

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Joan David Janer Torrens*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ACCIÓN EXTERIOR EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1983 Y EN LAS POSTERIORES REFORMAS. III. LA EXISTENCIA DE UNA PRÁCTICA EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES AL MARGEN DE LAS PREVISIONES ESTATUTARIAS. IV. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES. V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 2 de marzo de 2007 entró en vigor la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (en adelante, EAIB) una vez publicado el día anterior en el Boletín Oficial del Estado (BOE)¹ y en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB)². Desde la entrada en vigor, el 1 de marzo de 1983, de la Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares³, éste había sido modificado en 1994⁴, 1996⁵ y 1999⁶ con el objetivo de atribuir nuevas competencias a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (en adelante, CAIB). La última reforma llevada a cabo a través de la LO 1/2007 constituye, sin duda, la modificación más importante llevada a cabo del Estatuto aprobado en 1983.

* Profesor titular de Derecho internacional público. Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Unión Europea. Universitat de les Illes Balears. Email: joandavidjaner@uib.es.

© Joan David Janer Torrens. Todos los derechos reservados.

¹ BOE nº 52, de 1 de marzo de 2007.

² BOIB nº 32 EXT, de 1 de marzo de 2007.

³ BOE nº 51, de 1 de marzo de 1983.

⁴ Ley orgánica 9/1994, de 24 de marzo (BOE nº 72, de 25 de marzo de 1994).

⁵ Ley orgánica 2/1996, de 15 de enero (BOE nº 15, de 17 de enero de 1996).

⁶ Ley orgánica 3/1999, de 8 de enero (BOE nº 8, de 9 de enero de 1999).

La aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares forma parte del proceso iniciado en 2006 de reforma generalizada de los distintos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas con el objetivo de adaptar los textos estatutarios a la nueva realidad del Estado de las Autonomías tras más de un cuarto de vida de nuestro texto constitucional⁷. Así, el proceso se inició en abril de 2006 con la reforma del Estatuto valenciano⁸, seguido de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Cataluña⁹, del Estatuto balear, del Estatuto de Andalucía¹⁰, del Estatuto de Aragón¹¹ y actualmente están en fase de tramitación los de Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla León.

Uno de los aspectos más destacados del nuevo Estatuto de Autonomía es el reconocimiento de la competencia de la CAIB para llevar a cabo actuaciones con una clara proyección exterior. Así, en el marco del título VII relativo a las “Relaciones institucionales”, encontramos el Capítulo I que lleva por rúbrica “La acción exterior” (artículos 101 a 105) y un Capítulo II dedicado a las “Relaciones con la Unión Europea” (artículos 106 a 113). Hasta ahora, y a pesar de que la CAIB había ido desarrollando un amplio abanico de actividades con una proyección exterior (especialmente, en materia de cooperación al desarrollo, de cooperación transfronteriza y de presencia ante las instituciones comunitarias), la única referencia en el Estatuto de Autonomía a aspectos internacionales era la relativa ejecución de tratados internacionales en el marco de las competencias de la CAIB.

El objetivo de este estudio es analizar la nueva regulación prevista en el Estatuto de Autonomía en materia de acción exterior, el cual girará en torno a tres aspectos: la regulación inicial prevista en el Estatuto de 1983 y en las reformas llevadas a cabo; la práctica llevada a cabo por la CAIB y los distintos ámbitos en que se ha proyectado y la influencia que ésta ha tenido en el nuevo Estatuto y las novedades introducidas por el Estatuto de Autonomía que acaba de entrar en vigor.

⁷ En el preámbulo del nuevo Estatuto balear se señala que “(...) *la positiva evolución del autogobierno, así como el aumento de la población y una mayor profundización en el reconocimiento del hecho insular, junto con una tendencia generalizada hacia una mayor descentralización del Estado español demandan una adecuación del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares para dar una mayor respuesta a las nuevas necesidades de los ciudadanos*”.

⁸ Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE nº 86, de 11 de abril de 2006).

⁹ Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº 172, de 20 de julio de 2006).

¹⁰ Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE nº 68, de 20 de marzo de 2007).

¹¹ Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE nº 97, de 23 de abril de 2007).

II. LA ACCIÓN EXTERIOR EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1983 Y EN LAS POSTERIORES REFORMAS

En la redacción inicial del Estatuto de Autonomía de 1983 sólo se dedicaban dos artículos a aspectos relacionados con la acción exterior de la Comunidad Autónoma referidos por una parte a la posibilidad de instar al Estado a la celebración de tratados internacionales y, por otra, a la competencia de la Comunidad Autónoma de ejecutar, en el marco de sus respectivas competencias, los tratados internacionales celebrados por el Estado. Así, el artículo 8.2 del EAIB, después de referirse al derecho de las comunidades baleares establecidas fuera de la Comunidad Autónoma a solicitar el reconocimiento de su personalidad de origen, señalaba que la CAIB podía, con el objetivo de hacer efectivo este derecho, “(...) *solicitar del Estado español que (...) celebre, en su caso, los pertinentes tratados internacionales*”. Por otra parte, el artículo 12 (dedicado a las competencias de ejecución de la CAIB), en su primer inciso, señalaba que correspondía a la Comunidad Autónoma la “(...) *ejecución, dentro de su territorio, de los Tratados internacionales que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma*”.

Al margen de las referencias puntuales en estos dos artículos (que limitaban claramente el papel de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las relaciones exteriores), no se aludía a la posibilidad de que la CAIB llevase a cabo actuaciones con una clara proyección internacional, lo cual entroncaba asimismo con lo dispuesto en el resto de Estatutos de las demás Comunidades Autónomas. En este sentido, cabe destacar que ello entraba en clara consonancia con la interpretación estricta, avalada por el propio Tribunal Constitucional, del título competencial exclusivo del Estado en materia de relaciones internacionales previsto en el artículo 149.1.3º de nuestra Constitución que impedía cualquier tipo de actividad internacional de las Comunidades Autónomas.

No fue hasta la década de los ochenta en que las distintas Comunidades Autónomas empezaron, de forma progresiva, a llevar a cabo actuaciones con una proyección exterior (cabe recordar, en este sentido, el ya conocido “comunicado de colaboración” suscrito en 1984 entre la Xunta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca o la apertura en 1988 de una oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en Bruselas, ambas cuestiones impugnadas ante el TC por el Estado) que, si bien inicialmente fueron consideradas contrarias al artículo 149.1.3 de la Constitución, posteriormente se consideró que se ajustaban al texto constitucional. En efecto, a partir de 1989 se produce un cambio de jurisprudencia, que se va consolidando en años posteriores, según el cual las Comunidades Autónomas podían tener una proyección exterior siempre que respetasen el núcleo duro y esencial de la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, esto es, la competencia relativa a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), la representación exterior del Estado (*ius legationis*), la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado¹².

¹² Vid., entre otras, STC 153/1989, STC 80/1993 y STC 165/1994.

A pesar del reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional de la posibilidad por parte de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actuaciones con una proyección exterior, las reformas del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares llevadas a cabo en 1994 y 1996 no hicieron referencia a esta nueva dimensión. Sólo la reforma operada por la LO 3/1999, de 8 de enero, introdujo dos novedades en materia de relaciones exteriores de la Comunidad Autónoma balear.

Por una parte, se reformuló el artículo 12 del EAIB, al incluir una referencia a la competencia de la CAIB en la ejecución del Derecho comunitario en el ámbito de sus competencias. Partiendo de la redacción inicial prevista en el Estatuto de 1983, que hacía referencia simplemente a la ejecución de los Tratados internacionales que afectasen a las materias propias de la CAIB, el nuevo artículo 12, en su primer inciso, aludía a la “(...) *ejecución, dentro de su territorio, de los tratados y convenios internacionales y de los actos normativos de las instituciones supranacionales, en lo que afecten a las materias propias de la competencia de Comunidad Autónoma*”. Por otra parte, la LO 3/1999 dio una nueva redacción al artículo 17 del EAIB incorporando dos nuevos apartados que reconocían el derecho de la CAIB a ser informada en la negociación y adhesión a tratados internacionales¹³ y el derecho a solicitar al Gobierno del Estado la celebración de tratados internacionales que fuesen de interés para las Islas Baleares, especialmente los derivados de la insularidad y el fomento de la cultura¹⁴.

Así pues, en su redacción final de 1999 y en vigor hasta la entrada en vigor de la reforma estatutaria de 2007, el EAIB recogía, al igual que lo hacían en ese momento los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas¹⁵, la participación limitada de la CAIB en la llamada fase ascendente de formación de la voluntad del Estado en las relaciones internacionales y en la fase descendente relativa a la ejecución en el territorio autonómico de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en el ámbito de las competencias autonómicas.

