

Crónica Parlamentaria

La acción exterior y las relaciones institucionales con la Unión Europea en el nuevo Estatuto de Autonomía

Por razones obvias, el tema de las relaciones exteriores –y, muy destacadamente, la determinación de la posición de la Comunidad Autónoma en el seno de la Unión Europea– se presentaba ya desde el principio como uno de los ámbitos susceptibles de mayor desarrollo y profundización en el proceso de reforma estatutaria. De hecho, en su versión inicial el Estatuto prácticamente se limitaba a regular la participación autonómica en relación con los tratados internacionales, partiendo para ello del presupuesto de que su concertación y aprobación es competencia exclusiva del Estado (arts. 23 y 72.5). Ninguna referencia reseñable hacía, por lo demás, al proceso de integración europea, toda vez que en el momento de su aprobación ni siquiera parecía inminente la incorporación de España a las Comunidades Europeas.

Junto a esta parca regulación estatutaria, tras más de veinticinco años de funcionamiento del Estado Autonómico se había aceptado con naturalidad que la actividad de las Comunidades Autónomas no podía dejar de tener alguna incidencia en la esfera de las relaciones exteriores. En efecto, como es sabido, tras unos iniciales titubeos en los que se tendió a interpretar de forma expansiva la competencia estatal *ex* art. 149.1.3ª CE (“relaciones internacionales”), terminó consolidándose una línea jurisprudencial que en modo alguno se opone a que el ejercicio de las competencias autonómicas pueda tener una proyección internacional. En efecto, a partir de la STC 153/1989 se fue afianzando la apreciación de que las CCAA pueden desarrollar actividades en el exterior, al asumirse una concepción estricta de dicho título competencial según la cual lo que se reserva al Estado es únicamente el *núcleo duro* de las “relaciones internacionales”, a saber, «tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.» (STC 153/1989, FJ 8º). Así, pues, según ha quedado establecido desde la STC 165/1994 –que constituye, sin duda, el *leading case* en esta cuestión–, lo que ha de entenderse comprendido en el art. 149.1.3ª CE son aquellas «materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la ce-

lebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado» (FJ 5º). En definitiva, salvando exclusivamente estas limitaciones, resulta evidente que «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales España» (STC 165/1994, FJ 3º).

Consiguientemente, dado que, en el momento de plantearse la reforma del Estatuto, era un tema absolutamente pacífico que las CCAA, en el ejercicio de sus competencias, están facultadas para desarrollar actividades *ad extra*, todo hacía indicar que la versión inicial era susceptible de experimentar algunas mejoras, procediendo a la intensificación de la presencia de la Junta Andaluza en la esfera internacional.

En este sentido, no deja de ser significativo que el nuevo Estatuto haya decidido encomendar un entero capítulo (el Quinto del Título IX) a la **cooperación al desarrollo** (artículos 245-247). Su recepción explícita en el texto estatutario parece plenamente justificada por el hecho de que, como a nadie se le oculta, la cooperación al desarrollo constituya una actividad que está adquiriendo un peso y una influencia crecientes en los países de nuestro entorno. Pero es que, además, en el anterior marco normativo, resultaba difícil hallar un específico anclaje estatutario que habilitase esta intervención internacional de las Comunidades Autónomas, como lo ponen de manifiesto los preámbulos de la legislación autonómica aprobada hasta la fecha, que suelen omitir el fundamento competencial en el que se basa la pertinente normativa (por ejemplo, nuestra Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de cooperación internacional para el desarrollo).

Por otro lado, resultaba asimismo susceptible de alguna mejora el tratamiento que el antiguo Estatuto dispensaba a los Tratados internacionales en su artículo 23. Obviamente, habida cuenta de que el art. 149.1.3 CE impide que las CCAA puedan «concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales» (STC 165/1994, FJ 6º), el reforzamiento de la posición autonómica sobre el particular pasaba necesariamente por ampliar y consolidar la presencia de la Junta de Andalucía en el ejercicio del *ius contrahendi* por parte del Estado. Así, por lo que hace al párrafo primero del mencionado art. 23, que imponía al Gobierno el **deber de informar** a la Junta de Andalucía de la elaboración de Tratados –y proyectos de legislación aduanera– que afectasen a materias de su específico interés, se

había criticado acertadamente por un sector de la doctrina la escasa participación autonómica que dicho precepto contemplaba. En concreto, se echaba de menos el reconocimiento de un **derecho de audiencia**, como ya defendiera en vano una enmienda del Grupo Parlamentario Mixto durante la tramitación parlamentaria del Estatuto. Y, de hecho, no puede dejar de recordarse que diversos Estatutos aprobados con posterioridad al andaluz ya habían previsto expresamente la posibilidad de que, una vez recibida la información, el pertinente órgano autonómico emitiese su parecer al respecto (arts. 17.3 del Estatuto balear, 38.1 del Estatuto canario, 15.1 del Estatuto extremeño y 32.1 del madrileño).

