

Jorge Cardona Lloréns

CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
UNIVERSITAT JAUME I

LA COMUNITAT VALENCIANA REGIÓN EUROPEA ABIERTA AL MUNDO: LOS TÍTULOS VI Y VII DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

SUMARIO

- I. EL MARCO CONSTITUCIONAL
- II. LA COMUNIDAD VALENCIANA COMO REGIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
 - A) LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA UNIÓN Y EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO.
 - B) MECANISMOS PARA HACER MÁS EFICAZ LA ACCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA COMO REGIÓN EUROPEA
- III. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNITAT VALENCIANA
 - A) LA PARTICIPACIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO
 - B) LA ACCIÓN EXTERIOR PROPIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
- IV. CONCLUSIONES

Como es sabido, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana era el único, junto al de la Comunidad de la Rioja, que no contenía referencia de ningún tipo a las relaciones internacionales ni a Europa. Es cierto que la ausencia de disposiciones en el Estatuto de Autonomía no había impedido el desarrollo de actividades y competencias semejantes a las desarrolladas por aquellas otras comunidades autónomas que sí contenían este tipo de disposiciones. No obstante, como manifesté en mi comparecencia en Les Corts ante la Ponencia de la Comisión de reforma del Estatut¹, esa carencia de disposiciones explícitas de nuestro Estatuto debía ser corregida. Y ello por tres motivos:

a) en primer lugar, porque la situación de igualdad con otras Comunidades Autónomas puede cambiar en el futuro, especialmente a la luz de las reformas anunciadas de otros estatutos y de la Constitución misma;

1 El texto de mi comparecencia ante la Ponencia de la Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno puede consultarse en: http://www.cortsvalencianes.es/descarga/cv_comparencias/cardona.pdf; el texto fue publicado también en la Revista electrónica de estudios internacionales y es accesible en formato electrónico en: [http://www.reei.org/reei%2010/ComparenciaCardona\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/ComparenciaCardona(reei10).pdf).

b) en segundo lugar, porque el desarrollo de todas las potencialidades de actividad exterior y europea sí exige tener disposiciones que lo prevean;

c) en tercer lugar, porque es importante que el ciudadano vea reconocido en el Estatuto de su Comunidad el ámbito de las competencias, aunque algunas de ellas puedan ser ejercidas sin necesidad de que consten en el mismo.

Por tanto, en mi opinión, debían incorporarse referencias tanto a la participación de la Comunidad Valenciana en la actividad exterior del Estado, como a la actividad exterior propia de la misma y, especialmente, a la pertenencia de la Comunidad Valenciana a la Unión Europea y las consecuencias en el ejercicio de sus competencias, y así lo hice constar en mi comparecencia.

Las propuestas que realicé, finalmente, fueron en su mayor parte incorporadas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en sus nuevos títulos VI y VII, al margen de otras referencias dispersas a lo largo de la nueva redacción de diversos artículos del Estatuto.

Aunque la manifiesta intención de los redactores ha sido abordar las cuestiones relativas a las relaciones con la Unión Europea en el nuevo Título VI² y las relativas a las relaciones internacionales no comunitarias en el Título VII³, lo cierto es que en el artículo 61, que es el que integra el Título VI, se incluyen algunas cuestiones de acción exterior que no tienen que ver con la Unión Europea, y en el artículo 62 que integra el Título VII, así como en otros artículos del Estatuto, se incluyen referencias a las relaciones con la Unión Europea.

Es por ello por lo que en el presente trabajo analizaré ambos títulos en conjunto diferenciando en el análisis las cuestiones referentes a las relaciones con la Unión Europea y las referentes a la acción exterior no comunitaria. Para ello analizaré, en primer lugar, el marco constitucional en el que se enmarcan estas disposiciones. Después analizaré las disposiciones relativas a las relaciones con la Unión Europea y terminaré con un análisis de las disposiciones relativas a la acción exterior.

2 Que lleva, precisamente, por título "Relaciones con la Unión Europea".

3 Que lleva por título "Acción Exterior".

Gran parte de los comentarios a las nuevas disposiciones del Estatuto los haré con referencia a mi comparecencia en Les Corts, antes citada. El hecho de que se hayan reproducido literalmente la mayor parte de dichas propuestas así lo justifica.

I EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución española no da una respuesta explícita sobre las eventuales competencias de las comunidades autónomas en materia internacional.

En el artículo 148 relativo a las competencias que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas, no aparece referencia ni directa ni indirecta a la participación en la acción exterior del Estado o a la realización de una actividad exterior propia.

Sin embargo, el artículo 149.1.3 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las “relaciones internacionales”. En esta misma línea, el propio artículo 149.1 atribuye también en exclusiva al Estado el “comercio exterior” (cláusula 10ª), y la “sanidad exterior” (cláusula 16ª). A mayor abundamiento, el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno del Estado la dirección de la política exterior del Estado; y el artículo 93, además, atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno del Estado, según los casos, la garantía del cumplimiento de los “tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales”, cuando se haya producido una transferencia a las organizaciones o instituciones internacionales en cuestión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

Tal vez, estas disposiciones, que parecen a primera vista negar toda competencia externa a las comunidades autónomas, justificaban el silencio de nuestro primer Estatuto. Pero, como ha sido señalado, el artículo 149.1.3 “debe ser entendido de forma proporcionada y equilibrada entre, por un lado, el sentido necesariamente unitario de la acción exterior del Estado y, por otro, la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que la Constitución reconoce y garantiza (artículo 2) Desde luego, no se puede mantener que el Estado posee una competencia exclusiva e ilimitada en las relaciones internacionales, pues una visión

tan rígida y globalizadora de las relaciones internacionales traería consigo graves consecuencias en el sistema constitucional”⁴.

La cuestión que se plantea entonces es qué debe entenderse por “relaciones internacionales”. Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional mantuvo hasta finales de 1989 una concepción muy amplia o globalizante en la interpretación del artículo 149.1.3 de la C.E. sin hacer distinciones de ningún tipo que permitieran un margen de actividad internacional a las comunidades autónomas⁵, también lo es que, tras numerosas y sensatas críticas de la doctrina, el Tribunal Constitucional va a dar un giro copernicano en su doctrina

El giro de la jurisprudencia del TC va a reflejarse en cuatro dimensiones:

a) perfilar mejor, de una manera menos expansiva, el concepto de “relaciones internacionales”, aceptando la diversificación de contenidos de esta expresión, de los cuales sólo algunos integran este concepto constitucional;

b) en términos paralelos, el TC va a ampliar la dimensión del poder de ejecución de tratados y convenios internacionales previsto en la mayoría de los Estatutos de Autonomía;

c) el TC va a realizar una similar interpretación expansiva de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso exterior, incluido el comercio exterior y otras actividades de relación externa en el ámbito de las Comunidades Europeas; y

d) el TC va a diferenciar entre relaciones exteriores y relaciones comunitarias europeas, es decir, va a determinar que, tras la adhesión de España a la Unión Europea, las relaciones intraeuropeas no son relaciones exteriores.

Así, el Alto Tribunal en la sentencia 153/1989, de 5 de octubre, sobre cinematografía, acepta la diversificación de contenidos del término “relaciones internacionales”, de los cuales sólo algunos integran el concepto constitucional de relaciones internacionales: es el caso de materias como “tratados, paz y guerra, reconocimientos de Estados,

⁴ MANGAS MARTÍN, A.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2004, p. 527.

⁵ Así, la S.T.C. 44/1982, de 8 de julio, F.J. 40.

representación exterior, responsabilidad internacional, etc.”, excluyendo que «cualquier relación con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla “relaciones internacionales”»⁶.

Esta posición se vio confirmada por la sentencia 54/1990, de 28 de marzo, sobre distribución de estupefacientes y psicotropos, en la que el Tribunal Constitucional distingue entre específicas actuaciones internas (como es la distribución y dispensación de tales productos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma) y la competencia de comercio exterior que corresponde al Estado.

Para el TC “la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 (de la Constitución) 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”⁷.