III. LA EXISTENCIA DE UNA PRÁCTICA EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES AL MARGEN DE LAS PREVISIONES ESTATUTARIAS

Si bien las distintas reformas del EAIB llevadas a cabo durante la década de los noventa no introdujeron novedades significativas en relación con la proyección exterior

¹³ El nuevo artículo 17.3 señalaba que “*la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares será informada en la elaboración de tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión de éstos. Recibida la información, ésta emitirá, en su caso, su parecer*”.

¹⁴ Según el nuevo artículo 17.4 “*la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares podrá solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materia de interés para las Islas Baleares y, en especial, los derivados de su condición de insularidad o para el fomento de su cultura*”.

¹⁵ *Vid.*, en este sentido, los Estatutos de Autonomía de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Extremadura, País Vasco, Cataluña, Andalucía o Aragón.

de la CAIB, lo cierto es que la administración autonómica balear fue desarrollando una práctica amparada por la interpretación que hacía el TC de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales prevista en el artículo 149.1.3º de la Constitución. De hecho, la práctica totalidad de Comunidades Autónomas desarrollaron durante la década de los noventa una intensa actividad en materia de relaciones exteriores a la cual la CAIB tampoco fue ajena¹⁶.

Representación y defensa de los intereses de las Islas Baleares ante las instituciones comunitarias¹⁷; participación en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y en todas las cuestiones decididas en su seno relativas a múltiples cuestiones como la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión y en los asuntos relacionados con el TJCE que afecten a sus competencias, los acuerdos en materia de ayudas públicas, la participación interna en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales o sobre la participación autonómica en las formaciones del Consejo¹⁸; aplicación del Derecho comunitario a través de normativa autonómica¹⁹; participación directa en órganos de la Unión Europea como el

¹⁶ En relación con esta cuestión, *vid.* S. BELTRÁN GARCÍA, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics/UAB, Barcelona, 2001.

¹⁷ Así, a través del Decreto 144/2001, de 21 de diciembre, se creó la Delegación del Gobierno de las Islas Baleares en Bruselas (BOIB nº 156, de 31 de diciembre de 2001) a la cual le corresponde: a) el seguimiento del proceso normativo en relación con aquellas iniciativas de la Unión Europea que afecten las competencias o los intereses de las Islas Baleares; b) apoyo a los intereses económicos, sectoriales y profesionales de las Islas Baleares en la medida que incidan los programas comunitarios y las acciones comunitarias; c) promoción de encuentros entre las instituciones de las Islas Baleares y los agentes socioeconómicos con las instituciones europeas y, en general, coordinación de las relaciones y los contactos entre el Gobierno de las Islas Baleares y las instituciones comunitarias para el seguimiento de proyectos y programas de interés para nuestra Comunidad Autónoma; d) colaboración en la promoción exterior de las Islas Baleares en el ámbito de la Unión Europea; e) seguimiento de los trabajos del Comité de las Regiones de la Unión Europea; f) asesoramiento e información en relación con las políticas y los programas comunitarios de cooperación al desarrollo; g) colaboración y coordinación con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, con las oficinas y delegaciones de las otras comunidades autónomas españolas y con las similares de otros Estados miembros establecidas en Bruselas; h) promoción del reconocimiento del hecho insular en la Unión Europea y de su aplicación práctica en el Derecho y las políticas comunitarias; e i) cualquier otra función que le atribuya la Dirección General de Relaciones Europeas.

¹⁸ Resolución de 7 de diciembre de 1992, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de los Acuerdos adoptados en la reunión de 29 de noviembre de 1990, de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, Anexo I relativo al Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el TJCE que afecten a sus competencias (BOE nº 216, de 8 de septiembre de 1992).

¹⁹ Al amparo de la jurisprudencia constitucional según la cual correspondía a las Comunidades Autónomas aplicar y dar cumplimiento al Derecho comunitario en sus respectivos ámbitos de competencia (*vid.*, entre otras, STC 115/1991, de 23 de mayo, o la STC 236/1991, de 12 de diciembre), la CAIB ha adoptado normativa autonómica para ejecutar el Derecho comunitario. Así, y a título de ejemplo, cabe citar la Ley 4/2002, de 4 de junio, de tasas para las inspecciones y controles sanitarios de productos pesqueros destinados al consumo humano que transponía la directiva 96/43 del Consejo, de 26 de junio, relativa a la financiación de las inspecciones y controles veterinarios de animales vivos y ciertos

Comité de las Regiones²⁰ y en comités y grupos de trabajo de la Comisión²¹, cooperación con otras regiones europeas²²; cooperación al desarrollo²³ y participación en asociaciones internacionales de regiones y municipios con el objetivo de crear grupos de presión (los llamados “lobbies”) en determinadas materias²⁴ y celebración de

productos de origen animal (BOIB nº 71, de 13 de junio de 2002) o el Decreto 117/1997, de 6 de diciembre, por el cual se regulan determinados aspectos de aprovechamiento por turno de inmuebles en el ámbito de la CAIB que transpone determinados aspectos de la directiva 96/47, de 26 de octubre, relativa a la protección de adquirentes en determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (BOIB nº 117, de 18 de septiembre de 1997).

²⁰ Desde que en 1993 se acordase en el Senado que todas las Comunidades Autónomas más cuatro municipios españoles formarían parte del Comité de las Regiones (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie I, nº 34, de 28 de octubre de 1993), la CAIB está representada en dicho Comité por el Presidente de la Comunidad Autónoma, el cual podrá delegar su participación en el Delegado del Gobierno balear en Bruselas (*vid.* Decisión del Consejo de 24 de enero de 2006 por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 2006 y el 25 de enero de 2010 – DOUE nº L 56, de 25 de febrero de 2006, pp. 75 y ss.).

²¹ Actualmente, de los 300 comités que forman parte de la llamada “Comitología”, las Comunidades Autónomas españolas participan en unos 80 comités. Hasta ahora, la CAIB ha coordinado la participación de las Comunidades Autónomas en cuatro comités (*vid.* http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos).

²² Las Islas Baleares participan en dos estructuras de cooperación que agrupan tanto regiones españolas como de otros Estados. Por una parte, la CAIB participa en el Grupo EURIMED (cuyos antecedentes se remontan a 1995 con la creación del grupo IMEDOC – Islas del Mediterráneo Occidental) formado únicamente por territorios insulares del Mediterráneo e integra a las Islas Baleares, Córcega, Cerdeña, Sicilia y Creta. Su objetivo es promover la defensa de las peculiaridades insulares ante las instituciones comunitarias. Asimismo, desde octubre de 2004 en que se aprobó el Acuerdo constitutivo, las Islas Baleares, junto con Cataluña, Aragón y las regiones francesas de Languedoc-Rousillon y Midi-Pyrénées se integra en la Euroregión Pirineos Mediterráneo cuyo objetivo esencial es la creación de una cooperación política entre regiones vecinas para defender los intereses comunes en el seno de la Unión Europea. Para un mayor análisis tanto de EURIMED como de la Euroregión, *vid.* nuestro estudio “El acuerdo IMEDOC como experiencia de cooperación entre regiones insulares mediterráneas”, *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 24, 1999, pp. 257-268; R. HUESA VINAIXA, “La “Euroregión”: marco jurídico y proyección de futuro (Especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa), en: E. J. MARTÍNEZ PÉREZ (Coord.), *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Valladolid, 2006, pp. 131-145.

²³ Si bien el EAIB nada dice en relación con la cooperación al desarrollo, en 2005, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 23/1998, de 7 de julio de cooperación al desarrollo (BOE nº 162, de 8 de julio de 1998) que reconocía la relevancia de las Comunidades Autónomas y Entes Locales en materia de cooperación al desarrollo, la CAIB adoptó la Ley 9/2005, de 21 de junio de cooperación para el desarrollo (BOIB nº 99, de 30 de junio de 2005) y, posteriormente, creó, a través del Decreto 38/2006, de 7 de abril, la Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares (BOIB nº 55, de 15 de abril de 2006).

²⁴ En este sentido, cabe destacar que las Islas Baleares han tenido una activa participación en la Conferencia de Regiones Periféricas de Europa (CPMR) formada por 150 regiones de 25 países europeos y en la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), la cual se configura como una organización política integrada por 300 regiones de 26 países europeos. Si bien su papel es más bien limitado, tanto la CPMR como la ARE son foros internacionales de reunión y debate de las cuestiones que afectan a las regiones europeas.

protocolos de colaboración con regiones de otros países²⁵ fueron los principales ámbitos sobre los que se desplegó la actividad exterior de la CAIB desde la década de los noventa hasta la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de 2007.

