 240.2 E.A.AND.; el artículo 196.2 E.A.CAT.; y el artículo 102.2 E.A.I.B.; Cfr., además, el artículo 97.2 E.A.ARG.; el artículo 68.3 E.A.C. y L.; y el artículo 62.1.b) E.A.C.V.

Alguna afinidad guarda también con las recién referidas clases de acción exterior autonómica la facultad contemplada en los Estatutos de autonomía reformados, con la única excepción del aragonés, para que las Comunidades Autónomas concernidas participen, del modo permitido por la legislación estatal, en la representación del Estado ante las organizaciones internacionales cuyas actividades versen, acaso ocasionalmente, sobre asuntos de singular relevancia para la Comunidad Autónoma¹³⁸, especialmente de la UNESCO¹³⁹ y otros organismos de carácter cultural, apostilla el Estatuto de Autonomía de Castilla y León¹⁴⁰. Fórmula que reproduce el Estatuto de Autonomía de Cataluña para autorizar la participación de la Comunidad Autónoma en tales organismos internacionales, sin exigir la integración de comisionados suyos en la representación estatal ante las mismas¹⁴¹. En íntima relación con este último tipo de habilitación autonómica se sitúa la asignada sólo a la Comunidad Autónoma de Andalucía para participar en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía¹⁴².

2.3.4. Oficinas en el exterior.

Por otro lado, los Estatutos de Autonomía de Aragón, Castilla y León y Cataluña, disponen que sus Comunidades Autónomas puedan establecer oficinas en el exterior¹⁴³. Menos genéricas

¹³⁸ Cfr. el artículo 242 E.A.AND.; el artículo 67.2 E.A.C. y L.; el artículo 198 E.A.CAT.; el artículo 104 E.A.I.B.; y el artículo 62.1.c) E.A.C.V.

¹³⁹ La UNESCO es citada expresamente en el artículo 67.2 E.A.C. y L.; y el artículo 198 E.A.CAT.

¹⁴⁰ Cfr. el artículo 67.2 E.A.C. y L.

¹⁴¹ Cfr. el artículo 198 E.A.CAT.

¹⁴² Cfr. el artículo 244 E.A.AND.

¹⁴³ El de Aragón añade en su artículo 96.1: "Siempre que no incidan en lo previsto en el artículo 149.1.3º de la Constitución". En el mismo sentido matiza el artículo 67.3 del castellano leonés: "respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.3º de la Constitución".

son las habilitaciones de este tipo consignadas en otros Estatutos de Autonomía. Así los de Andalucía y las Islas Baleares apenas contemplan la creación por dichas Comunidades Autónomas de oficinas en el extranjero para la promoción del turismo¹⁴⁴. Mientras que según el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, la Generalidad “abrirá una red de oficinas de promoción de negocios en todos aquellos países y lugares donde crea que debe potenciarse la presencia de las empresas valencianas”¹⁴⁵.

2.3.5. Cooperación al desarrollo.

Con la única salvedad del Estatuto de Autonomía aragonés, los demás reformados permiten a sus Comunidades Autónomas desplegar actividades de cooperación al desarrollo. Así lo expresa, lacónicamente por cierto, el Estatuto de Autonomía catalán: “La Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo”¹⁴⁶; y con mayor detenimiento los restantes, cuyo tratamiento de esta última cuestión no difiere del que le dedican al fomento de la paz, la tolerancia y el respeto de los derechos humanos, pues tales asuntos adquieren en dichas normas la consideración, como mínimo, de actuaciones autorizadas a la Comunidad Autónoma¹⁴⁷. Sin perjuicio de lo cual, desempeñan en los Estatutos de Autonomía balear y valenciano una función añadida, en tanto en cuanto se confía en que el ejercicio de tales actividades contribuya a erradicar la pobreza¹⁴⁸. Tal es la finalidad que persiguen dichas habilitaciones autonómicas, según se hace constar expresamente en

¹⁴⁴ Cfr. el artículo 71 E.A.AND. y el artículo 30 E.A.I.B.

¹⁴⁵ Cfr. el artículo 61.2 E.A.C.V.

¹⁴⁶ Cfr. 197.3 E.A.CAT.

¹⁴⁷ Cfr. el artículo 245 E.A.AND.; el artículo 67.4 E.A.C. y L.; el artículo 105 E.A.I.B.; y el artículo 62.3 E.A.C.V.

¹⁴⁸ Cfr. el artículo 105 E.A.I.B. y el artículo 62.3 E.A.C.V.

los dos Estatutos de Autonomía recién mencionados. Los cuales, luego de definir dicho objetivo, mencionan los medios utilizables para alcanzarlo e identifican, además, tanto a los destinatarios de la cooperación como a los sujetos con quienes pueden convenir las Comunidades Autónomas con ese mismo propósito. En efecto, ambos Estatutos de Autonomía, con ligeras variantes, aclaran que desplegarán su acción cooperadora en los países y con las poblaciones estructuralmente menos desarrolladas, utilizando programas y suscribiendo acuerdos con los agentes sociales y con las instituciones públicas y privadas que sea necesario¹⁴⁹.

Algo distinto, por más completo, es el planteamiento que sobre este particular encierra el Estatuto de Autonomía andaluz¹⁵⁰, asentado sobre una declaración inicial en favor de la solidaridad con los países menos desarrollados, como instrumento generador de un orden internacional más justo, en lo referente a la distribución de la riqueza¹⁵¹. En su virtud, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede asumir tareas de cooperación al desarrollo en dichos países, tendentes no sólo a erradicar la pobreza, sino también a la defensa de los derechos humanos y a la promoción de la

¹⁴⁹ Así, el artículo 105 E.A.I.B. dispone que “para conseguir este objetivo deben establecer programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y con las instituciones públicas y privadas que sean necesarios para garantizar la efectividad y la eficacia de estas políticas en las Illes Balears y en el exterior”. Mientras que el artículo 62.3. E.A.C.V., establece que “para lograr este objetivo, establecerá programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y las instituciones públicas y privadas para garantizar la efectividad y eficacia de estas políticas en la Comunitat Valenciana y en el exterior”.

¹⁵⁰ No en balde, de su Título IX, le dedica a esta cuestión todo el Capítulo V, rubricado, precisamente, “cooperación al desarrollo”, compuesto de dos artículos, el 245 y el 246, respectivamente rotulados: “principio e solidaridad” y “cooperación interregional y transfronteriza”.

¹⁵¹ Cfr. el artículo 245.1 E.A.AND.

paz y de los valores democráticos¹⁵². Respecto a los destinatarios de la cooperación, muestra además la norma preferencia por Iberoamérica, el Magreb y África en su conjunto¹⁵³. Siendo digno de subrayarse la apostilla con que concluye el Estatuto de Autonomía andaluz su tratamiento de la cooperación al desarrollo: “serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía”¹⁵⁴.

2.3.6. Cooperación interregional y transfronteriza.

Todos los Estatutos de Autonomía reformados le prestan una particular atención a las relaciones de sus Comunidades Autónomas con regiones extranjeras, particularmente europeas, fronterizas o no con la interesada. Las habilitaciones al respecto más extensas son, por una parte, la del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en cuya virtud puede ésta “promover la cooperación con regiones de otros Estados con los que comparta intereses económicos, sociales o culturales”¹⁵⁵; y, por otra, la del Estatuto de Autonomía de Cataluña, según el cual, la Generalidad debe promover la cooperación con “las regiones europeas con las que comparta intereses económicos, sociales, ambientales y culturales y debe establecer las relaciones que correspondan”¹⁵⁶. De igual modo, debe “promover la cooperación con otros territorios”, en presencia de esos mismos intereses¹⁵⁷. De parecido signo es la fa-

¹⁵² Cfr. el artículo 245.2 E.A.AND.

¹⁵³ Cfr. *Ibíd.*

¹⁵⁴ Cfr. el artículo 245.3 E.A.AND.

¹⁵⁵ Cfr. el artículo 103 E.A.I.B.

¹⁵⁶ Cfr. el artículo 197.1 E.A.CAT.

¹⁵⁷ Cfr. el artículo 197.2 E.A.CAT.

cultad que le confiere a Aragón su Estatuto de Autonomía, pues, no en balde, le autoriza a promover una suerte de cooperación adaptada a su condición de territorio limítrofe con las regiones europeas, porque comparta con ellas, por dicho carácter, intereses económicos, sociales, ambientales y culturales”¹⁵⁸.

Casi cabe decir otro tanto del Estatuto de Autonomía para Andalucía que la habilita para promover no sólo la cooperación con las regiones europeas que identifica en su artículo 239.1, esto es, aquellas con las que “comparta objetivos e intereses”, sino también, en razón de lo dispuesto en su artículo 246, para la formalización de convenios y acuerdos internacionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas”. Desde luego, conviene descartar la eventualidad de reiteraciones estatutarias. Es imposible que el legislador estatuyente andaluz haya querido decir dos veces lo mismo de distinto modo. De acuerdo con esta premisa puede entenderse que, con respecto al propósito enunciado en el artículo 239.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, expresa su artículo 246 la intencionalidad de primar, entre las posibles relaciones andaluzas con las todas las regiones europeas, las susceptibles de establecerse con las fronterizas portuguesas. Sin perjuicio de lo cual, cabe efectuar una interpretación sistemática distinta de ambas disposiciones que no excluye la mencionada. En su virtud, dicho artículo 246 estaría mostrando también un interés particular porque la Comunidad Autónoma mantenga relaciones con regiones y comunidades del Mediterráneo sur que, si no fueran fronterizas en sentido estricto, son cuando menos vecinas. Interpretación esta última que sintonizaría con la atención que, según ha quedado dicho, le presta el Estatuto de Autonomía para Andalucía al Magreb, cuando se ocupa de la cooperación para el desarrollo. En tal caso, las

¹⁵⁸ Cfr. el artículo 98.1 E.A.ARG. A cuyo respecto añade el artículo 98.2 de dicho Estatuto que “en el ámbito de la cooperación interregional, Aragón impulsará la cooperación con otros territorios con los que comparta intereses comunes”.

facultades de la Comunidad Autónoma en el terreno de la cooperación interregional, rebasarían el ámbito europeo.

Pero, como se adelantaba y puede colegirse ya por cuanto se lleva dicho de la cooperación interregional, su tratamiento en los Estatutos de Autonomía reformados responden a una característica común: el protagonismo de esa cooperación recae en las regiones europeas, fronterizas o no con la Comunidad Autónoma considerada.

Así sucede también en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que faculta a esta Comunidad Autónoma para promover “el establecimiento de unas relaciones de cooperación (...) con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses económicos, sociales y culturales”¹⁵⁹; y, en particular, “el establecimiento de unas 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”¹⁶⁰. Sin que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana sea ninguna excepción a la regla, aun cuando se exprese mucho más escuetamente al respecto, pues dispone que la Generalidad “podrá establecer convenios de colaboración, de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas”¹⁶¹.

2.3.7. Coordinación de la acción exterior en materia de cooperación.

En otro orden de cosas, los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán se ocupan de lo que denominan “la coordinación

¹⁵⁹ Cfr. el artículo 66.1 E.A.C. y L.

¹⁶⁰ Cfr. el artículo 66.2 E.A.C. y L.

¹⁶¹ Cfr. el artículo 62.4 E.A.C.V.

de la acción exterior en materia de cooperación” y “la coordinación de las acciones exteriores”, respectivamente. Expresiones ambas que responden a una misma finalidad, la de anunciar los contenidos de las disposiciones en cuya virtud atribuyen a las correspondientes Comunidades Autónomas, las facultades de impulsar y coordinar las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos¹⁶² y de otros entes públicos de Andalucía y de Cataluña, respetando la autonomía de los sujetos concernidos¹⁶³. Formulación ésta harto interesante por lo que tiene de reconocimiento a la proyección exterior de tales entes y podría significar para la configuración de la garantía constitucional de los entes locales si se estima que se trata de una atribución competencial.

2.3.8. Proyección internacional de las organizaciones de Cataluña.

El tratamiento que viene dedicándosele a la acción exterior autonómica resultaría incompleto de no referir siquiera el contenido de cierta disposición del Estatuto de Autonomía de Cataluña, única, debe añadirse, en tanto que no enunciada en ningún otro de los reformados, por la que atribuye también proyección exterior a entidades de muy diverso signo. Se trata de su artículo 200, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si “procede”, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, “en el marco del cumplimiento de sus objetivos”, concluye dicha disposición.

¹⁶² De los “organismos autónomos”, precisa el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

¹⁶³ Cfr. el artículo 247 E.A. AND.; y el artículo 199 E.A.CAT.

3. Relaciones con la Unión Europea.

3.1. Europa en el bloque de la constitucionalidad.

Interesa recordar la escasa atención que hasta la VII Legislatura de las Cortes Generales, incluida, y por las razones obvias ya señaladas, mostraban los Estatutos de Autonomía por Europa. De modo que, sin perjuicio de la interpretación, más arriba realizada de algunas disposiciones estatutarias, favorable a entender que aluden implícitamente a Europa, lo cierto es que sólo los Estatutos de Autonomía de Canarias y de Castilla y León hacían referencia a la misma, como ha quedado dicho. Pues contrasta dicho tratamiento con la extensa regulación que le dedican los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura a las Europas, en el sentido también indicado atrás.

En efecto, los Estatutos de Autonomía para Andalucía, de Aragón, Castilla y León, Cataluña, Las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana, reformados durante esa Legislatura, aluden todos a Europa, sin excepción. Bien que luego sólo son unánimes en mencionar y reiteradamente a la Unión Europea, pues al Consejo de Europa apenas apelan algunos e indirectamente, cuando invocan la Carta Europea de la Autonomía Local, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales o la Carta Social Europea. Se trata de los Estatutos de Autonomía andaluz y valenciano citantes de esos tratados, así como del balear que menciona a los dos últimos y del catalán que únicamente invoca a los dos primeros.

Pero no es sólo que, en su conjunto, los Estatutos de Autonomía reformados en la VIII Legislatura muestren un interés por Europa descompensado a favor de la Unión Europea. Ese des-

equilibrio es perceptible incluso en los que, de entre ellos, atienden a esas dos clases de Europa de las que aquí se habla.

Así, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, menciona la Carta Europea de la Autonomía Local en su artículo 89.2, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹⁶⁴ y la Carta Social Europea en su artículo 9, mientras que cita en veinticinco artículos a la Unión Europea

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, habla de la Carta Europea de la Autonomía Local en su artículo 84.3 y del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹⁶⁵ en su artículo 4, nombrando a la Unión Europea en el Preámbulo y en veintiún artículos

La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares se ocupa del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales en sus artículos 12 y 13¹⁶⁶, artículo este último en donde cita además a la Carta Social Europea ,y, en cambio, le dedica a la Unión Europea una referencia en el Preámbulo y otras tantas, al menos, en dieciséis artículos, de entre los cuales interesa destacar la relativa a la Carta de los

¹⁶⁴ “Convención Europea de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales”, lo llama.

¹⁶⁵ Denominándolo “Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos”.

¹⁶⁶ Por cierto que lo denomina “Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”, en la primera disposición citada, y “Convención Europea de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales”, en la segunda.

Derechos Fundamentales de la Unión Europea que incluye el artículo 12.

Y la Ley Orgánica 11/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, invoca la Carta Europea de la autonomía Local en el artículo 64.2, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹⁶⁷ y la Carta Social Europea una vez en el Preámbulo y otra en su artículo 11, aunque también cita el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y la Biomedicina¹⁶⁸, en tanto que apela a la Unión Europea en cinco ocasiones a lo largo de su Preámbulo y reiteradamente en los doce artículos que dedica a la misma.

3.2. La Unión Europea en los Estatutos de Autonomía reformados.

3.2.1. El interés estatutariamente manifestado por la Unión Europea.

Sin embargo, nada tiene de particular que, como ha quedado dicho, las normas estatutarias objeto de análisis le presten mayor atención a la Unión Europea que al Consejo de Europa. Al fin y al cabo los Estatutos de Autonomía, por expreso mandato del artículo 147.2.d) de la Constitución, deben precisar, entre otras cosas, cuales son las competencias asumidas por la Comunidad

¹⁶⁷ Con la denominación de "Convención Europea de los Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales"

¹⁶⁸ Su nombre completo es "Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y la Biomedicina. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con Respecto a las Aplicaciones de la Biología y la Medicina", aunque el Estatuto valenciano lo denomina "Convención Europea sobre los Derechos del Hombre y la Biomedicina".

Autónoma. Esto es, qué facultades, si de legislación, de ejecución o de ambas clases, porque la tarea jurisdiccional ha sido excluida del reparto competencial, según se ha indicado ya, pueden ejercer los entes autonómicos sobre los sectores de la realidad social acotados al efecto en el bloque de la constitucionalidad.

Ninguna de las instituciones aquí consideradas, la Unión Europea y el Consejo de Europa, son en puridad ámbitos materiales en los que puedan desarrollar actividades las Comunidades Autónomas. Sin embargo, si ante la función garantista de los derechos, incluso los sociales, que cumple el Consejo de Europa, apenas les cabe a las Comunidades Autónomas sino reconocer su importancia para el Estado de Derecho, como hacen los Estatutos de Autonomía analizados, su actitud con respecto a las tareas desempeñadas por la Unión Europea no tiene por qué quedar reducida a eso, considerando la capacidad de esta última para generar materias competenciales, gracias a la habilitación que le confieren sus Estados miembros en orden a la adopción de decisiones caracterizadas por la propiedad de vincularles en cada vez mayor número de asuntos. Como consecuencia de lo cual, no se olvide, aquellos deben implementar el Derecho Comunitario europeo. En el caso de España tal actividad ha de ejecutarse sin merma para la estructura territorial del Estado ni el orden constitucional de competencias que la preside, según ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional, en sintonía con lo afirmado anteriormente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas acerca de corresponderle a cada Estado miembro la decisión sobre el modo de aplicar en su territorio el Derecho Comunitario europeo, con arreglo a lo dispuesto en su sistema constitucional¹⁶⁹. Pues, en

¹⁶⁹ Así lo manifestó el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su Sentencia resolutoria del caso *International Fruit Company*, de 15 de diciembre de 1971: "Cuando las obligaciones del Tratado o los reglamentos reconocen competencias a

efecto, sólidamente asentado sobre este planteamiento, el Tribunal Constitucional ha construido una jurisprudencia en cuya virtud la ejecución de la normativa comunitaria ha de ajustarse a los criterios constitucionales y estatutarios de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁷⁰.

