

ESPAÑA ES UN ESTADO AUTONÓMICO Y COMUNITARIO

Alberto Pérez Calvo

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Pública de Navarra

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA. 1. El fundamento de las competencias del Estado en la materia. 2. Las manifestaciones de esta competencia. III. ACTUACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS COMUNITARIOS EUROPEOS. 1. La participación de las Comunidades Autónomas en las funciones comunitarias del Estado. 1.1. La participación en la aprobación de los Tratados. 1.2. La participación en las decisiones comunitarias. 1.2.1. Planteamiento del problema. El fundamento jurídico del derecho de participación. 1.2.2. Las vías internas para la participación. 2. La participación directa a través del Comité de las Regiones. 3. Actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas. IV. EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL. 1. La ejecución del Derecho comunitario. 2. Ejecución autonómica y responsabilidad internacional del Estado. V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCION

Entre los grandes cambios que la Constitución de 1978 produjo directamente -o habilitó para ello- en la organización estatal española, se encuentran la construcción del Estado autonómico y el ingreso de España en las Comunidades Europeas. Es decir, a partir de la Constitución, el Estado español podía transformarse en autonómico y en comunitario. Y ambas posibilidades se han hecho realidad.

Se trata de las dos transformaciones fundamentales que en estos momentos está experimentando el Estado en Europa Occidental.

El Estado español se ha transformado en autonómico por razones históricas propias, entre ellas, en un lugar preeminente, la de satisfacer las demandas de nacionalistas vascos y catalanes. De todas formas, cuando en España dábamos este paso, estábamos adelantándonos a lo que hoy en Europa occidental es un fenómeno ampliamente extendido. Por motivos históricos propios y con fórmulas diversas, varios Estados comunitarios europeos han emprendido también procesos de descentralización.

Asimismo, España ingresó en las Comunidades Europeas, animada por necesidades políticas y económicas tan imperiosas como las que en los años 50 llevaron a algunos Estados europeos a la iniciación de la integración europea y posteriormente a su profundización y extensión.

En ambos casos, el Estado es el sujeto de procesos que le llevan, o bien a destacar en su seno unidades dotadas de un determinado grado de autonomía, que realizan tareas que hasta entonces habían llevado a cabo los órganos centrales del Estado, o bien a la creación de organizaciones internacionales europeas (las Comunidades o Unión Europea) que asumen funciones que anteriormente desempeñaban los Estados miembros aisladamente.

El objeto de este trabajo es esbozar un intento de explicación jurídica del comportamiento de nuestro Estado en tanto que al mismo tiempo que autonómico es comunitario.

II. LAS FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA.

El Estado comunitario, en la medida en que ha encomendado unas competencias a la Unión Europea, deja de ser la instancia decisoria suprema en esos ámbitos. Desde este punto de vista, el carácter comunitario supone una limitación para el Estado. Esto no está reñido con el hecho de que, al mismo tiempo, la pertenencia a la Unión genera nuevas funciones para los Estados miembros. En el supuesto de un Estado centralizado, la generación de estas nuevas

tareas puede pasar desapercibida al ser una sola la instancia que en general lleva a cabo esas nuevas funciones. Pero no sucede lo mismo en un Estado como el nuestro que se caracteriza por su descentralización política.

Puede decirse que la Constitución ignora prácticamente las relaciones internas que se producen en el Estado autonómico en relación con las funciones generadas por su pertenencia a la Unión Europea. Incluso, puede afirmarse que el constituyente superpuso la posibilidad de construir un Estado autonómico a la del ingreso en las Comunidades Europeas, pero no estableció la relación entre ambas dimensiones ni se previeron las situaciones nuevas que se producen debido a ello, especialmente, la necesidad de arbitrar vías de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones europeas del Estado¹.