Dicha práctica, llevada a cabo sin que el Estatuto de Autonomía hiciera referencia alguna a esta cuestión, fue amparada no sólo a través de actuaciones y normativa autonómica (leyes, decretos y órdenes autonómicas)²⁶, sino a través de la creación de un entramado institucional (consejerías, direcciones generales, servicios y consorcios)²⁷ de la propia Comunidad Autónoma.

²⁵ El Consejo de Gobierno de 30 de septiembre de 2005 autorizó la firma de dos protocolos de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y los gobiernos de Nanking y Hangzhou de la República Popular de China. *Vid.* Decreto 12/2005, de 30 de septiembre, del Presidente de las Islas Baleares sobre la delegación de la firma de los protocolos generales entre el Gobierno de las Islas Baleares y los Gobiernos de Nanking y Hangzhou de la República Popular China (BOIB nº 146, de 4 de octubre de 2005).

²⁶ A título de ejemplo cabe aludir a la ya citada (cit. nota 23) ley autonómica 9/2005 de cooperación al desarrollo o el decreto por el que se crea la Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares o el artículo 80.3 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOIB nº 44, de 3 de abril de 2003) que dispone que “(...) corresponde al presidente la firma de aquellos instrumentos de colaboración o cooperación que versen sobre materias de proyección exterior y de cooperación al desarrollo que corresponda suscribir con instituciones públicas de otros países, sin perjuicio que, excepcionalmente, la pueda delegar en otro miembro del Gobierno”. Asimismo, cabe citar la Orden del Presidente de las Islas Baleares de 19 de octubre de 1999 por la que se determinan las funciones y áreas de actuación de la Consejería de Presidencia en materia de acción exterior y comunitaria (BOIB nº 141, de 11 de noviembre de 1999); el Decreto 33/2000, de 3 de marzo, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior (BOIB nº 11, de 25 de enero de 2001) o la Orden del Consejero de Presidencia de 16 de enero de 2001 por el que se crea una sección especializada para la coordinación de actuaciones interdepartamentales ante la Unión Europea de la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior (BOIB nº 11 de 25 de enero de 2001).

²⁷ Las cuestiones relacionadas con la proyección exterior de las Islas Baleares dependen orgánicamente de la Consejería de Presidencia y Deportes y de la Consejería de Inmigración. De la Consejería de Presidencia y Deportes depende la Dirección General de Relaciones Europeas y el Servicio de Relaciones Europeas que tiene como misión “(...) la proyección de las Islas Baleares en la Europa de las regiones y las que, circunscritas al marco geográfico del Mediterráneo, se le encomienden en materia de cooperación interregional. Asimismo, ejerce las funciones relativas a la coordinación interna y a la evaluación general de la participación del Gobierno y de la Administración autonómica de las Islas Baleares en los asuntos comunitarios europeos y las relaciones de cooperación que se deriven” (Decreto 1/2004, de 2 de enero, del Presidente de las Islas Baleares por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Deportes – BOIB nº 5, de 10 de enero de 2004). Asimismo, en 1985 se creó a través del Decreto 111/1985 un consorcio denominado “Centre Balears Europa” cuyo objetivo esencial es recibir y difundir la documentación elaborada por las instituciones y órganos comunitarios, dar asesoramiento en temas comunitarios, ser un interlocutor con las instituciones comunitarias y organizar y participar en aquellas actuaciones relacionadas con el proceso de integración de la Unión que puedan ser de interés para la CAIB. Cabe señalar asimismo que adscrita a la Consejería de Inmigración y Cooperación existe la Dirección General de Cooperación la cual ejerce “(...) las funciones relativas a la cooperación social y a las relaciones y la solidaridad con otros pueblos” (Decreto 14/2005, de 18 de octubre, del Presidente de las Islas Baleares por el cual se crea la Consejería de Inmigración y Cooperación y se establece la estructura básica – BOIB nº 156 EXT de 19 de octubre de 2005).

Así pues, con anterioridad a la reforma del Estatuto de Autonomía y a la inclusión de dos títulos específicos en materia de relaciones exteriores, existía ya una práctica clara y consolidada en este ámbito por parte de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Parecía, pues, oportuno aprovechar que se acometía una reforma profunda del EAIB para reconocer la competencia de la CAIB en materia de relaciones exteriores, así como enunciar los ámbitos y principios que debían guiar dicha acción exterior.

IV. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

Desde que se iniciaron los trabajos para llevar a cabo la reforma del EAIB, se planteó claramente la necesidad de incluir una regulación detallada de la proyección exterior de la CAIB no sólo por la ya analizada práctica existente en este ámbito, sino también por el hecho de que otros Estatutos ya aprobados con anterioridad (como el valenciano y el catalán)²⁸ o en fase de tramitación (como el andaluz o el aragonés)²⁹ dedicaban una especial atención a esta cuestión, lo cual, inevitablemente, debía tener un influencia en el Estatuto balear.

Para preparar la modificación del Estatuto, el Gobierno balear, mediante un acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado el 1 de octubre de 2004, decidió crear una Comisión Asesora para la Reforma del EAIB, la cual estaba formada por juristas propuestos por los distintos partidos políticos y por la propia Comunidad Autónoma. Tras año y medio de reuniones, el 11 de enero, presentaron una propuesta de texto refundido de nuevo Estatuto de Autonomía. En esta primera aproximación a lo que tendría que ser la regulación estatutaria, la Comisión Asesora proponía a la ponencia parlamentaria que posteriormente se encargaría de redactar el Estatuto la inserción de un nuevo título IV BIS que llevaría por título “Acción exterior y relaciones con la Unión Europea”. La Comisión Asesora no presentó una propuesta de texto articulado, sino un conjunto de principios en materia de acción exterior (extraídos de la práctica ya

²⁸ Así, el Estatuto valenciano incluía un nuevo Título VI relativo a “Las relaciones con la Unión Europea” (art. 61) y un Título VIII relativo a “La acción exterior” (art. 62). Por otra parte, el Estatuto catalán en el título V “De las relaciones institucionales de la Generalitat” insertaba un nuevo capítulo II relativo a las “Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea” (art. 184-192) y un Capítulo III relativo a “La acción exterior de la Generalitat”. Para un estudio detallado de la acción exterior de Cataluña tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto, *vid.* X. PONS RÀFOLS y E. SAGARRA TRÍAS, “La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña”, nº 12/2006, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (www.reei.org).

²⁹ El ya aprobado Estatuto andaluz, en su título IX relativo a las “Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma” dedica el Capítulo III a las “Relaciones con las Instituciones de la Unión Europea” (art. 230-239) y el Capítulo IV a la “Acción exterior” (art. 240-244). Por su parte, el también ya aprobado Estatuto aragonés, en su Título VII dedicado a la “Cooperación institucional y acción exterior” dedica el Capítulo III a regular las “Relaciones con la Unión Europea” (art. 92-95) y el Capítulo IV a “La acción exterior de la Comunidad Autónoma” (art. 96-98).

existente en este ámbito por parte de la CAIB) que, a su juicio, debían encontrar reflejo en el articulado del nuevo Estatuto de Autonomía.

Sobre la base de los trabajos de la Comisión Asesora, se constituyó una ponencia parlamentaria formada por representantes de los distintos grupos políticos con el objetivo de redactar la propuesta articulada de nuevo Estatuto de Autonomía que, tras el voto favorable del Parlamento autonómico, sería remitido a las Cortes Generales para su aprobación final. El 13 de junio de 2006, el Parlamento aprobó la *Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*³⁰, cuyo título VII llevaba por rúbrica “De la acción exterior, las relaciones con la Unión Europea, con el Estado y con otras Comunidades Autónomas” dedicando el capítulo I a la “Acción exterior” y el Capítulo II a las “Relaciones con la Unión Europea”. La propuesta de reforma presentada por el Parlamento, a pesar de ser criticable por su falta de claridad en determinados aspectos y por la poca precisión de los encabezamientos de los artículos, ciertamente daba una clara consistencia a lo que tenía que ser la acción exterior de la CAIB.

Ahora bien, si se compara el contenido de la propuesta aprobada por el Parlamento autonómico balear y el texto final aprobado por las Cortes Generales se observa que éstas rebajaron el contenido y alcance de las disposiciones estatutarias en materia de acción exterior aprobadas por el Parlamento autonómico lo cual resulta criticable. Y ello en la medida en que, por una parte, se eliminaron apartados que fueron aprobados en su día por el Parlamento autonómico sin ser inconstitucionales y, por otra, porque se rebajó el grado de ambición de la reforma.