El punto culminante de esta inflexión en la doctrina del TC lo marca la STC 165/1994, de 26 de Mayo, en la cual el Tribunal parece querer dejar resuelta de manera definitiva la cuestión de la posible participación de las Comunidades Autónomas en la dimensión exterior del Estado y, fundamentalmente, en lo que se refiere a las relaciones con la Comunidad Europea. Como ha destacado la doctrina⁸, en esta importante Sentencia el TC distingue entre (i) las actividades en materia de relaciones internacionales con proyección exterior y (ii) aquéllas con proyección interior.

i) Con respecto a las actividades en materia de *relaciones internacionales con proyección exterior*, el núcleo central de las mismas lo constituyen las relaciones internacionales, en sentido estricto, jurídico-constitucional. Esto es lo que la Constitución reserva en exclusiva al Estado, no otra cosa. Así, sostiene el TC, “las «relaciones internacionales», 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. Ni tampoco, obvio es, con la «política exterior» en cuanto acción política del

6 FJ. 8.

7 STC 80/1993, FJ. 3.

8 BAR CENDÓN, A.: “Las Comunidades Autónomas en el marco de la Unión Europea: La Comunidad Autónoma Valenciana”, en *El nacimiento del Estatuto valenciano*, Generalitat Valenciana - Fundación Broseta, 2001, pp. 385.

Gobierno. ... el objeto de aquella reserva ... son las relaciones de España con otros Estados ... que, en todo caso, están regidas por el «Derecho internacional general» a que se refiere el artículo 96.1 CE, y por los tratados y convenios en vigor para España. ... materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*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 Estado”⁹.

ii) De lo anterior se deduce que las actividades en materia de *relaciones internacionales con proyección interior* sí pueden ser objeto de competencia de las Comunidades Autónomas. En este sentido, no sólo cabe que éstas puedan ejecutar las previsiones de tratados y convenios internacionales dentro de su ámbito territorial —tal y como ha sido reconocido desde el inicio en buena parte de los Estatutos de Autonomía— sino que cabe la posibilidad de que también participen en el proceso decisorio interno del Estado, en lo que se refiere a la formulación de su política o actuaciones exteriores. Cosa esta última que está también prevista en parte en algunos de los Estatutos y, además, en otras normas del ordenamiento jurídico estatal.

Conforme con este análisis la “reserva estatal exclusiva” en esta materia comprende: la adopción de las posiciones y prioridades de la política exterior (artículo 97 CE), la representación exterior del Estado (arts. 56.1 y 63.1), el *ius ad tractatum* o conclusión de tratados (arts. 93 y 94), nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior, sanidad exterior, el abanderamiento de buques, el control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves (artículo 149.1.2^a, 10^a, 16^a y 20^a) y la responsabilidad internacional del Estado.

Sin embargo, hay otras competencias ligadas a las “relaciones internacionales” que son de proyección interior y que están ligadas al proceso interno de formación de la voluntad exterior del Estado y al desarrollo y ejecución de un Tratado. Así, es competencia doméstica la formación de las delegaciones negociadoras y la presencia en ellas de representantes de las Comunidades Autónomas, o la información a diversos entes u organismos, o las peticiones o solicitudes al Gobierno en materia de política exterior, o la aprobación de normas internas para el cumplimiento de un Tratado, etc.

⁹ STC 165/1994, FJ. 5; en similar sentido, vid. SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993.

Por otra parte, si es cierto que las relaciones exteriores en sentido estricto corresponden en exclusiva al Estado, igualmente lo es que las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades en el ámbito exterior que no supongan interferencia en ese ámbito exclusivo del Estado. Dicho en los términos del TC, “no puede 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 los límites territoriales de España”¹⁰. En este sentido, “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 contrabendi*, 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 internacionales o supranacionales”¹¹. Lo definitivo es, por tanto, que exista una competencia autonómica, formalmente prevista, que habilite para el ejercicio de esas actividades, y que éstas no incidan en la reserva estatal¹².

En este sentido, es especialmente relevante la jurisprudencia en materia de actividades promocionales. La primera vez que el TC se enfrentó al problema de las actividades promocionales fue en la STC 125/1984, de 20 de diciembre, en relación a la promoción del turismo, materia de especial interés para la Comunidad Valenciana por ser de competencia propia y una de sus principales fuentes económicas. En dicha sentencia el TC señalaba que “la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10 de la CE”, aunque también añade que “ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia por remota que fuere en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias”¹³. En otras palabras, frente a la interpretación del Gobierno entendiendo que este tipo de activida-

10 STC 165/1994, F.J. 3.

11 STC 165/1994, F.J. 6.

12 Ibidem.

13 STC 125/1984, de 20 de diciembre, F.J.1.

des suponen en realidad actividades de fomento de inversiones extranjeras en España, con lo que se invade una competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior¹⁴, el TC llega a considerar que hay un margen de actuación de las Comunidades Autónomas en el marco de su competencias que no tiene por qué invadir las competencias del Estado.

Por último, el TC variará también de forma importante su jurisprudencia respecto a la actividad de las Comunidades Autónomas cuya proyección va más allá de su territorio, pero queda encerrada en el ámbito europeo. Así, en un primer momento había considerado que aunque la competencia material de comercio interior y sanidad interior correspondía a la comunidad autónoma, dado que los productos cárnicos que iban a salir de los mataderos se dirigían hacia Estados miembros de la Comunidad Europea, se convertían en sanidad y comercio exterior y, por tanto, en competencia exclusiva del Estado¹⁵. Sin embargo, esta postura varió sustancialmente a raíz de las dos conocidas sentencias sobre semillas y plantas: en la primera de ellas se pronunció por la competencia exclusiva del Estado en comercio exterior, dado que esos productos eran importados *fuera* del ámbito de la Comunidad Europea¹⁶; en la segunda, por el contrario, se decanta por la competencia autonómica de comercio interior dado que la materia no trasciende del ámbito comunitario europeo¹⁷.

Esta nueva orientación se explicita más en la sentencia 236/1991 sobre control metro-lógico, en la que el TC acepta las pretensiones de varias Comunidades Autónomas señalando que si se aceptara la aplicación extensiva del título de comercio exterior, se acabaría por excluir siempre a las Comunidades Autónomas en cualquier materia relacionada con el Derecho Comunitario, ya que sería muy difícil encontrar normas europeas que no tuvieran incidencia en el comercio exterior, si éste se identificara, sin más matización, con el comercio intracomunitario. En otras palabras, como el propio Tribunal Constitucional sostiene, “cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede conside-

14 Y, en consecuencia, que son actividades que necesitan una especie de “validación de los actos” por parte del Estado.

15 STC 252/1988, F.J. 2.

16 STC 76/1991.

17 STC 115/1992.

rarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria”¹⁸.

En otras palabras, el TC deja claro que no se puede utilizar el proceso de integración europeo como excusa para la invasión del terreno competencial ajeno. En los términos del TC, “la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental”. En este sentido, “son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales suscitadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”¹⁹.

En **conclusión**, conforme a nuestro sistema constitucional, las Comunidades Autónomas:

- pueden participar en la “dimensión interior” de la acción exterior del Estado a fin de que quede garantizado el reparto de competencias interno;
- pueden desarrollar y ejecutar las normas internacionales contenidas tanto en tratados de los que España sea parte, como en resoluciones de organizaciones internacionales de las que España sea miembro, siempre y cuando los tratados o el ámbito de competencias de la organización incidan en el ámbito material de competencias de la Comunidad Autónoma;
- pueden tener una acción exterior propia, en la medida en que sea conveniente para el ejercicio de sus competencias y siempre y cuando no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de competencia reservados al Estado (en especial, pueden realizar acciones de promoción);
- no ven afectadas sus competencias cuando la proyección de su acción se ciñe al ámbito europeo y, por tanto, debe ser respetada su autonomía en el proceso de

18 STC 165/1994, F.J. 4.

19 STC 252/1988, F.J. 2; en similar sentido 76/1991, F.J. 3; 64/1991, F.J. 4.b; 76/1991, F.J. 3; 115/1991, F.J. 1; 236/1991, F.J. 9; 79/1992, F.J. 1; 117/1992, F.J. 2; 80/1993, F.J. 3; 141/1993, F.J. 2; 112/1995, F.J. 4; 146/1996, F.J. 2.

formación de la voluntad del Estado español y en el de desarrollo y aplicación de las normas y políticas comunitarias.

Como veremos en los apartados siguientes, podemos afirmar que el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana es respetuoso con este sistema constitucional y, a la vez, aprovecha gran parte de sus potencialidades.

En los dos apartados siguientes analizaremos, en primer lugar, las disposiciones que contemplan las relaciones con la Unión Europea y, en segundo lugar, las que se refieren a la acción exterior *stricto sensu*.

II LA COMUNIDAD VALENCIANA COMO REGIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Como hemos señalado antes, “cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria”²⁰.