Esto significa que a partir de los dos preceptos constitucionales que tienen una relación directa con el asunto -el art. 149.1.3 y el 93 CE-, el Tribunal Constitucional y la doctrina, por un lado, y la práctica política, por otro, han debido elaborar los fundamentos jurídicos de las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas en cada caso, así como los instrumentos orgánicos necesarios.

Precisamente, en esa labor hermenéutica, la primera regla que a este respecto definió el Tribunal Constitucional y que es preciso que la tengamos presente a lo largo de todo este trabajo es que cualquier posible diferencia o controversia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la integración europea debe solventarse acudiendo a las reglas internas de delimitación competencial. Es decir, la integración europea no altera, al menos directamente, el equilibrio entre el Estado y las Comunidades Autónomas definido por la Constitución y los Estatutos².

(1) No es extraño que esto haya sucedido aquí, cuando en la República Federal de Alemania, la participación de los Länder en la formación de la voluntad europea del Estado sólo se ha abordado en el plano constitucional en 1992.

(2) Ver STC 252/88, de 20 de diciembre (*Comercio intracomunitario de carnes frescas*), FJ 2º.

1. El fundamento de las competencias del Estado en la materia.

Creo que en general, aunque con algunas reticencias, la doctrina ha aceptado que las relaciones del Estado con las Comunidades Europeas pertenecen al género de las “relaciones internacionales” definido por nuestra Constitución. Así lo ha hecho también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El art. 149.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las “relaciones internacionales”. Una vez acotada la competencia sobre esta materia, otros artículos de la Constitución atribuyen funciones internacionales concretas a sus órganos centrales, como el Rey, las Cortes y el Gobierno. Entre estos preceptos, el art. 93 CE establece un procedimiento para la posible adhesión de España a unas organizaciones internacionales específicas -como las Comunidades Europeas- y atribuye unas funciones concretas a determinados órganos centrales del Estado.

Ya la citada STC 252/88 entendió que las relaciones que se producían entre España y las Comunidades Europeas eran internacionales³. Pero, conviene traer aquí la STC 165/94 que ha permitido que este asunto quede más claro, si cabe. La sentencia parte en todo momento de la consideración de este tipo de relaciones como internacionales⁴. Y también se deduce de una afirmación realmente tortuosa contenida en el FJ 4 y ampliamente citada que dice: “Cabe estimar que 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»⁵”.

(3) *Ibidem*. Otras sentencias parten también de este supuesto como algo evidente como, por ejemplo, la última que toca esta cuestión, la de 2 de julio de 1998 (*Resolución Dirección General Ordenación Pesquera*).

(4) STC 165/94, de 26 de mayo (*Oficina en Bruselas*), FJ 4º, 5º, etc.

(5) *Ibidem*, FJ 4º.

De esta afirmación pueden destacarse dos aspectos. Por un lado, el Tribunal pone de relieve la distinta estructura jurídica que tienen las Comunidades Europeas respecto de la tradicional de las relaciones internacionales. Algo que es evidente pero que no deja de situar a las Comunidades Europeas dentro del ámbito de las relaciones internacionales. En segundo lugar, se dice cómo el “orden jurídico comunitario” puede considerarse a ciertos efectos como «interno». Esta última frase no resulta del todo clara por su redacción y, sobre todo, por el entrecomillado de la palabra “interno”, del que no se sabe si se usa para poner de relieve dicha palabra o para señalar que se utiliza con un significado distinto al que ordinariamente tiene. De todas formas, de la mencionada frase se deduce ante todo que al resto de los efectos ese orden jurídico comunitario debe considerarse como internacional. Ciertamente, uno de los momentos en que con toda claridad el Derecho comunitario, aún teniendo un origen internacional, no sólo “puede considerarse... como «interno», como dice la sentencia, sino que "forma parte del ordenamiento interno" en virtud del Tratado de Adhesión firmado por España, se produce una vez publicado oficialmente. Sucede lo mismo que con los tratados internacionales que, sin perder ese carácter, "una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno” (art. 96 CE).

