

GARCÍA PÉREZ, R., (Dir.) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid, 2009, 392 pp.

El volumen objeto de la presente recensión contiene los trabajos resultado del Seminario celebrado el 11 de junio de 2008 en la Escola Galega de Administración Pública (EGAP), en el marco del Proyecto de Investigación financiado por la Xunta de Galicia y titulado “Ejes estratégicos para la acción exterior de Galicia en el actual proceso de reforma estatutaria (PGIDITO6CSC20200R), subvencionado por la Dirección General de I+D de la Xunta de Galicia, dirigido por el Prof. Rafael García Pérez, Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela.

Se trata, por lo tanto, de una obra colectiva en la que, precedidos de dos artículos generales, se aborda la acción exterior autonómica bien en el marco de las reformas estatutarias emprendidas o en vías de emprenderse (caso de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Extremadura e Islas Baleares) bien fuera de ellas (caso de Galicia y del País Vasco). Completan la obra, un Anexo con las disposiciones en materia de acción exterior de los Estatutos de Autonomía reformados (pp. 373-388).

El primero de los artículos generales es obra de *I. SÁNCHEZ AMOR*, Portavoz del Grupo Socialista en la Asamblea de Extremadura y se titula “Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. Las insuficiencias de las actuales reformas estatutarias” (pp. 19-38). Como el propio título indica, el autor estima que las actividades exteriores de las Comunidades Autónomas –por ser materia compartida- se reconducen casi siempre al sistema de relaciones institucionales centrales-autonómicas. Sin embargo, las reformas estatutarias emprendidas han acentuado mucho el perfil bilateral de las relaciones, descuidando los mecanismos multilaterales. En su opinión “habrá que invertir la deriva confederal de estos años (primero los territorios, lo que quede para el Estado) para poner en el centro del sistema autonómico la cuestión de los mecanismos de relación en una perspectiva de federalismo cooperativo” (p. 38).

El segundo artículo general lo firma *J. M. BLANCO GONZÁLEZ*, Abogado, Economista y Político especialista en relaciones internacionales, y tiene el sugerente título de “Cisnes negros en la acción exterior autonómica” (pp. 39-65). Con él, el autor quiere poner de manifiesto que bajo la fachada de la acción exterior autonómica se ocultan muchas deficiencias. Es, en su opinión, “una fachada más efectista que eficaz y, desde luego, poco eficiente. Se trata de una acción exterior que, de este modo, busca más una proyección interior o efecto doméstico de lo que se hace fuera que un verdadero impacto sobre la comunidad internacional, sus actores y agentes” (p. 39 y s.). Tras un exhaustivo estudio de todos los Estatutos de Autonomía concluye la existencia de materias o secciones de materia sobre las que son competentes *en exclusividad* TODAS las Comunidades Autónomas. Son el “cisne negro”. La transposición de la normativa comunitaria sobre tales materias, sin embargo, la realiza el Estado, no existiendo

transposición autonómica. El autor es diáfano: “Y la realidad es que las Comunidades Autónomas españolas no transponen absolutamente nada, por regla general, haciendo una dejación competencial absoluta” (p. 61). ¿Es entonces coherente, se pregunta, exigir la participación de un consejero autonómico en el Consejo de Ministros cuando ni siquiera se cumplen las obligaciones de hacer normativo en la fase descendente de desarrollo y aplicación del Derecho europeo? (p. 64).

El primero de los estudios estatutarios es el realizado por la Prof^a. de Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada *I. MARRERO ROCHA* y tiene por objeto “La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía” (pp. 67-105). Después de analizar el contexto político en el que tiene lugar la reforma, los objetivos y la estructura orgánica de la acción exterior de Andalucía antes y ahora en el nuevo Estatuto de Autonomía así como los instrumentos de esa acción exterior, la autora concluye que el nuevo Estatuto constituye un gran avance para desarrollar y sentar las bases de una acción exterior andaluza más amplia al ofrecer: un fundamento jurídico antes inexistente, la oportunidad de ampliar cuantitativa y cualitativamente las relaciones internacionales de Andalucía en el futuro, los instrumentos para una participación autonómica cada vez más intensa en los órganos estatales de representación internacional cuando se trata de cuestiones que afectan a los intereses andaluces y otorga seguridad jurídica al entramado orgánico andaluz que desempeña funciones en materia de acción exterior.