1. Título I y II: las comunidades isleñas en el exterior y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos

Antes de entrar en el análisis de los capítulos I y II del Título VII relativos propiamente a la acción exterior y a las relaciones de la CAIB con la Unión Europea, cabe señalar que el Título I sobre “Disposiciones generales” y el Título II “De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Islas Baleares” contienen disposiciones que se refieren, por una parte, a la posibilidad de instar al Estado a la celebración de tratados internacionales para facilitar el reconocimiento de la personalidad de las comunidades isleñas fuera del territorio de las Islas Baleares y, por otra, a instrumentos internacionales en materia de derechos humanos como principios rectores de la actividad pública y de los propios derechos, deberes y libertades de los ciudadanos de las Islas Baleares. A pesar de su distinto contenido, estos artículos se analizarán en este epígrafe al tratar cuestiones con trascendencia exterior al margen de los capítulos dedicados expresamente a estas cuestiones.

Artículo 11. Comunidades isleñas fuera del territorio

1 – Las comunidades baleares establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma podrán solicitar como tales el reconocimiento de su personalidad de origen,

³⁰ Boletín Oficial del Parlamento de las Islas Baleares (BOPIB), nº 137, de 15 de junio de 2006.

entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de las islas (...).

2 – La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Estado español que, para facilitar la disposición anterior, celebre, en su caso, los pertinentes tratados internacionales”.

El contenido del nuevo artículo 11 del EAIB que lleva por título “comunidades isleñas fuera del territorio”³¹ no constituye una novedad en el texto estatutario balear al reproducir literalmente el contenido del ya existente artículo 8 y al que nos hemos referido al inicio de este estudio. Así pues, se mantiene el derecho de la CAIB a solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales con el objetivo de favorecer el reconocimiento de la personalidad de las comunidades isleñas en el exterior, entendida ésta como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de las islas. Si bien hasta el momento, la CAIB no ha hecho uso de esta posibilidad³², parece lógico mantener el tenor de este artículo en el nuevo EAIB, en la medida en que la celebración de tratados internacionales forma parte del llamado núcleo duro de las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales. Al margen de la nueva numeración dada en el EAIB, las Cortes Generales no modificaron el contenido de la propuesta de artículo presentada por el Parlamento autonómico.

Artículo 12 - Principios rectores de la actividad pública

2 – Este Estatuto reafirma, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma, los derechos fundamentales que emanan de la Constitución, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y de los tratados y los acuerdos sobre la materia ratificados por el Estado”.

Artículo 13 – Derechos, deberes y libertades reconocidos a los ciudadanos de las Islas Baleares

Los ciudadanos de las Islas Baleares, como ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución, en el ordenamiento de la Unión Europea y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individuales y colectivos: en particular, en la Declaración de Derechos Humanos, en los Pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de

³¹ La existencia de estas comunidades en el exterior está vinculada a la emigración de ciudadanos baleares hacia Sudamérica y, posteriormente y en menor medida, hacia países europeos, que se inició en el siglo XVIII y que adquirió un carácter masivo a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Actualmente, existen casas baleares en Argentina (Bahía Blanca, Bolívar, Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Mendoza, Córdoba, Rosario, Santa Fe, San Pedro y Villa María), en Cuba (La Habana), en Uruguay (Montevideo), Venezuela (Caracas), Puerto Rico (San Juan), Chile (Santiago), República Dominicana (Santo Domingo), México (DF) y Alemania (Berlín).

³² La CAIB ha optado por adoptar normativa interna dirigida a reconocer y apoyar dichas comunidades. En este sentido, cabe aludir a la Ley 3/1992, de 15 de julio, de comunidades baleares asentadas fuera de las Islas Baleares (BOCAIB nº 98, de 15 de agosto de 1992); el Decreto 129/1993, de 16 de diciembre, por el cual se regulan la organización y el funcionamiento del Registro de comunidades baleares asentadas fuera de las Islas Baleares (BOCAIB nº 156, de 25 de diciembre de 1993), el Decreto 77/1995, de 3 de agosto, que regula el funcionamiento del Consejo de Comunidades (BOIB nº 101, de 12 de agosto) y a la creación, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de noviembre de 2005, de la Fundación balear en el exterior.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en la Convención Europea de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea.

Los nuevos artículos 12 y 13 relativos a los principios rectores de la actividad pública y a los derechos, deberes y libertades reconocidos a los ciudadanos de las Islas Baleares, situados respectivamente en el Título I y II, sí constituyen una importante novedad del EAIB al hacer referencia a distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Hasta ahora, ninguno de los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas aludía a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, al estar esta materia regulada en el Título I de la Constitución y no ser competencia autonómica. Aprovechando las últimas reformas estatutarias, y al margen de considerar si ello era o no oportuno pues nada nuevo introducían en materia de tutela de los derechos fundamentales, los legisladores autonómicos consideraron oportuno incluir una alusión al papel informador de los derechos humanos en su actividad y al respeto de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos en sus respectivos territorios en el ejercicio de las competencias autonómicas.

El Estatuto balear no fue ajeno a este proceso. Al llevar a cabo este reconocimiento, parecía necesario aludir no sólo a los derechos previstos en nuestra Constitución, sino también a los principales instrumentos internacionales existentes en este ámbito ratificados por España o que, a pesar de su falta de ratificación, tenían un papel informador (como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Si bien, como ya hemos señalado, resulta discutible la necesidad de que el Estatuto de Autonomía dedique todo el título II a enunciar un catálogo de derechos fundamentales que ya prevé nuestra Constitución, la referencia a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que es parte el Estado español parece oportuna al formar éstos parte igualmente de nuestro ordenamiento jurídico. Ahora bien, lo que no tiene sentido es la manera en que se han redactado estos artículos. En primer lugar, hubiera sido adecuada que alguna referencia al artículo 10.2 de la Constitución o que se hubiera redactado algún artículo con un contenido similar al 10.2. En segundo lugar, se omite en el artículo 12 una referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual constituye uno de los instrumentos internacionales más destacados en materia de derechos humanos. Y, en tercer lugar, las referencias a los distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos no son las mismas en el artículo 12 y en el artículo 13, lo cual tampoco tiene mucho sentido. Hubiera sido más correcto que ambos artículos se refiriesen a los mismos instrumentos. Tanto el artículo 12 como 13 no fueron objeto de modificación en las Cortes, respetando así la propuesta surgida del Parlamento autonómico.

2. La regulación de la acción exterior de la CAIB en el título VII relativo a las relaciones institucionales

Inicialmente, el texto aprobado por el Parlamento balear incluía un título VII que llevaba por rúbrica “De la acción exterior, las relaciones con la Unión Europea, con el Estado y con las Comunidades Autónomas”. Se trataba de un título formado por cuatro capítulos, los cuales trataban de forma detallada cada uno de los aspectos enunciados en

el título. Al considerarse quizás que el enunciado era largo y que los distintos capítulos se referían a las relaciones con otras instituciones, ya fuesen estatales o internacionales, en el texto aprobado por las Cortes Generales se cambió la redacción del título pasándose a denominar “Relaciones institucionales”.

De este título VII, a efectos de nuestro estudio, analizaremos los dos primeros capítulos y algunos aspectos puntuales del capítulo III relativo a las relaciones con el Estado y que se refieren a la participación de la CAIB en la acción exterior del Estado y a la acción exterior propia de la CAIB en el ejercicio de sus competencias. Este análisis se llevará a cabo sobre la base del texto definitivo aprobado por las Cortes Generales (que es el que ha entrado en vigor), si bien se tendrá igualmente en cuenta la propuesta de artículos elaborada por el Parlamento autonómico y ello en la medida en que diferentes artículos fueron retocados y otros eliminados.

A) Capítulo I: La acción exterior de la Comunidad Autónoma balear

a) Los artículos aprobados

El nuevo capítulo I (art. 101 a 105) del título VII lleva por título “La acción exterior” y en él se regulan distintos aspectos relativos a la proyección exterior o internacional de la Comunidad Autónoma, salvo los relacionados con la Unión Europea, los cuales son objeto de tratamiento específico en el Capítulo II del mismo título.

Artículo 101. Proyección en el exterior

1 – La Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre relaciones internacionales, impulsa la proyección de las Islas Baleares en el exterior y promueve sus intereses en este ámbito.

2 – La Comunidad Autónoma tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado.