Ese interés se ha traducido en el Estatuto, en dos conjuntos de disposiciones contenidas en el artículo 61: en primer lugar, en un conjunto de disposiciones, agrupadas en el apartado 3 del artículo 61, que hacen referencia a la participación de la Comunidad Valenciana en las fases de creación del derecho comunitario y de aplicación en su territorio; en segundo lugar, en un conjunto de disposiciones que tienen por finalidad establecer instrumentos para que esa actividad de la Comunitat sea lo más eficaz posible y pueda defender mejor sus intereses²¹.

²⁰ STC 165/1994, FJ. 4.

²¹ En relación a las propuestas por mi realizadas en mi comparecencia en Les Corts, recogidas casi en su integridad en el texto del Estatuto, vide las páginas 23 a 25 del texto escrito de la comparecencia en: http://www.cortsvalecianas.es/descarga/cv_comparecencias/cardona.pdf.

A) LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA UNIÓN Y EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

La regulación de estas cuestiones se encuentra en el apartado 3 del artículo 62 del Estatuto, conforme con el cual:

“3. La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado:

- a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea.
- b) 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.
- c) Tendrá al President de la Generalitat como representante de la Comunitat Valenciana en el Comité de las Regiones.
- d) Ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias.
- e) Podrá participar, de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea.”

En esta disposición se recoge la participación de la Comunidad Valenciana tanto en el proceso de formación de la voluntad de la Unión Europea, como en la ejecución en el ámbito interno del derecho comunitario.

Así, en relación a la participación en la formación de la voluntad de la Unión Europea, podemos distinguir entre la participación en el proceso de formación de la voluntad del Estado español antes de fijar su posición en las Instituciones, como la participación directa de la Comunidad Autónoma en el proceso de adopción de decisiones de la Unión. Al primer aspecto hace referencia el apartado 3.b) al reconocer el derecho de

la Comunitat Valenciana 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, así como a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente.

A la participación directa se refiere el apartado 3.c) al establecer que la representación de la Comunitat en el Comité de las Regiones la ostentará el Presidente de la Generalitat. Es cierto que, hasta la fecha, ha sido la Comunitat la que ha propuesto a su representante en este órgano al Gobierno del Estado y, posteriormente, dicha persona ha sido propuesta por el Gobierno español como candidato a consejero del Comité de las Regiones y, hasta el momento, dicha representación valenciana en el seno del Comité ha estado ostentada por el Presidente de la Generalitat. No obstante, formalmente, la designación es hecha por el Gobierno, de forma que nada impediría jurídicamente que el Gobierno decidiera que no hubiera representante de la Comunidad Valenciana o que el representante de la Comunidad Valenciana fuera una determinada persona distinta a la por la Comunidad propuesta. Con la nueva disposición del Estatuto esta posibilidad ya no puede darse, pues el Gobierno viene obligado a proponer al Presidente de la Generalitat.

En una posición a medio camino entre la participación en la formación de la voluntad del Estado y la participación directa debe contemplarse la disposición contenida en el apartado 3.a). Esta disposición no tiene actualmente un contenido preciso, pero sí lo tendría en el caso de que llegara a entrar en vigor la *non nata* Constitución Europea y, en todo caso, es seguro que lo tendrá en el futuro pues, de una forma u otra, es seguro que terminará por establecerse un procedimiento de control parlamentario de la subsidiariedad igual o semejante al previsto en dicha Constitución Europea. Estoy haciendo referencia al mecanismo previsto en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad incluido en el Tratado constitucional y en el que se prevé que “La Comisión transmitirá sus proyectos de actos legislativos europeos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la Unión” y que “todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de seis semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo

europeo, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”.

De esta forma se establece un procedimiento de control del respeto del principio de subsidiariedad, de especial importancia para las regiones con competencias legislativas, como es el caso de las comunidades autónomas. Ante esta posibilidad, en mi comparecencia ante la Ponencia de la Comisión para la reforma del Estatuto propuse que debería preverse la obligación del Senado de transmitir a Les Corts todas las propuestas que le lleguen de la Comisión para su informe previo, así como que el Senado tomará en consideración la posición que adopten Les Corts tanto en el control *ex ante* como en el control *ex post*, especialmente si coincide con la posición de otras Comunidades Autónomas²².

A esta preocupación responde el apartado 3.a) del artículo 61 del Estatuto. Es cierto que no se hace mención expresa al procedimiento ante el Senado²³, pero es que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no ha entrado en vigor y no sabemos si entrará o no algún día, por lo que parece acertado haber utilizado una fórmula genérica como la utilizada en el Estatuto de la Comunitat Valenciana²⁴.

Finalmente, el apartado 3.d) hace referencia a la aplicación del derecho comunitario en el marco del ámbito competencial de la Comunitat Valenciana, es decir, a la fase descendente de la aplicación del derecho europeo.

Debemos recordar que, en la mayoría de los casos, la Comunidad Europea no ejerce por sí misma sus propias competencias de ejecución o desarrollo normativo, necesitando para ello principalmente del auxilio del aparato administrativo de los Estados Miembros. Si este desarrollo o ejecución del Derecho y de las políticas de la

22 Páginas 23-24 del texto escrito de la comparecencia en http://www.cortsvalencianes.es/descarga/cv_comparecencias/cardona.pdf.

23 A diferencia, por ejemplo, del nuevo Estatuto de Andalucía que prevé expresamente en su artículo 233 que “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 del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el derecho comunitario”.

24 Pues, en efecto, la previsión del artículo 233 del nuevo Estatuto de Andalucía podría quedar vacía de contenido si el procedimiento que se estableciera finalmente fuera otro.

Comunidad Europea se atribuyese sólo a la Administración General del Estado, ello supondría una vulneración de las competencias normativas o de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas. Ello sería, en definitiva, una vía indirecta para la recuperación –previa transferencia a la Comunidad Europea– de competencias transferidas a las Comunidades Autónomas.

Utilizar el proceso de integración europeo como excusa para la invasión del terreno competencial ajeno es, pues, a todas luces inconstitucional. En los términos del TC, “la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico como establece el Artículo 9.1 de la Norma fundamental”. En este sentido, “son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales suscitadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”²⁵.

Como señaló el Tribunal Constitucional “el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria”²⁶. Conforme con ello, el reparto de competencias interno entre el Estado y la Comunitat Valenciana no debe verse alterado por la existencia de normas comunitarias europeas, que a ambos obligan y, por tanto, es la Generalitat la que, conforme al apartado 3.d) del artículo 61 del Estatuto “ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias”.

25 STC 252/1988, F.J. 2; en similar sentido 76/1991, F.J. 3; 64/1991, F.J. 4.b; 76/1991, F.J. 3; 115/1991, F.J. 1; 236/1991, F.J. 9; 79/1992, F.J. 1; 117/1992, F.J. 2; 80/1993, F.J. 3; 141/1993, F.J. 2; 112/1995, F.J. 4, 146/1996, F.J. 2.

26 STC 165/1994, F.J. 4.

B) MECANISMOS PARA HACER MÁS EFICAZ LA ACCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA COMO REGIÓN EUROPEA

Si el apartado 3 del artículo 61 tiene por finalidad establecer el marco jurídico de la participación de la Comunitat Valenciana en las fases ascendentes y descendentes de creación y aplicación del derecho comunitario²⁷, los apartados 1 y 5 del mismo artículo tienen por finalidad establecer instrumentos para que esa actividad de la Comunitat sea lo más eficaz posible y pueda defender mejor sus intereses.

Así el artículo 61.1 prevé que:

1. “La Comunitat Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas como órgano Administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea”.

Como señala su decreto regulador, esta Delegación de la Comunitat Valenciana, “es el órgano administrativo de representación, defensa y promoción de los intereses multisectoriales de dicha Comunidad ante las instituciones y órganos de la Unión Europea”²⁸.

Este tipo de oficinas y delegaciones es conforme con el marco constitucional. Como precisó el TC en el asunto 165/1994, de 26 de mayo, las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, “en tanto que esas conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el artículo 149.1.3 de la Constitución, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran”. Esta Sentencia, en definitiva, garantiza a las Comunidades Autónomas la posibilidad de disponer de delegaciones propias en Bruselas²⁹, reconociendo la legitimidad de su establecimiento.