A partir del hecho de que las relaciones concernientes a las Comunidades Europeas son internacionales, la competencia corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.3 CE.

Esta competencia del Estado sobre la materia de las “relaciones internacionales” se manifiesta, al menos, y según resume la STC 165/94, en la posibilidad de celebración de tratados, en la representación exterior del Estado, en la creación de obligaciones internacionales y en la titularidad de la responsabilidad internacional del Estado⁶.

Por otra parte, es preciso manifestar dos caracteres sumamente importantes acerca de esta competencia del Estado.

(6) Ibidem, FJ 5º. En este punto la sentencia recoge doctrina que el Tribunal ha ido expresando en sentencias anteriores.

Se trata, por un lado, de lo que el propio Tribunal ha llamado la plenitud de la reserva competencial. Es decir, todas las actuaciones públicas que pueden realizarse en esta materia corresponden únicamente al Estado⁷, tanto desde el punto de vista normativo como ejecutivo⁸, de manera que no sólo se elimina de raíz cualquier forma de *ius contrahendi* de las Comunidades Autónomas⁹, sino que les impide orientar su autogobierno en esta materia en una dirección política propia¹⁰.

Hubo un momento en que algunos autores intentaron distinguir dentro del art. 149.1.3 un núcleo duro, que en todo caso quedaba en manos del Estado, y otros contenidos periféricos, referidos al derecho de algunas Comunidades a ser informadas de la celebración de determinados Tratados o a la facultad de ejecución de los mismos, que, aún estando comprendidos dentro del art. 149.1.3, podían ser asumidos por los Estatutos de Autonomía. Se trataba de un intento de salvar la constitucionalidad de las llamadas cláusulas “internacionales” contenidas en varios Estatutos de Autonomía¹¹. Intento innecesario ya que, como se verá, estas cláusulas recaen sobre funciones como la participación en la adopción de decisiones del Estado o la ejecución de los tratados que, además de estar basadas en competencias propias de las Comunidades Autónomas, constituyen actuaciones internas que no necesitan de esa distinción anti-jurídica dentro del artículo 149.1.3.

En segundo lugar, esta competencia puede recaer sobre cualquier materia que el Estado mediante tratado, por ejemplo, o en su caso, la Unión Europea mediante sus propias resoluciones, decidan abordar. Es decir, esta competencia, con independencia de algunos contenidos materiales propios, recae sobre cualquier materia que

(7) STC 137/89, de 20 de julio (*Comunicado de colaboración*), FJ 3°.

(8) STC 252/88, cit., FJ 3°.

(9) STC 137/89, cit. FJ 4°.

(10) STC 35/82, de 14 de junio (*Consejo de Relaciones Laborales*) FJ 2°. Esta última afirmación del Tribunal Constitucional habrá de ser matizada, al menos en relación con la Unión Europea, en virtud del derecho de participación en las decisiones comunitarias que, como se verá después, corresponde a las Comunidades Autónomas.

(11) Ver, por todos, MANGAS MARTÍN A. *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1987, p. 232 y ss. Esta obra representa el primer esfuerzo importante por dar un tratamiento completo al tema que se aborda en este trabajo.

ordinariamente es regulada mediante normas internas o, dicho de otra manera, recae sobre lo que puede llamarse un contenido material flexible. Es muy ilustrativa a este respecto la STC 252/88, cuando señala que es “la Administración Central del Estado la competente para realizar actuaciones que, cuando no está presente esa conexión internacional, corresponden a la Administración Autónoma...”¹².

2. Las manifestaciones de esta competencia.

La competencia sobre las relaciones internacionales tiene una incidencia decisiva en los procesos de constante relación entre el Estado y la Unión Europea. Estas relaciones se producen antes del ingreso de España en las Comunidades y después, como consecuencia de las actividades ordinarias de las Instituciones comunitarias, en especial de la Comisión, del Consejo o del Tribunal de Justicia.