3 – La Comunidad Autónoma puede suscribir acuerdos de colaboración para la promoción de sus intereses en el marco de las competencias que tiene atribuidas”

Este primer artículo no hace más que reflejar la práctica existente hasta este momento en relación con la proyección exterior de las Comunidades Autónomas a partir de la interpretación dada por el TC a la reserva estatal exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. Desde los años noventa, se permitió que las Comunidades Autónomas llevasen a cabo actuaciones en el ámbito internacional en el marco de sus competencias siempre que no interfiriesen, como señala CARDONA LLORENS, con las materias reservadas en exclusiva al Estado, a saber, “la adopción de las posiciones y prioridades de la política exterior (art. 97 CE), la representación exterior del Estado (art. 56.1 y 63.1), el *ius ad tractatum* o conclusión de tratados (art. 93 y 94), nacionalidad, 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 (art. 149.1.2ª, 10ª, 16ª y 20ª) y la responsabilidad internacional del Estado”³³.

El artículo 101 del EAIB, cuyo texto no fue objeto de modificación en las Cortes, supone el reconocimiento del derecho de la CAIB a actuar en el exterior en el ejercicio de sus competencias y en la defensa de sus intereses. En aquellos casos en que dicha actuación entre en conflicto con las competencias del Estado, será éste el que se encargue de promover y defender las competencias e intereses de la CAIB. La acción exterior de la comunidad balear implica igualmente el derecho a celebrar “acuerdos de colaboración” (la conclusión de tratados internacionales jurídicamente vinculantes queda reservada al Estado) para la promoción de los intereses baleares. La participación de las Islas Baleares en EURIMED, en la Euroregión o la firma de protocolos generales con los gobiernos regionales chinos de Nanking y Hangzhou constituyen, entre otros, antecedentes claros de los acuerdos de colaboración celebrados hasta el momento con otros Estados³⁴.

En todo caso, lo que sí deja claro el artículo 101 es que, con el nuevo Estatuto de Autonomía, la CAIB tendrá el deber de impulsar la proyección exterior de la Comunidad Autónoma y que ello se llevará a cabo bien de forma directa o bien a través de la Administración General del Estado. Así redactado, la CAIB podrá forzar al Estado a que promueva igualmente dicha proyección exterior, lo cual constituye toda una novedad. Cuestión distinta es si el Estado dará cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 102. Convenios internacionales y participación

1 – El Gobierno del Estado debe informar a la Comunidad Autónoma sobre los tratados y los convenios internacionales que pretenda negociar y suscribir cuando éstos afecten directa y singularmente a sus competencias. El Gobierno de las Islas Baleares y el Parlamento de las Islas Baleares pueden dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que consideren oportunas.

2 – La Comunidad Autónoma podrá participar en las delegaciones españolas en aquellos casos en que se negocien tratados que afecten directa y singularmente a la Comunidad, en la forma que determine la legislación del Estado.

3 – La Comunidad Autónoma puede solicitar que el Estado suscriba tratados y convenios internacionales en las materias que la afecten.

4 – La Comunidad Autónoma debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y de los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado, en el ámbito de sus competencias

En el primer apartado del nuevo artículo 102 se introduce una novedad en relación con la situación anterior: el deber (formulado de manera categórica) del Estado de informar a la CAIB en aquellos casos en que celebre tratados internacionales que

³³ J. CARDONA LLORENS, “Ponencia de la Comisión especial para el Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía [valenciano] y la consolidación del autogobierno”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 10, 2005, p. 6.

³⁴ *Vid. supra* nota 22 y 25.

afecten especialmente las competencias autonómicas. Asimismo, se prevé la posibilidad de que tanto el Gobierno como el Parlamento autonómico formulen aquellas observaciones al respecto que consideren oportunas para que, en su caso, el Estado y las Cortes Generales las tenga en cuenta. A diferencia de otros Estatutos de Autonomía como, entre otros, el catalán, el vasco, el andaluz o el aragonés que sí preveían el derecho a ser informados por parte del Estado en caso de que éste celebrase acuerdos internacionales que pudiesen ser de su interés, el Estatuto balear vigente hasta el momento nada disponía al respecto. Así pues, este primer apartado constituye una novedad importante al vincular directamente la participación de la CAIB en la acción exterior del Estado en aquellas materias que puedan ser de su interés. Ahora bien, todo ello dependerá, en buena medida, de la interpretación que dé el Estado de la afectación “*directa y singular*” de las competencias autonómicas, pues no resulta fácil pensar en tratados que regulen cuestiones que incidan de forma tan particularizada en las competencias de la CAIB.

El apartado segundo del artículo 102 está claramente relacionado con el primero, al reconocer el derecho de la CAIB a participar en la delegación del Estado que negocie los tratados que “*afecten directa y singularmente*” a las Islas Baleares, siempre en los términos que establezca la legislación estatal³⁵. La propuesta aprobada por el Parlamento autonómico fue retocada, pues se refería a la negociación de los tratados que “*(...) incidan en su ámbito competencial o afecten materias de su específico interés (...)*”, lo cual parece una fórmula mucho más abierta y lógica que la adoptada finalmente. Como consecuencia del deber de información por parte del Estado, se reconoce el derecho a la CAIB a participar en la negociación sólo de aquellos tratados en que haya una afectación directa y singular (fórmula igualmente utilizada en otros Estatutos de Autonomía como el catalán o el andaluz), lo cual no parece fácil (quizás la participación en la delegación ante la Organización Mundial del Turismo con el objetivo de celebrar tratados en esta materia sería un buen ejemplo). En todo caso, la participación autonómica se supedita a lo que disponga la legislación que dicte el Estado al amparo de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. A fecha de hoy, la legislación del Estado, salvando la regulación reciente relativa a la participación autonómica en la delegación estatal ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea, nada dispone al respecto.

El apartado tercero constituye una novedad en relación con la situación anterior, al reconocer de forma genérica el derecho de la CAIB a solicitar al Estado la celebración de tratados internacionales en aquellas materias que la afecten (no se hace referencia al ámbito competencial). Hasta ahora, esta posibilidad de instar al Estado a la celebración venía circunscrita a los tratados para proteger las comunidades baleares en

³⁵ Hasta el momento, de todos los Estatutos de Autonomía, sólo el Estatuto canario (en su versión reformada en 1996) aludía a la posibilidad de que la Comunidad Autónoma participase en las delegaciones españolas cuando se tratasen temas de interés específico para el archipiélago canario, si bien se circunscribía a temas comunitarios y siempre que lo permitiese la legislación estatal. Así, el artículo 37.2 dispone que “*El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia*”.

el exterior, tal como reflejaba el antiguo artículo 8.2 del Estatuto. La reforma llevada a cabo en 2007 constituye un avance importante al reconocer el derecho genérico de solicitar al Estado la celebración de tratados que afecten a la CAIB y, en este sentido, resulta quizás reiterativo el ya comentado apartado 2 del artículo 11.

En último término, el apartado cuarto del artículo 102 también constituye una novedad en relación con la situación anterior al reconocer el deber de la CAIB de ejecutar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las obligaciones derivadas de los tratados internacionales celebrados por el Estado. Al margen del reconocimiento estatutario, el TC, refiriéndose a la ejecución del derecho comunitario, ya había señalado que las Comunidades Autónomas debían dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de tratados internacionales³⁶. Así pues, este artículo 102.4 no supone más que el reconocimiento de una práctica llevada a cabo hasta el momento respetuosa con el propio reparto de competencias que lleva a cabo nuestra Constitución.

Artículo 103 – Cooperación con regiones de otros países

La Comunidad Autónoma puede promover la cooperación con regiones de otros Estados con los que comparta intereses económicos, sociales o culturales.

El nuevo artículo 103 reconoce, como otros artículos, una realidad existente hasta el momento referida a las distintas iniciativas de cooperación con regiones de terceros Estados con los que les unen vínculos económicos, sociales o culturales. La participación en la Euroregión, en EURIMED, en la ARE o en la CRMP constituyen claros ejemplos de iniciativas de cooperación interregional en los que participa la comunidad autónoma balear. La cooperación transfronteriza e interregional ha ido adquiriendo de forma progresiva una gran importancia como ponen de relieve los distintos tratados internacionales celebrados sobre esta materia³⁷, así como la normativa interna adoptada³⁸. Recientemente, en el seno de la UE, se ha creado la figura de la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)³⁹, que implica dotar de un nuevo

³⁶ *Vid.*, entre otras, STC 115/1991, de 23 de mayo de 1991 o la STC 236/1991, de 12 de diciembre de 1991.

