

PERSPECTIVAS DEL ESTADO AUTONOMICO DESDE LA UNION EUROPEA

Santiago Muñoz Machado

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Les voy a hablar según me ha pedido el profesor Fanlo y exige el programa de las autonomías vistas desde el punto de referencia europea, y lo voy a hacer por atender la propuesta del programa, desde la perspectiva de lo que ha ocurrido en estos veinte años de historia del desarrollo del título octavo de la Constitución, supongo que contados a partir de los primeros Estatutos de Autonomía que son justo del año siguiente.

Si tuviera que hacer un resumen inicial en dos o tres pinceladas de lo que ha ocurrido, creo que se puede afirmar que ha habido un proceso de clarificación de un problema que es de los más serios que tiene planteados el Estado de las autonomías y además que la clarificación ha consistido en definir de un modo mucho más fuerte, mucho más intenso, el perfil de la posición que las Comunidades Autónomas han de tener en el proceso de la integración europea, tanto en lo que concierne a su participación en la formación de las decisiones de las Comunidades, como en el plano interno en lo que concierne a su ejecución.

Les voy a contar en los términos más breves que pueda, supongo que en cincuenta minutos como máximo, cuáles han sido los problemas constitucionales iniciales, cuáles son las soluciones que también se han ido adoptando a lo largo del tiempo y en qué situación estamos actualmente.

El problema de la inserción de las Comunidades Autónomas en el contexto europeo es muy fácil de describir, consiste en que en 1978 la Constitución Española optó por un sistema de descentrali-

zación política muy intenso. Si se examina en términos comparados puede decirse con razón que, a la altura de hoy, ese título octavo de la Constitución ha permitido que las Comunidades Autónomas españolas tengan retribuciones similares a las de los Estados federados europeos cualquiera que sea el modelo que se tome, al menos en lo que concierne a la mayor parte de los poderes materiales: algunas diferencias formales y organizativas hay sin duda, pero éste es un referente que desde luego es cierto. Y al mismo tiempo que hacía esto la Constitución y permitía estos desarrollos, que quebraban el centralismo que ya era casi biseccular en España, la propia norma fundamental incorporó un precepto, el artículo 93, que permitía que un bloque importante de poderes derivados de la Constitución se atribuyeran a una instancia supranacional (dice esto el artículo 93; permite que se firmen Tratados que partieran de una instancia supranacional). Competencias derivadas de la Constitución, y es evidente que este proceso era de disolución centrífuga al mismo tiempo que concierne el plan interno y de centralización en el plano europeo.

La primera cuestión importante fue entonces saber cuántas competencias derivadas de la Constitución habrían de asumir las Comunidades Europeas, porque esta medida era fundamental. Fundamental para saber cuántos poderes perdería el Estado y en qué medida la situación de concentración europea afectaría al reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Primer problema grave e importante, porque en el ámbito comunitario europeo la asignación de competencias a las instancias comunitarias no está definida con la exactitud con la que esto suele hacerse en las constituciones internas. Si se miran los Tratados internos de la Comunidad, se verá con cuánta dificultad las competencias se definen allí, más que listas completas de materias como suele ser común que aparezcan en las constituciones internas, en los Tratados comunitarios lo que se asignan a las instancias comunitarias son objetivos: la formación de un mercado común, la consecución de la plena garantía de las libertades comunitarias básicas: de circulación, de establecimiento etc, pero no hay listados de materias que definan de modo concreto de qué asunto se va a responsabilizar.

No hay tampoco en el ámbito comunitario cláusulas genéricas de atribución de competencias pero algunos preceptos de los trata-

dos han cumplido esta función. Indefinición, por tanto, de qué se transfiere. A este problema se añade otro en la estructura constitucional comunitaria que es la tendencia notoriamente expansiva de las competencias de las instancias europeas. Un juez americano, el juez Hux, acuñó una frase que se ha repetido muchas veces y que es particularmente cierta para lo que trato de explicar: "una Constitución es": decía: "siempre lo que los jueces dicen que es": para expresar que realmente las constituciones son ambiguas o contienen principios que luego reclaman unos desarrollos, nada más cierto que este principio en lo que concierne a la explicación de lo que es Europa, que ha dependido más de lo que los tratados dicen, que de lo que el juez comunitario ha ido estableciendo caso por caso.

Pues bien, el papel del juez comunitario del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea según su nombre institucional, en la definición de las competencias de la Comunidad ha sido absolutamente decisivo, no sólo porque ha explicado caso por caso, materia por materia hasta dónde alcanzan sus atribuciones en las políticas básicas que la Comunidad absorbió al principio, -que eran pues la agricultura, la pesca, el carbón y el acero, la unidad económica cuando se reformaron los Tratados-, sino que también ha aclarado que además de esas competencias básicas iniciales, las instituciones comunitarias son competentes también de acuerdo con lo que decía el viejo artículo 235 del Tratado CEE para todo aquello que sea necesario o apropiado a los fines de la Comunidad. Esa cláusula de los fines necesarios o apropiados del artículo 235, ha tenido una fuerza expansiva que ha permitido a la Comunidad desde el reducto inicial limitado y definido a cuatro o cinco políticas con que se configuró en los Tratados primeros, le ha permitido expandirse hacia otros ámbitos que ni siquiera estaban soñados, yo creo, por los padres fundadores de la Comunidad: el medio ambiente, la política de igualdad, el desarrollo de algunos derechos fundamentales. O le ha permitido también instaurar en el ámbito comunitario principios de los que ahora tomamos ejemplo los Estados miembros cuando inicialmente era la Comunidad la que tenía que tener una posición residual en relación con nosotros.