El nuevo Estatuto ha satisfecho plenamente –a mi juicio– las expectativas que se habían suscitado a este respecto. Pues, en primer término, no sólo reconoce el derecho de la Junta de Andalucía de ser informada previamente por el Estado de los tratados que afecten directa y singularmente a materias de su competencia, sino que también contempla la facultad autonómica de emitir su parecer y de dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes (art. 240.1). Y, en segundo lugar, se prevé en relación con los tratados que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma que ésta solicite su participación en las delegaciones negociadoras (art. 240.2).

Otra concreta previsión inicial del Estatuto que podía ser concebida en términos más generosos para la Comunidad Autónoma era la relativa a la capacidad de la Junta de Andalucía de instar al Estado la celebración de tratados, puesto que la misma se circunscribía únicamente a los relacionados “con países de recepción de emigrantes andaluces para una especial atención a los mismos” (art. 23.3). Nada se oponía, desde luego, a que esa simple posibilidad se extendiese a cualquier materia que fuese de interés para la Comunidad Autónoma, como se reconoció abiertamente en numerosos Estatutos (arts. 40.3 del Estatuto aragonés, 38.3 del Estatuto canario, 17.3 del Estatuto castellano-leonés, art. 14.5 del Estatuto riojano y 32.1 del Estatuto madrileño). El nuevo Estatuto ha preferido, sin embargo, vincular esa posibilidad al ámbito competencial: “La Junta de Andalucía podrá solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia” (art. 240.3)¹.

¹ Además, el nuevo Estatuto mantiene en términos casi idénticos la previsión contenida en el art. 72.5 de su formulación original, a saber: “La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o históricos”.

Ahora bien, dicho lo anterior, lo que resultaba absolutamente indiscutible era que el margen de maniobra del que disponía el “estatuyente estatuido” se acrecentaba sustancialmente cuando se abandonaba el terreno de las genuinas “relaciones internacionales” para pasar a regular, en general, la inserción de la Comunidad Autónoma en el entramado institucional de la Unión Europea. En efecto, como la jurisprudencia constitucional ya había tenido ocasión de subrayar, las ataduras, restricciones y condicionantes que limitan a las CCAA en virtud de la competencia estatal exclusiva *ex* art. 149.1.3 CE en modo alguno se proyectan en idénticos términos al ámbito europeo. Y ello, sencillamente, porque no cabe sin más reconducir las relaciones con la Unión Europea a la categoría de “relaciones internacionales” a los efectos del reiterado art. 149.1.3 CE:

«[...] cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como “interno”. En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria» (STC 165/1994, FJ 4º).

Y, sin ninguna duda, la faceta menos controvertida de las relaciones Estado/CCAA resultante de la integración europea es la concerniente a la que se ha dado en denominar **fase descendente del Derecho comunitario**. En efecto, nadie pone en cuestión la acrisolada doctrina constitucional según la cual no existe un título competencial específico para ejecutar el Derecho europeo, de tal modo que la implementación del mismo habrá de corresponder al nivel de gobierno competente en razón de la materia afectada. No queremos decir con esto que no subsistan algunos puntos de fricción o susceptibles de generar controversias, naturalmente. Así, es apreciable la tendencia de que el Estado se resista a renunciar a toda capacidad normativa en aquellos supuestos en que el Derecho europeo, al regular un determinado asunto, viene a colmar lo que puede considerarse “materialmente básico” en el marco del artículo 149.1 CE. En efecto, a menudo el Estado parte de la convicción de que sus competencias sobre las “bases” pueden siempre ejercitarse con independencia de lo penetrante o detallista que llegue a ser la normativa comunitaria. Bajo este prisma, las “bases” vienen a concebirse como una suerte de “reserva competencial permanente” que deviene intangible sea cual fuere el alcance de las disposiciones europeas. En resumidas cuentas, en la práctica frecuentemente se parte de la idea de que el Derecho comunitario, aun cuando descienda a

una regulación que, de haberse dictado por el Estado, cabría considerar que agota lo “básico” en la materia, no viene a desplazar a aquél de su ámbito competencial, sino que son las CCAA las únicas que sufren la inevitable merma competencial, al verse expulsadas de sus esferas competenciales con el objeto de liberar un espacio a la intervención normativa estatal.

Pues bien, éste es un problema que el nuevo Estatuto pretende mitigar en la medida de lo posible, disponiendo al respecto que, “en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas” (art. 235.2). Aunque en estrictos términos jurídicos la previsión no añade nada que la Comunidad Autónoma no pudiera ya realizar directamente, lo cierto es que se trata de una disposición imaginativa que puede resultar de utilidad, máxime si se parte de la conocida “versatilidad” que resulta consustancial a la noción de lo básico.