Los Profesores de la Universidad de Valladolid, *A. A. Herrero de la Fuente* (Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales) y *M. M. Corral Suárez* (Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales) se ocupan de “La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León” (pp. 107-145). Tras analizar el objeto de estudio concluyen que “la realidad es que –el nuevo Estatuto– no va a marcar un hito en la historia de la autonomía regional española” (p. 141) aunque sí supone una mejora respecto del anterior. Estiman que el nuevo Estatuto “podría haber asignado a Castilla y León más amplias facultades y también podrían haber apretado un poco más los tornillos al Gobierno de la nación” (p. 142). En el ámbito de la acción exterior en el marco de la Unión Europea el nuevo Estatuto se limita a incorporar lo que ya estaba establecido en el Derecho Comunitario, en la legislación española o en los acuerdos alcanzados en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea.

“La acción exterior de la Generalitat de Cataluña ante la reforma del Estatuto de Autonomía” es obra de la Profesora *C. García* (Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Pompeu Fabra) y de *J. Vaquer* (Director de la Fundación CIDOB). Lo primero que hay que decir es que la Sentencia del TC de 28 de junio de 2010 relativa al recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 interpuesto contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no ha afectado a los artículos del citado Estatuto en materia de acción exterior. Desde esta perspectiva podría entenderse aceptada la constitucionalidad de disposiciones tan susceptibles de discusión como, por ejemplo, el art. 198 que establece el derecho de la Generalitat (por lo tanto ¿obligación a cargo del Gobierno del Estado?)

a participar en los procesos de firma de tratados internacionales por parte del Estado. En una línea parecida, y a diferencia del resto de Estatutos reformados, el de Cataluña contempla expresamente la participación en Organizaciones internacionales (caso de la UNESCO, art. 198).

En opinión de los autores, el régimen jurídico previsto en materia de acción exterior representa, “una certificación del algo recorrido en este ámbito y de la consolidación de esta práctica” recogiendo una buena parte “del acervo acumulado durante años de acomodación mutua entre Gobierno central y Generalitat” (p. 175 y s.). Estiman que es ahora cuando la autonomía catalana debe abordar la redacción de una Ley de Acción Exterior equiparable a la de Cooperación al desarrollo. Una ley que podría resolver los retos pendientes (cf. p. 177).

“La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana” (pp. 179-226) la firman el Prof. *J. Juste Ruiz* (Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Valencia) y *A. Enguñanos Weyler* (Técnico de la Administración General de la Generalitat Valenciana). Más avanzado que el anterior, el nuevo Estatuto de Autonomía “consolida y da cobertura a los nuevos desarrollos que se habían producido en la práctica sobre la base de una progresiva ampliación de la presencia exterior de la Generalitat y de las instituciones autonómicas” (p. 236). En el plano del Derecho Internacional, por ejemplo, recoge las sugerencias realizadas por la doctrina *ius intenacionalista* española en orden a la articulación de la participación autonómica en la fase ascendente del proceso de celebración de los tratados internacionales, articulando mecanismos de información previa y de participación en el seno de la delegación española negociadora del tratado en cuestión.

La Prof. *M.I. Nieto Fernández* (Asociada de Ciencia Política de la Universidad Carlos III) es la autora del trabajo “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía” (pp. 227-262); propuesta aprobada por el Senado sin modificación alguna el pasado 19 de enero. Destaca, entre otras cosas, el art. 80 dedicado a la “Cooperación con Portugal”; artículo que eleva al más alto rango la cooperación de Extremadura con Portugal. Entre los instrumentos de la misma, “la celebración de acuerdos que correspondan *con el gobierno* o con las entidades territoriales de la República portuguesa de acuerdo con la ley” (art. 80.2.c) (la cursiva es mía). A falta de mayor precisión (entiendo que se refiere al Gobierno de Portugal), este artículo –como el art. 62.5 del nuevo Estatuto de Valencia- se sitúan en el terreno de las relaciones con Estados que el TC ha acotado en su jurisprudencia. Como ha ocurrido con la práctica autonómica hasta la fecha, lo más probable es que estos marcos jurídicos den lugar a una práctica que -salvo impugnación ante el TC- no será evaluada por este órgano (vid. mi libro *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Una práctica consolidada*, Dilex, Madrid, 2001).