Negociación y conclusión de los Tratados. La primera manifestación de la competencia del Estado en la materia se plasmó en la negociación y conclusión del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas en virtud de la posibilidad abierta por el art. 93 CE: “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”. Posteriormente esta competencia del Estado se ha manifestado también en la conclusión de los posteriores tratados exigidos por la dinámica comunitaria.

Participación en la formación de las instituciones comunitarias. Los Estados miembros, como se sabe, contribuyen a la formación del Parlamento Europeo por vía electoral y participan conjuntamente en la designación de los miembros de la Comisión y del Tribunal de Justicia.

(12) STC, cit., FJ 2º.

Pero aquí interesa destacar especialmente que son los Estados miembros quienes forman el Consejo. El hecho es importante en la medida en que el Consejo sigue siendo la institución legislativa central de la Unión Europea. Importa también destacar que está formado por “un representante de cada Estado miembro de rango ministerial”, según la redacción dada al art. 146 del Tratado CEE por el Tratado de la Unión Europea. Es decir, se trata de un representante, en el caso español de un ministro del Gobierno, que es portador de la posición estatal en relación con el proyecto normativo o asunto que vaya a debatirse en el seno de esta institución.

Y también corresponde al Gobierno la presencia en los numerosos comités que preparan las decisiones del Consejo y de la Comisión.

Las relaciones ordinarias con la Unión Europea. Se trata de relaciones constantes que tienen contenidos muy diversos como la presentación de planes específicos, de programas de subvenciones, comunicaciones diversas, etc. En muchos casos, las informaciones, planes, programas de subvenciones que ha de remitir el Estado a la Unión Europea son consecuencia de la gestión llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias. La doctrina y la jurisprudencia corroboran la competencia del Estado para llevar a cabo estas comunicaciones¹³.

(13) Ver STC 252/88, cit., FJ 2; 172/92, de 29 de octubre (*Ley de residuos industriales*) FJ 3 y 80/93, de 8 de marzo (*Documentos y certificados*) FJ 3.

Recordemos el art. 10 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, que obliga a las Administraciones Públicas al envío de cualquier información que ha de comunicarse obligatoriamente a la Unión Europea, al órgano competente al respecto de la Administración del Estado. Ver también el Acuerdo en materia de ayudas públicas (BOE de 8/9/92) de la Conferencia para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas que concreta el precepto citado respecto de posibles ayudas de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

La responsabilidad del Estado en relación con la Unión Europea. Esta responsabilidad se proclama para el caso de incumplimiento por parte del Estado de obligaciones derivadas del Derecho comunitario. En este caso, el término Estado debe entenderse en su sentido global por lo que incluye tanto a sus órganos centrales como a las Comunidades Autónomas y al resto de las Administraciones Públicas. En todo caso, el depositario de la responsabilidad ante la Unión Europea será el competente en materia de relaciones internacionales. No hay objeciones doctrinales a esta postura y la jurisprudencia la ha reconocido en varias ocasiones¹⁴.

III. ACTUACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS COMUNITARIOS EUROPEOS.

En esta parte se pretende estudiar la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado que se acaban de mostrar, su participación directa en los asuntos comunitarios a través del Comité de las Regiones y ciertas actividades autonómicas con proyección externa.

1. La participación de las Comunidades Autónomas en las funciones comunitarias del Estado.

En cuanto a este primer aspecto, el más relevante para una participación eficaz, debemos considerar dos momentos distintos en que se plantea la señalada participación.