27 La excepción a esta finalidad la constituye el apartado 3.e), conforme con el cual “(la Comunitat Valenciana) podrá participar de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea”. Como señalé en mi comparecencia en las Cortes, la condición mediterránea de nuestra Comunidad debe ser considerada de carácter estratégico. En este sentido, el proceso de Asociación Euromediterránea abierto en la Conferencia de Barcelona de 1995 y que prevé una zona de libre cambio en el mediterráneo entre los años 2010 y 2012 presenta un marco a medio plazo en el que nuestra comunidad debe participar, con presencia en todos los foros que se abran. La política de nueva vecindad recientemente presentada en Europa da una idea de la importancia de la intervención de los entes regionales en este marco. En mi opinión, la afirmación explícita en el Estatuto de Autonomía del derecho a participar directamente en ese proceso posicionaría a nuestra Comunidad para tener un papel relevante y, además, le permitiría reivindicar, al menos, una posición de igualdad con otras comunidades autónomas “competidoras”. Ahora bien, la fórmula finalmente recogida “podrá participar” no creo que aporte nada.

28 Artículo 2 Decreto 125/1996, del Gobierno valenciano.

29 El objeto del recurso por conflicto de competencias era el Decreto creador de la Delegación del País Vasco ante las instituciones de la Unión Europea.

Sin embargo, pese a ese reconocimiento de competencia no se ha desarrollado una normativa reguladora de dichas oficinas que solucione muchos problemas cotidianos derivados del funcionamiento de las mismas respecto al personal que trabaja en dichas oficinas (permiso de residencia, régimen fiscal aplicable, seguridad social), al estatuto jurídico de las oficinas (la personalidad jurídica de las delegaciones y oficinas de las Comunidades Autónomas no se reconoce por la legislación belga), etc³⁰.

La existencia de esta práctica, los problemas de competencia presentados en muchas ocasiones en la vida diaria y, especialmente, los problemas de estatuto jurídico, hacían aconsejable incluir alguna referencia a que la Comunidad Valenciana podrá establecer delegaciones en el exterior para el pleno desarrollo de sus competencias. Así lo hice constar en mi comparecencia³¹ y así ha quedado reflejado en el Estatuto.

Más aún, tal vez por esa preocupación, se ha incluido en este mismo artículo 61 del Estatuto un apartado 2 conforme con el cual:

2. “Asimismo, la Generalitat, a través del Organismo de Promoción de la Comunitat Valenciana, 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”.

Lógicamente, este apartado no hace referencia a las relaciones con la Unión Europea, sino a la actividad exterior de la Comunitat Valenciana. Pero la competencia para la creación de estas oficinas y los problemas que plantean son los mismos que respecto de la oficina de Bruselas.

El segundo instrumento para que las relaciones con la Unión Europea sean eficaces y en las mismas se defiendan lo mejor posible los intereses valencianos se prevé en el apartado 5 del artículo 61, conforme con el cual:

30 En el derecho comparado, podemos ver que Alemania tiene regulada la materia de oficinas de los Länder en Bruselas por la Ley sobre Cooperación entre el Estado Federal y los Länder en asuntos de la Unión Europea, lo mismo sucede con Bélgica, en virtud del Protocolo de 25 de julio de 1988, firmado entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y las Comunidades francesa y valona. Secretaria de la Presidencia del Gobierno Vasco: *Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la Construcción Europea*, Gobierno Vasco, Bilbao, 1993, p. 41.

31 Páginas 18 y 19 del texto escrito de la comparecencia, cit.

5. “Una Ley creará el Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana”.

No creo que sea pretencioso atribuirme personalmente la idea original y la propuesta de este apartado. El artículo reproduce literalmente la propuesta que hice ante la Ponencia de la Comisión para la reforma del estatuto en Les Corts. En la misma proponía:

“Incluir en el Estatuto la previsión de la *creación de un Consejo Valenciano sobre Asuntos Europeos*, de carácter consultivo, que, partiendo, por ejemplo, de la reconversión del actual Consejo Valenciano para el Debate sobre el Futuro de Europa, sea un órgano asesor encargado de realizar estudios y hacer propuestas para mejorar nuestra participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunidad ante las previsiones de futuro de la Unión Europea”³².

El órgano a que hago referencia como precedente fue creado por el Gobierno Valenciano, mediante decreto 85/2002 de 30 de mayo. Se trata de un órgano compuesto por personalidades representativas de los distintos ámbitos de la vida social y académica, que debe actuar como catalizador e impulsor de la reflexión de la sociedad valenciana sobre el futuro de Europa.

Este Consejo, cuya presidencia tuve el honor de detentar por designación del Presidente de la Generalitat, tuvo una intensa actividad a lo largo de los años 2003 y 2004, organizando numerosos debates y encuentros, elaborando un importante número de informes sectoriales y realizando propuestas a la Presidencia de la Generalitat.

La previsión del Estatuto cambiará radicalmente la naturaleza de este órgano, pues lo convierte en un órgano estatutario, creado por ley, de carácter consultivo. En mi opinión ha sido un acierto esta disposición, si bien ahora habrá que esperar a su desarrollo legislativo para ver en qué acaba esta propuesta.

32 Página 25 de la comparecencia en [http://www.cortsvalecianas.es/descarga/cv_comparecencias/ cardona.pdf](http://www.cortsvalecianas.es/descarga/cv_comparecencias/cardona.pdf).

III LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNITAT VALENCIANA

A la acción exterior de la Comunitat Valenciana se dedica, fundamentalmente, el Título VII del estatuto, que contiene el artículo 62.

Conforme a lo visto en el análisis del marco constitucional, en el ámbito de la acción exterior de la Comunidad Valenciana debemos distinguir dos cuestiones:

- a) La participación de la Comunidad Valenciana en la acción exterior del Estado.
- b) La acción exterior propia de la Comunidad Valenciana en el ejercicio de sus competencias.

Esta distinción es perfectamente seguida por el artículo 62 del Estatuto, que dedica el apartado 1 del mismo a la participación de la Generalitat en la acción exterior del estado y los apartados 2, 3, 4 y 5 a la acción exterior propia de la Comunitat Valenciana.

A) LA PARTICIPACIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO

La llamativa coincidencia entre mi intervención en Les Corts y el texto del apartado 1 del artículo 62 me obliga a reproducir, en los comentarios a sus diversos apartados, casi literalmente aquella comparecencia.

En primer lugar, es importante señalar que la participación de la Comunitat Valenciana, siempre a través del Consell, en la acción exterior del estado, se prevé no sólo cuando la acción exterior del Estado incida en el ámbito de sus competencias, sino también en aquellos casos en que, sin tratarse de una materia de competencia de la Comunitat, la acción del Estado pueda afectarle directa o indirectamente. No obstante, sí se establece un matiz entre un caso y otro. En el primero se prevé que podrá participar en la acción exterior del Estado; en el segundo que deberá ser oída.

En este marco, se prevé expresamente que la Comunitat podrá:

i) Instar al Gobierno de España a que celebre tratados o acuerdos, de carácter general o específicos, con otros Estados (artículo 62.1.a).

Esta posibilidad se prevé en otros estatutos de otras Comunidades Autónomas, tanto en general (cualquier tipo de tratado)³³ como con unos objetivos específicos (tratados con una finalidad específica)³⁴.

En mi comparecencia propuse que el carácter netamente mediterráneo de nuestra Comunidad y la consiguiente necesidad de que existan acuerdos internacionales que regulen jurídicamente las relaciones con los Estados de esa área geográfica (incluso la posibilidad de que se establezcan acuerdos marcos de cooperación que permitan el desarrollo y concreción de la cooperación por parte de nuestra Comunidad) debería ser especificado como uno de los objetivos de ese derecho de iniciativa³⁵. También propuse que sería conveniente establecer expresamente, como objetivo específico, la defensa de los intereses de los ciudadanos valencianos en el exterior (previsión que si ha sido recogida en el artículo 3.3 del Estatuto³⁶) o las relaciones con Estados de especial interés económico o estratégico para nuestra Comunidad³⁷.

33 Esta posibilidad viene ya recogida en diversos Estatutos como los de Andalucía (arts. 23.3 y 72.5); Aragón (artículo 40.3); Asturias (artículo 8); Baleares (artículo 8.2); Canarias (artículo 38.3); Cantabria (artículo 6); Castilla-La Mancha (arts. 7 y 40.3); Castilla y León (artículo 6); Cataluña, (artículo 27.4); Galicia (arts. 7.2 y 35.3); Extremadura (artículo 3.3); y País Vasco (artículo 5.5).