El Tribunal de Justicia ha sostenido, ha dado cobertura con su jurisprudencia, a una expansión prácticamente ilimitada de las competencias de la Comunidad que limitan al Estado, lo que permitió también el Tribunal Supremo norteamericano aplicando la cláusula hermana del 235, que es allí el 18 de la Constitución, que igualmente contiene una cláusula de los poderes apropiados o necesarios

que ha permitido a la federación hacer todo aquello que es necesario o justo para los fines sobre los que la federación se funda. Expansión de las competencias e indefinición clara o al menos no relación nominal con los listados de competencia de la Comunidad.

Esta resolución, ha producido efectos sobre el ámbito interno del reparto del poder, efecto obvio por su subordinación, por su progresiva corrupción, al menos su progresiva limitación o abatimiento. Se han producido pérdidas masivas de competencias por parte de las instancias internas, que en algunas materias han llegado a la pérdida total o prácticamente total; en política agrícola, que por ejemplo se hace hoy allí en la totalidad; o buena parte de la política económica también se hace allí, no en los Estados miembros. Cuando no se ha perdido la competencia entera se ha perdido buena parte de potestad de decisión; la libertad de decisión, porque la decisión está condicionada por lo que las políticas comunitarias o las normativas comunitarias habían ido estableciendo en cada caso.

Dada esta situación que es el planteamiento, el marco en el que el problema que vamos a tratar se sitúa, la cuestión que inmediatamente se suscitó en España era, en la aplicación de la Constitución, cuál era la posición que habrían de tener las Comunidades Autónomas en este contexto de fuerte concentración de poder a escala comunitaria. Las primeras respuestas que se dieron a esta cuestión, son ya respuestas viejas, están expuestas en algunos de los libros que el profesor Fanlo ha citado, pero conviene recordar para saber cuál era el punto de partida, las primeras respuestas. Algunas de ellas trataron de negar que las Comunidades Autónomas tuvieran nada que hacer en relación con la Comunidad Europea, nada que hacer, quiero decir, que las Comunidades Autónomas no tenían ninguna posibilidad de participar en la formación de las decisiones comunitarias, entrando a formar parte de órganos, comisiones o comités de cualquier clase donde se van elaborando esas decisiones. No tenían ninguna posibilidad de hacerlo porque el club europeo es un club de Estados, no un club de regiones o de entes inferiores y en segundo lugar, tampoco tendrían ninguna oportunidad de participar en la aplicación de esas decisiones a escala interna, porque también en ese plan, en el plano interno la efectividad de las decisiones comunitarias es una cuestión que se interpretó, concierne a las relaciones internacionales que al fin y al cabo es lo que se conjuga en el marco europeo, las decisiones internacionales; las relaciones internacionales en los términos expresos del artículo 149.3 CE son competencia del Estado, combinando este precepto el artí-

culo 149.1.3 que habla de esas competencias internacionales del Estado con el artículo 93 que es el precepto que permitió la adhesión de España a la Comunidad firmando los Tratados correspondientes, donde se dice que la garantía del cumplimiento de esos Tratados es responsabilidad de las Cortes Generales o del Gobierno según los casos.

Combinando esos dos preceptos constitucionales resulta que prácticamente se podría imponer una práctica casi irrefrenable en el sentido de que todo lo concerniente a la Comunidad sería responsabilidad del Estado. Realmente los Estatutos de Autonomía no contenían muchas previsiones aclaratorias de lo anterior, porque salvo el Estatuto vasco en cuyo artículo 20.3 se incluyó una cláusula muy valiente donde se establecía que los tratados internacionales que el Estado firmara no podrían afectar al sistema de competencias establecido en el Estatuto, salvo ese estatuto que parecía orientado a que no se pudieran producir reformas que afectaran el contenido de la competencia vasca, los demás no contenían cláusulas similares y aún el vasco (el que nos importa), después de hacer esa declaración de principio exceptuaba y exceptúa los tratados firmados conforme al artículo 93 de la Constitución; por tanto exceptuaba toda la operación de integración europea y sus consecuencias. Frente a esta posición, realmente, se mantuvo desde el principio otra -yo mismo la mantuve desde el principio- que pretendía que esta interpretación no era posible porque abocaba directamente a la extinción del sistema constitucional de autonomías.

Habida cuenta de la importancia del fenómeno comunitario, si todo lo concerniente a Europa habría de ser administrado desde las instancias centrales poco a poco el reparto de competencias sustanciado en la Constitución y los Estatutos, en el plano interno, desaparecería, se diluiría, sería efectivamente laminado, se liquidaría, a medida que la fuerza de la integración creciera; por eso como alternativa la interpretación posible sería que la Comunidad, realmente, el fenómeno de la integración comunitaria supone la pérdida de golpe, una transferencia masiva de competencias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas a las instancias europeas, pero que cuando las decisiones comunitarias afectaban a competencias internas mantenidas por el Estado o por las Comunidades Autónomas, a quienes correspondía la responsabilidad de ejecutarlas y la responsabilidad incluso de participar en su formación debería ser siempre a la instancia que por razón de la materia es competente. Ésta es una frase que más o menos literalmente luego repetiría

mucho la jurisprudencia según, seguramente, tendríamos ocasión de ver.