Una de sus manifestaciones más destacadas, es la STC 208/1999, de 15 de noviembre, tanto por la claridad de la exposición que ofrece acerca de dicho postulado, como por la declaración que además encierra, a modo de complemento, merecedora de traerse a colación por novedosa, pues muestra más de la importancia que el Derecho comunitario adquiere para el bloque de la constitucionalidad.

El caso es que al resolver sendos recursos de inconstitucionalidad, promovidos por las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña, contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, el Tribunal juzgó oportuno realizar una consideración en torno a las relaciones del Derecho comunitario con el Derecho interno, dado que, según decía, materia "defensa de la competencia" era regulada no sólo por la citada Ley y otras disposiciones internas, sino también por las integrantes de aquél ordenamiento e importaba precisar las relaciones entre ambas normativas¹⁷¹.

En tal sentido, comenzó por atribuirle a unas y otras normas la finalidad de garantizar el libre juego de los agentes económicos

los Estados miembros o les imponen obligaciones a los fines de la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de reconocer la forma en que los Estados miembros confían a determinados órganos internos el ejercicio de dichas competencias o la ejecución de aquellas obligaciones depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado".

¹⁷⁰ Cfr. por todas la STC 21/1999, de 25 de febrero.

¹⁷¹ Cfr. F.J. 2º.

que participan en el mercado, aunque el afectado, en cada caso, fuera distinto¹⁷². A cuyo propósito, defendía el carácter interdependiente de las dimensiones puramente interna y comunitaria de la protección de la libre competencia¹⁷³. Sentado lo cual, efectuaba las manifestaciones anunciadas, del siguiente tenor:

“Ahora bien, pese a la indudable relevancia de la normativa comunitaria en esta materia, es claro que las relaciones que muy sumariamente se han indicado no condicionan nuestro examen, pues éste ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta exclusivamente la distribución de competencias resultante del bloque de la constitucionalidad. En efecto, el Derecho Comunitario no es canon de constitucionalidad, como reiteradamente hemos declarado (SSTC 132/1989, 65/1990, 28/1991, 64/1991, 111/1993 y 13/1998, entre otras). De suerte que la incorporación de España a las Comunidades Europeas como Estado miembro el 1 de enero de 1986 no ha modificado dicha distribución competencial. Y por ello hemos declarado desde la STC 252/1988 que la ejecución de las normas

¹⁷² Pues, añadía, “los efectos restrictivos de la libre competencia que, con independencia de su origen, determinan la aplicación de la normativa comunitaria, son aquellos que se producen «dentro del Mercado Común» y, por tanto, son «susceptibles de afectar el comercio entre los Estados miembros» (arts. 85 y 86 T.C.E.). Mientras que las legislaciones de éstos serán aplicables en relación con el mercado nacional, siempre que los efectos de las conductas o situaciones prohibidas no desborden este ámbito”. Cfr. F. J. 4º.

¹⁷³ De modo que su articulación, insistía, se producía en los términos “que han sido precisados tanto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sentencias de 13 de febrero de 1969, asunto 14/68, *Walt Wilhem* y otros c. *Bundeskartellamt* y de 10 de julio de 1980, asunto 253/78, *Fiscal de la República* c. *Bruno Guiry* y «*Guerlain, S. A.*», entre otras decisiones) como por las disposiciones de los Reglamentos CEE 17/1962 y 1310/1997, del Consejo. Relaciones entre una y otra normativa y la correspondiente actuación de órganos comunitarios y órganos de los Estados miembros de la Comunidad Europea que se evidencian en el art. 44 L.D.C., en el que se ha previsto la concurrencia de procedimientos ante el T.D.C. y los órganos comunitarios”. Cfr. *Ibíd.*

comunitarias en el ordenamiento jurídico español corresponde a quien, materialmente, ostente la competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (SSTC 236/1991, fundamento jurídico 9., y 79/1992, fundamento jurídico 1., entre otras).

Si bien no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, fundamento jurídico 5.) y, por tanto, no sólo es útil sino también obligado para su correcta aplicación el prestar atención al modo en que una determinada institución jurídica ha sido configurada por la normativa comunitaria¹⁷⁴.

En todo caso, pues les toca a los entes autonómicos concernidos por las revisiones estatutarias implementar el Derecho Comunitario, se comprende muy bien la enorme atención prestada a la institución que lo genera por los correspondientes Estatutos de Autonomía, que, no en balde, encierran un elevado número de disposiciones destinadas a precisar los términos de esa obligación autonómica consistente en ejecutar el Derecho comunitario. Asunto este que es indefectiblemente tratado junto con el relativo a las competencias propias de cada Comunidad Autónoma.

Dichas disposiciones, ubicadas entre otras muchas dedicadas a regular los aspectos relacionados con la Unión Europea que se irán exponiendo, están precedidas siempre de declaraciones consignadas en los preámbulos de tales normas que expresan, implícita o explícitamente, una clara vocación de las Comunidades Autónomas concernidas de pertenencia a la Unión Europea, así como el compromiso autonómico de mantener una relación intensa con la ésta. Extremos ambos que son reiterados luego, en términos nor-

¹⁷⁴ Cfr. *Ibíd.*

mativos, a lo largo de los correspondientes textos articulados. De forma que, a la postre, todos los Estatutos de Autonomía analizados ahora manifiestan, de un modo u otro, tan elevado interés por Europa como lo revelan sus respectivos tratamientos pormenorizados, en un título completo o en un capítulo al menos, de las relaciones entre la oportuna Comunidad Autónoma y la Unión Europea¹⁷⁵.

3.2.2. Adhesión a los valores de la Unión Europea.

Con las excepciones de los Estatutos de Autonomía aragonés y balear, los demás dicen asumir los valores de la Unión Europea aunque sin precisar cuáles sean éstos. Así, entre las declaraciones que suelen incluir en sus preámbulos, dedicadas a exponer qué señas de identidad singularizan a la correspondiente Comunidad Autónoma, es frecuente encontrar alguna destinada a manifestar su encuadramiento en España y en Europa, que, a veces, completan otras, preliminares también, de parecido signo, dedicadas a poner de manifiesto la relación pasada y presente de la Comunidad Autónoma con culturas no europeas, mostrando con ello la correspondiente norma estatutaria, desde sus prolegómenos, la vertiente o dimensión internacional que es objeto de estudio en estas páginas.

¹⁷⁵ Así, el valenciano su Título VI: "las relaciones con la Unión Europea"; el catalán, de su Título V: "De las relaciones institucionales de la Generalitat", el Capítulo II: "Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea"; el balear de su Título VII: "Relaciones Institucionales", el Capítulo II: "Relaciones con la Unión Europea"; el Andaluz de su Título IX: "Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma", el Capítulo III: "Relaciones con las instituciones de la Unión Europea"; el aragonés de su Título VII: "Cooperación institucional y acción exterior", su Capítulo III: "Relaciones con la Unión Europea"; y el castellano-leonés de su Título IV: "Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León", el Capítulo II: "Relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado".

Cualquier preámbulo de los Estatutos de autonomía que se analizan sirve para ilustrar el tipo de declaración mencionado en primer lugar, incluso el aragonés. Aunque, por razones metodológicas, es preferible acudir a otro con ese objeto, el balear, por ejemplo, Pues, en efecto, según consta en el Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears:

“La Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, supuso el establecimiento de un sistema de autogobierno y la consolidación del principio de cooperación entre los pueblos que forman la comunidad insular. Esta ley, a lo largo de 23 años, ha sufrido dos modificaciones que han dotado a nuestra autonomía de un mayor contenido de competencias y han acomodado nuestras instituciones de autogobierno a la nueva realidad española y europea (...). Así, las Illes Balears, mediante su Estatuto, pretenden continuar en su proceso colectivo de avanzar hacia su autogobierno en el marco del Estado Español y la Unión Europea, de acuerdo con el valor supremo: el sistema democrático que se inspira en la libertad, la justicia, la paz, la igualdad y la defensa de los derechos humanos, así como la solidaridad entre todos los pueblos”.

No alude, sin embargo, dicho Preámbulo estatutario a los valores de la Unión Europea ni tampoco el texto articulado del Estatuto de Autonomía balear. Aunque no faltan las declaraciones de esta primera clase entre los preámbulos de otras normas estatutarias reformadas. Concretamente en el catalán y en el valenciano, revelándose al respecto singularmente enfática y, por eso mismo, expresiva de entusiástico europeísmo, la del Estatuto de Autonomía primeramente citado. No en balde, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma en su Preámbulo:

“La libertad colectiva de Cataluña encuentra en las instituciones de la Generalitat el nexo con una historia de afirmación y respeto de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de la persona y de los pueblos; historia que los hombres y mujeres de Cataluña quieren proseguir con el fin de hacer posible la construcción de una sociedad democrática y avanzada, de bienestar y progreso, solidaria con el conjunto de España e incardinada en Europa (...). Cataluña, a través del Estado, participa en la construcción del proyecto político de la Unión Europea, cuyos valores y objetivos comparte”¹⁷⁶.

También hacen referencia en sus respectivos textos articulados a los valores de la Unión Europea, pero no en sus preámbulos, los Estatutos de Autonomía andaluz y castellano-leonés que, sin embargo, interesa a traer a colación porque encierran el segundo tipo de declaración señalada, esto es, la destinada a proclamar una suerte de dimensión supranacional que rebasa el ámbito europeo. De entre las cuales quizá la del primero sea la más significativa al respecto. Sobre este particular, la Orgánica 2/2007, de 19

¹⁷⁶ Aunque no menos enfáticas son las afirmaciones que al respecto encierra en su Preámbulo la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: “La integración en Europa y la asunción de los valores de la Unión Europea y el velar por el cumplimiento de sus objetivos exige la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos residentes en la Comunitat Valenciana. También por los derechos de las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat Valenciana y en especial su derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano (...). La competencia de la Comunitat Valenciana para firmar convenios con las distintas comunidades españolas y con las regiones europeas, para participar en la acción exterior del Estado en el ámbito de sus competencias, y la participación en el proceso de celebración de tratados internacionales son otras de las novedades de esta reforma (...). En el Título I se incorpora en el artículo primero que la Comunitat Valenciana es una comunidad diferenciada como nacionalidad histórica, así como la asunción de los valores de la Unión Europea (...)”.

de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se expresa en su Preámbulo en los siguientes términos:

“Esta síntesis perfila una personalidad andaluza construida sobre valores universales, nunca excluyentes. Y es que Andalucía, asentada en el sur de la península ibérica, es un territorio de gran diversidad paisajística, con importantes cadenas montañosas y con gran parte de su territorio articulado en torno y a lo largo del río Guadalquivir, que abierta al Mediterráneo y al Atlántico por una dilatada fachada marítima, constituye un nexo de unión entre Europa¹⁷⁷ y el continente africano. Un espacio de frontera que ha facilitado contactos y diálogos entre norte y sur, entre los arcos mediterráneo y atlántico, y donde se ha configurado como hecho diferencial un sistema urbano medido en clave humana”¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Sobre Europa volverá luego el Estatuto de Autonomía para Andalucía en sus artículos 10.3.º y 13º, para, en lo que importa ahora, definir entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma los de la “convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea” y el de modernizar, planificar desarrollar de forma integral el medio rural (...), “en el marco de la política agraria comunitaria y que impulse la competitividad de nuestra agricultura en el ámbito europeo e internacional”.

¹⁷⁸ Como se adelantaba, a la vertiente supranacional no europea de la Comunidad Autónoma se refiere también el Estatuto de Autonomía castellano-leonés, del que interesa destacar, no obstante, la particular visión de europeísmo que ofrece en su Preámbulo. Téngase en cuenta que allí hace constar la “Ya entonces, brilló con luz propia la defensa de las libertades, cuando en 1188 se celebraron en León las primeras Cortes de la historia de Europa en las que participa el estamento ciudadano y en las que se documenta, como pacto entre el monarca y los estamentos, el reconocimiento de libertades a los súbditos de un reino, creando un precedente que tuvo más tarde su continuidad en las Siete Partidas del Rey Alfonso X «el Sabio» (1265) y que hoy, en esencia, pervive en las actuales Cortes autonómicas (...). “De estas tierras surgió el clamor que, en 1520, con la formación de la Junta Santa de Ávila, se alzó en defensa de los fueros y libertades del Reino frente a la centralización del poder en manos de la Corona que encarnaba Carlos I. Si en Villalar (23 de abril de 1521) la suerte de las armas fue adversa a los Comuneros, no ocurrió así con sus ideales, que pueden ser considerados precursores de las grandes revoluciones liberales eu-

Se ha dejado deliberadamente para el final la referencia preliminar del Estatuto de Autonomía aragonés porque, aunque nada se diga sobre los valores de la Unión Europea, menciona expresamente la vocación por Europa de la Comunidad Autónoma. Circunstancia ésta en la que admite resumirse la intencionalidad de todas las declaraciones estatutarias introductorias hasta aquí referidas. La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón le dedica a este asunto el siguiente aserto de su Exposición de Motivos:

“Este Estatuto incorpora disposiciones que profundizan y perfeccionan los instrumentos de autogobierno, mejora el funcionamiento institucional, acoge derechos de los aragoneses que quedan así mejor protegidos, amplía y consolida espacios competenciales y se abre a nuevos horizontes como el de su vocación europea, asociada a su tradicional voluntad de superar fronteras. El presente Estatuto sitúa a Aragón en el lugar que, como nacionalidad histórica, le corresponde dentro de España y, a través de ella, su pertenencia a la Unión Europea y dota a la Comunidad Autónoma de los instrumentos precisos para seguir haciendo realidad el progreso social, cultural y económico de los hombres y mujeres que viven y trabajan en Aragón, comprometiendo a sus poderes públicos en la promoción y defensa de la democracia”.

A propósito de cuanto se viene diciendo conviene añadir, de un lado, que los Estatutos de Autonomía catalán y valenciano reiteran en su articulado la adhesión de sus Comunidades Autóno-

ropeas. Como homenaje a ese movimiento el 23 de abril es hoy la fiesta oficial de la Comunidad Autónoma (...). Comunidad histórica y cultural reconocida, Castilla y León ha forjado un espacio de encuentro, diálogo y respeto entre las realidades que la conforman y definen. Su personalidad, afianzada sobre valores universales, ha contribuido de modo decisivo a lo largo de los siglos a la formación de España como Nación y ha sido un importante nexo de unión entre Europa y América”.

mas a los valores de la Unión, ya manifestada en sus preámbulos, así como, de otro, que el andaluz y el castellano-leonés mencionan este asunto en la parte dispositiva de sus normas estatutarias tan sólo. Si bien casi todos ellos emplean una misma fórmula consistente en afirmar que “la Comunidad Autónoma asume los valores de la Unión y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por el respeto de los derechos de los ciudadanos europeos”¹⁷⁹. Únicamente el Estatuto de Autonomía catalán acude a otro enunciado no menos expresivo de esa intencionalidad, pues mediante el cual afirma que Cataluña “incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los espacios político y geográfico de la Unión”¹⁸⁰.

Como se adelantaba, ningún Estatuto de Autonomía de los que dicen asumir los valores de la Unión Europea especifican cuales son éstos. Desde luego que sus respectivas invocaciones inominadas a los mismos, muy bien pueden dar supuesto el conocimiento generalizado de los que incluía el Tratado de Maastricht y sus reformas por el Tratado de Ámsterdam (1997) y por el Tratado de Niza (2001), vigente cuando se redactaron las revisiones estatutarias aquí objeto de estudio. Aunque en este punto, conviene tener presente que el Tratado de la Unión Europea con las reformas señaladas es más explícito en relación con los principios y objetivos de la Unión que con respecto a sus valores, escasamente atendidos en él y de manera ambigua además.

De los principios se ocupaba el Preámbulo cuando decía confirmar “su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y

¹⁷⁹ Cfr. al respecto el artículo 1.4 E.A. AND.; el artículo 1.2 E. A. C. y L.; y el artículo 1.4 E.A.C.V.

¹⁸⁰ Cfr. el artículo 3.2 E.A.CAT.

del Estado de Derecho”¹⁸¹. De los objetivos se ocupaba en su Título I, denominado: “disposiciones comunes”, en donde su artículo 2 estaba dedicado enteramente a definir los siguientes objetivos de la Unión: “promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado; afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17; reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión; mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia; mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios”¹⁸².

En cambio, los valores eran contemplados entre las “disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común”, inte-

¹⁸¹ Se maneja aquí la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C325, de 24 de diciembre de 2002.

¹⁸² Cfr. *Ibíd.*

grantes de su Título V, precisamente así rotulado. Una sola de ellas atendía a este asunto, el artículo 11, dedicándole un tratamiento que se agotaba en definir como objetivos de las políticas en tales ámbitos, el de la defensa de los valores comunes de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas¹⁸³. Eso era cuanto decía el Tratado de la Unión Europea de los valores de la Unión.

Cuesta aceptar que dicho enunciado, silente en cuanto a la identidad de los valores de la Unión Europea, inspirase las adhesiones a éstos que expresan los Estatutos de Autonomía indicados. Los cuales, tal vez estuviesen refiriéndose a otra cosa, a los principios mencionados en el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea o, incluso, a los objetivos de la misma enumerados en su artículo 2. Pues acaso se presten a interpretarse los primeros como basamento o sostén fundamental de la Unión, esto es, como valores suyos, y los segundos, si no tanto, como indicadores al menos de reunir unas cualidades la institución que la convertían en objeto de estimación.

Tampoco es improbable que las referencias estatutarias a los valores de la Unión Europea, ahora estudiadas, fuesen una consecuencia más del optimismo unánime perceptible en la España expectante sobre el futuro del Proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. Quiere decirse con ello que quizá los legisladores estatuyentes concernidos se inspirasen en las consideraciones que sobre los valores de la Unión Europea incluía dicho Proyecto.

Ya en su Preámbulo, precisaba éste al respecto: "Con la inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Eu-

¹⁸³ Cfr. *Ibíd.*

ropa, cuyos valores, aún presentes en su patrimonio, han hecho arraigar en la vida de la sociedad el lugar primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del Derecho”

Asunto éste sobre el que volvía en su parte dispositiva, para expresar en su artículo 2, rotulado “Valores de la Unión”, lo siguiente: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación”.