³⁷ Cabe citar, a título de ejemplo, el Convenio-Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 bajo los auspicios del Consejo de Europa (BOE nº 248, de 16 de octubre de 1990), el Convenio bilateral entre España y Francia sobre Cooperación Transfronteriza entre Entes Territoriales firmado en Bayona el 10 de marzo de 1995 (BOE nº 59, de 10 de marzo de 1997) o el Tratado entre el Reino de España y la República portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales (BOE nº 219, de 12 de septiembre de 2003).

³⁸ Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE nº 207, de 29 de agosto de 1997).

³⁹ Reglamento nº 1082/2006, del Parlamento europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), DOUE nº L 210, de 31 de julio de 2006.

instrumento a las CCAA (y entre ellas a la balear) en este ámbito⁴⁰. En todo caso, el reconocimiento en el artículo 103 de la facultad de la CAIB de llevar a cabo iniciativas de cooperación interregional e interterritorial constituye un avance importante.

Artículo 104 – Participación en organizaciones internacionales

La Comunidad Autónoma podrá participar en las representaciones del Estado ante organizaciones internacionales en aquellos casos en que la actividad de éstas incida en su ámbito competencial y afecte a materias de su específico interés en la forma que determine la legislación del Estado

El contenido de este artículo constituye una novedad en relación con la situación estatutaria anterior al reconocer el derecho a participar, en los términos que fije la legislación estatal, en las representaciones (quizás hubiera sido más oportuno hablar de “delegaciones”) estatales ante aquellas organizaciones internacionales que traten materias que incidan en el ámbito competencial de la CAIB y a materias de su específico interés. Al ser el turismo la primera industria de las Islas Baleares, este artículo legitimaría la participación balear en la delegación española ante organizaciones internacionales dedicada específicamente a esta cuestión como la Organización Mundial del Turismo. En todo caso, el derecho a participar junto al Estado en organizaciones internacionales queda limitado sólo a aquellas organizaciones que versen sobre materias de especial interés para la CAIB y a lo que determine la legislación estatal (hasta el momento, ésta nada dispone al respecto).

Artículo 105 – Poblaciones estructuralmente menos desarrolladas

Los poderes públicos de las Islas Baleares deben velar por fomentar la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo con los países y las poblaciones estructuralmente menos desarrollados, con la finalidad última de erradicar la pobreza. Para conseguir este objetivo deben establecer programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y con las instituciones públicas y privadas que sean necesarios para garantizar la efectividad y la eficacia de estas políticas en las Islas Baleares y en el exterior.

En este artículo se reconoce el derecho de la CAIB a llevar a cabo las iniciativas que considere oportunas a favor de las poblaciones menos desarrolladas situadas tanto en el interior de las Islas Baleares como en el exterior con el objetivo de erradicar la pobreza. En todo caso, la redacción de este artículo no parece la más oportuna. Así formulado y, sobretudo al estar situado en el capítulo sobre la acción exterior de la CAIB, parece claro que este artículo se refiere al facultad que tienen los poderes públicos de las Islas Baleares de adoptar las iniciativas que consideren oportunas en materia de cooperación al desarrollo, de las cuales las poblaciones estructuralmente menos desarrolladas son también destinatarios. Asimismo, tampoco parece tener mucho sentido señalar en un artículo insertado en un capítulo dedicado a las relaciones exteriores que las iniciativas que se adopten en este ámbito pueden tener como

⁴⁰ En relación con las distintas modalidades de cooperación interregional, *vid.* S. BELTRÁN GARCIA, “La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, nº 4, 2007, pp. 215-246.

destinatarios los propios ciudadanos de las Islas Baleares. Hubiera sido quizás más conveniente titular y formular este artículo en otros términos (quizás “Cooperación al desarrollo”) y referirse de forma más escueta a la facultad de la CAIB para llevar a cabo iniciativas en materia de cooperación al desarrollo y a los principios que debían guiar dicha actividad. Hasta el momento, y a pesar de la ausencia de reconocimiento en el texto estatutario de esta cuestión, la CAIB ha desplegado una actividad muy importante en materia de cooperación al desarrollo⁴¹.

b) Los artículos eliminados

Si bien la versión final del Estatuto balear aprobado por las Cortes Generales respetó en gran medida la propuesta de texto articulado surgida del Parlamento autonómico, cabe señalar que hubo dos propuestas de artículos (artículos 101 y 105) en el capítulo dedicado a las relaciones exteriores de la CAIB que fueron eliminados por las Cortes Generales quizás por considerarse excesivos o prescindibles.

Artículo 101 – Delegaciones y oficinas en el exterior [ELIMINADO]

La Comunidad Autónoma podrá establecer delegaciones u oficinas de representación en el exterior para mejorar el ejercicio de sus competencias y promover adecuadamente sus intereses.

Artículo 105 – Comisión mixta de cooperación [ELIMINADO]

Una comisión mixta de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma estará destinada a evitar y, si procede, a resolver eventuales controversias en este ámbito [el artículo anterior se refería a la participación en organizaciones internacionales]. Este órgano podría integrarse en una comisión de cooperación que se pueda crear con carácter general.

El artículo 101 era ciertamente novedoso al reconocer el derecho a abrir oficinas en el exterior de representación de los intereses de la CAIB en el exterior. Quizás se consideró que ello podría entrar en conflicto con las representaciones diplomáticas y consulares de España en el exterior y, por ello, se optó por no permitir la existencia de estas oficinas. Ahora bien, lo que no tiene mucho sentido, como veremos más adelante, es permitir la existencia de delegaciones u oficinas de la CAIB ante la Unión Europea (art. 107) y excluir de forma genérica las oficinas en el exterior para defender los intereses de la CAIB. De hecho, hace unos años el Gobierno balear abrió una oficina de información turística en Berlín, la cual fue cerrada posteriormente. Este tipo de oficinas en nada obstaculizan el *ius legationis* del Estado y no debería haber ningún problema para que fuesen aceptadas, más cuando se ha permitido en otros Estatutos como el catalán (artículo 194).

Por su parte, el artículo 105 preveía la creación de una comisión mixta de cooperación entre el Estado y la CAIB para evitar o, en su caso, resolver las posibles controversias que pudieran surgir en relación con la participación de la CAIB en las representaciones del Estado ante organizaciones internacionales. La finalidad de esta

⁴¹ *Vid.* nota 23.

comisión es lógica y, por ello, no tiene mucho sentido que las Cortes Generales hayan eliminado este mecanismo de solución de las posibles controversias que pudieran surgir con el Estado.

B) Capítulo II: Relaciones con la Unión Europea

a) Los artículos aprobados

El capítulo II (artículos 107 a 113) del título VII va a continuación del título dedicado a las relaciones exteriores de la CAIB y tiene como objetivo regular un aspecto específico de esa misma acción exterior: la relativa a todo aquello relacionado con la participación de la Comunidad Autónoma balear en temas europeos, tanto en su fase ascendente como descendente. Los otros Estatutos de Autonomía aprobados hasta ahora también dedican capítulos específicos a regular esta cuestión, lo cual pone de relieve la importancia que ello tiene para las CCAA⁴².

Artículo 106 – Unión Europea

La Comunidad Autónoma participará en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias e intereses de las Islas Baleares, en los términos establecidos en este Estatuto de Autonomía, en la Constitución y en la legislación del Estado.

Este artículo, redactado a modo de disposición general, reconoce el derecho de la CAIB a participar en los asuntos relacionados con la UE que afecten sus competencias e intereses. En este sentido, al ser una declaración de principios, quizás debería llevar por título “Disposiciones generales” y no “Unión Europea”. En todo caso, ésta fue la redacción propuesta por el Parlamento balear y que no fue modificada por las Cortes Generales. La participación de las Comunidades Autónomas en temas europeos era una cuestión avalada por la práctica, por el TC y por la propia legislación del Estado y, en este sentido, el artículo 107 tiene un papel más bien declarativo de esta realidad.

Artículo 107 – Delegaciones u Oficinas ante la Unión Europea

La Comunidad Autónoma puede establecer delegaciones u oficinas de representación ante la Unión Europea para mejorar el ejercicio de sus competencias y promover adecuadamente sus intereses.