El director del libro, *R. García Pérez* (Prof. Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela) es también el autor del artículo: “La reforma que no fue: el Estatuto de Autonomía y la acción exterior de Galicia” (pp. 263-283). Y no lo fue por la falta de consenso entre las fuerzas políticas gallegas. En todo caso,

como destaca el autor, la acción exterior autonómica no tuvo ningún papel significativo durante el proceso de discusión del nuevo Estatuto ni fue objeto, tampoco, de propuestas específicas: “sencillamente, no entró a formar parte de las cuestiones centrales objeto de discusión...” (p. 281). Sin embargo, la falta de nuevo Estatuto no compromete la acción exterior de Galicia si bien “resulta imprescindible reforzar las capacidades de la Xunta para llevar a cabo con éxito sus responsabilidades en materia de acción exterior” (p. 283).

“La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares en el nuevo Estatuto de Autonomía” es abordada por el Prof. *J.D. Janer Torrens* (Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Islas Baleares), pp. 285-318. A diferencia del anterior, el nuevo Estatuto reconoce expresamente la competencia de la Comunidad Autónoma para desarrollar actuaciones con una proyección exterior para la defensa y promoción de sus intereses estableciendo, de este modo, un marco jurídico para una acción exterior tanto en el marco del Derecho Internacional como de la Unión Europea. Realizado el examen del citado marco jurídico, el autor destaca el hecho de que el nuevo Estatuto no contenga ninguna referencia al control de esta dimensión internacional por parte del Parlamento autonómico (cf. p. 317 y s.).

Los dos últimos trabajos tienen por objeto la acción exterior del País Vasco: uno, del Prof. *J.L. de Castro Ruano*, titulado “La acción exterior del País Vasco: una práctica consolidada” (pp. 319-346), en el que expone una práctica que conoce bien y que viene estudiando periódicamente con A. Ugalde Zubiri en distintos volúmenes editados por el IVAP, y el otro de *M.A. Zarragoitia*, entonces Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco, sobre “La acción exterior y la propuesta de nuevo Estatuto político de la Comunidad de Euskadi” (pp. 347-371).

Reconociendo la aportación de ambos en tanto que estudios descriptivos de los respectivos objetos de estudio debo añadir que, en mi opinión, ambos tienen también en común el análisis *acrítico* de un proyecto de norma jurídica –nada menos que un nuevo Estatuto calificado como “político”– que dividió radicalmente a la sociedad vasca. Hasta el extremo de que, como recuerda de Castro Ruano (p. 337), fue aprobado en el Parlamento Vasco por 39 votos a favor y 35 en contra. Para más inri la izquierda abertzale, representada entonces en el grupo *Socialista Abertzaleak* con siete diputados, apoyó con tres de ellos la citada Propuesta a la vez que con otros tres la rechazaba. El séptimo parlamentario no estuvo en la Cámara.

Como me enseñó el Prof. Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, el estudio de las normas no debe limitarse a la estructura jurídico-formal (esto es, la propia norma) sino que debe comprender también su contexto socio-histórico. Desde este planteamiento lo que hay que hacer es recordar que la “*Propuesta de nuevo Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*” fue la materialización del proyecto del nacionalismo vasco tendente a la constitución progresiva del País Vasco (configurado por primera vez en la Historia como sujeto político en el Estatuto de Gernika, en la condición de Comunidad Autónoma) como un Estado independiente, concepción ideológica presente desde su