El resultado del referéndum celebrado en Irlanda el 3 de octubre de 2009, favorable a la aprobación del Proyecto de Tratado de Lisboa, es un paso importante, a la espera de lo que suceda en Polonia y el República Checa, para que los valores de la Unión Europea consignados en él sean los invocados por las reformas estatutarias que se estudian¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Por cierto que muy similares a los que enunciaba el Proyecto de Tratado constitucional europeo. No en balde, apela el de Lisboa en su Preámbulo a “la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho”. Vuelve sobre el particular en su artículo 1 bis, en donde afirma que “la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.” E insistirá todavía al respecto en los artículos 2.1 y 2.5. En el primero, para declara como finalidad de la Unión, la de promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos y, en el segundo para manifestar que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y

3.3. Participación autonómica en los asuntos comunitarios.

Pero el aspecto más sobresaliente de las regulaciones que le dedican a la Unión Europea las reformas estatutarias en análisis radica, sin duda, en el interés evidenciado por éstas respecto de lo que, parafraseando a la STC 165/1994, se denominarán las acciones autonómicas con proyección fuera del territorio de España, que consienten algún tipo de relación con las actividades de aquel ente.

De la importancia que conceden a la Unión Europea tales Estatutos de Autonomía es significativo el que, con la única excepción del valenciano, comiencen los demás su tratamiento de la acción exterior autonómica con sendas declaraciones genéricas, enunciativas de la vocación por participar la Comunidad Autónoma correspondiente en los asuntos de la Unión Europea que afecten a sus competencias o intereses, concatenadas a otras más específicas identificativas del marco normativo con arreglo al cual se regirán las relaciones entre ambos sujetos¹⁸⁵.

A continuación de este a modo de prólogo, los Estatutos de Autonomía reformados, destinan un conjunto variado de disposiciones a regular distintos tipos de participación autonómica en el terreno comunitario que, al menos cuando aspiran a producirse en la fase ascendente de formación de la voluntad institucional europea, deben efectuarse, como no podía ser de otro modo, con el concurso necesario del Estado. A diferencia de lo que sucede con la participación autonómica en la fase descendente de implementación del

promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos". 185Cfr. el artículo 230 E.A.AND., que alude de modo indirecto a la primera cuestión por medio de la segunda; el artículo 92.1 E.A.ARG.; el artículo 61 E.A.C. y L.; el artículo 184 E.A.CAT.; y el artículo 106 E.A.I.B.

Derecho comunitario. Para la ejecución de esas normas no precisan contar las Comunidades Autónomas con el concurso del Estado.

Todos muestran interés porque la correspondiente Comunidad Autónoma obtenga la información que pueda proporcionarle el Estado acerca de la Unión Europea¹⁸⁶. En especial la relacionada con los avatares que conozcan sus tratados originarios y fundacionales. Quizá pueda entenderse que a ello se refieren los Estatutos de Autonomía aragonés y valenciano cuando mencionan, respectivamente, la información atinente a la “elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de sus competencias y específico interés”¹⁸⁷, y a “los tratados internacionales y legislación de la Unión Europea en cuanto se refieran a materias de particular interés de la Comunitat Valenciana”¹⁸⁸. Más específica, por apelar expresamente a la Unión Europea, es la referencia que le dedica a este asunto el Estatuto de Autonomía castellano leonés, tal vez susceptible de interpretarse en el sentido que viene señalándose. En su virtud, “la Comunidad de Castilla y León deberá ser informada y oída por el Estado y participará, en los términos establecidos por las legislaciones europea y estatal, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a sus competencias o intereses”¹⁸⁹.

¹⁸⁶ En este sentido, los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán asignan, entre otras funciones, a la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado y a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, respectivamente, la del seguimiento de la política europea para garantizar la participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos de la Unión europea. Cfr. el artículo 220.2.g) E.A.AND, y el artículo 183.2.g) E.A.CAT.

¹⁸⁷ Cfr. el artículo 97.2 E.A.ARG.

¹⁸⁸ Cfr. el artículo 22. K) E.A.C.V.

¹⁸⁹ Cfr. el artículo 61 E.A.C y L. En tal caso, habría motivo para estimar que el Estatuto de autonomía andaluz convoca a su Comunidad Autónoma a participar en la revisión de los tratados originarios y fundacionales de la Unión Europea cuando su artículo 233 dice que “el Estado informará a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea”.

Aunque, en realidad, sólo los Estatutos de Autonomía catalán y balear mencionan expresamente la participación autonómica en la revisión de los tratados de la Unión Europea, al exigir del Estado que informe a sus Comunidades Autónomas respectivas acerca tanto de las iniciativas que existan al respecto, como sobre los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes¹⁹⁰. Según el Estatuto de Autonomía de Cataluña, además, a través de su Gobierno y de su Parlamento, ésta debe dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones pertinentes a tal efecto¹⁹¹. Consiguientemente con ello, ambas normas autorizan la incorporación de representantes autonómicos en las delegaciones españolas que participen en la revisión y negociación de los tratados originarios. “En las materias que afecten a las competencias exclusivas” de la Comunidad Autónoma, puntualiza el catalán¹⁹²; y “de acuerdo con los mecanismos multilaterales internos que se establezcan a este efecto entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, precisa el balear, por su parte¹⁹³.

Más extendida, en cambio, es la previsión que incluyen los Estatutos de Autonomía reformados, con excepción del aragonés, por la cual debe el Estado informar sobre los asuntos relacionados con la Unión Europea. En ciertos casos el interés por que el Estado proporcione datos sobre la institución alcanza a los relacionados con su actividad previa a la adopción de decisiones¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Así se pronuncia aproximadamente el artículo 185.1 E.A.CAT., en su primer inciso. Mientras que el inicial del artículo 108 E.A.I.B. dispone: “La Comunidad Autónoma debe ser informada sobre las negociaciones relativas a los tratados originarios y fundacionales, sus revisiones y modificaciones (...)”.

¹⁹¹ Cfr. el inciso final del artículo 185.1 E.A.CAT.

¹⁹² Cfr. el artículo 185.2 E.A.CAT.

¹⁹³ Cfr. el artículo 108 E.A.I.B., in fine.

¹⁹⁴ Así, el estatuto de Autonomía para Andalucía habla de iniciativas, propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación” (artículo 233); el Estatuto de

El objetivo, claro está, es permitir opinar respecto de la medida comunitaria en ciernes¹⁹⁵ a las Comunidades Autónomas, quienes podrían contribuir así a conformar la voluntad del Estado sobre la misma e incluso participar, de este modo indirecto, en la adopción de acuerdos comunitarios.

Aunque no se pasa por alto que los Estatutos de Autonomía reformados contienen disposiciones específicamente dedicadas a tratar de éstos y otros aspectos de la intervención autonómica en los asuntos relacionados con la Unión Europea. Por cierto que casi siempre con arreglo a un misma estructura, en virtud de la cual, tras destinar dichos Estatutos de Autonomía una primera disposición a significar apenas que se producirá esa participación de la oportuna Comunidad Autónoma cuando resulten con-

Autonomía de Castilla y León de "asuntos relacionados con la Unión Europea" artículo 61); el Estatuto de Autonomía de Cataluña de "iniciativas y propuestas" (artículo 186.4); y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de "legislación de la Unión Europea" [artículo 22.k)].

¹⁹⁵ De manera expresa dice propender a esta finalidad inmediata de provocar una respuesta autonómica, ante la noticia facilitada por el Estado en torno a las iniciativas revisoras de los tratados de la Unión Europea y a los procesos subsiguientes destinados a suscribirlas y ratificarlas, el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su artículo 185.1, pues, no en balde, dispone al respecto que "el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto". También afirman perseguir este objetivo, en relación con la información estatal tocante a simples decisiones comunitarias proyectadas, el Estatuto de Autonomía para Andalucía cuando dispone al respecto, en su artículo 233, que "la Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes"; el Estatuto de Autonomía de Cataluña al significar a este propósito, en su artículo 186.4, que "el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes sobre dichas iniciativas y propuestas"; y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que vincula, en su artículo, 22. k), dicha comunicación estatal con la posibilidad de debatir y emitir opinión respecto de la legislación europea.

cernidas sus competencias o intereses¹⁹⁶, dedican algunas más a concretar diversas modalidades de habilitación estatutaria en tal sentido.

Sólo los Estatutos de Autonomía andaluz y valenciano se apartan de este esquema, pues incorporan dicha facultad genérica de sus Comunidades Autónomas respectivas en las regulaciones que ofrecen respecto a la participación de las mismas en la elaboración del criterio del Estado¹⁹⁷. Los restantes, en cambio, luego de expresar, como ha quedado dicho, la referida autorización a la Comunidad Autónoma, se ocupan de regular sucesivamente su participación tanto en la formación de la voluntad del Estado, como en instituciones y organismos europeos.

En lo que al primer tipo de participación se refiere contrasta la regulación detallada que recibe en los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán, con la más escueta del balear y la aún más breve de los Estatutos de Autonomía aragonés, castellano-leonés y valenciano. Téngase en cuenta que el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el de Cataluña identifican el presupuesto habilitante

¹⁹⁶ Cfr. el artículo 218 E.A.AND.; el artículo 92.1 E.A.ARG.; el artículo 61 E.A.C. y L.; el artículo 184 E.A.CAT.; y el artículo 106 E.A.I.B.

¹⁹⁷ Así, a lo dispuesto en el artículo 218 E.A.AND. tocante a que la Comunidad autónoma participará en las decisiones o instituciones del Estado, añade su artículo 231.1 que "la Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia". Por su parte, establece el artículo 61.3. b) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia que ésta, "como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: Tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias de la Comunitat Valenciana. También a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente".

de la participación autonómica¹⁹⁸ -idéntico, por cierto, para las dos distintas modalidades de la misma que también precisan¹⁹⁹-, como asimismo puntualizan, de un lado, que para el Estado será determinante la opinión autonómica sobre la propuesta europea si ésta concierne a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma o pueden derivarse para la misma consecuencias financieras o administrativas especialmente relevantes²⁰⁰, y, de otro, que tal parecer autonómico es sólo orientativo en los demás casos²⁰¹. Mientras que el Estatuto de Autonomía balear omite toda referencia a la circunstancia autorizante de esa participación autonómica, ocupándose, sin embargo, de los demás aspectos tratados en el andaluz y en el catalán²⁰², y los de Aragón, Castilla y León y la Comunidad Valenciana únicamente incluyen sendos apoderamientos

¹⁹⁸ En este sentido, los artículos 231.1 E. A. And. y 186.1 E. A.CAT., apelan a los asuntos relativos a las competencias o intereses de la Comunidad Autónoma.

¹⁹⁹ "De forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente", y, en los demás casos, "en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan". Cfr. el artículo 231.2 E.A.AND. y el artículo 186.2 E.A.CAT.

²⁰⁰ Cfr. el artículo 186.3 E.A.CAT. y el artículo 231.3 E.A.AND., el cual añade que "si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado".

²⁰¹ Cfr. Exactamente los artículos 231.3 E.A.AND. y 186.3 E.A.CAT. dicen que entonces "dicha posición deberá ser oída por el Estado".

²⁰² Según dispone al respecto el artículo 110.1 E.A.I.B.: "Se reconoce el derecho de participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea. Esta participación debe ser de manera autónoma y específica si el asunto afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Si afecta a competencias exclusivas del conjunto de las comunidades autónomas, la participación debe efectuarse en el marco de los procedimientos multilaterales y de cooperación interna establecidos por la ley estatal reguladora de esta materia". Ocupándose el artículo 110.2 E.A.I.B. de añadir que "la posición debe tenerse especialmente en cuenta para la formación de la voluntad del Estado. En cualquier caso, el Gobierno debe informar a la Comunidad Autónoma sobre la marcha de las negociaciones, sea cual sea la configuración de la materia competencial subyacente, exclusiva o concurrente".

a sus Comunidades Autónomas para configurar la voluntad del Estado²⁰³.

De la presencia autonómica en las instituciones y organismos de la Unión Europea que, como se adelantaba, contemplan también los Estatutos de Autonomía reformados, merece destacarse la semejanza que guardan sus respectivos tratamientos al respecto, tanta que cuando se apartan entre sí en algún punto, la oportuna diferencia admite calificarse de puramente anecdótica, como sucede con la declaración preliminar que le dedica a este particular el Estatuto de Autonomía para Andalucía, ausente en los restantes y según la cual: "Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen"²⁰⁴.

Aunque no menos interesante que la señalada característica de los Estatutos de Autonomía en examen lo es la variedad

²⁰³ A este respecto establece el artículo 93.1 E.A.ARG. que "la Comunidad Autónoma de Aragón participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos que incidan en las competencias o intereses de Aragón, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación estatal sobre la materia". Dispone el artículo 62.1 E.A.C. y L. que La Comunidad de Castilla y León participará en la formación de la voluntad del Estado español en los procesos de elaboración del Derecho de la Unión Europea 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. La Junta y las Cortes de Castilla y León podrán dirigir al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y propuestas que consideren oportunas sobre los asuntos que sean objeto de negociación. Y, por su parte, estipula el artículo 61.3.b) E.A.C.V. que ésta "tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias de la Comunitat Valenciana. También a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente".

²⁰⁴ Cfr. su artículo 232.

de intervenciones autonómicas que autorizan en el ámbito ahora analizado. Así, no sólo permiten la incorporación de representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos relacionados con la Comunidad Autónoma correspondiente²⁰⁵ -especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y la Comisión, concretan los Estatutos de Autonomía andaluz, aragonés, catalán y balear²⁰⁶-, sino que cuando lo tratado por las delegaciones españolas se relacione con las competencias exclusivas del ente, el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el de Cataluña, le autorizan también a ejercer la representación y la presidencia de éstos órganos²⁰⁷; prevén la participación de los Parlamentos autonómicos respectivos en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, en relación con las propuestas legislativas europeas que afecten a competencias de la Comunidad Autónoma²⁰⁸; habilitan el acceso autonómico al

²⁰⁵ Solamente el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana silencia esta cuestión, a diferencia de lo que hacen los restantes. En términos tan genéricos se pronuncia al respecto el art. 63.1 E.A.C. y L. que parece autorizar en todo caso su participación en las delegaciones españolas ante las instituciones europeas. El art. 94 E.A.ARG., en cambio, condiciona la misma a que lo tratado ante la Unión Europea sean asuntos de su competencia; de competencia legislativa concernida habla el art. 187.1 E.A.CAT.; así como el artículo 234.1 E.A.AND., según el cual, además, la participación de Andalucía en las delegaciones españolas lo es "en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas". Mientras que el artículo 111 E.A.I.B. subordina la participación autonómica a que "se vean afectadas especificidades propias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears".

²⁰⁶ Cfr. el artículo 234.1 E.A.AND.; el artículo 94 E.A.ARG.; el artículo 187 E.A.CAT.; y el artículo 111 E.A.I.B.

²⁰⁷ Cfr. el artículo 234.2 E.A. And, y 187.2 E.A.CAT.

²⁰⁸ Cfr. en este sentido el artículo 237 E.A.AND., el artículo 93.3 E.A.ARG., el artículo 62.2 E.A.C. y L., y el artículo 188 E.A.CAT. Mucho más escuetos se muestran al respecto el artículo 112 E.A.I.B., pues se limita a señalar que "el Parlamento de las Illes Balears puede ser consultado por las Cortes Generales en el marco del proceso

Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁰⁹; y apoderan a las Comunidades Autónomas para abrir una delegación u oficina cerca de la Unión Europea²¹⁰.

3.4. La cooperación autonómica con las regiones europeas.

Uno de los aspectos más sobresalientes del interés que los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales muestran por Europa, es el tipo de tratamien-

de control del principio de subsidiariedad establecido en el Derecho Comunitario"; manifestándose en términos aún más lacónicos el artículo 61.3.a) E.A.C.V., en virtud del cual, la Comunidad Autónoma "participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea".

²⁰⁹ Cfr. el artículo 238 E.A.AND.; el artículo 95 E.A.ARG.; el artículo 65 E. A. C y L.; el artículo 191 E.A.CAT.; y el artículo 113 E.A.I.B. De modo que sólo el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana omite toda referencia a este asunto.

²¹⁰ De "una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos, habla el artículo 236 E.A.AND; a "una delegación para la presentación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la Unión Europea, se refiere el artículo 92.2 E.A. ARG.; de "una Delegación Permanente ante la Unión Europea con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León", trata el artículo 64 de su Estatuto de Autonomía; "una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea", menciona el artículo 192 E.A.CAT.; sobre "delegaciones u oficinas de representación ante la Unión Europea para mejorar el ejercicio de sus competencias y promover adecuadamente sus intereses", versa el artículo 107 E.A.I.B.; a una delegación autonómica en Bruselas, como órgano administrativo de representación defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea, apela el artículo 61.1 E.A.C.V. y aun a una "red de oficinas de negocios en todos aquellos países y lugares en donde crea la Comunidad Autónoma que debe potenciarse la presencia de empresas valencianas", el artículo 61.2 E.A.C.V.

to que le dispensan a la cooperación con sus regiones. Tan detenido, que apenas se ha dejado constancia del mismo más arriba, a la espera de poder analizarlo como es debido ahora. Por razones puramente metodológicas, pues una vez descritas sus diferentes regulaciones estatutarias puede contemplarse ya este asunto enteramente desvinculado de otro igualmente enunciado en ellas, esto es, el de las posibles relaciones de cooperación de las Comunidades Autónomas con regiones no europeas.

En efecto, no es dudoso que el propósito de los Estatutos de Autonomía en examen por favorecer las relaciones de sus Comunidades Autónomas respectivas con las regiones europeas. En tal sentido, aspiran a impulsar o promover la cooperación de unas con otras cuando medien objetivos e intereses comunes. Acerca de los cuales algún Estatuto de Autonomía se ocupa de precisar su naturaleza, identificándolos como "económicos, sociales, ambientales y culturales"²¹¹.

Pues bien, aunque la referencia a dichos intereses le baste a la Comunidad Autónoma para formalizar el tipo de acuerdos inherentes a la finalidad cooperadora que en cada caso persiga mediante la invocación de los mismos, quizá resulte ser ésta una habilitación de menor entidad. Surge la duda, en primer lugar, porque según el Diccionario de la Real Academia promover significa tanto como iniciar o adelantar una cosa procurando su logro o, en otro caso, tomar la iniciativa para la realización o logro de algo, y, en segundo término, porque así lo sugieren los planteamientos de algunos Estatutos de Autonomía. Pues no faltan los que añaden a dicha autorización otra complementaria, en cuya virtud permiten a

²¹¹ Cfr. los Estatutos de Autonomía de Aragón (artículo 98.1) y de Cataluña (artículo 197.1). Mientras que mencionan tan sólo los intereses económicos, sociales y culturales el de Castilla y León (artículo 66.1), y el de las Islas Baleares (artículo 103).

la Comunidad Autónoma establecer las oportunas relaciones subsiguientes a cualquier actividad promotora, ni los que sustituyen la facultad de promover la cooperación por una habilitación distinta, más amplia, a desplegar por la Comunidad Autónoma en el terreno de la colaboración.