En primer lugar en cuanto a la firma de los Tratados, especialmente del de Adhesión de España a la Comunidad Europea. Acabamos de ver cómo el Estado, en virtud del art. 93 CE ha atribuido a la Comunidad Europea el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Esta atribución a la Comunidad Europea de habilitaciones constitucionales para realizar determinadas actuaciones sobre materias concretas afecta en el ámbito interno a las posibilidades de decisión que en virtud del reparto competencial tienen los órganos centrales del Estado o las Comunidades Autónomas. Es decir, una regulación comunitaria sobre una materia, teniendo en

(14) Ver STC 26/82, de 24 de mayo (*Concesión de emisoras, Cataluña*), FJ 6; STC 44/82, de 8 de julio (*Concesión de emisoras, País Vasco*), FJ 4; STC 252/88, cit., FJ 2.

cuenta la primacía del Derecho comunitario sobre el interno, va a suponer una limitación política respecto de quien resulte competente en el ámbito interno sobre esa materia. ¿Cómo participan las Comunidades Autónomas en esa decisión tan trascendental del Estado?

Existe además un segundo momento en el que debe considerarse la participación de las Comunidades Autónomas. Una vez que España ha ingresado en la Comunidad Europea, el Estado, especialmente a través de la presencia de los Ministros en el Consejo, contribuye a la formación de las decisiones comunitarias. Estas decisiones, o Derecho comunitario, pueden afectar a materias que en el ámbito interno son de la competencia de las Comunidades Autónomas. ¿Cómo participan las Comunidades Autónomas en la formación de este Derecho?

1.1. La participación en la aprobación de los Tratados

La respuesta a la primera pregunta planteada más arriba es sencilla. Las Comunidades Autónomas participaron en la autorización para la celebración del Tratado de Adhesión a través de la presencia de sus representantes en el Senado. Y lo siguen haciendo mediante esta vía cada vez que en España se plantea la conclusión de un tratado, comunitario o no¹⁵. Ello no obsta para que tanto respecto del Tratado de Adhesión, como de otros, los representantes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas hayan sido informados de las negociaciones y de otros detalles a través de otras vías

(15) En varias ocasiones el Tribunal Constitucional se ha referido al Senado como instancia de participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de políticas respecto de las que carecen de competencias, como es el caso de las Relaciones Internacionales: Ver S.T.C. 35/82, cit., F.J. 2; S.T.C. 154/85, de 12 de noviembre (*Ingabard*), F.J. 5; S.T.C. 137/89, cit., F.J. 4, etc.

más o menos formalizadas¹⁶.

Es decir, la presencia de las Comunidades Autónomas en esta Cámara, por muy imperfecta que pueda considerarse, es la prevista por la Constitución y, por tanto, desde el ángulo jurídico, no cabría una crítica al modo en que las Comunidades Autónomas han participado de en estas decisiones. Cabría en todo caso, de *lege ferenda*, al diseño constitucional del Senado.

Finalmente, debe señalarse que la existencia de esta vía de participación debe ser tenida en cuenta en todo momento como un elemento configurador de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas y, por ello, de las que se producen en relación con la materia que se trata en este trabajo. Y esta advertencia debe hacerse con más razón todavía después de la reforma del Reglamento del Senado y de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

1.2. La participación en las decisiones comunitarias.

Trataré ahora de hacerme eco del segundo momento en que ha de considerarse la participación de las Comunidades Autónomas.

1.2.1. Planteamiento del problema. El fundamento jurídico del derecho de participación.

(16) Varios Estatutos de Autonomía prevén que las respectivas Comunidades Autónomas habrán de ser informadas en el proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios que afecten a sus competencias, aunque el de Canarias es el único que contempla además que la Comunidad será informada también en las negociaciones de adhesión a los mismos (Ver actual art. 38.1 del Estatuto de Canarias que en virtud de la L.O. 2/96, de 30 de diciembre, recoge el texto del antiguo art. 37.1).

En todo caso, el proceso de negociación de España hacia su integración en la Comunidad Europea fue objeto de información y de discusión en el seno de la informal Conferencia de Vicepresidentes, que reunía a estos representantes de las Comunidades Autónomas junto con el Ministro de Administración Territorial en la época y otras autoridades del Gobierno como, cuando era necesario, el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas.