Entrando ya en otro orden de cuestiones, hay que comenzar mencionando un asunto que no resultaba en absoluto controvertido –y cuya inclusión en el Estatuto, por tanto, distaba mucho de ser inexcusable– cual era el relativo a la capacidad autonómica para contar con **oficinas de información en las sedes de las instituciones comunitarias**. Como es sabido, la STC 165/1994 ratificó su constitucionalidad al afirmar que, en principio, las mismas no entrañan necesariamente una invasión de la competencia estatal sobre las “relaciones internacionales”, habida cuenta de que sus actividades no inciden, *prima facie*, en materias tales como «celebración de acuerdos internacionales, ejercicio del *ius legationis* o asunción de responsabilidad internacional» (FJ 8º) Ciertamente, según se sostuvo en ese mismo fundamento jurídico de esta STC 165/1994, «no cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran». La primera y principal restricción que esa competencia exclusiva del Estado impone a este respecto es que tales oficinas no pueden estar investidas de rango diplomático: El art. 149.1.3 CE impide a las CCAA «concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones» (*ibidem*). Y, de otro lado, a propósito de las actividades que desempeñen las oficinas autonómicas de informa-

ción, el Tribunal Constitucional no ha dudado en reconocer al Estado una genérica facultad de coordinación: «Sin ninguna duda, [...] la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado» (STC 165/1994, FJ 8º).

Pues bien, era precisamente esta amplia potestad coordinadora del Estado la que, tal vez, aconsejase el tratamiento de este asunto en el Estatuto, regulándolo además en términos generosos, a fin de precaver eventuales lecturas “restrictivas” de esta actividad autonómica en el futuro, por más que las mismas se vislumbrasen en la actualidad como una posibilidad muy remota. De ahí que también deba valorarse positivamente que el Estatuto, en su artículo 236, ahora prevea expresamente:

“La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos”².

Con todo, a la vista de la escasa implementación normativa y la muy deficiente práctica experimentadas al respecto hasta la fecha en el Estado de las Autonomías, resultaba incuestionable que el tema de la participación de la Comunidad Autónoma en la **fase ascendente del Derecho europeo** era el que permitía un mayor margen de maniobra en sede estatutaria. Diversos eran, no obstante, los principales problemas que se planteaban al abordar una posible normación estatutaria de la materia. De un lado, se trata de un asunto que, al menos en una parte sustancial, difícilmente se aviene a una regulación individualizada, toda vez que ha de ser una sola la posición común que, representativa de todas las Comunidades Autónomas, se defiende ante el Gobierno nacional o, en su caso, directamente ante los pertinentes órganos europeos. Esta circunstancia hacía singularmente compleja la tarea de consagrar específicos derechos o garantías de una concreta Comunidad Autónoma, pues, como pone de manifiesto el Derecho Comparado, la articulación de la participación

² El precepto evoca lo establecido en el parágrafo 8 de la Ley alemana sobre colaboración del Bund y los Länder en asuntos de la Unión Europea, de 12 de marzo de 1993; precepto este último que, sin embargo, precisa que las oficinas de los Länder carecen de rango diplomático.

de los entes subcentrales en la fase ascendente del Derecho europeo suele efectuarse mediante procedimientos y órganos comunes (el Bundesrat en Alemania, la Conferencia de Integración de los Länder en Austria o, como sucede en Bélgica, a través de reuniones *ad hoc* entre representantes federales y de las entidades federadas, que, en caso de desacuerdo, se resuelven en última instancia en la Conferencia Interministerial de Política Exterior). De otro lado, no puede soslayarse que, por más que la Decisión del Tribunal Constitucional I/2004, de 13 de diciembre, haya considerado que no es necesario reformar el art. 93 CE al objeto de ratificar el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, sí está prevista una modificación de dicho precepto, así como del Senado; reformas que presumiblemente abordarán el tema que ahora nos ocupa.

Pues bien, pese a estas dificultades, y con independencia de que la Constitución o una ley estatal específica regulasen en el futuro de forma detallada esta cuestión, nada se oponía a que el Estatuto incorporase concretas previsiones destinadas a garantizar una presencia mínimamente significativa de la Comunidad Autónoma en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la Unión Europea. Tal y como se ha sostenido de forma pacífica por la doctrina de los Estados federales miembros de la Unión –y así se ha defendido también entre nosotros–, los derechos de participación de los entes subcentrales en la fase ascendente del Derecho europeo en modo alguno pueden concebirse como una concesión de las instancias centrales de gobierno, sino, antes bien, como una exigencia derivada de su propia autonomía política constitucionalmente garantizada. Sencillamente, ante la ocupación –y consiguiente pérdida– de sus ámbitos normativos por parte del Derecho europeo, se entiende que existe *ope Constitutionis* un “deber de compensar” las competencias de las que se han visto privados, bien instituyendo algunos mecanismos de participación de los entes subcentrales en la formación de la voluntad del Estado en su conjunto, bien permitiendo su presencia directa en los órganos europeos.