Al tiempo que esta disputa, que fue una disputa puramente académica al principio, luego llevada a la jurisprudencia constitucional, y resuelta inmediatamente en el segundo sentido que he indicado, en favor de mantener que las Comunidades Autónomas siguen siendo competentes para ejecutar al menos las decisiones comunitarias cuando afectaran a asuntos de su interés o de su competencia, al mismo tiempo, que se mantenía esta disputa trasladada a la jurisprudencia constitucional e, insisto, en el sentido de favorecer la segunda interpretación, todos los aplicadores del sistema, digamos la clase política, la clase jurídica, los jueces y la doctrina empezó a tomar ejemplo de como resolver esta preocupación tomando ejemplo digo, de las soluciones que para este problema se estaban dando en otros sistemas europeos, en otros Estados europeos miembros de la Comunidad. Me parece importante hacer una referencia a ésto, porque, como veremos enseguida, las soluciones que se han adoptado en España a este grave y delicado problema están tomadas, casi copiadas, casi exactamente, de otras aplicadas con suerte o con menos suerte en otros Estados europeos de estructura autonómica o federal.

El primer Estado que desde luego se tomó como referencia fue Alemania; Alemania federal tenía, me refiero ahora a la experiencia alemana anterior al tratado de Maastricht, tenía desde siempre esta misma preocupación que nosotros luego hemos vivido con cierta intensidad de novatos, cuando nos enfrentamos por primera vez a esta tensión entre la centralización europea y la descentralización europea, ésto que para nosotros fue nuevo a partir del año 86, en Alemania era un argumento permanente desde que se produjo la fundación de la Comunidad porque los Länder habían notado que realmente este fenómeno de la integración si no se manejaba con cierta prudencia acabaría con el Estado federal y además no lo decían con medias tintas, lo decían abiertamente así: el proceso de la integración europea acabará con la esencia federal de nuestra Constitución. Esta queja manifestada en muchísimos discursos y hazañas políticas de los Länder alemanes, tuvo un primer intento de solución en un famoso acuerdo de 1957, el acuerdo de Lindau, donde por primera vez aparece un ensayo de solución, basado en los siguientes criterios: no se puede permitir que las instancias federales resuelvan o participen en la resolución o en la adopción de decisiones comunitarias europeas sin tener en cuenta la opinión de los Länder cuan-

do los asuntos que se van a debatir son, según la Constitución federal, o competencia exclusiva de los Länder o asuntos que afectan al interés de los Länder. En este caso se estipulaba en el acuerdo de Lindau que se seguirían alguna de estas dos soluciones: si son asuntos que afectan al interés de los Länder estos tienen derecho, antes de que las instancias gubernamentales federales se personen en Bruselas y participen en la adopción de decisiones, tienen derecho a información, a información al menos de qué es lo que ocurre y además incluso a que se cree un órgano común de negociación entre la instancia federal y la instancia autonómica. La instancia de los Länder, en el segundo caso, es decir, en los supuestos en que lo que se va a resolver son asuntos en los que están afectadas competencias exclusivas de los Länder, aquí ya no es una cuestión de mero interés, lo que se acordó en Lindau en 1957 es que sería preciso recabar el acuerdo previo de los Länder. Había pues un informe previo vinculante de los Länder en este sentido.

Cuando se firmaron los tratados europeos y las leyes correspondientes de adhesión por parte de Alemania, todas estas reglas no se recogieron con suficiente precisión, lo cual dio lugar a la intensificación del procedimiento de reivindicación, de los episodios de reivindicación de los Länder que tienen muchas concreciones a lo largo de los años setenta y que no me detengo a narrarles con todo detalle, pero sepan que son fechas muy decisivas. Un acuerdo que se celebra en Munich el 29 de Octubre de 1976 donde los presidentes de los Länder (conferencia que por cierto no existe en España y que allí es de extrema utilidad, la conferencia de presidentes de los Länder), donde todos máximo nivel expresan cuáles son sus reivindicaciones. Y si acuerdan todos en insistir que cuando las decisiones comunitarias afecten a competencias exclusivas, el gobierno federal tiene que tener en cuenta las decisiones de los Länder. Hay una resolución posterior del parlamento de Baviera de Octubre del 79 también muy importante y, curiosamente, el documento de esta época que más relevancia tiene, es el más informal de todos, una carta que el canciller Smith entonces envía a los presidentes de los Länder el 19 de Noviembre de 1979 donde adopta diversos compromisos respecto de cuál va a ser el comportamiento del poder federal en relación con los Länder y los asuntos europeos. Los compromisos esenciales son permitir que los Länder expresen sus puntos de vista y no tomar o gestionar cosas sin su conocimiento o consentimiento, informar a tiempo, buscar siempre posiciones comunes en las que la referencia no sea la opinión federal sólo, sino los de los entes autónomos.