34 Los objetivos que aparecen en diversos Estatutos de autonomía son los siguientes:
— Tratados que permitan el establecimiento de relaciones culturales con Estados con los que determinadas Comunidades Autónomas presentan particulares vínculos culturales, lingüísticos o históricos (arts. 6 del Estatuto del País Vasco, 27.4 del E. de Cataluña, 35.3 del E. de Galicia y 72.5 del E. de Andalucía);
— Tratados con Estados donde residan ciudadanos de una Comunidad Autónoma para la adecuada protección de su identidad social y cultural (esta posibilidad de solicitud la prevén los arts. 7.2 del E. de Galicia, 38.3 del E. de Canarias, 7 del E. de Castilla-La Mancha, 6.2 del E. de Cantabria, 8.2 del E. de Asturias, 3.3 del E. de Extremadura, 8.2 del E. de Baleares y 7.3 del E. de Castilla y León);
— Tratados con los Estados de recepción de emigrantes para una especial asistencia a los mismos (arts. 23 del E. de Andalucía y 40.3 del E. de Castilla-La Mancha);— de forma muy amplia otros Estatutos disponen que esa solicitud puede ser en relación con materias de interés para la región y, en especial, en cuestiones derivadas de su situación geográfica como región fronteriza (arts. 40.3 del E. de Aragón y 38.3 del E. de Castilla y León) o como región insular ultraperiférica (artículo 38.3 del E. de Canarias).

35 Páginas 10 y 11 del texto escrito de la comparecencia, cit.

36 Conforme al mismo: "La Generalitat podrá solicitar del Estado la celebración de los correspondientes tratados o convenios en los Estados donde existan dichas Comunidades (se refiere a Las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat Valenciana), con la finalidad de que pueda cumplirse lo establecido en el presente artículo"

Como es sabido en la actualidad existen, aproximadamente, unos 50.000 ciudadanos valencianos censados en el exterior. Esas personas son ciudadanos valencianos conforme a la definición dada de los mismos en nuestro Estatuto y, por tanto, nuestro Estatuto no podía desconocer la necesidad de tener en cuenta sus necesidades especiales.

Es cierto que la situación de nuestra Comunidad no es equiparable a otras como la Gallega o la Canaria, donde el número de ciudadanos en el exterior es mucho más importante. También lo es que la mayor parte de los ciudadanos valencianos en el exterior se encuentran vinculados a Centros Valencianos en el Exterior y que nuestra Comunidad ya se ha preocupado de empezar a regular la relación con estos centros, en concreto a través del Decreto 38/2003, de 15 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se regula la relación con los Centros Valencianos en el Exterior de la Comunidad Valenciana. En dicho Decreto se regula también el Consejo de Centros Valencianos en el Exterior como órgano de carácter consultivo y de asesoramiento.

No obstante, era importante que en nuestro Estatuto, que representa a "todos" los valencianos, se hiciera referencia expresa a "todos" los valencianos y a la protección de los intereses de "todos" los valencianos. En este sentido, era conveniente introducir referencias a la posibilidad de prestación de servicios sociales a ciudadanos valencianos que se encuentran en países que atraviesan momentos de crisis, o la declaración expresa del desarrollo de una política que promueva el retorno (Piénsese, por ejemplo, que suele ser una condición "tipo" en todas las convocatorias para ayudas a viviendas sociales el exigir un tiempo de residencia en la Comunidad Valenciana. Un requisito de este tipo, sin excepción para los ciudadanos valencianos residentes en el extranjero, implica una discriminación de estos ciudadanos y, en todo caso, no es una práctica que promueva el retorno).

37 Naturalmente, la declaración del derecho a solicitar que se celebre un tratado no menoscaba, ni limita o condiciona, ni mucho menos concurre, con la competencia de iniciativa que la Constitución confiere en exclusiva al Gobierno de la Nación para llevar a cabo todas

ii) *Participar en las delegaciones españolas en aquellos casos en que se negocien tratados que incidan en su ámbito competencial o afecten a materias de su específico interés, en la forma que determine la legislación del Estado.(artículo 62.1.b), así como a participar en las representaciones del Estado ante organizaciones internacionales en los mismos supuestos indicados con anterioridad (artículo 62.1.c).*

Como señalé en mi comparecencia³⁸, aunque este tipo de disposiciones no se encuentra en otros Estatutos³⁹, tanto se esté celebrando el tratado a instancia de la Comunidad, como a instancia del propio Estado, parece conveniente que la Comunidad pueda estar lo más cerca posible del proceso de negociación de aquellos acuerdos que van a incidir en sus competencias.

La cuestión no se plantea exclusivamente para las delegaciones del Estado que negocian los tratados, sino también en las delegaciones ante organizaciones internacionales de las que forma parte España cuando se traten temas de nuestro específico interés. Sin duda, no sólo en el seno de la Unión Europea, sino en el de otras organizaciones internacionales, España negocia cuestiones que afectan a las competencias de la Comunidad Valenciana. Piénsese en la UNESCO con competencias en materia de educación, ciencia y cultura; la FAO con competencias en alimentación y agricultura; la OMT con competencias en materia de turismo; etc.

No se trata de reivindicar que sea la Comunidad Valenciana la que negocie los compromisos internacionales de España. Pero si de, en el marco de la “proyección interna” de las relaciones internacionales —que incluye, como hemos visto, la formación de las delegaciones en las negociaciones—, prever la participación de la Comunidad Valenciana a fin de poder informar más cercanamente de nuestros intereses y, a la vez, estar informados del desarrollo de las negociaciones.

Esta participación, desde un punto de vista práctico, puede realizarse tanto a través de un representante de la Comunidad Valenciana como de un representante de las

las actuaciones necesarias, de conformidad con la Constitución, para la conclusión de los Tratados internacionales de que va a ser Parte España. En otras palabras, debe distinguirse entre solicitar que se inicien negociaciones para celebrar un tratado y la iniciativa en materia de tratados y el poder de celebrarlos que es competencia exclusiva del Estado.

³⁸ Página 11 del texto escrito de la comparecencia, cit.

³⁹ El único estatuto que recoge una disposición parecida es el Estatuto canario, tras su reforma en 1996, en el artículo 37.2. No obstante, este artículo hace referencia exclusivamente a la participación en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos.

Comunidades Autónomas en general. Nuestra Comunidad, a diferencia de otras, no reivindica un “hecho diferencial” que nos impida acordar posturas con otras Comunidades Autónomas y dejar que se nos represente por otra Comunidad si los intereses nuestros han sido tenidos en cuenta. Existe ya una amplia práctica en este sentido en el seno de los grupos de trabajo en el marco de la Unión Europea.

En todo caso, se plantea si esta participación en la negociación se prevé en el Estatuto bien como una recomendación o como un derecho de la Comunidad. La previsión como “derecho” es la única que podría hacer que se exigiera esa presencia. El estatuto valenciano no deja claro si es una recomendación o un derecho. La utilización del verbo “podrá participar” puede ser interpretado tanto como una posibilidad como un derecho. En cualquier caso, lo que sí deja claro el Estatuto es que dicha participación deberá realizarse “de acuerdo con lo que determine la legislación española y europea”.

iii) 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, así como a ser oída, en determinadas ocasiones, antes de manifestar el consentimiento, excepto en lo previsto en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución Española (artículo 62.1.d).

Lo primero que hay que señalar es que esta previsión hace referencia a la información sobre tratados “que puedan afectar a materias de su específico interés”, y no restrictivamente sobre materias de su competencia⁴⁰.

En este caso, no se trata de participar en el proceso de negociación, sino de ser informado del resultado final de ese proceso y antes de que España manifieste su consentimiento en obligarse (después no tendría sentido: ya se publica en el BOE).

⁴⁰ Entre otros, los Estatutos que contienen esta cláusula de información son el de Cataluña (artículo 26.5), País Vasco (artículo 20.5), Andalucía (artículo 23.1), Aragón, Artículo 16.k y 40.5, Asturias (artículo 34.3), Murcia (artículo 12.2), Canarias (arts. 37.1 y 38.1), Navarra (artículo 68), Madrid (artículo 33.1) y Castilla y León (artículo 38.5), País Vasco, Artículo 20.5. Dentro de este mismo tipo de regla debemos incluir la previsión del Artículo 38.1 del Estatuto de Canarias, única en su género, que establece el derecho de la Comunidad Autónoma a emitir su parecer, tras haber sido informada por el Gobierno del Estado de la elaboración de este tipo de tratados o convenios internacionales.

En realidad, este derecho ya estaba consagrado, no en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, sino en normas de desarrollo, si bien solo en algunas materias, como por ejemplo, turismo⁴¹.

Aunque, en mi opinión, el sentido que se quería dar a esta disposición era claro en la comparecencia que yo hice ante Les Corts⁴², debo manifestar que la redacción final que se le ha dado es casi incomprensible y plantea muchos problemas jurídicos.