A partir de octubre de 1992, en que se formaliza la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, la "información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea" es una de sus funciones. Esta misma expresión es recogida más tarde por la Ley 2/97, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia antedicha.

Como ya se ha visto antes, el Estado, a través de los ministros del Gobierno participa en la formación del Consejo y, de esta forma, en la decisión fundamental del Derecho comunitario. Para ello, el Gobierno necesita producir su propia voluntad a fin de plantearla en el Consejo como posición oficial española ante el proyecto normativo o decisión a adoptar. Y sucede con frecuencia que la materia sobre la que va a recaer la decisión comunitaria, corresponde a las Comunidades Autónomas según el reparto interno de competencias. De esta manera, las Comunidades Autónomas que, en virtud del reparto competencial realizado por la Constitución y los Estatutos, habían recibido una serie de competencias sobre diversas materias, pueden ver cómo su ejercicio puede resultar condicionado por el Derecho comunitario. El problema recuerda a aquél que hace ya bastantes años se puso de relieve también en relación con la integración europea y la pérdida de competencias de los Parlamentos nacionales en favor de los Gobiernos. Aquéllos perdían una cierta capacidad de decisión sobre las materias que eran de la competencia de las instituciones comunitarias en favor fundamentalmente del Consejo, y de modo indirecto de los Gobiernos de los Estados miembros.

Para salir al paso de este déficit parlamentario se contemplaban dos vías. Una, dentro de cada Estado, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización parlamentaria sobre el Gobierno. La otra, en el seno de la Comunidad a través del fortalecimiento del Parlamento Europeo (elección directa y atribución de nuevos poderes).

También en este caso se ha operado de forma similar estableciendo, por un lado, vías internas y, por otro, vías propiamente comunitarias de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones de la Comunidad Europea, como se verá después.

Una vez planteado el problema, trataré de exponer el fundamento jurídico en que se asienta el derecho de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado.

Como ya se ha dicho, hay que tener siempre presente la posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas mediante

sus representantes en el Senado. Sin embargo, en este caso, en que la relación de participación se plantea entre ejecutivos, el Senado no es, al menos actualmente, una vía útil. Así, la participación va a recaer ordinariamente sobre un proyecto normativo comunitario que versará sobre una materia concreta. Quien va a elaborar la propuesta de posición española será el Ministro competente en esa materia. Y, asimismo, quienes están llamados a participar en la formación de esa posición en representación de las Comunidades Autónomas son los Consejeros autonómicos competentes. En definitiva, unos titulares de la relación de participación que no tienen cabida en nuestro Senado.

Esto llevó a algunos autores y a las Administraciones Públicas a buscar otras vías de participación de las Comunidades Autónomas en estas decisiones del Estado.

De esta manera, acudiendo a los escasos medios de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado que prevé la Constitución, se propuso a estos efectos el derecho de petición, la iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 87.2 CE) o, incluso, la previsión de participación de aquéllas en los proyectos de planificación del Gobierno (art. 131.2 CE). Evidentemente, sin ninguna posibilidad de éxito.

Como la Constitución no daba ninguna solución expresa al problema planteado, se acudió a las previsiones de algunos Estatutos de Autonomía sobre la información que los respectivos Gobiernos autónomos deben recibir “en la elaboración de los tratados y convenios... en cuanto afecten a materias de específico interés” para la Comunidad Autónoma. Se trató de ver aquí una vía de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado. Pero había muchos inconvenientes para que estos instrumentos pudieran servir a este fin. Se pueden citar algunos: estas previsiones se referían en todos los casos a tratados y convenios internacionales y no a la creación del Derecho comunitario derivado; además, estaban construidas como instrumentos de mera información a las Comunidades Autónomas y sólo el Estatuto de Canarias contemplaba un verdadero derecho de participación de la Comunidad Autónoma en la decisión internacional del Estado; por último, quienes proponían esta solución, consideraban el contenido

de estas previsiones como verdaderas competencias de manera que las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no habían recogido estas cláusulas no podían tener acceso a la información¹⁷. En definitiva, tampoco los Estatutos de Autonomía servían de base explícita para solucionar la cuestión.