inicio. Así lo ponen de manifiesto los artículos iniciales de la citada Propuesta al reconocer un hipotético derecho “de los territorios vascos de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa, Lapurdi, Nafarroa, Nafarroa Beherea y Zuberoa a vincularse en un marco territorial común de relaciones, de conformidad con la voluntad de sus respectivas ciudadanas y ciudadanos”, presuponiendo que tanto los ciudadanos de los territorios franceses como los de la Comunidad Foral de Navarra desean tales vínculos. En otros términos, en un curioso ejercicio de un no menos curioso derecho a decidir que la propia Propuesta invoca –y en evidente falta de respeto hacia los ciudadanos de tales territorios- el Parlamento Vasco se permite decidir lo que conviene a dichos territorios. Y esto, aunque la inmensa mayoría de los ciudadanos que integran esos territorios, dicho sea de paso, nunca ha manifestado inquietud ni deseo en ese sentido.

Lo que sucede es que en esta Propuesta la ciudadanía no existe. Todo está al servicio del “pueblo vasco”, concepto que la Propuesta define desde la concepción ideológica del nacionalismo vasco. De ahí la inclusión de territorios franceses y la consideración de la Comunidad Foral de Navarra como vasca cuando, históricamente, han sido las provincias vascas las que han formado parte del Reino de Navarra (único sujeto político que ha existido históricamente). De ahí, también, la regulación de la “nacionalidad vasca”, distinta del concepto de ciudadanía que el art. 4.1 vincula a la vecindad administrativa e incompatible con la nacionalidad española. De ahí por último, entre otras muchas cosas, el art. 12 relativo al “régimen de libre asociación” con España “sin perjuicio de su revisión, conforme se establece en el presente Estatuto político, que constituirá a dichos efectos su norma institucional básica” y la Disposición Adicional titulada “Reserva de derechos”. Esta afirma: “La aceptación del presente Estatuto no implica renuncia del pueblo vasco a los derechos que como tal le corresponden en virtud de su historia ni renuncia al ejercicio del derecho de libre determinación en función de su propia voluntad democrática”.

En definitiva, la “*Propuesta de nuevo Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*” diseñada por el ex-Lehendakari Ibarretxe y aprobada en el Parlamento Vasco por el bloque nacionalista vasco más IU no era una simple norma jurídica ni, tampoco, una mera reforma estatutaria. En el viaje hacia la independencia, el estatuto de Estado asociado al Estado español sólo era una etapa provisional. Es por eso que incluso un mero análisis descriptivo de la misma –aunque su objeto sea la acción exterior- no puede obviar un trasfondo ideológico que lo inunda todo. Mucho menos un examen jurídico, pues las reformas estatutarias y quienes las promueven también están sometidas a la Ley (cf. un examen crítico de la misma en mi libro *La nación sin ciudadanos: el dilema del País Vasco*, Dilex, Madrid, 2011).

En definitiva, la obra dirigida por el Prof. García Pérez constituye una valiosa aportación a la doctrina española que desde hace tiempo dedica su atención a la acción exterior autonómica y tiene el mérito de ser uno de los primeros trabajos que lo aborda a partir del examen de los Estatutos de Autonomía que han sido reformados y que, frente a la regulación anteriormente existente, han innovado considerablemente reconociendo y otorgando a las Comunidades Autónomas concernidas un papel más activo y de mayor relevancia en el ámbito de su acción exterior. Y esto, tanto en el marco del

Derecho Internacional (contemplando expresamente la participación autonómica en el seno de la delegación española negociadora del tratado en cuestión) como en el de la Unión Europea. Un ámbito este último que, como ya señalara nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, en relación con la Oficina Vasca en Bruselas, no cabe equipararlo a la estructura 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’”, por lo que “cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales” (fundamento jurídico 4).

Eso sí, coincido con el director de esta obra (p. 265) en que, dado el modo en el que muchos de estos nuevos estatutos contemplan algunos aspectos de la acción exterior autonómica, queda por ver si tendrán aplicación práctica aquellas disposiciones de los mismos que imponen al Gobierno o a las Cortes la obligación de atender las exigencias de una determinada Comunidad en materia de relaciones exteriores que la Constitución reserva al Estado (en los términos en que la misma ha sido interpretada por el TC).

Carlos Fernández de Casadevante Romani
Universidad Rey Juan Carlos