Hechas estas observaciones, y una vez examinada la normativa de los tres Estados europeos políticamente descentralizados que más han avanzado en la regulación de la materia (Alemania, Austria y Bélgica), cabe sistematizar del siguiente modo las diferentes previsiones que contiene el nuevo Estatuto en relación con el concreto tema que nos ocupa.

En primer término, el **deber de informar a los entes subcentrales sobre los asuntos de la Unión Europea** es un compromiso que está incluso constitucionalmente previsto en Alemania y Austria. Ya se canalice la información a tra-

vés del Bundesrat, como en Alemania (art. 23.2 de la Ley Fundamental de Bonn), ya se efectúe directamente a los Länder, como en Austria [art. 23 d).1 de la Constitución], lo cierto es que en ambos países se consagra dicho deber en términos muy amplios. Pues este deber de informar se proyecta, sin establecer ninguna precisión, de forma genérica a todos los asuntos vinculados con la Unión Europea (Alemania), o bien se conecta con aquellos proyectos europeos que afecten al ámbito de actuación de los Länder o, simplemente, que puedan ser de su interés (Austria). Por lo demás, la exigencia de informar no sólo se extiende a los proyectos de naturaleza normativa, sino también a los procesos seguidos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los que participe como parte el Gobierno federal³. Pues bien, tal y como se desprende de su art. 233, el Estatuto andaluz se suma con toda claridad a esta tendencia a reconocer en términos muy amplios ese derecho a obtener información, aunque, como sucede con carácter general con todas las cuestiones atinentes a las relaciones con la Unión Europea, el alcance exacto del tema se posterga a lo que disponga la normativa estatal:

“El Estado informará a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la normativa estatal. La Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes”.

Por lo que hace a la **participación de la Junta de Andalucía en la formación de la voluntad del Estado**, la mayor dificultad de concretar en el Estatuto garantías al respecto radicaba en que, lógicamente, cualquier fórmula que pudiera pergeñarse sobre el particular debía partir de tomar en consideración a la totalidad de los entes subcentrales afectados. Como lo pone de manifiesto la experiencia seguida en los Estados federales miembros de la Unión, es prácticamente ineludible definir un procedimiento común que permita fijar una

³ Véase, en relación con Alemania, el apartado V del “Acuerdo entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Länder en asuntos de la Unión Europea”, de 29 de octubre de 1993, realizado en ejecución de la previsión contenida en el § 9 de la Ley sobre la colaboración del Bund y los Länder en asuntos de la Unión Europea, de 12 de marzo de 1993. Por lo que concierne a Austria, también extendió a este extremo el deber de información el artículo 1.2 d) del “Acuerdo entre el Bund y los Länder, en virtud del art. 15a de la Constitución federal, sobre los derechos de colaboración de los Länder y los Municipios en asuntos de la integración europea”, de 12 de marzo de 1992.

única posición del conjunto de los entes federados. De ahí que la participación se canalice a través de órganos comunes, como el Bundesrat en Alemania –art. 23.4 de la Ley Fundamental–, o bien, aun cuando se permita una participación inmediata de cada Land, se haya procedido la creación de un órgano que facilite la adopción de una posición unitaria (así, la austríaca “Conferencia de Integración de los Länder”, instituida en el “Acuerdo sobre la formación de la voluntad común de los Länder en asuntos de la integración europea”, de 18 de noviembre de 1992). En el caso belga, el procedimiento de coordinación se sustancia mediante reuniones *ad hoc* en la que participan representantes federales, comunitarios y regionales, requiriéndose el consenso para la fijación de una posición común; y, en última instancia, de persistir el desacuerdo, el representante belga ante el Consejo deberá abstenerse (apartado II del “Acuerdo de cooperación entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones relativo a la representación del Reino de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea”).