En la reforma que yo propuse, este derecho tenía una doble proyección:

- en primer lugar, en relación a cualquier tipo de tratado: la Comunidad Valenciana debería ser informada de la elaboración de todos los tratados internacionales en cuanto afecten a materias de su competencia o de su específico interés;
- en segundo lugar, en relación a un tipo concreto de tratados: aquellos que requieren, de conformidad con el artículo 94.1 de la Constitución, de una previa autorización parlamentaria por el Congreso y el Senado. En estos casos, en los que debe pronunciarse el Senado (cámara de representación territorial), yo proponía que se incluyera la declaración de que el Estado no manifestará el consentimiento sin haber, al menos, dado un plazo a la Comunidad para manifestar su parecer. En mi opinión, este último matiz era especialmente importante pues, aunque pienso que una Comunidad Autónoma no puede condicionar el consentimiento del Estado en obligarse en un tratado, sin embargo la mayor parte de los tratados que afectan a materias de competencia de nuestra Comunidad requieren, conforme al artículo 94.1 CE, de previa autorización parlamentaria y sería muy conveniente que el Congreso y, especialmente, el Senado tuviera conocimiento, al menos, del “parecer” de nuestra Comunidad antes de autorizar

41 Así, el traspaso de competencias en materia de turismo se produjo con el Real Decreto 299/1979, de 26 de enero sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano (preautonómico) en materia de turismo, con el Decreto de 2 de marzo de 1981, sobre nueva regulación de las competencias del Consell en materia de turismo, y con el Real Decreto 1294, de 27 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana, en materia de turismo.

Del segundo Real Decreto son fundamentales a este respecto las letras C) y D) del Anexo I en las que si bien se atribuye al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales también dispone que “la Comunidad Autónoma será informada en la elaboración de los Convenios internacionales concernientes al turismo y adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los mismos en los que afecten a las materias atribuidas a su competencia”. Además, se resalta que “la Comunidad Autónoma de Valencia podrá realizar actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el extranjero, sujetándose a las normas y directrices que al efecto establezca la Administración Central del Estado, pudiendo recabar para ello la cooperación de las oficinas y representaciones de la Administración del Estado en el extranjero”.

42 Páginas 12 a 15 del texto escrito de la comparecencia, cit.

la celebración de un tratado que afecta a nuestras competencias o es de nuestro específico interés. En estos casos, no puede alegarse la lentitud en el procedimiento que supondría dar un plazo, por ejemplo, de un mes, para dar ese parecer, pues el procedimiento es lo suficientemente lento en el trámite parlamentario nacional como para no ser necesario alargarlo, pues mientras es estudiado en el Congreso puede pronunciarse, si lo desea, la Comunidad.

A esta doble proyección, añadía yo una última limitación a la competencia del Estado: La prohibición de que los tratados o convenios internacionales afecten a las atribuciones y competencias de la Comunidad Autónoma, salvo que se realice a través de los procedimientos previstos en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución (reforma del Estatuto, o atribución formal a una organización internacional de competencias constitucionales)⁴³. En mi opinión, esta salvaguardia era importante en relación, no con los tratados que versen sobre el ejercicio de competencias de la Comunidad Valenciana, sino cuando el tratado afecte a la titularidad de la competencia, es decir, cuando prevea la atribución de una competencia de la Comunidad Valenciana a una institución u organización internacional o cuando suponga, de hecho, la transferencia del ejercicio de una competencia autonómica al Estado (por la imposibilidad de hecho de seguir siendo ejercida por la Comunidad). No es que defendamos que esto no se puede hacer. De hecho, se puede. Así está previsto tanto en el artículo 93 de la Constitución que prevé la transferencia del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (entre las que están las autonómicas) a una organización o institución internacional, como en el artículo 150.2 que prevé la posibilidad de que el Estado transfiera competencias no previstas en el Estatuto, alterando así el equilibrio competencial existente. Lo que defendía en mi propuesta es que, al margen de estos dos casos, ya no hay más supuestos en que se pueda alterar ese equilibrio y que, por tanto, no puede celebrarse un tratado internacional que afecte a la titularidad de las competencias si no es por la vía del artículo 93 de la Constitución.

Ahora bien, si estos fueron mis razonamientos ante la Ponencia, la redacción final de la disposición realiza una mezcla de las tres proyecciones que no hay forma de comprender en su conjunto.

⁴³ Una previsión de estas características se contiene actualmente sólo en el Estatuto del País Vasco (artículo 20.3).

Así, sí parece claro que conforme a la primera parte del apartado d) del artículo 62.1, la Comunitat 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” (primera proyección de mi propuesta).

Pero, a continuación, este apartado añade: “así como a ser oída, en determinadas ocasiones, antes de manifestar el consentimiento”. ¿Cuáles son esas determinadas ocasiones? El artículo guarda un absurdo silencio. Claramente, la intención del redactor era recoger la segunda de las proyecciones a la que yo hice referencia en mi comparecencia. De hecho, el redactor de la disposición se limitó a copiar literalmente el título de este apartado de mi comparecencia en el que yo, efectivamente, hablaba genéricamente de “en determinadas ocasiones” para, después, en el desarrollo del apartado explicar que esas situaciones eran los tratados que necesitan previa autorización parlamentaria conforme al artículo 94.1 de la Constitución y que afecten a ámbitos competenciales de la Comunitat. Pero el redactor de la norma no explicitó esto y, a la luz del resultado de la norma, o bien se considera mi comparecencia en Les Corts como trabajo preparatorio relevante a efectos de interpretación o no hay forma de saber cuales son esas “determinadas ocasiones”. Lo llamativo (y lamentable) es que la mala redacción de una disposición de esta trascendencia no haya sido descubierta a lo largo de todo el proceso de aprobación del Estatuto ni en su fase autonómica ni en su fase nacional.

Para colmo de embrollo, el redactor del Estatuto mezcló la tercera de mis proposiciones y, en lugar de decir que el Estado no podrá celebrar tratados o convenios internacionales que afecten a las atribuciones y competencias de la Comunidad Autónoma, salvo a través de los procedimientos previstos en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución (que era mi propuesta), introduce una última frase en este apartado, detrás del derecho de la Comunitat a ser oída “en determinadas ocasiones” antes de manifestar el Estado su consentimiento, que dice “excepto en lo previsto en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución Española”.

¡Absurdo! El Estatuto ha convertido un límite a la competencia del Estado para celebrar tratados en un límite al derecho de la Comunitat a ser oída. El resultado final es un doble disparate: en primer lugar, la Comunitat no podrá ser oída, por prescripción del

Estatuto, en el caso de celebración de tratados del artículo 93 de la Constitución; en segundo lugar, la Comunitat no podrá ser oída en la celebración de tratados cuando el “el Estado transfiera o delegue en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación” (artículo 150.2) ¡Cómo han podido los legisladores autonómicos y nacionales no darse cuenta de tal disparate! Una de dos, o esta disposición no fue leída por nadie o los que la leyeron eran conscientes de su ignorancia en estas materias y, aunque no entendían nada de su sentido, consideraron que era mejor no tocarlo.

iv) Ejecutar, en su propio ámbito territorial, los tratados y convenios internacionales, así como las resoluciones y decisiones de las organizaciones internacionales de las que España sea parte, en todo aquello que afecte a las materias que la Comunitat Valenciana tenga atribuidas en este Estatuto de Autonomía.

Esta disposición, por el contrario, es absolutamente clara y bien redactada. Se trata de una competencia que venía ya recogida en otros Estatutos de autonomía⁴⁴ y que, como hemos visto, de acuerdo con la jurisprudencia más reciente del TC, se tiene aunque no se declare. Pero no está de más el declararlo.

B) LA ACCIÓN EXTERIOR PROPIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

El principio general de esta competencia viene recogido en el apartado 2 del artículo 62 del Estatuto, conforme con el cual:

2. “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, a través de actividades de relieve internacional de las regiones”.

⁴⁴ Esta competencia está prevista de forma expresa en los Estatutos del País Vasco, artículo 20.3; Cataluña, artículo 27.3; Andalucía, artículo 23.2; Asturias, artículo 12.2; Murcia, artículo 12.2; Aragón, artículo 40.4; Castilla-La Mancha, artículo 34; Canarias, artículo 38.2; Navarra, artículo 58.2; Extremadura, artículo 9.1; Baleares, artículo 12.1; Madrid, artículo 33.2; y Castilla y León, artículo 28.3.