En fin, aquí empieza, en esa carta del 79, la técnica de incorporar a los organismos comunitarios europeos al lado del representante federal a algún representante de los Länder para que apoye o sea consultado en su caso o incluso para que participe activamente en primera línea. De esta época es también la figura del Länder Wächter, el observador de los Länder, un personaje, un órgano instalado cerca del Bundesrat y que se ocupa fundamentalmente de supervisar las políticas comunitarias en cuanto afecten a los Länder. Es nombrado por los Ministros de Economía y es una primera institución que dio durante la primera época un juego razonablemente fructífero en el ámbito alemán. Este ejemplo alemán en el ámbito interno español trató de manejarse durante algún tiempo y algunas soluciones se llegaron a implantar yo creo, en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas-Comunidad Europea, aunque es cierto que los avances no fueron muchos porque aquí las reformas y el cambio de los modelos ha sido más rápido que en nuestra propia toma de posiciones. Más recientemente, después de estos primeros momentos, los desarrollos de estas mismas políticas, de estas mismas relaciones en Alemania, digo realmente vertiginosos, los Länder alemanes siempre han tenido según la Constitución competencias para suscribir convenios internacionales, en materias de su competencia; tienen los Länder el poder de firmar tratados, aunque es este un poder limitado y que no se ha ejercido en la práctica mucho; sin embargo sí hay en Alemania mucha cooperación transfronteriza. La particularidad de la posición geográfica del país permite que existan muchos problemas de relación con los países vecinos y que su solución no se lleve a cabo a escala federal, sino directamente por cada uno de los Estados miembros de los Länder. En este sentido la cooperación se ha incrementado mucho en estos años y hay una manifestación de esta intensificación en el tratado de Kalsrue que se firma el 21 de Enero de 1996.

Sin embargo me interesa más comentarles cómo se desarrolla la ampliación de la participación de los Länder en la actividad comunitaria después del Acta Única y del Tratado de Maastricht. Como consecuencia del Tratado de Maastricht lo que ocurre en toda Europa es que la mayor parte de los Estados miembros de la Comunidad se ven abocados a reformar las Constituciones para dar cabida a las previsiones que el Tratado en cuestión contiene.

En Alemania, la reforma constitucional se hace en 1992 y el principal de los preceptos afectados es el artículo 23; hay un nuevo artículo 23 que contiene una cláusula Europa que habilita realmen-

te para todo lo que va a ser necesario desarrollar como consecuencia del Tratado; esta reforma tiene algunos desarrollos de interés para nuestro asunto como por ejemplo una ley de 12 de Marzo de 1993 que se refiere a la cooperación entre la federación y los Länder en materia de Unión Europea, incluso un convenio de 12 de Octubre del 93 sobre cooperación en asuntos de la Unión Europea. De estos textos legales ha resultado un procedimiento mucho más formalizado relativo a la participación de los Länder en la formación de los Länder en la voluntad federal cuando se trata de definirse, de definir al Estado en asuntos de la Unión Europea; los criterios que ahora se mantienen son los siguientes: primero, debe informarse a los Länder en todos los asuntos que sean de su interés. Sin perjuicio de ésto los Länder deben y pueden tener, primero, canales informativos propios de modo que conozcan las políticas comunitarias cuando se están formando de modo directo y a través de miembros propios desplazados si es necesario, cerca de donde tienen las sedes las instancias comunitarias; además tienen presencia los miembros de los Länder en los organismos comunitarios, desde luego presencia en el Comité de las Regiones que crea el propio Tratado de la Unión y se mantiene el observador de los Länder, figura de la que ya les he hecho una referencia, en lo que concierne a la concertación de posiciones con los Länder y la federación; se intensifica mucho la función que tiene el Bundesrat también bastante distante en ésto de la posición que tiene entre nosotros el Senado. Dentro del Bundesrat se constituyó una Cámara europea o una Cámara de decisión de asuntos europeos que tiene poder de decisión aislado dentro o autónomo como una pieza separada dentro del propio Bundesrat. Aquí se debaten los temas fundamentales y aquí se adoptan decisiones que luego vinculan a los negociadores federales cerca de las instancias federales.

Es también de mucho interés la distinción que se hace a partir de los desarrollos del tratado de Maastricht sobre los diferentes tipos de competencias de la federación y de los Länder que pueden resultar afectados como consecuencia de decisiones comunitarias y cuál ha de ser la responsabilidad relativa de la federación o los Länder dependiendo de qué tipo de competencia sea el que quede efectivamente afectado. Aquí se distingue entre competencias federales exclusivas, en materias en los que no quede afectado para nada los intereses de los Länder. En estos casos los Länder deben ser informados, pero las respuestas que den a esa información no vinculan a la federación. Segundo supuesto: competencias federales, cuyo ejercicio afecte a competencias de los Länder o a intereses preser-

vados por el Bundesrat. En este caso hace falta que se conjuguen las opiniones de unos y otros para tratar de establecer una concertación respecto de las posiciones que deben mantenerse. Tercero: supuestos en que los Länder tienen competencias legislativas efectivas. En estos casos la opinión que manifiestan los Länder es la que debe seguirse. Tercer supuesto: los Länder tienen competencias legislativas exclusivas, en estos casos la opinión que manifiestan los Länder es la que debe seguirse ante las instancias comunitarias, su opinión vincula y aunque el órgano que la vaya a trasladar a las instancias comunitarias sea un órgano de gobierno de la federación, debe necesariamente sostener esa opinión ante los órganos comunitarios. En fin, les he de decir que en cuarto lugar está el supuesto de que las decisiones afecten a la organización o a los procedimientos de decisión de los Länder, supuesto que se asimila al anterior.