Una segunda dificultad estribaba en que –a menos que se opte por el muy singular mecanismo belga– tales fórmulas de participación, si realmente se pretenden que sean operativas al imponer una verdadera “vinculación” de las instancias centrales de gobierno a la posición mantenida por los entes subcentrales, pueden llegar a requerir una regulación bastante detallada en que se concreten los diversos “grados” de vinculación que pueden existir en función de las diversas materias afectadas y su mayor o menor incidencia en las correspondientes competencias de uno u otro nivel de gobierno. Así, especialmente minuciosa es la normativa alemana, en la que resumidamente cabe distinguir los siguientes niveles de vinculación: 1º) Cuando la Federación ostente sobre la materia la competencia exclusiva u ostente competencias legislativas, el Gobierno federal tomará en consideración la decisión del Bundesrat, siempre y cuando estén afectados los intereses de los Länder. 2º) Cuando se vean afectadas en un punto esencial (*im Schwerpunkt*) las competencias legislativas de los Länder, su organización administrativa o sus procedimientos administrativos, la posición del Bundesrat habrá de ser tenida en cuenta de forma determinante en la formación de la voluntad de la Federación. Esto quiere decir que, si la posición del Gobierno federal y del Bundesrat no son coincidentes, habrá de procurarse un acuerdo entre ambos; aunque, en última instancia, puede el Bundesrat imponer su criterio si es ratificado por las dos terceras partes de sus miembros (art. 24.5 de la Ley Fundamental; § 5.2 de la Ley sobre colaboración del Bund y los Länder en asuntos de la Unión Europea, de 12 de marzo de 1993). Es oportuno subrayar que la mencionada Ley extiende la necesidad del acuerdo a los proyectos normativos que se pretendan adoptar con base en el actual art. 308 TCE e incidan en materias sobre las

que los Länder ostenten competencias (§ 5.3); previsión que resulta de interés ya que pretende condicionar el empleo de una cláusula que puede resultar especialmente lesiva del ámbito competencial de los entes subcentrales, toda vez que esta “cláusula de flexibilidad” –que se conserva, con alguna modificación no determinante, en el art. I-18 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa– permite al Consejo de Ministros adoptar, por unanimidad, cualquier medida aunque el Tratado no le reconozca ninguna competencia específica al respecto. En Austria, por el contrario, existe un modelo más sencillo, según el cual el Gobierno federal está en principio vinculado a la posición que sostengan unitariamente los Länder en relación con las materias sobre las que ostenten competencias legislativas, aunque se permite que la Federación se aparte de dicha posición “por motivos de política exterior y de integración” [art. 23 d).2 de la Constitución].

Por último, no podía soslayarse que, muy probablemente, alguna medida normativa de alcance general se adoptaría en el futuro inmediato en esta materia –ya en la Constitución o en la ley estatal a que ésta se remitiese–; razón por la cual no parecía aconsejable que el Estatuto descendiese a efectuar una normación muy detallada sobre el particular. Con todo, podría intentarse alguna formulación que reconociese en términos muy generales el derecho de participación de la Junta de Andalucía e, incluso, subrayase cuándo su posición podría tener una mayor eficacia desde el punto de vista de su observancia por el Gobierno nacional. A este respecto, podría servir de punto de referencia el criterio adoptado por el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de 30 de noviembre de 1994, según el cual cuando se afecten las *competencias legislativas exclusivas* de las CCAA la posición común de éstas se considera “determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado”.

Y, en efecto, ésta ha sido la vía que finalmente ha transitado el Estatuto andaluz, que, tras apuntar que la Junta de Andalucía ha de participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en relación con los asuntos que le afecten exclusivamente –y de acuerdo con los procedimientos multilaterales en los restantes casos– (art. 231.2), precisa acto seguido el sentido y alcance de dicha participación:

“La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Jun-

ta de Andalucía–Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado” (art. 231.3).

Ahora bien, sin duda de ninguna clase, la forma más enérgica e intensa de participación en los asuntos europeos es la **presencia directa de la Comunidad Autónoma en las instituciones europeas**. De hecho, se contaba con alguna experiencia sobre el particular, puesto que, por ejemplo, las CCAA vienen participando directamente en determinados Comités de trabajo de la Comisión, aunque conviene subrayar que esta participación se fundamenta básicamente en acuerdos políticos no formalizados; carencia de regulación que ha propiciado la aparición de ciertas deficiencias en el funcionamiento de esta modalidad de participación (en especial, problemas de información sobre las reuniones de los Comités entre el funcionario estatal y la Comunidad Autónoma representante; falta de información entre las CCAA, etc.). De otro lado, hay que destacar que no se había producido ningún avance en lo concerniente a la fijación de una fórmula jurídica institucionalizada de participación de las CCAA en el Consejo, pese a que el Congreso de los Diputados aprobase en 1998 sendas iniciativas en las que se instaba al Gobierno a adoptar un modelo que permitiese la presencia autonómica en las reuniones del Consejo que versasen sobre asuntos atinentes a la competencia exclusiva de las CCAA.