Así, según dispone el artículo 239 del Estatuto de Autonomía andaluz, la Junta de Andalucía promoverá la cooperación y “establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses”. En el mismo sentido, dispone el artículo 197.1 del estatuto de Autonomía catalán que la Generalidad, además de promover la cooperación con las regiones europeas, “debe establecer las relaciones que correspondan”. Mientras que el artículo 62.4 del estatuto de Autonomía valenciano habilita a la Generalidad para “establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas”.

Sea como fuere, no debe pasarse por alto que la habilitación de los Estatutos de Autonomía reformados por la cual puede una Comunidad Autónoma desplegar actividades de cooperación con las regiones europeas, salvo en el caso valenciano que nada añade al respecto²¹², requiere que medie entre aquella y éstas objetivos e intereses comunes. Así se expresa sobre el particular, sin mayor grado de concisión, el Estatuto de Autonomía andaluz²¹³, apartándose con ello de los restantes que sí enumeran cuáles son esos objetivos e intereses: económicos, sociales, culturales, ambientales, etc., como ha quedado dicho. De naturaleza tan amplia, en definitiva, que difícilmente podría estimarse excluida ninguna

²¹² Cfr. el artículo 62.4 E.A.C.V.

²¹³ Cfr. su artículo 239.1.

región europea de la correspondiente acción cooperadora autonómica²¹⁴.

En este contexto se inscribe el propósito de impulsar la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea²¹⁵; la facultad proponer al Estado la designación de representantes en el Comité de las regiones²¹⁶; y, en el caso valenciano, la de designar al Presidente de la Generalitat como representante de la Comunidad Valenciana en ese Comité²¹⁷ y de participar, de forma especial en el marco de la Asociación Euromediterránea²¹⁸. Como también se encuadran en este marco referencial las previsiones estatutarias de las Comunidades Autónomas limítrofes con otros Estados que atienden a promover convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos, autorizándolas a solicitar del Estado su celebración²¹⁹. Sin perjuicio de lo cual, no faltan entre los Estatutos de Autonomía en examen los que permiten extender las relaciones de cooperación de la oportuna Comunidad Autónoma a territorios distintos de las regiones europeas con los que compartan intereses²²⁰.

²¹⁴ Cfr. el artículo 98.1 E.A.ARG.; el artículo 66.1 E.A.C. y L., así como su complemento, el artículo 66.2, que, no en balde, dispone, en relación con cuanto se viene diciendo, "en particular, la Comunidad Autónoma de Castilla y León promoverá el establecimiento de unas 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"; el artículo 197.1 E.A.CAT.; y el artículo 103 E.A.I.B., bien que referido a las regiones de cualquier Estado y no sólo a las europeas.

²¹⁵ Cfr. el artículo 239.2 E.A.AND.

²¹⁶ Cfr. el artículo 63.2 E.A.C. y L.

²¹⁷ Cfr. el artículo 61.3.c) E.A.C.V.

²¹⁸ Cfr. el artículo 61.3.e) E.A.C.V.

²¹⁹ Cfr. el artículo 246 E.A.AND., el artículo 97.1 E.A.ARG., 66.2 E.A.C. y L., y el artículo 197.1 E.A.CAT.

²²⁰ En esto es paradigmático el artículo 103 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en cuya virtud puede la Comunidad Autónoma "promover la cooperación con regiones de otros Estados con los que comparta intereses económicos, sociales

Resulta difícil determinar si la enorme atención que le prestan a las regiones europeas los Estatutos de Autonomía analizados en estas páginas, es compensada con el tratamiento que les dispensa la versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Considérese al respecto que apenas en dos de sus ámbitos normativos, el de la cohesión económica y social y el de las redes transeuropeas, son protagonistas las regiones. Si bien conviene precisar que en el primer caso sólo se erigen en tales las menos favorecidas, por utilizar la misma expresión que usa el artículo 158 del Tratado, mientras que en el segundo ese protagonismo alcanza a todas, aunque lo comparten con los ciudadanos, los operadores económicos y los entes locales. Pues todos esos sujetos son llamados por el artículo 154.1 a participar plenamente de los beneficios resultantes de crear un espacio sin fronteras interiores y, con esa finalidad, asume la Comunidad Europea el compromiso de contribuir a establecer y desarrollar redes transeuropeas “en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía”. Aunque luego, el artículo 154.2 sólo tiene en cuenta a las regiones como beneficiarias del objetivo que en él se impone la Comunidad de favorecer “la interconexión e interoperabilidad” de las redes nacionales, así como el acceso a las mismas, atendiendo, en particular, a la necesidad de “establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad”.

3.5. La implementación autonómica del Derecho comunitario.

Como quizá era de esperar, todos los Estatutos de Autonomía que se analizan afirman corresponderle a la Comunidad Au-

o culturales”, así, sin distinguir entre las regiones europeas y las de otros lugares. A diferencia de lo que hace el Estatuto de Autonomía de Aragón (artículo 98.2), y el de Cataluña (artículo 197.2).

tónoma respectiva la implementación del Derecho Comunitario europeo residenciable, por razón de su objeto, en alguna materia sustentadora de sus competencias propias. Con ello rompen el comprensible silencio al respecto de la Constitución, redactada con anterioridad al ingreso de España en las Comunidades Europeas y salen al paso de la única fuente del Derecho que se había ocupado de responder a este asunto y, por eso mismo de obligada consulta hasta ahora la jurisprudencia constitucional.

Esta última se ocupó del asunto siguiendo de cerca el planteamiento, ya referido, de la resolución adoptada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso *International Fruit Company*, de 15 de diciembre de 1971. Según el cual, recuérdese, "Cuando las obligaciones del Tratado o los reglamentos reconocen competencias a los Estado miembros o les imponen obligaciones a los fines de la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de reconocer la forma en que los Estados confían a determinados órganos internos el ejercicio de dichas competencias o la ejecución de aquellas obligaciones depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado".

Con esta construcción jurisprudencial europea, como se adelantaba, conectó el Tribunal Constitucional a la primera ocasión que se le presentó, esto es, en su STC 252/1988, de 20 de diciembre, y emitió desde entonces una serie de pronunciamientos unánimes en afirmar que en el Estado de las Autonomías la ejecución del Derecho Comunitario corresponde al ente territorial titular de la competencia, identificable como tal mediante la consulta de lo dispuesto en el Bloque de la Constitucionalidad²²¹. Pues bien, lo

²²¹ Para el tribunal Constitucional, en efecto, la ejecución de la normativa comunitaria ha de ajustarse a los criterios constitucionales y estatutarios de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues, "el ingreso de

interesante es que los Estatutos de Autonomía reformados han concluido por incorporar la referida construcción jurisprudencial a sus determinaciones, comunicándole así la estabilidad y firmeza propia de las normas jurídicas.

Consiguientemente con ello, tales Estatutos de Autonomía hablan de desarrollar y ejecutar²²², de aplicar y desarrollar²²³, de aplicar y ejecutar²²⁴, para referirse a la potestad de implementar la Comunidad Autónoma el Derecho de la Unión Europea en el "ámbito de sus competencias"^{225 226}. Aún así no pasan por alto los Estatutos de Autonomía catalán y balear que en ámbitos atribuidos a la competencia exclusiva autonómica pueda corresponderle al Estado realizar la transposición del Derecho Comunitario. Se refieren, concretamente, a las normas por implementar de ese ordenamiento que tenga un alcance territorial superior al autonómico²²⁷. A cuyo respecto exigen que el Estado consulte al ente concernido

España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho Comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias" (STC 21/1999, de 25 de febrero, F.J. 10).

²²² Cfr. los artículos 42.2.4º y 235.1 E.A.AND.; el artículo 109 E.A.I.B.; y el artículo 61.3.d) E.A.C.V.

²²³ Cfr. el artículo 93.2 E.A.ARG.; y el artículo 62.3 E.A.C. y L.

²²⁴ Cfr. los artículos 113 y 189.1 E.A.CAT.

²²⁵ Sólo el artículo 235.1 E.A.AND., en lugar de la referida, usa la expresión: "en las materias de su competencia".

²²⁶ En este punto, los Estatutos de Autonomía castellano-leonés y catalán resumen incluso, en sus artículos 62.3 y 189.1, respectivamente, el tenor de la referida jurisprudencia constitucional en términos idénticos: "La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto".

²²⁷ Cfr. el artículo 189.2 E.A.CAT. y el artículo 109 E.A.I.B. "De acuerdo con los mecanismos internos de coordinación", añade la primera de dichas disposiciones" y la segunda que las medidas internas de alcance superior al de territorio de Cataluña, requerida por la norma comunitaria, no puedan adoptarlas las Comunidades Autónomas competentes "mediante mecanismos de colaboración o coordinación".

sobre la concurrencia de dicha circunstancia antes de adoptar ninguna medida²²⁸. Por su parte, los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán contemplan la posible adopción por la Unión Europea de disposiciones equivalentes a las leyes básicas del Estado, entienden que, en tal caso, sustituyen aquellas a éstas y autorizan a que la Comunidad Autónoma correspondiente adopte la legislación de desarrollo a partir de dichas normas europeas²²⁹.

En íntima relación con la obligación autonómica de implementar el Derecho comunitario se sitúa, como es lógico, la garantía de su cumplimiento. A cuyo propósito también ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional manifestando al hacerlo, en primer lugar, que la garantía del cumplimiento y ejecución de las obligaciones internacionales y del Derecho Comunitario encomendada al Estado por el artículo 93 de la Constitución, requiere dotar al Gobierno de la Nación de los instrumentos necesarios para su adecuado desempeño.

Aunque para el Tribunal Constitucional, en segundo término, tal asignación de potestades no puede tener una incidencia o proyección interna que altere la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas operada por el bloque de la constitucionalidad. Pues, a juicio del Tribunal, aun cuando se localice en el artículo 93 de la Constitución una clara manifestación del monopolio competencial del Estado en orden a garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de Derecho internacional, dicha disposición constitucional no define por sí sola un título competencial autónomo

²²⁸ Según dispone al respecto, además, el art. 189.2 E.A.CAT.: “la Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo”.

²²⁹ Cfr. el artículo 235.2 E.A.AND y el artículo 189.3 E.A.CAT.

estatal, el cual, ineludiblemente, habrá de resultar por conexión con las competencias exteriores del Estado. En definitiva, según el Tribunal Constitucional:

“En cualquier caso, los poderes de control y vigilancia que, para el aseguramiento de la ejecución, deban corresponder al Estado lo que no pueden es afectar a la competencia misma que constitucionalmente deban desarrollar y ejercitar las Comunidades Autónomas, desplazándola o sustituyéndola anticipadamente por el ejercicio de poderes que, en ese caso, no serán ya de control y vigilancia”²³⁰.

3.5.1. La implementación de normas comunitarias con alcance superior al territorio de la Comunidad autónoma.

Alcanzado este punto interesa destacar la importancia del territorio, nacional o autonómico, para el orden competencial definido en el bloque de la constitucionalidad, en general, y la implementación autonómica del Derecho comunitario, en particular. Sobre el significado y alcance del principio de territorialidad ha tenido ocasión de manifestarse el Tribunal Constitucional, indicando al respecto ser dos las tareas que desempeña el territorio en el orden constitucional de competencias, la de límite al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias y la de regla de distribución competencial en determinados ámbitos materiales, en tanto en cuanto consiente deslindar las competencias correspondientes a ésta y al Estado, respectivamente, según el alcance intracomunitario o supracomunitario de las mismas (SSTC 108/1996, 132/1996, 161/1996 y 13/1998).

²³⁰ STC 80/1993, de 8 de marzo F. J. 3.

En relación con la primera de tales funciones desempeñadas por el territorio de cada Comunidad Autónoma ha mostrado el Tribunal una actitud vacilante. Pues, si en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, cuyo objeto era la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías, admitió el posible efecto extraterritorial de las normas autonómicas, no siempre ha obrado después en consecuencia. Así, por ejemplo, en la STC 72/1983, de 29 de julio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del País Vasco 1/1982, de 11 de febrero, sobre cooperativas, declaró inconstitucional su disposición final primera, en virtud de la cual dicha ley pretendía aplicarse a "todas las cooperativas con domicilio en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con independencia de su ámbito territorial de actuación".

Quizá por eso los Estatutos de Autonomía andaluz, balear y valenciano, que, como casi todos los reformados, no desatienden ninguna de las funciones que le toca desempeñar al territorio y tratan de ambas, afirman que las normas dictadas por la Comunidad Autónoma correspondiente tienen eficacia en el suyo y añaden que, a veces, ésta puede extenderse más allá del mismo²³¹. Asunto

²³¹ Así, el artículo 7 E.A.AND., dispone que "las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía tendrán eficacia en su territorio". A este respecto precisa el Estatuto de Autonomía andaluz en su artículo 43.1 que "podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional"; y todavía enuncia algunas competencias de índole extraterritorial en sus artículos 49.3, 50.2 y 64.2.2º. Así, según lo dispuesto en dicho artículo 49.3, "la Comunidad Autónoma emitirá informe en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía y de redes de abastecimiento que superen el territorio de Andalucía o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio". El artículo 50.2 faculta a la Comunidad Autónoma para participar "en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado". Mientras que en virtud del artículo 50.2.2º corresponde a la

este sobre el que vuelve el Estatuto de Autonomía andaluz y del que tratan, por vez primera, los de Aragón y Cataluña, al ocuparse los tres del alcance territorial y efectos de sus respectivas competencias. Los cuales son unánimes en afirmar que el ejercicio de sus respectivas competencias desplegará su eficacia en el territorio de la Comunidad Autónoma e incluso más allá del mismo cuando así lo señale expresamente el Estatuto de Autonomía o lo dispongan las leyes estatales que establezcan la eficacia jurídica extraterritorial de tales disposiciones autonómicas²³². Previsiones que algunos de dichos Estatutos acompañan de otras destinadas a establecer que el Derecho generado por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias exclusivas se aplica en su territorio con preferencia sobre cualquier otro²³³.

Pero, como ha quedado dicho, el territorio es también regla de distribución competencial. Recuérdense si no cuántas veces reserva la Constitución al Estado una competencia exclusiva definida por el dato de encomendársele su ejercicio en todo el territo-

Comunidad Autónoma las competencias de ejecución sobre “ordenación del transporte de mercancías y personas que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el titular de la infraestructura”. Aunque acerca de tales definiciones competenciales estatutarias no debe pasarse por alto que sólo la referida en último lugar, esto es, la contemplada en el artículo 50.2, se aviene a propiciar disposiciones autonómicas de eficacia jurídica extraterritorial. Por su parte, el artículo 10 E.A.I. B. Establece que “las normas, las disposiciones y el Derecho Civil de la Comunidad Autónoma tienen eficacia en su territorio, sin perjuicio de las normas para resolver los conflictos de leyes y de las excepciones que puedan establecerse en cada materia”. Mientras que, según el artículo 7.2 E.A.C.V., “las normas y disposiciones de la Generalitat y las que integran el Derecho Foral Valenciano tendrán eficacia territorial excepto en los casos en los que legalmente sea aplicable el estatuto personal y otras normas de extraterritorialidad”.

²³² Cfr. el artículo 43.1 E.A.AND.; el artículo 70.2 E.A.ARG.; y el artículo 115.1 E.A.CAT.

²³³ Cfr. el artículo 80.2 E.A.ARG.; el artículo 110.2 E.A.CAT.; y el artículo 87.1 E.A.I. B.

rio nacional (transportes, carreteras, ferrocarriles, etc.), sin que eso haya sido óbice para que las Comunidades Autónomas asumieran en sus Estatutos funciones públicas ejercitables sobre ese mismo ámbito competencial, ceñidas a su parte acotable en el territorio autonómico correspondiente.

En ese marco referencial se inscribe la cláusula que encierran los Estatutos de Autonomía andaluz, aragonés y catalán para el supuesto en que el objeto de sus competencias respectivas tenga un alcance territorial superior al del territorio de la Comunidad Autónoma, en cuya virtud ejercerá ésta sus competencias sobre la parte de ese objeto situada sobre su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas²³⁴.

Pues bien, como una versión reforzada de dicha previsión admite tratarse la fórmula contemplada en los Estatutos de Autonomía reformados de Cataluña y de las Islas Baleares, en cuya virtud, tratándose de transponer normas de Derecho Comunitario, referidas a las esferas competenciales exclusivas de tales entes autonómicos y de alcance superior al territorio de la Comunidad Autónoma concernida, deberá ésta ser consultada con carácter previo a la adopción de medidas, precisan ambos Estatutos de Autonomía²³⁵, y añade el catalán que además la Generalidad participará en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, emitirá un informe previo²³⁶.

²³⁴ Cfr. el artículo 43.2 E.A.AND.; el artículo 70.3 EA.ARG.; y el artículo 115.2 E.A.CAT

²³⁵ Para añadir el balear, a renglón seguido, "de acuerdo con los mecanismos internos de coordinación previstos en una ley estatal".

²³⁶ Cfr. el artículo 189E.A.CAT.; y el artículo 109 E.A.I.B.

3.5.2. Desarrollo y ejecución autonómica de “normas básicas europeas”.

El análisis que viene realizándose sobre el desarrollo y la aplicación del Derecho comunitario demanda prestarle atención ahora a ciertas previsiones, idénticas en cuanto a contenidos, que al respecto incluyen únicamente los Estatutos de Autonomía reformados andaluz y catalán, relacionadas con las reservas competenciales que, a favor del Estado, contempla la Constitución al encomendarle la tarea de definir las bases normativas con arreglo a las cuales han de conducirse luego las Comunidades Autónomas al regular –en términos de desarrollo legislativo y ejecución de tales bases- las materias concretas y determinadas que especifica además la norma constitucional.