Este artículo, el cual no figuraba en la propuesta aprobada por el Parlamento balear, reconoce de forma explícita la existencia de delegaciones y oficinas de la CAIB ante las instituciones comunitarias. Al igual que otros muchos artículos del nuevo Estatuto, este artículo no hace más que recoger una realidad existente. De hecho, desde el año 2001, la CAIB cuenta, como el resto de comunidades autónomas, con una

⁴² Para un estudio comparativo del tratamiento estatutario de las relaciones con la UE, *vid.* D. ORDÓÑEZ SOLÍS, “Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 4, 2007, pp. 69-128.

delegación ante la Unión Europea⁴³. Los términos en que está redactado el artículo 107 no son los más adecuados al señalarse que esta delegación tendrá por objetivo “*mejorar el ejercicio de sus competencias*”. La delegación, a nuestro juicio, ha de servir no para mejorar el ejercicio de las competencias autonómicas, sino simplemente para defender los intereses de la CAIB ante la Unión Europea. Llama también la atención el hecho de que el legislador autonómico, dada la experiencia acumulada, se olvidara de regular la existencia de estas oficinas o delegaciones en la propuesta de Estatuto de Autonomía que aprobó y que remitió a las Cortes.

Artículo 108 – Información y participación en tratados

La Comunidad Autónoma debe ser informada sobre las negociaciones relativas a los tratados originarios y fundacionales, sus revisiones y modificaciones, y también podrá participar en ellos, en su caso, formando parte de la delegación española, de acuerdo con los mecanismos multilaterales interno que se establezcan a este efecto entre el Estado y las comunidades autónomas.

Este nuevo artículo 108, que quizás hubiera sido más oportuno titularlo “*Información y participación en los tratados relativos a la Unión Europea*”, reconoce el derecho de la CAIB a ser informada sobre cualquier modificación o reforma del Derecho comunitario originario, siendo posible, asimismo, si lo permiten los mecanismos multilaterales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que una delegación de la CAIB se integre en la delegación española que participe en dicho proceso de reforma de los tratados de la Unión Europea. En todo caso, al no acotar dicha participación al supuesto en que la reforma que se lleve a cabo afecte a las competencias de la CAIB, cabe entender que se trata de un derecho genérico de ser informado y de participar en las delegaciones estatales, siempre en los términos que fije la legislación estatal. Este artículo supone en todo caso un importante avance en lo que es la fase ascendente de la formación de la voluntad comunitaria del Estado, al permitir la participación de las comunidades autónomas y, concretamente, de la CAIB en las reformas de los tratados originarios. Veremos si, con ocasión de la revisión del Tratado constitucional europeo y su previsible substitución por un Tratado simplificado, este artículo se lleva a la práctica.

Artículo 109 – Derecho comunitario

Es competencia de la Comunidad Autónoma el desarrollo y la ejecución del derecho comunitario de acuerdo con sus competencias. En el caso de que sea ineludible realizar la transposición del derecho europeo en las materias de su competencia exclusiva por normas estatales, por el hecho de que la norma europea tenga un alcance superior al de la Comunidad Autónoma, ésta será consultada con carácter previo de acuerdo con los mecanismos internos de coordinación previstos en una ley estatal.

Este nuevo artículo que tiene un título más bien genérico que, quizás, podría haberse titulado “*Desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea*”, no hace más que plasmar la jurisprudencia constitucional relativa al desarrollo y ejecución del

⁴³ Decreto 144/2001, de 21 de diciembre, por el que se crea la Delegación del Gobierno de las Islas Baleares en Bruselas (BOIB nº 156, de 31 de diciembre de 2001).

Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas. El TC ha reconocido en diferente jurisprudencia que esta cuestión no corresponde al Estado, sino que cada Comunidad Autónoma, en el marco de sus competencias, debe desarrollar y ejecutar el Derecho comunitario⁴⁴. Ahora bien, el nuevo artículo 109, cuya redacción originaria no fue modificada por las Cortes Generales, reconoce que en aquellos casos en que sea necesario que la transposición de la norma comunitaria se lleve a cabo a través de normativa estatal al afectar materias que trascienden el ámbito autonómico, el Estado deberá consultar a la CAIB. Si bien la redacción de este artículo podría ser mucho más clara, su inclusión en el Estatuto de Autonomía es un aspecto destacable.

Artículo 110 – Participación, negociación con la Unión Europea

1 – Se reconoce el derecho de participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea. Esta participación debe ser de manera autónoma y específica si el asunto afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Si afecta a competencias exclusivas del conjunto de las comunidades autónomas, la participación debe efectuarse en el marco de los procedimientos multilaterales y de cooperación interna establecidos por la ley estatal reguladora de esta materia.

2 – La posición debe tenerse especialmente en cuenta para la formación de la voluntad del Estado. En cualquier caso, el Gobierno debe informar a la Comunidad Autónoma sobre la marcha de las negociaciones, sea cual sea la configuración de la materia competencial subyacente, exclusiva o concurrente.

El nuevo artículo 110, que quizás hubiera sido más conveniente titularlo “Participación en la formación de las posiciones del Estado”, reconoce el derecho de la CAIB a participar en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea y de forma autónoma con el Estado en aquellos casos en que se traten cuestiones que afecten de forma exclusiva a la Comunidad Autónoma. En aquellos supuestos en que se traten materias exclusivas del conjunto de las Comunidades Autónomas, la participación autonómica se llevará a cabo en el seno de las conferencias multilaterales existentes (Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas – CARCE -)⁴⁵. El Estado deberá tener en cuenta la posición alcanzada tanto de forma bilateral como multilateral con la CAIB en las negociaciones que se lleven a cabo con la UE.

El contenido de este artículo no es nuevo, pues desde 1988, año en que se creó la CARCE, se había arbitrado un mecanismo dirigido precisamente a tener en cuenta los intereses autonómicos en la formación de la posición del Estado ante la Unión. Lo que

⁴⁴ En la STC 115/1991, de 23 de mayo, el TC (FJ 3) señaló que “la traslación de la normativa comunitaria al Derecho interno ha de seguir los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a través del orden competencial establecido que no resulta alterado no por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias”. En esta misma línea, el TC en la STC 236/1991 (FJ 9), de 12 de diciembre, apuntó que “(...) en suma, la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario”.

⁴⁵ Regulada a través de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (BOE nº 64, de 15 de marzo de 1997).

sí llama la atención es que el Estatuto de Autonomía permita que la CAIB negocie con el Estado de forma unilateral, y no junto con otras comunidades autónomas, cuando se traten materias que afecten de forma específica a la Comunidad balear, lo cual resulta difícil de imaginar pues ni una actividad tan importante en el archipiélago balear como el turismo le es privativa. En todo caso, este artículo, al margen de reconocer una realidad ya existente, constituye un paso importante al reconocer de forma explícita el derecho de la CAIB a participar en la formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea y que el Estado tenga en cuenta la voluntad autonómica.

Artículo 111 – Participación en la delegación española de la Unión Europea
La Comunidad Autónoma participará en la delegación española en el Consejo de Ministros de la Unión Europea y en sus grupos de trabajo en los términos establecidos en el sistema general de la participación autonómica. Esta participación puede acordarse de manera directa con los órganos competentes de la Administración General del Estado en el caso que se vean afectadas especificidades propias de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Si bien el título de este artículo es incorrecto, puesto que la delegación española no es “de la Unión Europea”, sino “ante la Unión Europea, cabe destacar que dicha participación, así como en los grupos de trabajo cuando se tratasen cuestiones que afectasen a las Comunidades Autónomas, fue siempre reclamada por éstas al entender que ello entraba en coherencia con la realidad del Estado autonómico. A pesar de que el Estado fue inicialmente muy reticente a permitir esta participación, el 9 de diciembre de 2004, en el seno de la CARCE, se adoptó un acuerdo relativo a la participación (aunque sea limitada a una serie de cuestiones) de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE⁴⁶. El nuevo artículo 111 recoge pues el contenido de este acuerdo permitiendo que la CAIB participe, en los términos acordados en el seno de la CARCE, en las delegaciones del Estado ante la UE. En aquellos casos en que se hayan de tratar materias que afecten específicamente a la CAIB, ésta podrá acordar con el Estado su participación en la delegación al margen de las otras comunidades autónomas. Asimismo, este artículo permite que la CAIB participe en los distintos grupos de trabajos que se creen. En la propuesta de artículo aprobada por el Parlamento balear se aludía también a la participación en los “comités de la Comisión”, pues, de hecho, existía una práctica relativa a la participación de las CCAA en distintos comités de la Comisión⁴⁷. Este inciso fue eliminado de la redacción final.

Artículo 112 – Control del principio de subsidiariedad
El Parlamento de las Islas Baleares puede ser consultado por las Cortes Generales en el marco del proceso de control del principio de subsidiariedad establecido en el Derecho comunitario.

⁴⁶ El acuerdo puede consultarse en la siguiente página: www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos. Sobre esta cuestión, *vid.* M. URREA CORRES, “La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante (Comentario a los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas)”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 8, octubre 2005 (www.iustel.com).