Al mismo tiempo que ésto ha ocurrido y por no entretenerles, en un desarrollo más pormenorizado, en una explicación más pormenorizada de cuáles son los problemas que aquí se han suscitado, en Alemania el debate sobre la integración comunitaria y sus efectos sobre el reparto de competencias entre las instancias centrales y las autonómicas ha dado lugar a dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional federal que expresan muy bien, yo creo, los términos del problema y las dificultades de resolverlo de un modo satisfactorio o por lo menos concreto. Esas dos sentencias son, de 12 de Octubre de 1993 en la que se resuelven recursos de inconstitucionalidad que se plantearon contra la reforma de la Constitución que acabo de decir y contra la ratificación del Tratado de Maastricht por Alemania y, en segundo lugar, la sentencia de 22 de Marzo de 1995 que se refiere a un asunto aparentemente baladí como es la aprobación por las instancias comunitarias y la transformación en Alemania o no, de una directiva famosa en este tiempo que es la directiva denominada Televisión sin Fronteras. Una directiva que pretende establecer principios comunes en materia de contenidos de televisión, de publicidad y principalmente en toda Europa. Pues bien, con ocasión de estas dos sentencias el debate en Alemania ha permitido poner de manifiesto de nuevo la queja de los Länder de que el proceso de integración terminará con la esencia federal y que hay que adoptar, que hay que estar prevenidos para evitar que ese efecto se produzca. El Tribunal Constitucional federal sin embargo no halla después de un largo recorrido argumental razones para tanto temor; dice que al fin y al cabo la Comunidad Europea, pese a lo que les he dicho al principio, no tiene una competencia de las competencias: es decir, no puede definir ella misma sus competencias y

ensancharlas a su gusto, sino que depende de transferencias que le vayan haciendo los Estados miembros; no tiene dominio sobre la competencia propia, competencia sobre la competencia, por tanto no hay que temer una expansión excesiva, y por otra parte, el Tribunal Constitucional pone una extraordinaria fe en los principios, que tienen un contenido similar, pero que se aplican en dos esferas diferentes: el principio de fidelidad federal que impedirá según el Tribunal, que la federación adopte a escala comunitaria decisiones que puedan perjudicar el equilibrio interno entre la federación y los Länder y el principio de fidelidad comunitaria que impedirá igualmente a la Comunidad Europea adoptar decisiones que puedan perjudicar el equilibrio interno de sus Estados miembros, sobre todo cuando son Estados federales. Como ésto son obligaciones constitucionales en un caso y derivadas de los tratados en otros, espera que la conjugación de unas y otras impida la eliminación de esa esencia federal, la eliminación de las características básicas de algunas Constituciones dadas, presentes en los Estados miembros para los Estados complejos.

Las soluciones alemanas están luego exportadas poco a poco a otros países miembros de la Comunidad que no les voy a relatar enteros, pero es muy parecido lo que se ha hecho en Bélgica a partir de la reforma constitucional de 1993. Bélgica que es el único Estado de estructura federal que hay en Europa más complejo que el nuestro y van resolviendo esos problemas de participación regional en los asuntos comunitarios de un modo muy semejante o tomando los modelos alemanes. Y también son muy semejantes las soluciones que se han adoptado en Austria a partir de la reforma constitucional de 1992. Les destaco un punto que es de enorme interés; una cuestión que está planteada desde el principio, un problema que se ha suscitado, se ha subrayado mucho desde el principio en este orden de debates es qué es lo que puede hacerse cuando se encomienda a una Comunidad Autónoma la responsabilidad de ejecutar una decisión comunitaria, de ejecutar una norma comunitaria o de ejecutar una política comunitaria y la Comunidad Autónoma la incumple. Ésta es una gran cuestión filosófico-jurídica que está repetida hasta la saciedad en la literatura, entre la clase política y en la jurisprudencia.

¿Qué hacer? El problema es que cuando una Comunidad Autónoma incumple una obligación comunitaria cuyo tratamiento o ejecución le ha sido confiada, la responsabilidad de esa ejecución no se carga en el ámbito comunitario sobre la Comunidad Autóno-

ma sino sobre el Estado, porque la responsabilidad a escala internacional es según la Convención de Viena del Derecho de los Tratados, primero, y luego en el ámbito comunitario europeo, responsabilidad de los Estados. Se dice en este sentido que, como el responsable es el Estado, las Comunidades Autónomas podrían tomarse la libertad de incumplir el Derecho comunitario cuando les viniere en gana lo cual podrá terminar siendo un grave problema, porque se declarará que el Estado es incumplidor e irresponsable.

A mí no me ha parecido nunca este un problema gravísimo, porque ciertamente no hay en nuestra corta historia de miembros de la Comunidad muchos ejemplos de incumplimientos sistemáticos y tampoco hay que suponer que las Comunidades Autónomas tengan un gusto especial por despreciar el contenido de sus obligaciones, pero en todo caso el problema técnico y el problema teórico existe y técnicamente hay que darle una respuesta ¿qué se puede hacer para impedir incumplimientos de este tipo? Muy bien, aquí se han arbitrado ilusiones y soluciones de todos los tipos, pero citaba la reforma de la Constitución austríaca del 92, porque en ella hay una solución, que se ha aventurado como posible en nuestro país, que yo creo que difícilmente cabe en la Constitución, pero que es ciertamente una solución bastante lógica y en alguna medida también sensata. Se trata de incorporar a la Constitución (está en el artículo 16-4) una cláusula de sustitución que permite a las instancias federales, en caso de retraso en el cumplimiento o de incumplimiento, sustituir a la Comunidad Autónoma si se trata de ejecutar una norma o desarrollar una norma, o incorporar una norma comunitaria haciéndolo la propia federación y si se trata de desarrollar una política o cumplirla, pues igualmente sustituyendo a la Comunidad Autónoma reticente.