Pues, en efecto, según se desprende de lo que dispone la Constitución en los números 1, 8, 13, 16, 17, 18, 23, 25, 27 y 30 de su artículo 149.1, al Estado le toca definir “las condiciones básicas”, “las bases”, o adoptar “normas básicas” o la “legislación básica” en los siguientes ámbitos materiales: garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, obligaciones contractuales, ordenación del crédito, banca y seguros, planificación general de la actividad económica, sanidad, Seguridad Social, régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, régimen minero y energético, régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social y desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

Tales son las disposiciones constitucionales a que indirectamente apela la cláusula de los Estatutos de Autonomía andaluz y

catalán en cuya virtud cuando la Unión Europea adopte una norma que sustituya a la normativa básica del Estado, la Comunidad Autónoma puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas²³⁷. De modo que debe procederse al examen de la previsión estatutaria referida teniendo presente en todo momento los contenidos de dichos enunciados constitucionales.

Aunque, para efectuar como es debido ese análisis conviene tener presente, además, con qué competencias cuenta la Unión Europea. Bien es verdad que su Tratado no menciona ninguna de ellas²³⁸, todo indica que por expreso deseo de sus autores, más preocupados por dejar constancia en el documento de qué función por desempeñar le asignaban -“el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”-, así como los pilares sustentadores de la organización que creaban: “la Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado”, añadía éste. Pero no es menos cierto que el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sí parece tener presente

²³⁷ Cfr. el artículo 235 E.A.AND.; y el artículo 189 E.A.CAT.

²³⁸ El cual sí ofrece, en su artículo 2, la relación detallada de los objetivos a perseguir por la Unión que más atrás, al tratar de la adhesión manifestada por casi todos los Estatutos de Autonomía reformados a los valores de la Unión Europea, se ha tenido ocasión de exponer. Si bien, el Tratado de la Unión Europea apela a las competencias de la Comunidad Europea en sus artículos 27.A.1, 29 y 40.1, e invoca éstas y las competencias de la Unión Europea en su Título VII, cuya rúbrica, “disposiciones sobre una cooperación reforzada”, anuncia con claridad su contenido. Allí, dispone su artículo 43.d) que “los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada podrán hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en el presente Tratado y en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, siempre que esa cooperación permanezca dentro de los límites de las competencias de la Unión o de la Comunidad y no se refiera a los ámbitos que sean competencia exclusiva de la Comunidad”.

la cuestión relativa a sus competencias, al menos esa impresión transmite lo enunciado en sus artículos 2 y 3. Según el primero de ellos:

“La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.”²³⁹”

Súmesele a eso que en virtud de lo dispuesto en su artículo 3, “para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado: a) la prohibición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente; b) una política comercial común; c) un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales; d) medidas relativas a la entrada y circulación de personas, conforme a las disposiciones del título IV; e) una política común en los ámbitos de la agricultura y de la pesca; f) una política común en el ámbito de los transportes; g) un régimen que garantice que la competencia no será

²³⁹ El subrayado es nuestro.

falseada en el mercado interior; h) la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común; i) el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo; j) una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo; k) el fortalecimiento de la cohesión económica y social; l) una política en el ámbito del medio ambiente; m) el fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad; n) el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico; o) el fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas; p) una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud; q) una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros; r) una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo; s) la asociación de los países y territorios de ultramar, a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social; t) una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores; u) medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo". Relación que aún amplía dicho artículo con la siguiente: "en todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad".

Visto el tenor de las competencias que los miembros de la Comunidad Europea le asignan a ésta no debe descartarse su actuación en algún sector de la realidad identificado por la Constitución de 1978 como el sustrato material de las competencias básicas que reserva al Estado. Que de producirse dicho evento, esto es, que ante la adopción por la Unión Europea de una norma con repercusiones en alguno de tales ámbitos materiales reservados a la acción estatal definidora de las bases sobre la materia, el Estado decida

implementarla por medio de otra suya básica, es ante lo que parecen reaccionar los Estatutos de Autonomía reformados de Cataluña y Andalucía, por entender seguramente que, en este caso, cualesquiera bases estatales merman sus competencias respectivas.

A este respecto, quizá no sea ocioso mencionar cuales son los aspectos más sobresalientes de las competencias estatales sobre lo básico. Para lo que se juzga oportuno traer a colación, de la jurisprudencia constitucional referida a este asunto, lo manifestado por el Tribunal Constitucional en su STC 197/1996, de 28 de noviembre. Allí afirmó éste, en primer lugar, que “la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente”. Aunque, no obstante reconocer el Tribunal a las Cortes la facultad de definir lo básico, sostenía corresponderle a él, en caso necesario, la pronunciarse sobre tal definición, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (SSTC 32/81, F.J.6º y 1/82, F.J. 1º), con la finalidad de evitar que al realizar el legislador esa tarea deje sin contenido las competencias autonómicas (SSTC 69/88 y 80/88)”²⁴⁰.

Según añadía, bases o legislación básica es “el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias” (STC 48/88, F.J. 3º). Esto es, “un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional” (STC 147/91), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad -ya que con las bases “se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales” (STC 1/82, F.J. 1º)-, a partir del cual “pueda cada Comunidad Autónoma, en defen-

²⁴⁰ Cfr. STC 197/96, de 28 de noviembre, F. J. 5.

sa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 49/88, F.J. 16)".

En la STC 197/1996, de 28 de noviembre, recordaba el Tribunal, en segundo lugar, haber prestado atención al componente formal de lo básico, cuya finalidad es la de excluir que el Estado pueda imponer como norma básica, cualquier clase de disposición, al margen de su rango, legal o reglamentario, y de su estructura (SSTC 80/88 y 227/88). Según lo evidenciaba su temprana formulación al respecto, en cuya virtud, dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley (STC 1/82, F.J. 1º).

La justificación de esta exigencia de Ley formal estriba, añadía, en que solo mediante la misma puede alcanzarse "una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas". De modo que "la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica" (STC 69/88, F.J. 5º. Reiterada, entre otras, en las SSTC 80/88, 13/89 y 179/92). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases (STC 132/89).

Reconocía el Tribunal, sin embargo, haber admitido que tal exigencia no es absoluta y que, excepcionalmente, pueden considerarse básicas algunas regulaciones carentes de rango legislativo e incluso ciertos de ejecución necesarios, como complementos por

la naturaleza de las cosas, para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [STC 48/98, F.J. 3º c). Asimismo, SSTC 69/88, 80/88, 132/92 y 179/92]. Excepcionalidad que para el Tribunal venía impuesta por una situación de transición, que demandaba adecuar la legislación preconstitucional a la nueva realidad constitucional. Pero que transcurridos dieciséis años de vigencia de la Constitución –no se olvide que se viene aludiendo a datos extraídos de la STC 197/96, de 28 de noviembre-, resultaba un sinsentido seguir admitiendo la posibilidad de que el Gobierno o la Administración fijasen las bases y que pudieran retener competencias ejecutivas que, en principio, corresponden a las Comunidades Autónomas. “De suerte que una vez superada la etapa inicial del sistema de distribución de competencias el concepto material de norma básica, sin perder su sentido y relevancia, se debe integrar con el reseñado componente formal que, presente en la jurisprudencia constitucional antes citada, ha de adquirir una mayor trascendencia como garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas. Sólo así se alcanzará una clara y segura delimitación de tales competencias a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.)”.

De tales manifestaciones jurisprudenciales se desprende con toda claridad que las bases adoptadas por el Estado en una determinada materia devienen el límite a la acción de su desarrollo por las Comunidades Autónomas. Por eso, los Estatutos de Autonomía reformados suelen exigir que el Estado defina las bases mediante normas con rango de Ley²⁴¹, como cautela frente a posibles entendi-

²⁴¹ Cfr. el artículo 42.2.º E.A.AND.; el artículo 75 E.A.ARG.; el artículo 71 E.A.C. y L.; y el artículo 111 E.A.CAT.

mientos de lo básico tan generosos que estimando posible su definición mediante reglamentos o meros actos de ejecución vacíen de contenido las competencias compartidas de las Comunidades Autónomas. De ahí también que alguno de tales Estatutos añada que en el ejercicio de esas competencias compartidas, sea como fuere, le es dado a su Comunidad Autónoma establecer políticas propias²⁴².

Previsión esta última que aquí se juzga llamada a complementar las cautelas estatutarias catalana y andaluza motivadoras de esta breve digresión sobre lo básico, y en cuya virtud, recuérdese, cuando las normas de la Unión Europea sustituyan a las básicas del Estado, la Comunidad Autónoma puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de aquellas. Pues se adivina difícil de probar que una norma europea no deja espacio a su implementación estatal mediante una ley de bases, y, consiguientemente con ello, la pretensión autonómica de desarrollar directamente aquella disposición comunitaria. De modo que incluso si la Ley estatal, en vez de exhibir un contenido equivalente al de un común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del Bloque de la Constitucionalidad, como se espera de ella, muestra un tratamiento pormenorizado de su objeto, siempre podrá esgrimir la Comunidad Autónoma catalana o andaluza esa otra cláusula en virtud de la cual siempre le es dado establecer políticas propias.

3.6. El control autonómico de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La subsidiariedad es mencionada en el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea concatenadamente a la idea de profun-

²⁴² Cfr. el artículo 42.2.2º E.A.AND.; el artículo 75 E.A.ARG.; y el artículo 111 E.A.CAT.

dizar en una suerte de integración europea en donde la toma de decisiones sea lo más próxima posible a los ciudadanos²⁴³. Asunto este sobre el que vuelve el Tratado en su parte dispositiva, concretamente en el artículo 2, al tratar de los objetivos de la Unión, para añadir que “los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”. Remisión que obliga a consultar la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, cuyo artículo 5, efectivamente, dispone:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

El amplio abanico de posibilidades de intervención que abría dicho principio a la Unión Europea movió, seguramente,

²⁴³ En efecto, según consta en dicho Preámbulo: “RESUELTOS a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad”.

a que el Consejo Europeo, reunido en Edimburgo en diciembre de 1992, acordase definir algunas normas para su aplicación. Las cuales fueron luego recogidas en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de obligada consulta para aprehender el significado y alcance de dichos principios.

Pues bien, a la vista de cuanto afirma el Tratado, particularmente en el artículo transcrito, sobre la subsidiariedad, así como sobre este mismo asunto su mencionado Protocolo, cabe sostener que dicho principio persigue, en los ámbitos ajenos a la competencia exclusiva de la Comunidad Europea, que las decisiones sobre sus políticas y las de la Unión se adopten tan próximamente al ciudadano como lo permita la exigencia de su efectividad respectiva. Pues, de acuerdo con dicho principio aquella proximidad dejará paso a la intervención de la Unión cuando se estime más eficaz que la nacional, la regional o la local²⁴⁴. Como tampoco es dudoso que la subsidiariedad es “un concepto dinámico y debe aplicarse a tenor de los objetivos que señala el Tratado. Permite que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada”²⁴⁵.

²⁴⁴ Para que la actuación comunitaria esté justificada, es preciso que los objetivos comunitarios perseguidos mediante la acción de que se trate “no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros en el marco de su sistema constitucional nacional y, por consiguiente, pueden lograrse mejor mediante una actuación de la Comunidad”. Cfr. el núm. 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Ámsterdam.

²⁴⁵ Cfr. el núm. 3 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Ámsterdam.

En cuanto al principio de proporcionalidad opera como complemento del anterior. A la proporcionalidad se refiere el citado Protocolo al Tratado de Ámsterdam para señalar a su respecto, entre otras cosas, que “ninguna acción de la Comunidad Autónoma excederá de lo de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado”²⁴⁶. De modo que cuando para alcanzar cualquiera de ellos cuente la Unión con varios instrumentos igualmente eficaces al efecto debe seleccionar el más generoso con la libertad del Estado miembro y aún de los particulares.

De las Comunidades Europeas del carbón, del acero y de la energía atómica, por una parte, a la Unión Europea, por otro, media un largo trecho, recorrido no sin consecuencias para las atribuciones asignadas respectivamente a unos y otros entes, pues no es dudoso que los más modernos han concluido por adquirir más competencias que sus predecesores, a costa de sus socios, claro está, cuyo interés manifiesto por la integración europea ha discurredo en paralelo a la preocupación por su propio futuro. No tanto porque contemplen la eventualidad, más que remota, de propiciar con ese esfuerzo integrador su disolución como Estados, cuanto porque atienden a la experiencia de ver cómo merma su capacidad decisoria respectiva a medida que coronan con éxito una cota de integración más alta.

Por eso, al objeto de conservar sus facultades han creado instrumentos en virtud de los cuales poder adherirse o rechazar decisiones adoptadas por la Unión. Esto es, lo que, siguiendo a otros autores, denomina Rodríguez-Izquierdo cortafuegos. No sin añadir que por su distinta condición admiten clasificarse en dos categorías: especiales, porque concretan hasta donde pueden

²⁴⁶ Cfr. el núm. 1 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Ámsterdam

ejercerse competencias concretas atribuidas a la Unión; y el cortafuego general por excelencia que es el principio de subsidiariedad²⁴⁷.

No se pase por alto, sin embargo, que el principio de subsidiariedad no sólo puede representar una salvaguarda para la soberanía de los Estados miembros de la Comunidad y de la Unión Europea, sino también, en lo que importa aquí, para la autonomía lograda en el ámbito estatal por las Comunidades Autónomas. Así lo evidencia la actitud de recelo con que miran al creciente número de potestades asignadas a la Unión por sus miembros.

En efecto, la visión que ofrecen de Europa los Estatutos de Autonomía reformados no concluye en sus manifestaciones expresivas de pertenecer las Comunidades Autónomas concerni-

²⁴⁷ "Si el salto del mercado común al mercado interior, como tarea-fin de la CEE marcada en el Acta Única Europea, ya motivó una ampliación competencial considerable, las diversas apuestas del tratado de Maastricht significaban, a todas vistas, una mucho mayor (...). Por si fuera poco, se crea una cuarta organización que en cierto sentido pasa a ser la primera. Que se llama Unión, ya no comunidad. Que engloba a las Comunidades, pero que no es lo mismo que ellas (...). Pues bien, Al mismo tiempo que se da esta dinámica incrementalista, en el diseño de la nueva Unión (...), se da un movimiento paralelo que llamaremos de contención. La consigna es que el avance de la integración no se traduzca en una muerte, por absorción, de sus protagonistas principales: los Estados miembros. De camino, las demandas de contención recogen las pretensiones de algunos entes subestatales. En concreto los Länder alemanes, que no están dispuestos a que la adhesión a la Europa de la Unión signifique la callada desaparición de la autonomía que les reconoce la Constitución federal. Siguiendo tal voluntad, el Tratado de la Unión Europea establece lo que Lenaerts y Van Ypersele designan tan gráficamente como garde-fous. Cortafuegos. Y de dos clases. Cortafuegos especiales, que delimitan hasta donde pueden ser ejercidas las concretas competencias atribuidas y que figuran como limitaciones específicas en cada uno de los artículos que las describen. Cortafuegos general, y por excelencia, el principio de subsidiariedad". Cfr. Rodríguez-Izquierdo Serrano, Miryam. Posibilidades constitucionales del principio de subsidiariedad. Granada, 2008, pp. 54 a 56.

das a las materializaciones o personificaciones de aquella representadas por la Unión Europea o la Comunidad Europea. Dichas normas estatutarias expresan además cierta desconfianza ante la acción política de esas instituciones. La misma, cabe añadir, que muestran hacia ella sus Estados miembros, incluida España, naturalmente.

No en balde, dichos Estatutos de Autonomía son unánimes en afirmar que la Comunidad Autónoma correspondiente participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contemplados en el Derecho de la Unión Europea²⁴⁸. Los de Aragón y Castilla y León y Cataluña añaden acerca de dicha participación que se producirá cuando las propuestas normativas europeas afecten a competencias de la Comunidad Autónoma²⁴⁹. Por otra parte precisan el andaluz, el aragonés, el castellano-leonés, el catalán, el balear, que será el Parlamento autonómico respectivo el órgano encargado de participar en tales procesos²⁵⁰. Mostrándose en este punto el Estatuto de Autonomía para Andalucía más locuaz que los demás al especificar, en su artículo 237, qué tipo de intervención se espera del Parlamento andaluz:

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

²⁴⁸ Cfr. el artículo 237 E.A.AND.; el artículo 93 E.A.Arg.; el artículo 62 E.A.C. y L.; el artículo 188 E.A.CAT.; el 112 E.A.I.B.; y el artículo 61.3.a) E.A.C.V.

²⁴⁹ Cfr. el artículo 93 E.A.Arg.; el artículo 62 E.A.C. y L.; y el artículo 188 E.A.CAT.

²⁵⁰ Cfr. el artículo 237 E.A.AND.; el artículo 93 E.A.Arg.; el artículo 62 E.A.C. y L.; el artículo 188 E.A.CAT.; y el 112 E.A.I.B.

3.7. Transferencias, asignaciones e ingresos procedentes de la Unión Europea.

Desde luego que el protagonismo adquirido por la Unión Europea en los Estatutos de Autonomía reformados responde a la ineludible inserción en ella de las Comunidades Autónomas. Como no podía ser de otra forma considerando la pertenencia de España a la institución. El tiempo transcurrido desde 1986, cuando se produjo su ingreso en la misma, ha permitido a los entes autonómicos experimentar la variada gama de consecuencias que para ellos se derivan de las políticas comunitarias. Nada tiene de particular, por tanto, que pretendan contribuir a definir las, con la mediación del Estado o autónomamente, como lo expresa paradigmáticamente su propósito de abrir oficinas en Bruselas para la defensa de sus intereses respectivos. Como tampoco sorprende que, ante su obligación de implementar el Derecho comunitario intenten preservar sus niveles de autogobierno frente a un Estado acaso dispuesto a sustituir la oportuna acción autonómica por una propia vinculada al ejercicio de sus competencias para definir lo básico, o frente a una Unión Europea que, ejerciente del principio de subsidiariedad, percute necesariamente sobre la completud de las esferas competenciales autonómicas.

Pero, por más que las razones señaladas justifiquen de suyo el trato preferente a la Unión Europea de las reformas estatutarias, quizá haya podido influir al respecto también el que las Comunidades Autónomas concernidas cuenten con recibir transferencias, asignaciones, ingresos o recursos de aquel ente, mediante los diversos programas que el mismo ofrece al efecto. Es más, en todas esas normas estatutarias tales efectivos son tratados como recursos integrantes o conformadores de la correspondiente hacienda autonómica²⁵¹.

²⁵¹ Cfr. el artículo 176.2.f) E.A.AND.; el artículo 104.7 E.A.ARG.; el artículo 84.f) E.A.C. y L.; el artículo 202.3.k) E.A.CAT.; el artículo 128 E.A.I.B.; y el artículo 72. J) E.A.C.V.