De nuevo nos encontramos en esta apartado con una redacción que no deja de ser enigmática, pues aparece un concepto indeterminado –“actividades de relieve internacional de las regiones”- de difícil comprensión si no se lee la comparecencia que realicé en Les Corts.

En dicha comparecencia explique que: “el TC reconoce que las Comunidades Autónomas pueden tener una acción exterior propia, en la medida en que sea conveniente para el ejercicio de sus competencias y siempre y cuando no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de competencia reservados al Estado”⁴⁵. Este párrafo fue copiado literalmente e incluido en el articulado.

A continuación manifesté: “Entre esas actividades se encuentran actividades promocionales, acuerdos trasfronterizos, declaraciones de intenciones, hermanamientos entre regiones, apertura de oficinas en el exterior, viajes oficiales, recogidas de fondos, presencia en organizaciones supranacionales de naturaleza regional, etc. Todo ello podría englobarse bajo el nombre de *actividades de relieve internacional de las regiones*, que son, según la definición de Soriano, “las actividades que realiza la región en el ejercicio de sus competencias que por derivación o consecuencia se proyectan hacia el exterior y sin el ejercicio de las cuales no podrían desarrollarse completamente las actividades interiores cuyo contenido específico fue trasladado a dichas regiones”⁴⁶. Es decir, son actividades que implican contactos directos o indirectos con entes ajenos a la comunidad nacional y, por lo tanto, son actividades de ámbito exterior, aunque sin conexión con el derecho internacional^{47,48}”.

Como puede observarse, al redactor del Estatuto le pareció afortunada la expresión de Eugenio Soriano que cité en mi comparecencia y la acogió como concepto jurídico. Supongo que esto debe enorgullecer a Eugenio Soriano, pero, en mi opinión, hubiera sido más conveniente ejemplificar o, simplemente, eliminar esta expresión que no añade nada y que obliga al interprete del Estatuto a tener que conocer la obra de este autor.

45 Página 15 del texto escrito de la comparecencia.

46 SORIANO, Eugenio: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, p. 176.

47 SERRA, Rosario: “Relaciones externas de la Comunidad Valenciana en el marco de la Unión Europea”, en *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 19, 1997, pp. 203-224.

48 Páginas 15 y 16 del texto escrito de la comparecencia, cit.

El apartado 3 concreta algunos de los objetivos de esa acción exterior, con especial referencia a una de esas acciones: la cooperación al desarrollo. Conforme con el artículo 62.3:

3. “Los poderes públicos valencianos velarán por fomentar la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación al desarrollo con el fin último de erradicar la pobreza. 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”.

La casi literalidad de esta disposición con la que realicé en mi comparecencia me permite limitarme a reproducir las razones que aduje en aquel momento para explicar esta disposición. En la misma manifesté:

“Nuestra Comunidad ejerce actualmente esa acción exterior propia, pero no se ve reconocida en el Estatuto y, en numerosas ocasiones, plantea problemas de diverso tipo. Así, por ejemplo, se ha planteado la base jurídica competencial de algunas de esas acciones no previstas como, por ejemplo, la cooperación al desarrollo⁴⁹; ... Por todo ello es conveniente, en mi opinión especificar algunas de esas acciones exteriores en el ejercicio de las competencias de la Comunidad. En concreto, en mi opinión, habría que incluir en el Estatuto un artículo que dé base competencial para llevar a cabo la política de cooperación al desarrollo que estamos llevando ya en la actualidad. La inclusión de una o varias disposiciones al respecto es de carácter urgente y, además, un problema generalizado de todas las Comunidades Autónomas. Ninguna de ellas prevé base competencial para llevar a cabo las acciones de cooperación al desarrollo, pese a que el Estado ha consentido (no sin alguna reticencia al principio) y finalmente aceptado y previsto en la legislación estatal dichas actuaciones (lo que no supone base competencial, sino una irregularidad más del embrollo jurídico de este sector). En el marco de esta cooperación al desarrollo, las Comunidades Autónomas (también la

⁴⁹ Ver en especial el polémico Dictamen 1/96 del Consejo Consultivo de La Rioja Correspondiente a la Consulta nº 1/96 formulada por la Mesa de la Diputación General de La Rioja en relación con el dictamen aprobado por la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y Autonómico y de Régimen de la Administración Pública de la Cámara, sobre la Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones (texto en <http://www.ccrioja.es/indices/pdf/96/d001-96t.pdf>).

valenciana) realizan acuerdos de cooperación, financian proyectos, subvencionan actividades, etc., cuyo destino final es el exterior y que están marcadas por el objetivo final de contribuir a la erradicación de la pobreza.

“Por ello, con independencia de otras consideraciones..., creemos que es necesario un artículo genérico que dé base competencial para la actividad de la Comunidad Autónoma. Dicho artículo podría ser algo así:

“Los poderes públicos valencianos velarán por el fomento de la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo dirigida hacia los países y poblaciones estructuralmente empobrecidos, con el fin último de erradicar la pobreza. A tal efecto se establecerán programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y las instituciones públicas y privadas que resulte preciso para garantizar la efectividad y eficacia de dichas políticas en la Comunidad Valenciana y en el exterior”.

“Establecida la base competencial, quedan las cuestiones instrumentales. La mayor parte de la cooperación al desarrollo se realiza a través del apoyo a los agentes sociales de la cooperación, pero el proyecto de Ley Valenciana de cooperación prevé también la posibilidad (y es bueno que así sea) de que haya acciones directas de la Comunidad. Además, la Comunidad debe coordinar y controlar las acciones que financia y, en muchas ocasiones debe firmar acuerdos con entidades públicas de diversa naturaleza (estatal, regional, local, universitaria, etc.) que necesitan de una cierta cobertura. Por ello, pienso que es importante la referencia que ya se hace en esta propuesta de artículo a esos instrumentos, con independencia de las matizaciones y desarrollos que se hacen en los apartados siguientes”⁵⁰.

Sólo me queda añadir mi agradecimiento a la Ponencia por acoger mi argumentación.

Finalmente, el artículo 62 recoge dos apartados, el 4 y el 5, que hacen referencia a la celebración de acuerdos, en primer lugar de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones y, en segundo lugar, no normativos con otros Estados. Conforme a dichos apartados:

50 Páginas 16 y 17 del texto escrito de la comparecencia, cit.

4. “La Generalitat, previa autorización de Les Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas.

5. “La Generalitat, en materias propias de su competencia podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts.”

El primero de estos apartados tiene su origen, también, en una de las propuestas que realicé ante la Ponencia de la Comisión para la reforma del Estatuto en Les Corts en la que señalaba:

“Como es sabido, el artículo 42 de nuestro Estatuto prevé la posibilidad de que la Generalidad Valenciana pueda celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, no hay ninguna previsión para la celebración de este tipo de acuerdos con otras regiones no españolas (a pesar de que este tipo de acuerdos se celebren con carencia de base competencial). Pienso que sería conveniente incluir una referencia a este tipo de acuerdos ya sea en el artículo 42, ya sea en un artículo independiente. En todo caso es importante señalar que este tipo de acuerdos no necesitan de la previa autorización de las Cortes Generales, sino, en su caso, de Les Corts. En este sentido, pienso que debería establecerse un paralelismo con el artículo 94.1 de la Constitución relativo a la previa autorización parlamentaria de los tratados y preverse que necesitarán de la previa autorización de Les Corts aquellos acuerdos interregionales que versen sobre una cuestión reservada en nuestro Estatuto a regulación por Ley, que supongan modificación o derogación de una ley autonómica ya existente o que impliquen compromisos financieros no incluidos en los presupuestos”⁵¹.

La Ponencia acogió esta idea plenamente con la única modificación de ceñir este tipo de acuerdos a otras “regiones europeas”, excluyendo la posibilidad de que se celebren este tipo de acuerdos con regiones no europeas. No alcanzo a comprender el por qué de esta autolimitación. En todo caso, queda claro que, a diferencia de los acuerdos de los que se habla en el siguiente apartado, estos sí son acuerdos normati-

51 Páginas 17 y 18 del texto escrito de la comparecencia.

vos, que implican obligaciones jurídicas y, por ello, exigen la previa autorización de Les Corts.