Quedaba la vía de la jurisprudencia constitucional para intentar encontrar no ya un medio de participación sino un fundamento para la misma a través de los instrumentos que se vislumbraban como idóneos para esta función, o sea, las conferencias sectoriales previstas por la Ley del Proceso Autonómico.

A partir de la incorporación de España a la Comunidad Europea, se generó un importante número de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la ejecución del Derecho comunitario. Pero todavía hoy no se ha producido ninguno que tenga como objeto la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado. De modo que no hay jurisprudencia que resuelva directamente la cuestión. Sin embargo, creo que a partir de diferentes pronunciamientos el Tribunal ha proporcionado los elementos suficientes como para poder construir una doctrina que puede explicar cumplidamente el fundamento de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado.

Entre otras posibles, hay tres sentencias del Tribunal Constitucional, la 84/83, la 13/88 y la 252/88¹⁸ que resuelven supuestos en los que el depositario de una competencia y, por tanto de un interés sobre una materia concreta, ostenta también el derecho de participación en la decisión de quien, por razones diversas, puede resultar competente en ese momento o circunstancia para la actuación en esa concreta materia.

(17) No recogen esta previsión los Estatutos de Galicia, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Islas Baleares y Castilla-León.

(18) STC 84/83, de 24 de octubre (*Subvenciones culturales*), 13/88, de 4 de febrero (*Ferias comerciales internacionales*) y 252/88, ya citada.

En definitiva, de dicha jurisprudencia cabe deducir que cuando concurre junto con la competencia internacional del Estado una competencia autonómica, se impone al competente internacional la participación de la Comunidad Autónoma en la adopción de sus decisiones o actos. Incluso podría aventurarse, según parece desprenderse de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la necesidad de la participación surge, cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia de contenido normativo. Y ello parece lógico, en la medida en que las Comunidades tienen capacidad para elaborar una política propia justamente respecto de las materias sobre las que ostentan una competencia normativa. Las Comunidades Autónomas, por tanto, en el caso de que las materias sobre las que tienen este tipo de competencias se vean afectadas por la integración europea, pueden seguir elaborando sus propias políticas sobre dichas materias, aunque la manifestación de aquéllas ya no será en primer lugar normativa sino de traslado de las mismas (participación) al Estado que es el competente para la intervención en los foros comunitarios.

Además, como veremos, las mismas competencias que le permiten la participación, también le habilitan para realizar ciertas actuaciones en el exterior, según ha declarado el Tribunal constitucional en la Sentencia 165/94, ya citada, o también, una vez creada y en vigor la norma comunitaria, para ejecutar el derecho comunitario, como también ha reconocido en múltiples ocasiones la jurisprudencia constitucional.

En cuanto al concepto de la participación, habrá que señalar que el parecer emitido por las Comunidades Autónomas no puede vincular jurídicamente al Estado pues si así fuera, se estaría vaciando la competencia de éste en materia de relaciones internacionales¹⁹, al mismo tiempo que, desde el punto de vista comunitario, se haría imposible el funcionamiento del Consejo.

(19) El Prof. PAREJO ALFONSO L.: "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea, en PÉREZ GONZÁLEZ M. (Dir.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vitoria, 1994, p. 86, llega a una conclusión parecida al señalar que cuando se produce un «entrecruzamiento» de títulos competenciales, es necesaria la «compatibilización» de dichos títulos sin que pueda llegarse al vaciamiento de ninguno de ellos.