Ante esta situación de vacío normativo, se hacía evidente la oportunidad de que se consagrara en el Estatuto de Autonomía la capacidad autonómica para estar presente directamente en los órganos europeos cuando traten asuntos de su interés. Naturalmente, el reconocimiento de derechos de esta índole debe formularse en términos genéricos, más bien como una “posibilidad”, pues una verdadera exigencia de estar presentes en las instituciones europeas sólo podría establecerse a favor del nivel autonómico de gobierno en su conjunto, y no en beneficio de una concreta Comunidad Autónoma. Con estas cautelas, no había ningún obstáculo que impidiese que el Estatuto reconociese, con alcance general, dicha potestad, pudiendo resultar especialmente significativo que la norma estatutaria descendiera a precisar, en la medida de lo posible, la participación directa que podía tener nuestra Comunidad en el Consejo de Ministros. Se trataría, así, de apurar las posibilidades que el propio Derecho Comunitario originario reconoce a los entes subcentrales desde que, a raíz del Tratado de Maastricht, se permitió que la representación del Estado la asumiese un miembro de los gobiernos de los entes federados, al no requerirse más requisito que el ostentar “rango ministerial” [art. 203 TCE; posibilidad que, naturalmente, se mantiene en el Tratado Constitucional (art. I-23)].

Por lo que hace al reconocimiento genérico de la capacidad de la Junta de Andalucía para enviar representantes a las delegaciones españolas en las negociaciones que tengan lugar en los diferentes órganos europeos, parecía razonable que la misma se anudase a todos aquellos supuestos en que el asunto tratado sea de interés para la Comunidad Autónoma, y que, por tanto, no sea condición *sine qua non* la ostentación de competencias legislativas sobre la materia. Al fin y al cabo, también en Alemania y Austria el criterio del “interés” se considera suficiente para legitimar la presencia de los Länder en los procesos negociadores que se siguen ante las instituciones europeas⁴. Y éste es también el presupuesto contemplado por el Estatuto canario en relación con la participación de su Ejecutivo “en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios” (art. 37.2).

De otro lado, había de tenerse presente que todos los Estados federales integrantes de la Unión Europea conocen otra forma de participación mucho más intensa de los entes subcentrales en relación con el Consejo de Ministros. No se trata tan sólo de que éstos puedan formar parte de la delegación nacional ante dicho órgano, sino que, incluso, es posible que la propia representación del Estado recaiga, no en un Ministro federal, sino en un miembro del Gobierno de los entes federados. Como es de esperar, los supuestos en que es dable esta peculiar forma de participación se reducen considerablemente, requiriéndose que sobre la materia a tratar por el Consejo ostenten los Länder competencias legislativas⁵ o bien, en una formulación más estricta, que se afecten en su esencia (*im Schwerpunkt*) competencias legislativas exclusivas de los Länder⁶. Por su parte, el sistema belga adquiere unos perfiles propios, ya que queda perfectamente decidido de antemano, en función de las diferentes configuraciones del Consejo, cuándo la representación del Estado habrá de corresponder a la Federación o a las Comunidades y Regiones. El “Acuerdo de cooperación entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones relativo a la representación del Reino de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea”⁷ llega a precisar seis su-

⁴ Véase, respectivamente, el § 6 (1) de la Ley sobre la colaboración del Bund y los Länder en asuntos de la Unión Europea y el art. 8.1 del Acuerdo entre el Bund y los Länder, en virtud del art. 15 a de la Constitución federal, sobre derechos de colaboración de los Länder y Municipios en asuntos de la integración europea.

⁵ Art. 23 d.3 de la Constitución austríaca.

⁶ Art. 23.6 de la Ley Fundamental de Bonn; desarrollado en el § 6 (2) de la Ley sobre cooperación del Bund y los Länder en asuntos de la Unión Europea.

⁷ Véase el Anexo núm.1, relativo precisamente a la “Representación en el Consejo”.

puestos diferentes, que abarcan desde la representación exclusiva de la Federación a la representación exclusiva de un concreto ente federado, pasando por situaciones intermedias en las que, junto al que ostenta la representación del Estado –ya sea la Federación o los entes subcentrales–, se prevé la presencia de un asesor, que será del nivel de gobierno diferente al que se atribuye la representación del Reino de Bélgica.

En consecuencia, a la vista de la naturalidad con que los diversos Estados políticamente descentralizados europeos han asumido la posibilidad abierta por el art. 203 TCE de que los entes subcentrales representen a los Estados en el Consejo, no parecía que resultase inadecuado que el Estatuto mencionase expresamente la eventualidad de que un miembro del Consejo de Gobierno pueda asumir tal responsabilidad. Y, así, el artículo 234 del nuevo Estatuto parece agotar al máximo estas posibilidades participativas de la Comunidad Autónoma:

“1. La Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.

2. Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación”.

De otro lado, era de esperar que el nuevo Estatuto se hiciera eco de las posibilidades de actuación de la Junta de Andalucía a propósito de los diversos mecanismos y garantías, tanto preventivos como represivos, que contempla el Derecho Comunitario originario frente a la eventual **extralimitación en el ejercicio de sus competencias por parte de la Unión Europea**.