Por el contrario, los acuerdos a los que hace referencia el apartado 5 del artículo 62, tienen su origen en otra propuesta distinta que hice en mi comparecencia en la que afirmé:

“Si en el apartado anterior me refería a acuerdos con otras regiones, en este apartado hago referencia a acuerdos con Estados. En muchas ocasiones, la Comunidad se encuentra que no existen regiones en un determinado Estado donde se desea realizar una acción equivalente a la que se ha llevado a cabo a través de un acuerdo entre regiones; o con la situación en que, aún existiendo regiones, el derecho interno del otro Estado obliga a que este tipo de acuerdos sean firmados por el Estado. La solución que se ha adoptado en la práctica ha sido firmar esos acuerdos con los Estados, si bien esto ha ocasionado graves problemas y una jurisprudencia del TC digna de todo tipo de críticas. Debemos afirmar, en primer lugar, que en modo alguno esos “acuerdos” pueden considerarse tratados internacionales (cuya conclusión es competencia exclusiva del Estado). Pero no se les puede negar la competencia de suscribir tales “acuerdos o declaraciones de intenciones” a las Comunidades Autónomas de forma igual a como se hace con otros organismos de derecho público. De ahí la importancia de, por una parte, afirmar la competencia para hacerlo y, junto a ello, reconocer los límites constitucionales de esta práctica (hoy día ya pacíficamente aceptados por nuestro TC en los asuntos que citamos al tratar el marco constitucional)”⁵².

Este es el sentido que, en mi opinión, hay que dar a estos dos últimos párrafos del artículo 62, en la medida en la que recogen las propuestas que realicé en sede parlamentaria.

Para terminar con la acción exterior de la Comunitat Valenciana, debo realizar una referencia al apartado 4 del artículo 61. Aunque este artículo integra el Título VI relativo a las relaciones con la Unión Europea, lo cierto es que hace referencia a la acción exterior de la Comunitat Valenciana y no a sus relaciones con la Unión Europea. Conforme con su texto:

52 Página 18 del texto escrito de la comparecencia.

4. “La Generalitat, igualmente, podrá formar parte y participar en, organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional.”

Como es sabido, La Comunidad Valenciana mantiene desde 1983 una activa presencia internacional, formando parte de muchas organizaciones interregionales existentes⁵³. La participación de la Comunidad Valenciana en organizaciones internacionales se ha producido a tres niveles:

- en primer lugar se encuentra la participación de la Comunidad en el Consejo de Poderes Locales y Regionales existente en el seno del Consejo de Europa, que cuenta con dos secciones desde 1994 dedicadas a los asuntos de las colectividades regionales y a los entes regionales, respectivamente;
- en un segundo nivel hay que situar la participación de la Comunitat Valenciana en asociaciones regionales de ámbito europeo como la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)⁵⁴, donde la Comunitat Valenciana, como miembro, asiste a las asambleas generales y a las reuniones de las diferentes comisiones coordinando alguna de ellas, o la participación en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de la Comunidad Europea (CRPM)⁵⁵, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE)⁵⁶, el Centro Europeo de Desarrollo Regional (CEDRE), o la Comunidad de Trabajo de Regiones de Tradición Industrial (RETI), entre otras.

53 Desde los años 60 y 70 existen en Europa organizaciones de ámbito regional como: la Asociación de regiones fronterizas, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, el Comité de Regiones alpinas, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, la Comunidad de Regiones de Tradición Industrial, etc. Como ha sido señalado, “esta presencia sufrió un fuerte empuje a raíz de la incorporación de España a las Comunidades Europeas, pues la participación en las organizaciones europeas de naturaleza regional se ha visto como una vía directa de contacto con las instituciones comunitarias, habida cuenta de lo insatisfactorias que resultan en muchas ocasiones los medios internos de participación en asuntos comunitarios existentes” (SERRA, R.: “Relaciones externas de la Comunidad Valenciana...”, cit., p. 212).

54 La Asamblea de las Regiones de Europa, que antes de 1987 se denominaba Consejo de las Regiones de Europa, se constituyó a raíz de los Estados Generales de las Regiones de Europa, que tuvieron lugar en Estrasburgo los días 25 y 26 de noviembre de 1985. Entre sus finalidades destaca el reforzar la representación de las regiones ante las instituciones europeas, organizar y desarrollar el diálogo, la concertación y la acción comunes de las Regiones de Europa, facilitar su participación en la construcción europea y en la vida comunitaria para todo lo que les afecte, y apoyar la acción de las Asociaciones regionales y de aquellas susceptibles de adherirse en el futuro, (artículo 2 d los Estatutos de ARE, adoptados el 14 de junio de 1985). Sobre ello puede verse también, CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol: “La proyección autonómica en la Comunidad Europea”, en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, seminario celebrado en Valladolid..., op. cit, pp. 153 y ss.

55 Creada en 1973, se convirtió desde 1978 en órgano consultivo oficial del Comité de Ministros del Consejo de Europa, aunque también mantiene enlaces institucionales con la Comisión de la UE. La Comunidad Valenciana ha desempeñado un papel importante en la CRPM; de hecho, en 1984 asumió la Delegación Ejecutiva para asuntos sociales y educativos, en 1986 la dirección del buró político, como representante de las regiones españolas, y de 1990 a 1992 presidió la Comisión de Trabajo Intermediterránea, que agrupa a las regiones mediterráneas europeas que sean miembros de la CRPM. Los objetivos de la CRPM son: el acercamiento de los pueblos más alejados y aislados del continente, una estrategia de reajuste de la industrialización, la defensa y aprovechamiento del potencial ligado al mar y al litoral, y el intercambio de información, ideas y experiencia.

56 Es una federación de asociaciones nacionales de poderes locales y regionales creada en Ginebra el 28 de enero de 1951. Tiene entre sus fines la defensa de la autonomía local y el desarrollo del espíritu europeo.

— por último, y en un tercer nivel, hay que referirse a la participación de la Comunitat Valenciana en las instituciones u órganos de naturaleza regional que se han ido creando en el seno de las Comunidades Europeas⁵⁷.

Sin embargo, pese a esa importante participación, no existía ningún título competencial específico que permitiera dicha participación. Sin duda, la actuación que se había realizado hasta el nuevo Estatuto se hizo en el marco de constitucionalidad. Pero, como afirmé en mi comparecencia en Les Corts⁵⁸, en mi opinión, introducir una disposición que afirme el derecho de la Comunidad a ser miembro y participar en organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional en el marco del ejercicio de sus competencias evita posibles problemas futuros y consolida una práctica que ha permitido gestionar mejor los intereses valencianos.

Así lo ha entendido el legislador que introdujo, aunque fuera en un artículo equivocado, esta previsión.

IV CONCLUSIONES

El nuevo Estatuto de autonomía de la Comunitat València, al contrario que su predecesor, es absolutamente consciente, tanto del carácter europeo como de la dimensión internacional del ejercicio de las competencias de la Comunitat. En un mundo que está viviendo el proceso de globalización, la Comunitat se ha dotado de instrumentos para poder ejercer sus competencias en defensa de sus legítimos intereses en un marco internacionalizado. Con el nuevo Estatuto de Autonomía, la Comunitat Valenciana se reconoce como región europea abierta al mundo.

57 Bien es sabido que los Tratados fundacionales únicamente consideraban a las Regiones como objetos de política económica, y que tanto los entes regionales como sus representantes no recibían ningún tipo de atribución relevante. Fue en 1988, con la creación del Consejo de los Entes Regionales y Locales, órgano consultivo de la Comisión, cuando se dio el primer paso en la institucionalización de la participación regional. Dicho Consejo ha sido sustituido tras el TUE por el Comité de las Regiones, órgano con una representación mixta de regiones y municipios, que actúa como órgano consultivo del Consejo y de la Comisión y que ha venido a incorporar la realidad regional a la estructura institucional comunitaria.

La Comunitat València ha formado parte de ambos órganos. En la actualidad designa al representante de la Comunitat València que será propuesto por el Gobierno español como candidato a consejero del Comité de las Regiones, y, hasta el momento, dicha representación valenciana en el seno del Comité ha estado ostentada por el Presidente de la Generalitat.

58 Páginas 20-22 del texto escrito de la comparecencia.

Sin duda algunos artículos podían haberse redactado mejor. Incluso hay algunos errores graves. Pero lo cierto es que el balance de conjunto es positivo. El respeto del marco constitucional es escrupuloso pero, a la vez, se intenta aprovechar todas las potencialidades de la jurisprudencia más recientes del Tribunal Constitucional.

No obstante, no debemos olvidar que las normas son sólo instrumentos y, por muy bueno que sea el instrumento del que se dispone, poco se podrá hacer si las manos que lo utilizan son torpes. Esperemos pues que el Estatuto sea llevado a la práctica por buenas manos que aprovechen sus potencialidades y sepan evitar sus defectos.