Tal es, sin duda, el extremo más importante del tratamiento que dedican los Estatutos de Autonomía analizados a los ingresos procedentes de la Unión Europea. Pero no el único. Algunos, el andaluz, el aragonés y el catalán en concreto, en el contexto de la regulación que incluyen sobre la actividad de fomento a desarrollar por las correspondientes Comunidades Autónomas, en los respectivos ámbitos materiales de sus competencias, se ocupan con todo detalle de las subvenciones territorializables²⁵² procedentes de la Unión Europea. En efecto, los tres Estatutos de Autonomía se sirven de una misma fórmula para especificar acerca de tales subvenciones que cuando conciernan a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma le incumbe a ésta precisar los objetivos a que se destinen, regular las condiciones de su otorgamiento y gestionar su tramitación y concesión; que cuando las interesadas sean sus competencias compartidas, también precisará la Comunidad Autónoma los objetivos de tales subvenciones, completará las condiciones de su otorgamiento y asumirá la gestión de su tramitación y concesión; que cuando importen a las competencias ejecutivas corresponderá a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones territorializables, incluidas su tramitación y concesión; como asimismo que la Comunidad Autónoma participa en la determinación del carácter territorializable de las subvenciones europeas y también en su gestión y tramitación²⁵³.

²⁵² Siguiendo el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias resultante de la Ronda de Uruguay de 1994, que introdujo algunas variaciones con respecto a su predecesor de la Ronda de Tokyo de 1979, quizá deba entenderse por subvención territorializable las transferencias directas de fondos europeos a una región concreta que se considere desfavorecida sobre la base de criterios imparciales y objetivos. Cfr. Gustavo E. Luengo Hernández de Madrid, "El concepto de subvención en la OMC: comparación con el sistema europeo de ayudas a raíz del caso de las empresas de venta en el extranjero", 1 Revista Electrónica De Estudios Internacionales (2000). <http://www.reei.org/reei1/Luengo.reei.PDF>.

²⁵³ Cfr. el artículo 45 E.A.AND.; el artículo 79 E.A.ARG.; y el artículo 114.1 y 2 E.A.CAT.

Además, todos los Estatutos de Autonomía reformados que dotan a la Comunidad Autónoma de una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, le encomiendan la tarea de negociar la participación autonómica en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos, así como la de garantizar el equilibrio del sistema financiero que establezca el Estatuto de Autonomía correspondiente cuando pueda verse alterado por normas europeas²⁵⁴. Nada tiene de sorprendente a la vista de todo ello que los Estatutos de Autonomía andaluz, catalán, balear y valenciano habiliten a sus Comunidades Autónomas para gestionar los fondos europeos²⁵⁵.

²⁵⁴ En este sentido se pronuncian los artículos 184.4.c) y 184.5 E.A.AND. y los artículos 210.2.d) y 210.3 E.A.CAT. En cambio, a este propósito dispone artículo 109.2.c) E.A.ARG. que compete a Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, "negociar el porcentaje de participación de Aragón en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos". Mientras que según el artículo 126.2.g) E.A.I.B. que le corresponde a la Comisión Mixta de Economía y Hacienda, "negociar el porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en la distribución regional de los fondos estructurales europeos, así como de la asignación de otros recursos de la política regional europea a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears".

²⁵⁵ Así, según dispone el artículo 185 E.A.AND.: "1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía. 2. Los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables". De distinto signo es el dictado del artículo 190 E.A.CAT., en cuya virtud: "Corresponde a la Generalitat la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia en los términos previstos en el artículo 114 y 210". Enunciado este altamente significativo de la relación que guardan en el Estatuto de Autonomía catalán sus tratamientos de los fondos europeos, por cuanto las disposiciones citadas están referidas a las subvenciones territorializables y a la negociación, en el seno de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, del porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los

Aparentemente los Estatutos de Autonomía objeto de análisis se redactaron durante la negociación del Presupuesto de la Unión Europea para el período 2007-2013 o muy poco después de aprobarse. Sea como fuere, no parecen tener en cuenta que éste entró en vigor a comienzos de 2008 y contempla un gasto total de 862.363 millones de euros (el 1,045% de la Renta Nacional Bruta de la Unión). Como consecuencia, señala Juan Carlos Martínez Lázaro que se producirá una reducción de casi el 50% de los fondos que venía recibiendo España de sus socios comunitarios en los últimos siete años, aunque seguirá siendo receptora de los mismos hasta 2013 a pesar de los indicios que apuntaban a la posibilidad de llegar a convertirse en contribuyente²⁵⁶.

Según dicho autor, en esos siete años, España percibirá 32.507 millones de euros de los fondos estructurales y de cohesión, lo que supone más de 4.500 millones de media al año. Casi dos tercios de ellos tendrán como destino las llamadas Regiones Objetivo 1, las que no alcanzan el 75% de la renta media comunitaria: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia. Por su parte, Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla, son las perjudicadas por el efecto estadístico, ya que no superan el 75% de la renta de de la UE-15, pero sí el de la UE-25. Y por último, Castilla-León, Comunidad Valenciana y Canarias han conseguido, gracias al crecimiento

fondos estructurales europeos. Más genérico se muestra en este punto el artículo 115 E.A.I.B.: "Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, excepto aquellos cuyas competencias correspondan al Estado". Mientras que algo singular es el contenido del artículo 51.1.10º E.A.C.V.: , en cuya virtud le corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado de los "fondos europeo y estatal de garantía agraria".

²⁵⁶ Cfr. Juan Carlos Martínez Lázaro, "Menos fondos europeos para España", *le-Communities. Economy Weblog*. http://economy.blogs.ie.edu/archives/2007/01/menos_fondos_eu.php.

que han experimentado en los últimos años, superar el 75% de renta de la UE-15, por lo que los fondos que recibían, se verán reducidos en 2/3²⁵⁷.

La disminución de las ayudas resulta de la conjunción de dos factores. Por un lado, en los últimos años, la economía española ha crecido a tasas superiores a las de sus socios, lo que ha acercado su renta per cápita a la media comunitaria. Mientras en 1986, -año en que España se incorporó a las Comunidades Europeas-, la renta per cápita española apenas alcanzaba el 70% de la media, en 2003 había conseguido superar el 85%. La ampliación a los países del este en 2004, supuso que de golpe subiese hasta el 98% de la media de la UE-25. Es decir, la entrada de países más pobres, elevó por un efecto estadístico, la riqueza relativa de los españoles. Por otra parte, al incorporarse socios con niveles de renta muy bajos, los fondos disponibles se tienen que repartir entre más²⁵⁸.

3.8. Los derechos en la Unión Europea.

En junio de 1999, el Consejo Europeo reunido en Colonia redactó una Carta de Derechos Fundamentales que se proyectó englobadora de los consignados en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del Consejo de Europa, de 1950, de los perceptibles en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, de los atribuidos a los ciudadanos de la Unión, de los derechos económicos y sociales enunciados tanto en la Carta Social Europea, como en la Carta Comunitaria de los derechos sociales y fundamentales de los trabajadores, y de las construcciones ju-

²⁵⁷ Cfr. *Ibíd.*.

²⁵⁸ Cfr. *Ibíd.*

risprudenciales sobre todos ellos debidas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Componen la Carta un Preámbulo y cincuenta y cuatro artículos agrupados en siete capítulos, respectivamente rubricados, dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, ciudadanía, justicia y disposiciones generales, en donde se ocupa el documento de tratar, sucesivamente, sobre la dignidad humana, el derecho a la vida, el derecho a la integridad de la persona, la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado, el derecho a la libertad y a la seguridad, el respeto de la vida privada y familiar, la protección de datos de carácter personal, el derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión y de información, la libertad de reunión y de asociación, la libertad de las artes y de las ciencias, el derecho a la educación, la libertad profesional y derecho a trabajar, la libertad de empresa, el derecho a la propiedad, el derecho de asilo, la protección en caso de devolución, expulsión y extradición, la igualdad ante la ley, la no discriminación, la diversidad cultural, religiosa y lingüística, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos del menor, los derechos de las personas mayores, la integración de las personas discapacitadas, el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, el derecho de negociación y de acción colectiva, el derecho de acceso a los servicios de colocación, la protección en caso de despido injustificado, las condiciones de trabajo justas y equitativas, la prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, la conciliación de la vida familiar y profesional, el derecho a las prestaciones de la seguridad social y a la ayuda social, la protección de la salud, el acceso a los servicios de interés económico general, la protección del medio ambiente, la

protección de los consumidores, el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, El derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, el derecho a una buena administración, el derecho de acceso a los documentos, el derecho de acudir al Defensor del Pueblo, el derecho de petición, la libertad de circulación y de residencia, el derecho a la protección diplomática y consular, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, el derecho a la presunción de inocencia y a la defensa, los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, y el derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito.

De modo que la Carta, aprobada en Niza, en diciembre de 2000, incluye finalmente los derechos fundamentales vigentes hoy día en Europa. Aunque representa un compromiso político tan sólo. Bien es verdad que intentó atribuírsele efecto jurídico obligatorio, incluyéndola en el Proyecto de Tratado constitucional para Europa. Pero al quedar indisolublemente vinculada su suerte, con ello, a la referido Proyecto, dicho propósito no pasó de un desiderátum que ha retomado el Tratado de Lisboa, el cual pretende conferirle a la Carta el mismo valor jurídico que a los Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión²⁵⁹.

Tan pobre es la aportación de la Unión Europea al mundo de los derechos fundamentales. Cualquiera que sea la explicación de la importancia concedida por los Estatutos de Autonomía reformados a la Unión Europea, poco o nada se adelanta buscándola

²⁵⁹ Alguna referencia incluye, son embargo el Tratado de la Unión Europea a los derechos. Pues, en su Preámbulo manifiesta adherirse "a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho", así como a "los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989".

en una hipotética pretensión emuladora de sus políticas sobre los derechos, en general, y los derechos sociales, en particular, que, en cuanto a estos últimos, excepto en lo laboral, son prácticamente inexistentes. Como cabe esperar de una institución que, no se olvide, está presidida en su funcionamiento interno por las reglas de la economía de mercado y de la libre competencia. Las mismas que inspiran los planteamientos neoliberales perceptibles en tantas políticas comunitarias.

En efecto, la política social ha ocupado un lugar secundario entre las desplegadas, desde sus orígenes, por las Comunidades Europeas. El objetivo prioritario para éstas de la integración económica ha dejado dicho asunto, tradicionalmente, en manos de sus miembros, quienes en este terreno comenzaron a desplegar por entonces una intensa actividad, cuyos frutos verificables hoy día en cualquier Estado eclipsan los obtenidos al respecto por la Unión Europea.

Con todo, ya el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, hecho en Roma el 25 de marzo de 1957, muestra preocupación por la mejora de las condiciones de vida y las laborales de los trabajadores²⁶⁰; el empleo, el Derecho del trabajo y las condiciones de trabajo, la formación y el perfeccionamiento profesionales, la seguridad social, la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la higiene del trabajo, el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores²⁶¹; la igualdad de retribución, sin discriminación por razón de sexo²⁶²; las vacaciones retribuidas²⁶³; y la seguridad social de los trabajadores²⁶⁴.

²⁶⁰ Cfr. el artículo 117 de la versión original.

²⁶¹ Cfr. el artículo 118 de la versión original.

²⁶² Cfr. el artículo 119 de la versión original.

²⁶³ Cfr. el artículo 120 de la versión original.

²⁶⁴ Cfr. el artículo 121 de la versión original.

Dicho Tratado creó asimismo el Fondo Social Europeo al objeto de "mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común y contribuir así a la elevación del nivel de vida" y de "fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores"²⁶⁵; de colaborar en el 50% de los gastos destinados por un Estado tanto a garantizar un nuevo empleo productivo a los trabajadores por medio de la reconversión profesional o a indemnizaciones por traslado, como a conceder ayuda a los trabajadores cuyo empleo resultara reducido o interrumpido temporalmente, total o parcialmente²⁶⁶; y de participar en la definición de los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común²⁶⁷.

De la preeminencia adquirida por las políticas sociales desarrolladas por los Estados miembros sobre las desplegadas por la Comunidad Económica Europea, desde el primer momento, es elocuente que el Libro Blanco de 1985 y el Acta Única Europea de 1986 subordinasen las allí contempladas al principio de subsidiaridad consagrado luego en el Tratado de Maastricht. La aprobación, en 1989, de la Carta Social Europea no introdujo ningún cambio en este panorama, dado el carácter no vinculante del documento para los Estados miembros. Tampoco modificaron dicho planteamiento el Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht el 7

²⁶⁵ Cfr. Artículo 123 de la versión original. Dicho órgano, según el artículo 124 de la versión de la versión original, contaría con un Comité en el que estarían presentes las organizaciones sindicales de trabajadores de las asociaciones empresariales.

²⁶⁶ "(...) a consecuencia de la reconversión de la empresa a otras actividades" y con la finalidad de permitirles conservar el mismo nivel de retribución hasta que recuperasen una ocupación plena. Cfr. el artículo 125 de la versión original.

²⁶⁷ Cfr. el artículo 128 de la versión original.

de febrero de 1992²⁶⁸, ni el Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, hecho en Amsterdam, el 2 de octubre de 1997. Aunque forzoso es reconocer que los artículos 117 y 118 de este último profundizaron en las vertientes de la política social hasta entonces atendidas por la Comunidad.

Harto significativo al respecto es el enunciado del primer párrafo de ese artículo 117, según el cual: "La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comu-

²⁶⁸ Aunque para el tipo de política social propio de la Unión Europea significó algún avance el que once de los doce Estados firmantes del Tratado de Maastricht, tras manifestar su voluntad de proseguir en la vía trazada por la Carta Social Europea de 1989, suscribieran el Acuerdo incorporado como Anexo al Protocolo sobre Política Social de dicho Tratado. Toda vez que en su artículo 1 identificaba como objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros "el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones". Para alcanzar esas metas su artículo 2.1 implicaba a los Estados, inmediatamente, y a la Comunidad, subsidiariamente, para que actuasen en los siguientes ámbitos: "la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores; las condiciones de trabajo; la información y la consulta a los trabajadores; la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres"; y "la integración de las personas excluidas del mercado laboral". Como su artículo 2.3 comprometía a la Comunidad tan sólo en relación con la seguridad social y protección social de los trabajadores; la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral; la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión; las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad; y las contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y a la creación de empleo, sin perjuicio de las disposiciones relativas al Fondo Social Europeo.

nitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones". Enunciado éste que la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea reproduce en el párrafo primero de su artículo 136. A eso queda reducida la política social de la Unión Europea, de cuyo Tribunal de Justicia apenas cabe esperar pronunciamientos referidos a tales asuntos.

4. El Consejo de Europa en la reforma estatutaria.

4.1. El marco referencial de su tratamiento: Derechos, deberes, garantías y principios rectores de las políticas públicas.

Pero, así como nada se adelanta buscando aportaciones de la Unión Europea a los derechos fundamentales o a los derechos sociales, otra cosa muy distinta sucede si se acude con ese objeto al Consejo de Europa. En lo que a España se refiere, sin ir más lejos, forzoso es reconocer cuanto ha significado el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como su interpretación por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para la garantía por la jurisdicción ordinaria y la constitucional de los derechos enunciados en la Constitución de 1978.

Bien es verdad que con la ayuda, conviene añadir, de la propia Constitución, de la sabiduría que encierra su artículo 10.2. En cuya virtud, recuérdese, "Las normas relativas a los derechos

fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España". Adviértase que dicho enunciado constitucional cobró plenitud de sentido tras la ratificación por España del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, pues le ha permitido a ésta, huérfana de tradición en la defensa de los derechos fundamentales, asimilar en un tiempo record las construcciones jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y enriquecer de este modo su acervo jurídico con el que comparen tantos Estados de Europa pertrechados de una larga trayectoria en la garantía de los derechos fundamentales, para situarse a su nivel.

Interesaba recordarlo y, en relación con ello, que no todos los Estatutos de Autonomía analizados en estas páginas se ocupan del Consejo de Europa, como también que los interesados por él apenas lo evocan, refiriéndose al mismo del modo ya mencionado, esto es, mediante la invocación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por un lado, y de la Carta Social Europea, por otro. Tal actitud de los Estatutos de Autonomía ahora analizados, conviene añadir, guarda una íntima relación con la mostrada en los tratamientos que dispensan a los derechos de los residentes en la oportuna Comunidad Autónoma. Tan semejantes a los que recibe este extremo en los Estatutos de Autonomía reformados silentes sobre aquella institución que, precisamente por eso, llama la atención el mutismo de estos últimos al respecto. Pues todos los Estatutos de Autonomía en examen, sin excepción, les conceden a esos derechos el tratamiento ciertamente generoso que resulta de dedicarles un Título completo compuesto de un buen número de artículos.

Así, el Estatuto de autonomía andaluz le dedica su Título I, denominado: "Derechos sociales, deberes y políticas públicas"²⁶⁹; el aragonés el Título I, llamado: "Derechos y principios rectores"²⁷⁰; el castellano-leonés su Título I, rotulado "Derechos y principios rectores"²⁷¹; el catalán el Título I, intitulado: "Derechos, deberes y principios rectores"²⁷²; el balear su Título II, nominado: "De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears"²⁷³; y el valenciano su Título II, rubricado: "De los derechos de los valencianos y valencianas"²⁷⁴. Interesaba reflejar los encabezamientos de tales apartados estatutarios con la intención de subrayar lo que de suyo anuncian, esto es, el carácter plural de sus contenidos respectivos, susceptible de comprobarse consultándolos.

A este propósito merece destacarse que los Estatutos de Autonomía considerados incluyen una serie de disposiciones genéricas, introductorias a sus recién referidos apartados, mediante las cuales, en primer lugar, identifican todos como titulares de los derechos a los ciudadanos españoles con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma²⁷⁵. Bien es verdad que el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 12, asigna dicha titularidad a "todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía", pero conviene tener presente que luego vuelve sobre este particular en el artículo 30.2, el cual matiza que la Junta de Andalucía se compromete a establecer "los mecanismos adecuados para

²⁶⁹ Conformado por veintinueve artículos, agrupados en cuatro capítulos.

²⁷⁰ Integrado por veintiún artículos, reunidos en dos capítulos.

²⁷¹ El cual, consta de 13 artículos y cinco capítulos.

²⁷² Constituido por cuarenta artículos aglutinados en cinco capítulos.

²⁷³ Formado por diecisiete artículos.

²⁷⁴ Compuesto por doce artículos.