En lo que concierne a España decía que desde el principio se han tomado estos modelos como punto de vista y realmente las soluciones que actualmente tenemos disponibles formadas poco a poco a lo largo de estos veinte años de historia, están ya asentadas en la jurisprudencia como en algunas normas que las han recogido de modo expreso.

Les explicaré muy sucintamente como estas soluciones han ido convirtiéndose en doctrina del Tribunal Constitucional primero, y luego como se han convertido también en prácticas y finalmente en normas que regulan esta compleja trama de relaciones Estado-Comunidades Autónomas-Comunidad Europea, en lo que concier-

ne a la jurisprudencia constitucional (muy sintéticamente y yendo a lo sustancial) lo principal de la jurisprudencia constitucional de este tiempo a partir de 1984 yo creo, ha sido aclarar que no cualquier conexión exterior de una decisión conlleva, lleva consigo necesariamente, la intervención del Estado o la competencia estatal. Puede haber decisiones con relevancia externa que no necesariamente requieren la intervención del Estado o dicho al contrario, que permiten que sean asumidas bajo su responsabilidad por las Comunidades Autónomas. Ejemplos: en la sentencia 125/84 del Tribunal Constitucional se dice que materias de turismo o de comercio exterior tienen relevancia externa, pero no son necesariamente competencias que apelen a una intervención necesaria del Estado. Una segunda línea de apertura o de confirmación de las Comunidades Autónomas es la que dice que la autonomía misma puede convertirse en una justificación para ejercer competencias fuera de España, cuando las competencias que se ejercen son estrictamente dependientes con otras internas. Esta doctrina por ejemplo, la sentencia 165/94, o una definición o un acotamiento más estricto, una delimitación de en qué consiste la competencia en materia de relaciones internacionales (esto es importante, porque decíamos al principio que del artículo 149.1.3º, competencia estatal en relaciones internacionales, se pretendió derivar en un primer momento que todo lo que tenga relevancia exterior es de competencia del Estado y sin embargo el Tribunal Constitucional en muchas sentencias: 153/89, 80/93 y muchas otras, ha dicho que relaciones internacionales son fundamentalmente: los Tratados, la paz y la guerra, el reconocimiento de los Estados, la representación exterior y la responsabilidad internacional, pero no otras cosas. Quedan fuera de esta relación casi todas las cosas que son el acontecer ordinario de las políticas comunitarias y de la actividad que se desarrolla entre los Estados miembros y la Comunidad Europea.

Habida cuenta de estas delimitaciones el Tribunal Constitucional ha ido concretando que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar actividad exterior siempre que no implique un ejercicio de *ius contraendi*, de ejercicio del poder de celebrar contratos siempre que no originen obligaciones con poderes públicos extranjeros, no generen responsabilidad, no vinculen a Estados independientes. Con estas limitaciones es posible el desarrollo de políticas exteriores para las cuáles en todo caso, el Tribunal invoca siempre la colaboración entre las instancias estatales y las autonómicas.

Aclaradas estas cuestiones por el Tribunal Constitucional, luego se ha intensificado también de modo muy notorio la participación de las Comunidades Autónomas en un movimiento que ha tenido en los últimos años un gran impulso que es el asociacionismo regional a escala europea. El Comité de las Regiones es un órgano que integra a los poderes regionales y centrales europeos, creado por el tratado de Maastricht, pero ahí se ha convertido en una instancia de referencia en el que existe una coordinación entre las regiones europeas y pueden al menos conocer y participar e influir en las políticas. La Asamblea de Regiones de Europa igualmente creada desde 1984 tiene una función esencial como los congresos de poderes locales y regionales. También se ha intensificado una barbaridad, de modo muy notorio, la cooperación transfronteriza en los últimos años, a partir sobre todo del Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza y del Protocolo Adicional que se firma en 1995, se han celebrado tratados de mucho interés entre España y Francia y también en lo que concierne a las relaciones luso-españolas.

En lo que concierne a la afectación por el Derecho Comunitario también en el orden de competencias, al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, también la jurisprudencia constitucional ha aclarado las cosas. Me parece que de un modo casi definitivo. Aquí, los principios son: Primero, este general que recordaba al principio de esta exposición: el derecho comunitario no afecta al orden de competencias, el derecho comunitario no afecta al orden constitucional de competencias, de manera que no puede invocarse la circunstancia de la interacción comunitaria para privar a las Comunidades Autónomas de competencias que la Constitución y los Estatutos le atribuyen. Segundo: el cumplimiento de las obligaciones europeas pertenece en el plano interno al poder que posea la competencia según la Constitución y los Estatutos. Aquí hay un listado de sentencias realmente muy extenso que parece innecesario repetir, no obstante estas declaraciones generales, lo que sí se ha mantenido es la centralización de las comunicaciones con la Comunidad Europea que está ahora en el artículo 10 de la Ley de Procedimiento y que está ratificada también como imprescindible en alguna sentencia del Tribunal Constitucional.