Así, en primer término, cabía especular con la eventualidad de que el Estatuto contuviera alguna referencia sobre el **Comité de las Regiones**, habida cuenta de que está habilitado para emitir dictámenes en relación con determinados asuntos que, en principio, resultan de especial interés para los entes subcentrales. Función que se verá sustancialmente robustecida en el caso de que entre en vigor el Tratado Constitucional, toda vez que ahora se le faculta para impugnar directamente ante el Tribunal de Justicia aquellos actos legis-

lativos para cuya adopción el Tratado Constitucional exija la consulta al Comité (apartado 8º del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad). Pues bien, la forma más drástica y eficaz de garantizar la presencia de Andalucía en dicho foro hubiera consistido, lisa y llanamente, en que el Estatuto impusiera al Estado el nombramiento de algún o algunos representantes andaluces. Sin embargo, dado que el establecimiento de una imposición de esas características pudiera suscitar dudas de constitucionalidad –como se había planteado ya abiertamente–, podrían barajarse otras fórmulas que, sin llegar a anular o a condicionar excesivamente la capacidad decisoria del Gobierno central, sí reconociesen a nuestra Comunidad Autónoma una posición razonablemente sólida. En esta línea, puesto que existe el antecedente en otros ordenamientos –como el austríaco– de que el nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones lo efectúe la Federación pero a propuesta de los entes subcentrales, no parecía que plantease ningún inconveniente la adopción de una fórmula por la que se reconociese a la Junta de Andalucía la capacidad de proponer candidatos al Gobierno central. Sin embargo, esta posibilidad no ha terminado por abrirse paso en el nuevo Estatuto.

Mayor éxito, por el contrario, se ha tenido en las restantes cuestiones atinentes a la materia que ahora nos ocupa. En efecto, ante la falta de legitimación activa de los entes subcentrales para impugnar la normativa europea pretendidamente lesiva de sus competencias⁸, no debe de extrañar que usualmente en los Estados federales se reconozca a los entes federados la capacidad de instar al Gobierno central a que interponga el pertinente **recurso en defensa de sus competencias** ante el Tribunal de Justicia europeo. Así, en Alemania, a petición del Bundesrat, el Gobierno federal hará uso de los derechos de acción que le confiere el Tratado cuando la acción u omisión del órgano europeo contra la que se pretende reaccionar afecte a las competencias legislativas de los Länder. La normativa, no obstante, recuerda que debe salvaguardarse la responsabilidad conjunta del Bund, mencionando expresamente las cuestiones relativas a la política exterior, de defensa y de integración (§ 7.1 de la Ley sobre la colaboración del Bund y los Länder en asuntos

⁸ La única posibilidad de impugnación se reduce al muy excepcional supuesto de afectación individual contemplado en el párrafo cuarto del art. 230 TCE, que permite a toda persona física o jurídica interponer "recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente" (véase, asimismo, el art. III-365.4 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa).

de la Unión Europea). Aún más sólida puede considerarse, en principio, la posición de los entes subcentrales austríacos a este respecto, toda vez que, en el caso de que la disposición o acto pretendidamente antijurídico incida en materias de su competencia legislativa, se reconoce a los Länder individualmente el derecho a exigir a la Federación que eleve la pertinente demanda al Tribunal de Justicia. Sin embargo, esa sólida posición inicial se ve sustancialmente debilitada por cuanto dicha exigencia se hace depender de que ningún otro Land se oponga al recurso, y de que tampoco se opongan a ello razones imperativas de política exterior o de integración (art. 10 del Acuerdo entre el Bund y los Länder, con base en el art. 15a de la Constitución federal sobre los derechos de colaboración de los Länder y los Municipios en asuntos de la integración europea).

Por lo demás, la experiencia del Estado Autonómico sobre este particular no se movía enteramente en el vacío. Así es; entre otras iniciativas, se cuenta con el Acuerdo adoptado por la CARCE el 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que contempla en términos amplios la posibilidad de que las CCAA soliciten al Estado la impugnación de una disposición o acto europeo, aunque deja un amplísimo margen de maniobra para que éste adopte la decisión que estime pertinente.

Comoquiera que sea, con independencia de la concreta capacidad de influencia que sus actuales ordenamientos reconozcan a los entes subcentrales, lo que sí resulta evidente es que la existencia de vías de participación semejantes a las reseñadas seguirán siendo necesarias en el caso de que llegue a entrar en vigor el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Así es; pese a los esfuerzos desplegados en tal sentido a lo largo del proceso de reforma, las regiones con competencia legislativa no han visto satisfechas sus expectativas de poder acudir directamente al Tribunal de Justicia europeo para defenderse frente a pretendidas vulneraciones de su ámbito competencial. En estas circunstancias, se hacía evidente la conveniencia u oportunidad de que el Estatuto consagrara expresamente la posibilidad genérica, prevista en el mencionado Acuerdo de la CARCE, de que la Comunidad Autónoma solicite al Estado recurrir las decisiones europeas que sean contrarias a sus intereses; e, incluso, dando un paso más, podría procurarse una mayor sujeción de la decisión estatal a la petición autonómica, especialmente si lo que se afectase fuese alguna competencia legislativa exclusiva de la Comunidad Autónoma, utilizando a tal objeto los antecedentes alemán y austríaco como un razonable punto de referencia. La fórmula definitivamente incorporada al art. 238 del Estatuto no ha llegado, sin embargo, tan lejos:

“1. La Junta de Andalucía interviene en los procedimientos 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 Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma”.