⁴⁷ Sobre esta cuestión, *vid.* nota 21.

El artículo I-11.3 del fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa hacía garantes a los Parlamentos nacionales de la correcta observancia y aplicación del principio de subsidiariedad por las instituciones comunitarias y ello con el objetivo de controlar que la Unión no actuase cuando, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, lo pudiesen hacer mejor los Estados o sus entes regionales o locales. Al hilo de este artículo, el nuevo artículo 112 del Estatuto balear alude a la posibilidad de que las Cortes Generales consulten al Parlamento balear en esa labor de control del respeto del principio de subsidiariedad. Teniendo en cuenta que, previsiblemente, el Tratado constitucional no entrará en vigor, actualmente el control sobre la aplicación del principio de subsidiariedad está sujeto a lo que dispone el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad introducido por el Tratado de Ámsterdam. En dicho protocolo no se hace ninguna referencia a los parlamentos nacionales. Así pues, el nuevo artículo 112 tendrá una aplicación más bien limitada o nula.

Artículo 113 – Tribunal de Justicia de la Unión Europea

1 – La Comunidad Autónoma interviene en los procesos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Tendrá acceso en su caso al mismo si así lo establece la legislación comunitaria.

2 – En el marco de la legislación vigente en la materia, la Comunidad Autónoma podrá, en defensa de sus intereses, instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El nuevo artículo 113, cuyo título podría ser más preciso y denominarse “Acciones ante el Tribunal de Justicia”, permite que la CAIB intervenga en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia en las condiciones que establezca la legislación del Estado (en la propuesta aprobada por el Parlamento balear se aludía a la “normativa aplicable”). De hecho, desde 1992, está en vigor un acuerdo adoptado en el seno de la CARCE que regula esta cuestión y, por tanto, no se trata de una cuestión nueva⁴⁸. Así pues, como en otros artículos, el reformado EAIB recoge una realidad ya existente. Asimismo, el apartado primero de este artículo señala que la CAIB tendrá legitimación activa ante el TJCE en los términos que establezca la legislación comunitaria. A fecha de hoy, nada se dispone al respecto y las CCAA pueden acceder al TJCE a través de los distintos procedimientos abiertos a las personas jurídicas (recurso de anulación, por omisión y por responsabilidad extracontractual)⁴⁹. Finalmente, el apartado segundo reconoce el derecho que tiene la CAIB de instar al Estado y a las instituciones legitimadas (cabe entender comunitarias) para que defiendan los intereses de la comunidad balear ante el TJCE cuando ésta no lo pueda hacer por no tener legitimación activa, lo cual parece acertado. En conjunto, el artículo 113 contiene aspectos novedosos, pero su aplicación práctica será más bien limitada pues la

⁴⁸ Vid. nota 18.

⁴⁹ Vid. M. SOBRIDO PRIETO, *Las Comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de primera instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant lo Blanch, 2003; C. ORTEGA SANTIAGO, *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, 2006.

participación directa de las Comunidades Autónomas ante el TJCE está muy mediatizada por lo dispuesto en el propio Tratado.

b) Los artículos eliminados

Al margen de las modificaciones puntuales de los artículos aprobados por el Parlamento balear y de la introducción de algún artículo (artículo 107) por las Cortes Generales que no figuraba en el texto remitido, también cabe destacar la eliminación por las Cortes del apartado tercero del artículo 113 (relativo a las acciones ante el TJCE) de la propuesta de texto articulado aprobado por el Parlamento balear.

Dicho apartado establecía lo siguiente:

3 – La negativa del Gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas [refiriéndose a la solicitud de la CAIB para que el Estado defienda sus intereses ante el TJCE] ha de ser motivada, de acuerdo con lo que disponga la normativa reguladora de los mecanismos multilaterales internos entre el Estado y las comunidades autónomas.

Si bien se desconocen los motivos que llevaron al legislador estatal a eliminar este apartado, la exigencia de motivación en aquellos casos en que el Estado decidiese no interponer un recurso a instancia de la CAIB parece lógica y, por ello, podría haberse mantenido tal cual en la redacción final aprobada por las Cortes.

C) Capítulo III: Relaciones con el Estado

En este capítulo llama la atención la existencia del artículo 115, el cual, dada su temática, hubiera sido más lógico, como hacen otros Estatutos de Autonomía como el catalán, insertarlo en el capítulo anterior relativo a las relaciones con la Unión Europea y no en el de relaciones con el Estado.

Artículo 115 – Gestión de fondos europeos
Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea y, en general, de los que se canalicen a través de los programas europeos, excepto aquellos cuyas competencias correspondan al Estado.

Finalmente cabe destacar que, de forma un tanto incomprensible, en el texto aprobado por el Parlamento autonómico se proponía, en este mismo capítulo, la existencia de un artículo 114 con un contenido un tanto desafortunado y que fue modificado tanto su título como su contenido por las Cortes Generales.

Artículo 114 – Relaciones con el Estado, con otras comunidades autónomas y con organismos internacionales [TEXTO PROPUESTO]
Corresponde en exclusiva a la comunidad autónoma las relaciones con el Estado, con las otras comunidades autónomas y con los organismos internacionales con el objetivo de garantizar el equilibrio territorial, sin perjuicio del establecimiento de los mecanismos necesarios para la participación de los Consejos insulares y de los ayuntamientos en los asuntos de interés singular o específico de cada uno de ellos.

No tenía mucho sentido aludir a los organismos internacionales al no tener ésos nada que ver con el equilibrio territorial ni tampoco que este artículo llevase dicho título. En la versión finalmente aprobada se ha reformulado tanto el título como el contenido del artículo y se ha eliminado cualquier referencia a los organismos internacionales, lo cual parece muy razonable. El artículo ha quedado redactado en los siguientes términos:

Artículo 114 – Relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas
Como garante del equilibrio interinsular el Gobierno de las Islas Baleares se reserva las relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas, cuando las mismas se refieran a competencias autonómicas en relación a las cuales vayan a desarrollarse actuaciones consideradas de interés general.

V. CONCLUSIONES

Ciertamente, el reconocimiento en el nuevo Estatuto de Autonomía de la competencia de la CAIB para llevar a cabo actuaciones con una proyección exterior constituye una novedad destacable y ello en la medida en que se reconoce claramente que ésta puede desarrollar una actividad exterior o internacional para la defensa y promoción de sus intereses y competencias en sus distintas facetas, siendo ello perfectamente compatible con nuestro texto constitucional. Al existir una importante práctica en este ámbito, era necesario que el nuevo Estatuto regulase y delimitase claramente en qué consiste dicha actividad y sobre qué ámbitos puede proyectarse.

El EAIB distingue, al igual que lo hacen los distintos Estatutos de Autonomía aprobados hasta el momento, entre la acción exterior (referida más bien a las relaciones internacionales de la CAIB, esto es, a su proyección exterior, a la participación con el Estado en la celebración de tratados internacionales, al establecimiento de vínculos con regiones de otros países, a la participación en organizaciones internacionales o al diseño de una política de cooperación al desarrollo) y las relaciones con la Unión Europea (reconociéndose no sólo la posibilidad de establecer delegaciones ante la UE, sino también el papel que juega la CAIB tanto en la fase ascendente como descendente de aplicación del Derecho comunitario). Si bien ciertamente las relaciones con la UE forman parte de la acción exterior de la CAIB, se optó por regular estas cuestiones en dos capítulos separados.

Ahora bien, la regulación estatutaria presenta aspectos criticables relativos no sólo a la propia sistemática del texto (hubiera sido más conveniente que el artículo relativo a las comunidades isleñas en el exterior se regulase en el capítulo sobre la acción exterior y no en el título I sobre disposiciones generales o que la regulación de los fondos europeos se insertase en el capítulo relativo a las relaciones con la UE y no en el de relaciones con el Estado), sino también a la redacción de los encabezamientos de los distintos artículos y a su propio contenido. En ocasiones, los encabezamientos podrían haber sido redactados de forma más precisa y coherente. Asimismo, la redacción de los artículos es, en algunos casos, poco clara y precisa y, en otros,

incorrecta. Ello es especialmente criticable, pues tanto el Parlamento autonómico como las Cortes Generales deberían procurar que las normas que aprueban, máxime si son Estatutos de Autonomía, respondan a una buena técnica legislativa.

A partir de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía corresponderá no sólo a la CAIB, sino también al Estado, desarrollar su contenido, lo cual permitirá apreciar cuál es el nivel de ambición de la Comunidad balear y en qué medida el Estado está dispuesto a hacer partícipe a la CAIB de su acción exterior.