Pero lo que tiene más interés y desarrollo en este ámbito del ejercicio de las competencias con relevancia comunitaria es la colaboración, los mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas para luego ver cuáles son las fórmulas

que se han ideado para la participación directa de las Comunidades Autónomas cerca de las instancias europeas. En lo que concierne a la colaboración interna de cara a la integración su importancia y su necesidad de principio ha sido declarada por el Tribunal Constitucional en muchas sentencias, por ejemplo en la 252/88.

Es necesario dado que el fenómeno de la integración no afecta solamente al Estado, sino que también afecta a las Comunidades Autónomas y ambos tienen que participar, que se arbitren fórmulas cooperativas que permitan a ambas instancias estar al mismo tiempo en la adopción de las decisiones ¿Cómo hacerlo? ¿Qué fórmulas sean éstas? Es algo que se ha ido buscando en nuestro sistema constitucional a lo largo del tiempo desde hace ya muchos años. A partir de 1985 una de las ideas que se puso en marcha es la posibilidad de celebrar convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuyo marco se definirían cuáles habrían de ser los procedimientos, las técnicas de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones. Esos proyectos de convenios no terminaron por fraguar y pronto empezó a funcionar sin embargo una conferencia sectorial que ha dado me parece, mejores frutos en este mismo camino de la cooperación; es la conferencia sectorial sobre asuntos relacionados con la Comunidad Europea que empieza a funcionar en 1988, que se institucionaliza mucho más en 1992. Una ley de 13 de Marzo de 1997 la regula y en Junio de 1997 se aprueba su reglamento interno. Con ocasión de estas regulaciones se quita a la conferencia el adjetivo sectorial; queda convertida en Conferencia para asuntos relacionados con la Comunidad Económica Europea, que preside el Ministro para las Administraciones Públicas y está integrada por consejeros autonómicos. Tiene órganos específicos de apoyo, de cooperación y se convierte en un organismo realmente bien dotado, activo, importante. De lo que se trata en el seno de la Conferencia sectorial es de resolver cuestiones que conciernen tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas en materia de cooperación; formular allí, conocer y debatir las grandes cuestiones de política comunitaria y ser un cauce en definitiva para el conocimiento y la participación de las Comunidades Autónomas en temas de su interés y de alcance o de escala europea.

También los asuntos comunitarios se han debatido, han tenido un cauce en nuestro sistema de conocimiento y desarrollados en las conferencias sectoriales que integran a representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas. El procedimiento para esta cooperación en asuntos comunitarios que se desarrolla en el marco

de estas conferencias sectoriales recuerda casi exactamente lo que les he dicho hace un rato sobre las soluciones que después de Maastricht se han adoptado en el ámbito alemán. En el ámbito de la federación alemana, se distinguen en efecto, en este sentido, tres grupos de materias: en primer lugar las materias que son exclusivas del Estado -en las que existe sin embargo un interés invocado por las Comunidades Autónomas-, un segundo bloque que comprende las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, y el tercero que agrupa las competencias compartidas y concurrentes, en relación con el primer bloque (las competencias exclusivas del Estado). El Estado se obliga a suministrar información y adoptar decisiones ateniéndose al principio de lealtad con las Comunidades Autónomas es decir, tratando de adoptar decisiones que afecten necesariamente a sus competencias y en el supuesto de competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas se intenta implantar el principio justamente contrario: dejar autonomía de decisión a las Comunidades Autónomas con participación del Estado. En fin, en el tercer supuesto (competencias compartida y concurrentes) a lo que se apela es a la concertación, la regulación de este procedimiento dice que si hay concertación, es decir si hay acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas a efectos de una posición común para mantener ante las instancias comunitarias, esta concertación será determinante (será determinante quiere decir que vincula); si no hay acuerdo sin embargo, no son tan explícitas las normas, parece que queda libre el representante del gobierno para adoptar la posición que le parezca en tal caso más conveniente.

En fin aquí siempre se plantea un problema que es de interés: el de los cambios de postura que los representantes gubernamentales que son miembros de instituciones comunitarias tienen que adoptar en el marco de un debate ante un órgano colegiado, pues ya se sabe que no siempre las posiciones iniciales son las mejores, sino que se lleva a cabo una negociación que concluye horas después y que obliga a matizar las posiciones iniciales. Pues bien, estos cambios de posición plantean el problema de si hay que consultar a todas las Comunidades Autónomas o no. Ésta es una cuestión que también se ha planteado muchas veces con los Länder alemanes y la solución final única y posible (hasta el momento no se ha inventado otra) consiste en que el representante gubernamental si puede, debe consultar, pero si ha de adoptar una decisión inmediata, debe adoptar la más razonablemente leal, la que menos lesiva para los intereses, para el mantenimiento del equilibrio federal sea a su jui-

cio.

Lo que concierne a la fase descendente de la competencia autonómica también aquí lo que prima es que cada instancia sea responsable de ejecutar en España los asuntos que conciernan a sus competencias, si bien debe existir una información cruzada, suficiente de lo que en cada momento se está haciendo.