²⁷⁵ Cfr. El artículo 12 EA.AND.; el artículo 11.2 E.A.ARG.; el artículo 7 y 8 E.A.C Y L. ; el artículo 15 E.A.CAT.; el artículo.13 E.A.I.B. ; y el artículo 8 E.A.C.V.

hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía” los derechos de participación política, en el marco constitucional, “sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea”. De manera análoga el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 11.2, le asigna dicha titularidad a los aragoneses, no obstante lo cual contempla la posibilidad de extenderla “a otras personas”, de acuerdo con lo dispuesto en el propio Estatuto y las leyes. Otro tanto hace el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en cuya virtud los derechos en él atribuidos a los castellano-leoneses pueden extenderse “a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen”. Y también el artículo 15.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña habla de extender los derechos que el Estatuto contempla a los ciudadanos de Cataluña a “otras personas, en los términos que establecen las leyes”.

En algunos de los Estatutos de Autonomía aquí contemplados, dichas disposiciones liminares, en segundo término, incluyen ciertas aclaraciones relativas al significado y alcance atribuible a los derechos que relacionan²⁷⁶; apelan a la dignidad la seguridad y la autonomía de las personas; prohíben su explotación, los malos tratos, la discriminación entre ellas y consignan el derecho al libre desarrollo de la personalidad y de las capacidades humanas²⁷⁷.

²⁷⁶ A los efectos de aclarar que su enunciado no altera el régimen de distribución de competencias, como tampoco crea títulos competenciales nuevos ni modifica los existentes, de un lado; y que ninguna de las disposiciones en donde se integran tales derechos pueda interpretarse, desarrollarse o aplicarse de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España, de otro. Cfr. al respecto el artículo 13 E.A.AND; el artículo 8.3 E.A.C. y L.; y el artículo 13.3 E.A.I.B.

²⁷⁷ Cfr. al respecto los artículos 12.1 E.A.ARG. y 15.2 E.A.CAT.; así como el artículo 14 E.A.AND., más escueto en tanto que limitado a prohibir la discriminación en el

Con todo, tales formulaciones normativas no pasan de ser la porción más pequeña de los contenidos estatutarios en examen. Junto a ellas se sitúan otras más numerosas en su conjunto, dedicadas a tratar en extenso de lo que anuncian sus rúbricas. Pues incluyen sendas largas listas de lo que no dudan en calificar como derechos y deberes, en primer lugar, como principios rectores de las políticas públicas, en segundo término, y como garantías de ambos por último.

4.1.1. Los derechos y deberes enunciados.

En relación con la primera de las categorías estatutarias señaladas, la de los derechos y deberes, interesa significar que sólo el estatuto de Autonomía catalán se ocupa de clasificarlos. En términos ciertamente expresivos, por cierto, respecto a lo ambicioso de su plan sobre los mismos. Designio este que, al ser compartido por las demás normas estatutarias analizadas, en relación con los derechos y deberes contemplados en ellas, anima a emplear algunas categorías taxonómicas de aquel Estatuto de Autonomía para ofrecer con su ayuda, siquiera sea brevemente, una exposición lo más ordenada posible relativa a los contenidos que ahora interesan de todos los reformados.

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña se inspira, efectivamente, el catálogo aquí construido, en los términos que a continuación se exponen, para sistematizar tales derechos y deberes en dos grandes grupos. El primero, acoge a los de "ámbito civil y social" e integraría el derecho de las personas a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender cargas familiares²⁷⁸; el derecho de los

ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes consignados en la norma estatutaria así como en el uso de los servicios que junto, a los derechos, se comprometen a prestar los poderes públicos autonómicos andaluces.

²⁷⁸ Cfr. los artículos 17 E.A.AND., 13.7 E.A.C. y L., 16 E.A.CAT., 16.3 E.A.I.B. y 10.3 E.A.C.V.

menores a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y de su bienestar en el contexto familiar y social²⁷⁹; el derecho a prestaciones públicas y a la integración social de las personas con discapacidad²⁸⁰; el derecho de las personas mayores a la protección y atención integral para la promoción de su autonomía personal, de su envejecimiento activo y de su bienestar social e individual²⁸¹; los derechos de la juventud a participar en el desarrollo político, social, económico y cultural²⁸²; la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los terrenos y, en particular, en el laboral²⁸³; el derecho a la protección social contra la violencia, especialmente frente a la de género²⁸⁴; los derechos de los inmigrantes²⁸⁵; sendos grupos de derechos educativos²⁸⁶, culturales²⁸⁷, sanitarios²⁸⁸, asistenciales²⁸⁹, labora-

²⁷⁹ Cfr. los artículos 18 E.A.AND., 13.6 E.C. y L., 17 E.A.CAT., 16.3 E.A.I.B. y 10.3 E.A.C.V.

²⁸⁰ Cfr. los artículos 24 E.A.AND., 13.8 E.A.C. y L., 24.2 E.A.CAT., 19 E.A.I.B. y 10.3, 13 y 16 E.A.C.V.

²⁸¹ Cfr. los artículos 19 E.A.AND., 13.5 E.A.C. y L., 18 E.A.CAT., 16.3 E.A.I.B. y 10.3 E.C.V.

²⁸² Cfr. los artículos 16.3 E.A.I.B. y 10.3 y 16 E.A.C.V.

²⁸³ Cfr. los artículos 15 y 21.8 E.A.AND., 11.3 y 14.2 E.A.C. y L., 19 E.A.CAT., 16.3 y 17.1 E.A.I.B. y 10.3 E.C.V.

²⁸⁴ Cfr. los artículos 16 E.A.AND., 14.2 E.A.C. y L., 19 E.A.CAT., 16.3 y 22 E.A.I.B. y 10.3 E.C.V.

²⁸⁵ Cfr. los artículos 10.2 E.A.ARG., 16.3 E.A.I.B. y 10.3 E.A.C.V.

²⁸⁶ Cfr. los artículos 21 E.A.AND., 13 E.A.C. y L., 21 E.A.CAT. y 26 E.A.I.B.

²⁸⁷ Incluidos, naturalmente los lingüísticos que mencionan algunos Estatutos de Autonomía. Cfr. en cuanto a los derechos culturales, en general, los artículos 33 E.A.AND, 13 E.A.ARG., 10 E.A.C. y L., 22 E.A.CAT., 16.3 y 18 E.A.I.B. y 9.4 E.A.C.V. y, en lo referente al uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas catalana, balear y valenciana los artículos 30 a 36 E.A.CAT., 14.3 E.A.I.B., y 9.2 E.A.C.V.

²⁸⁸ Cfr. los artículos 22 E.A.AND, 14 E.A.ARG., 13.2 E.A.C. y L., 23 E.A.CAT. y 25 E.A.I.B.

²⁸⁹ Cfr. con carácter general los artículos 23 E.A.AND, 12.2 E.A.ARG., 13.3 E.A.C. y L. y 24 E.A.CAT. Aunque conviene consultar también las disposiciones que, de manera específica, le dedican a las personas dependientes los artículos 24 E.A.AND, 13.7 E.A.C. y L., 16.3, 19 y 22 E.A.I.B. y 10.3 y 13.3 E.A.C.V.

les²⁹⁰, ambientales²⁹¹ y relacionados con el estado de necesidad de las personas²⁹²; el derecho a una vivienda digna²⁹³; el derecho a vivir con dignidad el proceso de muerte²⁹⁴; el derecho a que se respete la orientación sexual y la identidad de género²⁹⁵; el derecho a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación²⁹⁶; y los derechos orientados a la protección de los consumidores y usuarios²⁹⁷. De esta clase, seguramente, son también los derechos que, en relación con el agua, mencionan los Estatutos de Autonomía aragonés y valenciano exclusivamente²⁹⁸.

Por otro lado, cabe considerar de esta clase los deberes de respetar el patrimonio cultural²⁹⁹; de conservar el medio ambiente³⁰⁰; de hacer un uso responsable de los recursos naturales; de colaborar en la conservación del patrimonio natural³⁰¹; de colaborar en las situaciones de catástrofe y emergencia³⁰²; y de contribuir a la educación de los hijos³⁰³. A los cuales debe añadirse en el caso catalán el de conocer con suficiencia, oral

²⁹⁰ Cfr. los artículos 25 E.A.AND, 13.4 E.A.C. y L., 25 E.A.CAT., 16.3 y 27 E.A.I.B. y 10.3 y 11 E.A.C.V.

²⁹¹ Cfr. los artículos 28 E.A.AND, 18 E.A.ARG., 27 E.A.CAT., 23 E.A.I.B. y 17.2 E.A.C.V.

²⁹² Cfr. los artículos 23.2 E.A.AND, 13.9 E.A.C. y L., 24.3 E.A.CAT., 21 E.A.I.B. y 15 E.A.C.V.

²⁹³ Cfr. los artículos 25 E.A.AND, 26 E.A.CAT., 22 E.A.I.B. y 16 E.A.C.V.

²⁹⁴ Cfr. los artículos 20 E.A.AND. y 20 E.A.CAT.

²⁹⁵ Cfr. los artículos 14 y 35 E.A.AND., 14 E.A.C. y L., 17.3 E.A.I.B.

²⁹⁶ Cfr. los artículos 34 E.A.AND, y 29 E.A.I.B.

²⁹⁷ Cfr. los artículos 27 E.A.AND, 17 E.A.ARG., 28 E.A.CAT., E.A.I.B. y 9,5 E.A.C.V.

²⁹⁸ Cfr. los artículos 19 E.A.ARG. y 17 E.A.C.V.

²⁹⁹ Cfr. los artículos 36.1.f E.A.AND., 13.2 E.A.ARG., 15.d E. A.C. y L. y 22.2. E.A.CAT.

³⁰⁰ Cfr. el artículo 36.1.b E.A.AND.

³⁰¹ Cfr. los artículos 36.1.f E.A.AND., 18.1 y 2 E.A.ARG., 15.b E.A.C. y L., y 27.1 y 2 E.A.CAT.

³⁰² Cfr. los artículos 36.1.c E.A.AND., 15.c E.A.C. y L. y 14 E.A.C.V.

³⁰³ Cfr. el artículo 36.1.g E.A.AND

y escrita, el catalán y el castellano al finalizar la enseñanza obligatoria³⁰⁴.

La segunda categoría de derechos y deberes estatutarios atiende a los de “ámbito político y de la Administración” e incluiría a los de participación política³⁰⁵; los de acceso a los servicios públicos, incluidos el de la Administración de la Justicia³⁰⁶; el relativo a la buena administración³⁰⁷; y el de protección de datos personales³⁰⁸. Los deberes de este grupo quedarían prácticamente reducidos a los hacer un uso responsable y solidario de las prestaciones y servicios públicos³⁰⁹; y al de cumplir las obligaciones derivadas de la participación de los ciudadanos en la Administración electoral, respetando lo establecido en el régimen electoral general³¹⁰.

4.1.2. Los principios rectores de las políticas públicas y las garantías de los derechos y de tales principios en los Estatutos de Autonomía reformados.

A las enumeraciones de derechos y deberes recién referidas añaden los Estatutos de Autonomía andaluz, castellano-leonés y

³⁰⁴ Cfr. el artículo 35.2 E.A.CAT.

³⁰⁵ Cfr. los artículos 30 E.A.AND, 15 E.A.ARG., 11 E.A.C. y L., 29 E.A.CAT., 15 E.A.I.B. y 9,5 E.A.C.V.

³⁰⁶ Cfr. los artículos 29 E.A.AND, 16 E.A.ARG., 16.1 E.A.C. y L., 30 E.A.CAT., 14.2 y 14.4 E.A.I.B. y 9.2 y 9.4 E.A.C.V.

³⁰⁷ Cfr. los artículos 31 E.A.AND, 16.2 E.A.ARG., 12 E.A.C. y L., 30 E.A.CAT., 14 E.A.I.B. y 12.2 E.A.C.V.

³⁰⁸ Cfr. los artículos 32 E.A.AND, 16.3 E.A.ARG., 12.d E.A.C. y L., 31 E.A.CAT., y 28 E.A.I.B.

³⁰⁹ Cfr. los artículos 36.1.e E.A.AND, 16 E.A.ARG., y 15.e E.A.C. y L.

³¹⁰ Cfr. el artículo 36.1.d E.A.AND.

catalán³¹¹, como se adelantaba, dos listados más. Componen el primero los denominados en ellos principios rectores de las políticas públicas, todo parece indicar que concebidos como instrumentos para la realización efectiva de los derechos sociales que enuncian³¹². Integran el segundo las fórmulas allí mencionadas para garantizar toda clase de derechos y aun los principios rectores de las políticas públicas. A este propósito y respecto de los derechos, los Estatutos de Autonomía analizados son unánimes en declarar que vinculan a todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares³¹³; que deben interpretarse en el sentido más favorable a su plena efectividad³¹⁴; y que “son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas”³¹⁵. Además

³¹¹ Por otra parte, los Estatutos de Autonomía catalán, balear y valenciano emplazan a sus Parlamentos respectivos a elaborar sendas Cartas de Derechos Sociales que habrán de incluir el conjunto de principios, derechos y directrices informadores de las actuaciones públicas autonómicas en el ámbito de la política social. Por lo que, en el caso de los dos últimos, no debe descartarse un futuro tratamiento en esas Cartas de mecanismos garantistas para tales derechos y los principios de la política social. Cfr. los artículos 37.2 E.A.CAT., 16.2 E.A.I.B. y 10.2 E.A.C.V.

³¹² Así lo expresa claramente el artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que subordina también al desarrollo autonómico de tales principios rectores de las políticas públicas el logro de, los llamados en su artículo 10, “objetivos básicos de la Comunidad Autónoma”. En efecto, según dispone literalmente dicho artículo 37.1: Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores: (...)”.

³¹³ Cfr. los artículos 38 E.A.AND., 17.1 E.A.C. y L., y 37 E.A.CAT.

³¹⁴ Cfr. *Ibíd.*

³¹⁵ Tal es la expresión literal usada por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su artículo 17.1. Según artículo 39 del Estatuto de Autonomía para Andalucía los derechos “podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”. Mientras que conforme a lo dispuesto en el artículo 38.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña los derechos “serán objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña”.

dichos Estatutos de Autonomía asignan papeles protagonistas en la defensa de los derechos a los defensores del pueblo autonómicos respectivos³¹⁶, compartidos, en el caso catalán, con el Consejo de Garantías Estatutarias³¹⁷. En cuanto a los principios también son unánimes en afirmar que informan la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, así como que son exigibles ante la jurisdicción de acuerdo con lo que determinen las normas que los desarrollen³¹⁸.

4.1.3. Excurso sobre la interpretación de tales enunciados estatutarios.

En este contexto se inscriben las alusiones de los Estatutos de Autonomía reformados al Consejo de Europa, concretadas, recuérdese, en sus citas más arriba referidas al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea. Enseguida se volverá sobre este asunto. Antes interesa llamar la atención sobre el extenso repertorio de situaciones jurídicas anudables entre los ciudadanos y las instituciones autonómicas contempladas en dichas normas. Tan completo es el inventario que en él son perceptibles todas las categorías construidas por Jellinek en sus formulaciones sobre el derecho público subjetivo.

Adviértase que en esos Estatutos de Autonomía el individuo es tratado como el titular de una esfera de actuación vedada a la intervención de los poderes públicos, *status libertatis*; facultado para participar en la adopción de decisiones públicas, *status ac-*

³¹⁶ Cfr. los artículos 41 y 128 E.A.AND; 18 E.A.C. y L.; y 78 E.A.CAT.

³¹⁷ Cfr. los artículos 38.1 y 76.2.b E.A.CAT.

³¹⁸ Cfr. los artículos 40.1 E.A.AND; 17.3 E.A.C. y L.; y 39 E.A.CAT.

tivae civitatis; habilitado para reclamar ciertas prestaciones de las instituciones autonómicas, status civitatis; e incluso como sujeto de obligaciones públicas tan sólo, status subjectionis.

Dada su vocación por crear espacios vetados a la intervención de los poderes públicos, se juzgan aquí encuadrables en la primera de las categorías mencionadas el derecho a una muerte digna, el derecho al trabajo, el derecho de acceso a la cultura, el derecho a acceder y a usar las nuevas tecnologías, el derecho a participar en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, y el derecho a la orientación sexual.

Son muchas las consideraciones que, como ha quedado dicho, los Estatutos de Autonomía analizados dedican a los derechos de prestación y aún más las ideas que sugiere su lectura. Tantas resultan ser aquellas y se antojan éstas que si, por un lado, nada se adelantaría trayendo de nuevo a colación las largas listas de derechos incluidas en dichos Estatutos de Autonomía, rebasaría, por otro, el objeto de estas páginas ocuparse de unas y otras con el detenimiento debido.

En cuanto a los derechos de participación política que contemplan los Estatutos de Autonomía en examen interesa traer a colación que, además de enunciar, todos, los derechos constitucionales de sufragio activo y pasivo, algunos facultan a los ciudadanos para promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento autonómico correspondiente; para participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas; para promover la convocatoria de consultas populares autonómicas y locales; y para formular peticiones individuales y colectivas por escrito. Cuando no hablan de establecer, dentro del marco constitucional, los mecanismos adecuados para hacer extensivos a los ciudadanos de Estados miembros de la Unión

Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos mencionados, sin perjuicio de los derechos de participación que garantiza a los primeros el ordenamiento de la Unión Europea.

Interesaba significar este posible entendimiento de los derechos estatutarios para excluirlo, vista la oposición que ha encontrado en el Tribunal Constitucional:

“Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto en el artículo 147.2.d) C.E. los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada

(...)

En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de la atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya³¹⁹”.

³¹⁹ Cfr. STC 147/2007, de 12 de diciembre FJ 15.

Tal es el criterio jurisprudencial de acuerdo con el que se ha de dilucidar la cuestión atinente a la efectividad de los derechos estatutarios aquí considerados, incluidos, claro está, los derechos sociales, objeto de estas páginas. Los más destacados quizá de todos los que incluyen los Estatutos de Autonomía en examen, por cierto, considerando que, con la única salvedad del aragonés, los demás reformados utilizan el término "sociales" para adjetivar, precisamente, al mayor número de cuantos enuncian³²⁰. Con la particularidad de apelar tales Estatutos de Autonomía, con ocasión de su tratamiento, al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea.