Finalmente, para terminar ya con lo referente a las relaciones con la Unión Europea, cabría mencionar un último aspecto que ha merecido alguna referencia en el nuevo Estatuto, a saber, la eventual participación de la Junta de Andalucía en el eventual **sistema de control preventivo de la observancia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las instituciones europeas**. Como es sabido, según se desprende de la práctica jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el principio de subsidiariedad ha mostrado hasta la fecha una escasa operatividad para satisfacer la principal finalidad que motivó su inclusión en el Tratado de Maastricht: refrenar la extralimitación en el ejercicio de sus competencias por parte de los órganos comunitarios. De ahí que una de las prioridades fundamentales que se marcaron durante el proceso de reforma del Tratado fuera precisamente la de potenciar la virtualidad del principio de subsidiariedad; y, ciertamente, cabe afirmar que dicho objetivo se ha conseguido en buena medida. De un lado, asumiendo explícitamente la lectura que ya se había defendido por buena parte de la doctrina pero que había sido rechazada en la práctica por las instituciones comunitarias, la eficacia del principio de subsidiariedad ya no se circunscribe a las relaciones Unión Europea/Estados miembros, sino que penetra en el interior de éstos, protegiendo también en consecuencia a los niveles regionales y locales de gobierno (art. I-11.3, primer párrafo del Tratado Constitucional). Y en segundo lugar, junto al control represivo de la observancia del principio a realizar por el Tribunal de Justicia, el Tratado Constitucional añade un mecanismo de control preventivo, de carácter político, en el que el protagonismo recae sobre los parlamentos nacionales (art. I-11.3, segundo párrafo); técnica de control que se extiende también al principio de proporcionalidad (art. I-11.4).

De acuerdo con el “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” –donde se regula dicho procedimiento de control–, las propuestas legislativas de la Comisión habrán de remitirse a los parlamentos nacionales, disponiendo éstos o cualquiera de las cámaras de un parlamento nacional de un plazo de seis semanas para emitir un dictamen en

el que expongan las razones por las que entienden que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad. Y, por regla general, en el caso de que dichos dictámenes representen un tercio del conjunto de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales y a las cámaras de los parlamentos nacionales, la Comisión estará obligada a volver a estudiar su propuesta. Dispone, sin embargo, de plena libertad para mantenerla, modificarla o retirarla, debiendo motivar en todo caso su decisión. Comoquiera que sea, lo que sí parece más que probable es que la operatividad real de este mecanismo de “alerta temprana” va a depender muy directamente de la capacidad de organización y de cooperación horizontal que muestren los parlamentos nacionales, sin la cual se antoja cuando menos difícil alcanzar el tercio de votos requerido por el Protocolo.

De otra parte, importa señalar que el Protocolo no ha silenciado por completo la presencia de los parlamentos regionales en este mecanismo de control preventivo. Y, de hecho, su mención resultaba poco menos que obligada desde el momento en que el Proyecto reconoce expresamente la durante tanto tiempo reivindicada dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Y, sin embargo, la regulación que efectúa el Protocolo de la participación de los parlamentos regionales es ciertamente parca y, en buena medida, insuficiente, ya que se limita a apuntar en su apartado cinco: “Incumbirá a cada parlamento nacional o a cada cámara de un parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales con competencias legislativas”. Se descarta, pues, una relación directa de los parlamentos subcentrales con las instituciones europeas, y se reconoce además una amplísima libertad de maniobra a los parlamentos nacionales para que articulen el modo en que se celebrará la consulta e, incluso, para decidir acerca de la posibilidad de que exista la consulta misma. La presencia de los parlamentos regionales en este procedimiento de control queda, en definitiva, a disposición de lo que determinen los parlamentos nacionales.

En este contexto, durante el proceso de reforma estatutaria se hizo evidente la conveniencia de que el Estatuto asegurase la participación del Parlamento andaluz en el control del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por los órganos europeos; máxime si se atendía a la circunstancia de que, en el exiguo plazo de seis semanas del que se dispone para emitir el pertinente dictamen, las Cortes Generales difícilmente podrían llevar a cabo un adecuado examen de la observancia de tales principios desde el punto de vista de los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma y de sus Entidades Locales. Éste es, obviamente, el sentido del art. 237 del nuevo Estatuto:

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

Manuel Medina Guerrero