Otra línea de apertura en fin es la que asegura la presencia de las Comunidades Autónomas en el Consejo, en los comités, en los grupos de la comunidad europea. Aquí se ha avanzado realmente menos que en otros países, se ha avanzado menos aunque el camino parece que va a ser el mismo. Un Real Decreto de 20 de Septiembre del año 96 creó la Consejería para Asuntos Autonómicos en la representación permanente de España ante la unión europea. Pero hay que tener en cuenta que este representante es del Estado, lo designa el Estado, de manera que no es algo parecido al *Länder Wächter* alemán y no es un representante institucionalizado; sin embargo hay otras medidas que tienen una significación mayor de cara a la participación de las Comunidades Autónomas. En Agosto del 97 el Estado decidió abrir a las Comunidades Autónomas 55 comités de la Comisión Europea, donde se produce luego una asignación de puestos de acuerdo con lo que la Conferencia de asuntos europeos va estableciendo.

Me parece que por señalar finalmente los déficits que esta situación genera incluyo también en esta presencia la confirmación como lícita de las oficinas, fundaciones, organismos de todo tipo que existen en la capital europea, que representan a las Comunidades Autónomas y las cuáles fueron confirmadas como constitucionales a partir sobre todo de la famosa sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de Mayo de 1994.

En fin, decía, que si se observan algunos déficits de nuevo habrá que situarlos en lo siguiente; realmente casi todas las cosas, casi todos los procedimientos y fórmulas de cooperación están inventados, no hay muchas más que las que trabajosamente han ido forjándose en otros Estados federales miembros de la Unión. Habrá que seguir esas sendas y producir las mismas aperturas que en otros países se están produciendo. Realmente la situación veinte años después (les decía al principio) no es insatisfactoria, sino me parece a mí que justamente lo contrario en este momento y además de esos déficits de imitación habría que señalar aquí otro, si nos com-

paramos con este modelo que se ve, que se transluce en las soluciones normativas que les he contado, la gran diferencia se llama Bundesrat. La gran diferencia es que nuestro Parlamento no tiene una Cámara alta que sea parangonable con el Bundesrat, el Senado no lo es y la función de presión, la función cooperativa, la función representativa que ejerce en Alemania el Bundesrat, su posición como Cámara de las regiones es realmente el déficit más envidiable, más necesario y el que terminará provocando yo creo, después de estos veinte años, una reforma de la Constitución.

En relación con el artículo 17-4 de la Constitución austríaca, el artículo 155 de la española que se ha interpretado siempre dramáticamente ¿No podría hacer la función de ese artículo 17-4?

Yo creo que no, porque no tiene la misma redacción ni el mismo propósito; el 17-4 de la constitución austríaca autoriza exactamente para sustituir a los Länder en el supuesto de incumplimiento de obligaciones internacionales y en particular las comunitarias, es decir, que está para eso expresamente. El 155 de nuestra Constitución es una cláusula de guerra; sirve para aplicar las medidas de fuerza en los supuestos de incumplimiento que yo creo, que son incumplimientos equivalentes a la secesión o a la declaración de independencia o algo por el estilo, interpretado por el sentido histórico y comparado que tiene un precepto de esas características. No obstante hay algunas interpretaciones de la Constitución que pueden llevarnos a soluciones parecidas al menos en lo que concierne a la ejecución de las normas comunitarias. Como sabe hay ya un par de sentencias del Tribunal Constitucional a partir del año pasado que están empezando a aceptar que no siendo admisible constitucionalmente el utilizar leyes en virtud de la cláusula de supletoriedad, sin embargo sí parece que es posible dictar normas estatales usando la cláusula de supletoriedad cuando se trata de materias en las cuáles esté implicado el Derecho comunitario, de modo que al final la cláusula de supletoriedad va a valer como cláusula de sustitución, pero sólo para asuntos comunitarios europeos y normativos hasta el momento.

Puesto que nos encontramos en un parlamento y tal vez no con una visión histórica de estos veinte años, sino tal vez con una visión de proyección hacia el futuro, yo quisiera saber ¿Qué le parecen al conferenciante iniciativas del tipo de la conferencia de presidentes de asambleas legislativas regionales europeas?

No le veo yo mucho interés ni mucho futuro a ese tipo de reuniones. Yo creo que el problema fundamental derivado que aquí hemos tratado de plantear esta tarde de la doble tendencia descentralizadora en la conservación de las competencias autonómicas por un lado, y el proceso de la integración europea no me parece que las reuniones ni de parlamentos ni de los ejecutivos en comités regionales y cosas de este tipo las vayan a resolver. Yo creo que aquí las técnicas de solución y los puntos de interés son la participación o no de las instancias regionales en los órganos de decisión comunitaria. Ese es un problema, la influencia de las regiones en los representantes estatales que deben adoptar decisiones, la formación de órganos con participación regional en Europa que tengan un núcleo de decisión reservados para ellos, los órganos internos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y resolver el problema de la ejecución interna del Derecho comunitario. Lo otro yo creo que tiene que ver menos con la técnica jurídica que con la técnica constitucional y son más bien organizaciones que tienden a resaltar la importancia de las regiones en el marco europeo y en esa medida pues, es cuestión de opiniones políticas y eso es muy interesante. Menos interesante es Lovy, es algo que resulta relevante y digno de ser fomentado, pero desde el punto de vista de la técnica y los problemas constitucionales me permitiría decir que no es una cuestión esencial justamente.