4.2. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Aportación de su Tribunal a la tutela de los derechos sociales.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³²¹ versa sobre los derechos clásicos de libertad. Desbordaría con mucho el propósito que persiguen estas líneas tratar con el debido detenimiento de si el derecho a un proceso equitativo, consignado en su artículo 6, o el derecho a un recurso efectivo, de su artículo 13, tienen, aisladamente considerados o en su conjunto, una vertiente prestacional, visto el asunto desde la perspectiva que proporciona la concepción de la Administración de Justicia como servicio público. Otro tanto cabe decir del derecho a la instrucción que

³²⁰ El andaluz en la rúbrica de su Título I, el castellano-leonés en la de su artículo 13, el catalán en la del Capítulo I de su Título I, el balear en la de su artículo 16 y el valenciano en sus artículos 10.1, 10.2, 10.4, 11 y 13.1.

³²¹ Hecho en Roma en 4 de noviembre de 1950.

expresa el artículo 2 del Protocolo núm. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³²².

Por otra parte, difícilmente admite estimarse de naturaleza social el derecho al respeto a la vida privada y familiar. Desde luego que no concibieron así a la intimidad Samuel D. Warren y Louis Brandeis en su famoso artículo "The Right for Privacy" ni tampoco le asignó esa consideración el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hasta la Sentencia dictada en el caso López Ostra contra España.

En esencia, la familia López Ostra residía en Lorca. Allí se instaló una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos, construida con una subvención pública, que despedía gases, humos y malos olores insalubres para la familia. El Ayuntamiento ordenó el cese del tratamiento de residuos sólidos, pero permitió que continuase el de aguas residuales sin solucionar, por eso, dichos problemas de salud. La familia instó la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, invocando, sin éxito ante la Audiencia Territorial de Murcia, una injerencia ilegítima en su domicilio contraria al goce o disfrute pacífico del mismo, una violación de su derecho a elegir libremente su domicilio y atentados a su integridad física y moral, su libertad y su seguridad (artículos 15, 17.1, 18.2, y 19 de la Constitución). El Tribunal Supremo desestimó un recurso de apelación interpuesto contra la resolución de la Audiencia y el Tribunal Constitucional, a su vez, declaró inadmisibile el recurso de amparo que interpuso, por considerarlo manifiestamente infundado. Con toda lógica, cabe añadir, pues, en puridad, lo reclamado no era subsumible en el contenido esencial de ninguno de los derechos mencionados.

³²² Hecho en París, el 20 de marzo de 1952

El caso es que la familia López Ostra recurrió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando una violación del artículo 8 del Convenio. El cual constató que “las emanaciones de sulfuro de hidrógeno procedentes de la planta sobrepasaban el límite autorizado”, de modo que “podían generar un peligro para la salud de los habitantes de las viviendas próximas y, por último, que podía haber un vínculo de causalidad entre dichas emanaciones y las afecciones que sufría la hija de la demandante”. También manifestó el Tribunal que, sin ser responsables de las emanaciones en cuestión las autoridades españolas, en principio, el Ayuntamiento de Lorca permitió la instalación de la planta en unos terrenos que le pertenecían y el Estado concedió una subvención para su construcción y que aun cuando aquél resolvió cerrar parcialmente las instalaciones, sus miembros no podían ignorar que los problemas medioambientales persistieron después de esa medida. Aunque, según precisó el Tribunal, no era importante determinar si el Ayuntamiento había cumplido con lo exigido por el derecho interno, sino dilucidar si “las autoridades nacionales adoptaron las medidas necesarias para proteger el derecho de la demandante al respeto de su domicilio así como al de su vida privada y familiar garantizados por el artículo 8”. En tal sentido, tras afirmar que el Estado demandado no supo mantener “un justo equilibrio entre el interés del bienestar económico de la ciudad de Lorca -el de disponer de una planta depuradora- y el disfrute efectivo por la demandante del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar”, que concluyó declarando que se había producido una “violación del artículo 8”.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos tuvo la oportunidad de revalidar esta construcción en su Sentencia resolutoria del caso Moreno Gómez contra España, quien denunció ante aquél padecer los ruidos nocturnos procedentes de bares, pubs y discotecas instalados, con autorización municipal, cerca su domicilio en Valencia. Resolución de la que sólo interesa recordar, los siguientes asertos del tribunal:

“El artículo 8 del Convenio protege el derecho del individuo al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y su correspondencia. El domicilio es normalmente el lugar, el espacio físicamente determinado en donde se desarrolla la vida privada y familiar. El individuo tiene derecho al respeto de su domicilio, concebido no sólo como el derecho a un simple espacio físico, sino también como el derecho a disfrutar en toda tranquilidad de dicho espacio.

Las vulneraciones del derecho de respeto al domicilio no son solamente las de índole material o corporal, tales como la entrada en el domicilio de una persona no autorizada, sino también las agresiones inmateriales o incorpóreas, como ruidos, emisiones, olores u otras injerencias. Si las agresiones son graves pueden privar a una persona de su derecho al respeto del domicilio porque le impiden gozar del mismo (ver *Hatton y otros c. Reino Unido*, anteriormente citado § 96)“.

Se traen a colación tales Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por estimarse aquí que, so pretexto de protegerse el domicilio, se está tutelando en realidad, por conexión con el mismo, el derecho al medio ambiente, no contemplado en el Convenio. Concebido este último como el bienestar personal que no admite injerencias o intromisiones de terceros no lesivas para la salud ni para ningún bien jurídico reconocible como parte integrante del contenido normal atribuible a otro derecho cualquiera, con independencia de su naturaleza. Aunque no lo ha reconocido así el Tribunal Constitucional español no obstante haber aceptado dicha construcción jurisprudencial. Como lo evidencia, por ejemplo, la STC 119/2001, de 24 de mayo³²³, en donde su adhesión a las consideraciones vertidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia recaída en el caso *López Ostra* entre otras,

³²³ Cfr. en el mismo sentido la STC 16/2004, de 23 de febrero.

no le impidió precisar que había de soslayarse “toda referencia a la hipotética vulneración de aquellos preceptos citados que no figuran entre los comprendidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución, cuales son los arts. 9, 10, 33.3, 39.1, 43, 45 y 47 CE”³²⁴.

En el mismo sentido, algo más avanzada la Sentencia, puntualizó cómo en el recurso amparo al que ponía término se planteaba “exclusivamente si el nivel de ruidos padecidos por la demandante en su domicilio reviste entidad suficiente para entender que se han vulnerado los derechos fundamentales antes citados. Deben quedar en consecuencia al margen las alusiones efectuadas tanto por la propia demandante como por el Ministerio Fiscal en torno a la degradación del medio ambiente circundante, cuestión reconducible, en su caso, a la esfera propia del art. 45 CE. Dicho de otro modo, debemos dilucidar si han tenido lugar las específicas infracciones constitucionales aquí planteadas por la recurrente y no hemos de pronunciarnos acerca de la calidad de vida existente en el entorno urbano de su vivienda”³²⁵.

Se renuncia aquí a dilucidar si esta aparente justiciabilidad de un derecho de tercera generación como es el derecho al medio ambiente, vinculándolo a otro clásico de libertad, la inviolabilidad del domicilio o la intimidad, admitiría hacerse extensiva a otros casos. Quede para mejor ocasión, por tanto, el análisis de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos SIHIL c. Eslovenia, de 28 de junio de 2007, COLAK y otros c. Alemania, de 4 de diciembre de 2007 y TARAVIEVA c. Rusia, en las se apela a salud; RIVIER c. Francia, de 11 de julio de 2006, en la que se hace lo propio con la salud de los detenidos; KONTROVA c. Eslovaquia, de

³²⁴ Cfr. FJ 4.

³²⁵ Cfr. FJ 4.

31 de mayo de 2007, que habla de menores; así como VINCENT c. Francia, de 24 de octubre de 2006 y SCOPPOLA c. Francia, de 10 de junio de 2008, referidas a la detención de minusválidos.

4.3. La Carta Social Europea. Contribución del Comité Europeo de Derechos Sociales a la defensa de los mismos.

En otro orden de cosas, no es dudoso que los contenidos de la Carta Social Europea responden a la naturaleza que anuncia su propia denominación. Pues no calificar sino de sociales los derechos al trabajo para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo; a unas condiciones de trabajo equitativas; a la seguridad e higiene en el trabajo; a una remuneración equitativa; a formar sindicatos; de negociación colectiva; a la protección de los niños y adolescentes; a la protección de las trabajadoras; a la orientación profesional; a la formación profesional; a la protección de la salud; a la Seguridad Social; a la asistencia social y médica; a los beneficios de los servicios sociales; de los minusválidos a la autonomía; a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad; de la familia a una protección social, jurídica y económica; de las madres y los niños a una protección social y económica; a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de otras partes contratantes; de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y a asistencia; a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminación por razón del sexo; a la información y a la consulta; a participar en la determinación y en la mejora de las condiciones de trabajo y del entorno de trabajo; de las personas de edad avanzada a protección social; a la protección en caso de despido; de los trabajadores a la tutela de sus créditos en caso de insolvencia de su empleador; a la dignidad en el trabajo; de los trabajadores con responsabilidades familiares a la igualdad oportunidades y de trato; de los representantes de los

trabajadores a protección en la empresa; a la información y consulta en los procedimientos de despido colectivo; a la protección contra la pobreza y la exclusión social; y a la vivienda.

Tampoco es cuestionable la relevante tarea que en la tutela de tales de tales derechos ha desarrollado la "jurisprudencia" del Comité Europeo de Derechos Sociales³²⁶, particularmente la generada en respuesta a las reclamaciones de carácter colectivo³²⁷. Harto interesante al respecto es la respuesta que obtuvo del Comité Europeo de Derechos Sociales la reclamación efectuada por el Comité Internacional de Juristas contra Portugal³²⁸. Según afirmaba el reclamante "a pesar de las disposiciones legislativas adoptadas y las medidas tomadas por Portugal para prohibir el trabajo infantil y asegurar el respeto de dicha disposición, un gran número de niños menores de 15 años continúan trabajando ilegalmente en numerosos sectores de la economía, especialmente en el norte del país". En su decisión de fondo al respecto, de 9 de septiembre de 1999, el Comité Europeo de Derechos Sociales constató que efectivamente así era, que esos menores estaban trabajando en Portugal, en condiciones que superaban las susceptibles de considerarse compatibles con la salud de los niños o su escolaridad. De

³²⁶ Sin embargo, conviene matizar que, en puridad, con el término jurisprudencia no se apela a resoluciones judiciales emanadas de órganos jurisdiccionales, pues el mecanismo de control de la Carta no contempla ningún órgano de esta naturaleza en sentido estricto. Cfr. Luis Jimena Quesada: *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p. 52.

³²⁷ Hasta finales de 2005 el Comité Europeo de Derechos Sociales se ha pronunciado sobre treinta y dos reclamaciones de esta clase, rechazando sólo tres por inadmisibles. De las veintinueve restantes ha resuelto veinticuatro, en quince de las cuales ha concluido estimando la vulneración de las disposiciones de la Carta Social Europea y en nueve desestimándola. Cfr. *Ibíd.*, pp. 55 y 56.

³²⁸ Reclamación núm. 1/1998. Se ha consultado la traducción española que de la decisión de fondo ofrece Luis Jimena Quesada en *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales*. Cit., pp. 81 a 94.

modo que, aun reconociendo el esfuerzo del Gobierno portugués para evitarlo, concluyó declarando que la situación en Portugal no era conforme con el artículo 7, apdo. 1.

Tales planteamientos fueron revalidados por el Comité Europeo de Derechos Sociales en los casos Autismo Europa contra Francia y Centro de Derechos para los Gitanos Europeos contra Grecia. En el primero³²⁹ denunciada Autismo Europa que la atención prestada a la educación de los niños y adultos autistas por la legislación francesa era insuficiente, en razón de carencias identificables –tanto cuantitativas como cualitativas–, y ello tanto en el sistema educativo ordinario como en el de la enseñanza especial, de modo que vulneraba lo dispuesto en los artículos 15.1 y 17.1 de la Carta revisada. Ante eso y luego de referirse al significado y alcance del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos³³⁰, recordó el Comité Europeo de Derechos Sociales lo esencial de sus consideraciones vertidas en el caso Comité Internacional de Juristas contra Portu-

³²⁹ Reclamación núm. 13/2002. Se ha consultado la traducción española que de la decisión de fondo ofrece Luis Jimena Quesada en *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales*. Cit., pp. 210 a 230.

³³⁰ Recordaba al respecto que “el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido ocasión de subrayar en su interpretación del artículo 14 que el principio de igualdad en él consagrado implica asegurar un mismo tratamiento a personas que se encuentren en la misma situación, y tratar de manera diferente a personas que se hallen en situación diferente [caso Thlimmenos contra Grecia, n° 34369/97, CEDH 2000-IV, § 44]. En particular, se declara en dicha sentencia: “El derecho a gozar de los derechos reconocidos en el Convenio sin ser sometido a discriminación queda transgredido igualmente cuando los Estados, sin justificación objetiva y razonable, no aplican un tratamiento diferente a personas que se encuentren en situaciones diferentes”.

gal³³¹, y añadió que en lo atinente a los niños y adultos autistas, en detrimento de un debate nacional que se remontaba a más de veinte años sobre la importancia del grupo afectado y las estrategias pertinentes para hacerse cargo de él, Francia no había “experimentado avances suficientes, ni siquiera tras la promulgación de la ley de 30 de junio de 1975 relativa a la orientación de las personas con discapacidad, para asumir la carga de la educación de las personas autistas”. De acuerdo con todo lo cual concluyó declarando, en su decisión de fondo de 4 de noviembre de 2003, que “la situación de Francia constituye una violación de los artículos 15.1 y 17.1, tanto considerados de manera aislada como leídos en combinación con el artículo E de la Carta Social Europea revisada”.

En el caso del Centro de Derechos para los Gitanos Europeos contra Grecia³³² denunciaba la reclamante que el Gobierno no aplicaba “de manera satisfactoria el artículo 16 de la Carta a la luz de su Preámbulo, por cuanto los gitanos quedan privados de un de-

³³¹ Manifestando al respecto que “tal como ya tuvo ocasión de afirmar en su decisión relativa a la reclamación nº 1/1998 (Comisión Internacional de Juristas contra Portugal, § 32), que para la aplicación de la Carta, la obligación que pesa sobre los Estados no radica sólo en adoptar iniciativas jurídicas, sino asimismo iniciativas concretas tendentes a permitir el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Carta. Cuando la realización de uno de los derechos en cuestión sea excepcionalmente compleja y particularmente onerosa, el Estado Parte debe esforzarse en alcanzar los objetivos de la Carta dentro de un plazo razonable, a precio de progresos ponderables, utilizando de la mejor manera los recursos de que disponga. Por añadidura, los Estados Partes debe estar particularmente atentos al impacto de las opciones por ellos operadas en los grupos más vulnerables y en las demás personas afectadas, especialmente las familias, sobre las cuales, en caso de carencia institucional, pesa una carga arrolladora”.

³³² Reclamación núm. 15/2003. Se ha consultado la traducción española que de la decisión de fondo ofrece Luis Jimena Quesada en *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales*. Cit., pp. 244 a 263.

recho efectivo a la vivienda, en la medida en que la legislación establece una discriminación respecto a los gitanos en el ámbito del alojamiento y, en la práctica, la discriminación frente a los gitanos constituye un fenómeno extendido, siendo ellos a menudo objeto de expulsiones". Eso le permitió al Comité reiterar sus formulaciones de las decisiones anteriormente descritas³³³, para, de acuerdo con ellas y tras constatar que, efectivamente, como denunciaba la reclamante, alrededor de 100 000 gitanos vivían en condiciones de alojamiento no adecuadas a las normas mínimas, añadir que Grecia, de una parte, no había "actuado de manera suficiente para mejorar las condiciones de vida de los gitanos", ni, de otra, había adoptado medidas que dieran "los resultados exigidos por la Carta, especialmente en razón de la insuficiencia de los procedimientos puestos en marcha para obligar a las autoridades locales o para sancionarlas por abstenerse de actuar". Por lo cual concluyó declarando, en su decisión de fondo de 8 de diciembre de 2004, que se encontraba ante una violación del artículo 16 de la Carta.

Dígase si el planteamiento sustentador de estas tres decisiones adoptadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales -consistente en estimar vulnerado un derecho de la Carta Social Europea, por desplegar insuficientemente el Estado concernido las oportunas políticas para su plena realización-, no favorece la efectividad de los derechos sociales que encierra la Constitución española en el Capítulo III de su Título I y aún los Estatutos de Autonomía reformados.

Con todo y aunque así sea, conviene llamar la atención sobre la paradoja que significa el enorme esfuerzo realizado por las

³³³ Exactamente reprodujo la afirmación recogida en la nota 129, citando expresamente la Reclamación núm. 13/2002, Autismo-Europa contra Francia, decisión de fondo de 4 de noviembre de 2003, apdo. 53.

Comunidades Autónomas al reformar sus Estatutos de Autonomía para incluir en ellos las referidas enumeraciones de derechos sociales, aparentemente inspiradas, por cierto, en el catálogo de la Carta Social Europea, con el escaso interés que viene en España viene mostrando la instancia central por comprometerse, sin reservas, con la Carta Social Europea. Téngase en cuenta que España ha ratificado la versión de la Carta Social Europea de 1961, así como el Protocolo de 1988 y el Protocolo de reforma de 1991, pero no el Protocolo adicional de 1995 ni la Carta revisada de 1996³³⁴ y no se pase por alto que sólo los Estados que hayan ratificado el primero de estos dos últimos documentos o hayan efectuado la declaración prevista en el artículo D de la Carta revisada conocerán el sistema de las reclamaciones colectivas³³⁵. Precisamente, debe añadirse, el seguido en los tres casos citados. A este respecto conviene tener presente, sin embargo, que los Estatutos de Autonomía reformados habilitan a sus correspondientes Comunidades Autónomas para solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia, y aun para participar en las oportunas delegaciones negociadoras³³⁶ y que muy seguramente dicho apoderamiento les permite instar del Estado la ratificación de la Carta revisada.

³³⁴ Aunque España firmó la Carta revisada el 23 de octubre de 2000, sigue sin ratificarla.

³³⁵ Cfr. Luis Jimena Quesada: La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales. Cit. 2007, pp. 38 y 42 a 45, quien proporciona allí información detallada sobre la ratificación por los Estados de la Carta Social Europea y sus reformas.

³³⁶ Cfr. los artículos 240 E.A.AND., 97 E.A.ARG., 68 E.A.C. y L., 196 E.ACAT., 102 E.A.I.B. y 62 E.A.C.V.