Asimismo es preciso dejar claro que la participación de las Comunidades Autónomas, cuando proceda, constituye un Derecho para éstas y una obligación jurídica para el Estado de manera que su ausencia podría dar lugar al planteamiento de un conflicto de competencias de corte similar a los que se han visto anteriormente cuando se ha examinado la postura del Tribunal al respecto. Incluso a lo anterior debería añadirse cómo el art. 4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre²⁰, proporciona un fundamento legal preciso a la posible alegación de ilegitimidad de una decisión adoptada por el Gobierno en relación con una decisión europea, en el marco de las competencias de una Comunidad Autónoma y sin recabar la posición de esa Comunidad y ponderarla adecuadamente²¹.

Llegados a este punto conviene dar cuenta de algunas matizaciones o incluso objeciones que se han planteado al modelo de fundamentación jurídica que aquí se ha descrito.

Así, en algún caso, para explicar el fundamento de la participación de las Comunidades Autónomas sobre la base de sus competencias, se ha hablado de cómo la competencia se transforma en derecho de participación²². Naturalmente, si esto fuera así, resultaría difícil explicar la permanencia de la competencia para surtir otros efectos (ejecución, etc.) además de la participación.

De mayor trascendencia podría ser el planteamiento que presenta el Prof. Pérez Tremps. Para este autor, en la medida en que el fundamento de la participación de las Comunidades Autónomas reside en sus propias competencias y, por tanto, constituye una auténtica exigencia constitucional, “se trata de articular un sistema

(20) La referencia en concreto es al art. 4.1.b) de la citada Ley, que dice: «Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán: Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones».

(21) Ver PAREJO ALFONSO L.: “La participación de las Comunidades Autónomas”, cit., p. 104. El Prof. ALBERTÍ E.: “El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos”, en E. Aja (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona, 1995, p. 590, entiende, contra lo que se afirma aquí, que si la actividad estatal respecto de las Comunidades Europeas se inscribe en el título competencial sobre las “relaciones internacionales”, la participación de las Comunidades Autónomas será una concesión estatal con carácter graciable y no un derecho de aquéllas.

(22) Ver principalmente MUÑOZ MACHADO S.: “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea” en GARCÍA DE ENTERRÍA E.: *Tratado de Derecho comunitario europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, vol. I, Madrid, 1986, pp. 608-609.

no para participar en una función estatal, sino para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer correctamente sus competencias mediante el desarrollo de una función propia, en lo que no han sido transferidas ex art. 93 de la Constitución²³”.

No resulta fácil la interpretación de la afirmación anterior. En todo caso, sí parece quedar claro que se niega la participación de las Comunidades Autónomas en la función estatal de elaborar la posición española que ha de ser llevada al Consejo comunitario porque quizás lo que se niega previamente es la competencia del Estado para realizar esa función en relación con la parte de la competencia autonómica que, según se dice, no ha sido transferida ex art. 93 de la Constitución.

Si lo que acabo de decir es cierto, creo que hay un defecto de óptica en la posición señalada. A la Unión Europea no se le atribuyen competencias perfectamente delimitadas sino habilitaciones genéricas para actuar sobre determinadas materias y conseguir unos objetivos. Por tanto, la cuestión no se puede plantear, como hace el autor, intentando analizar hasta dónde ha sido transferida una competencia, sino hasta dónde ha utilizado la Unión Europea su habilitación para actuar sobre una materia. Aclarado esto, creo que el Gobierno no es un mero intermediario entre las Comunidades Autónomas y el Consejo comunitario. A él le compete preparar la posición española que ha de trasladar al Consejo y de ello deberá responder eventualmente ante las Cortes Generales. Y en ese momento de preparación de la posición española es cuando las Comunidades Autónomas con competencias en la materia deben poder participar en esa tarea.

Naturalmente, también hay que dejar claro que, a los efectos de formación y defensa de la posición española, el Gobierno sólo puede considerar dentro de su ámbito de competencia (relaciones internacionales) las actuaciones sobre una materia en la medida en que sea objeto de un proyecto de decisión comunitaria y hasta donde esa decisión haya de alcanzar. Y, como es lógico, el ejercicio de la competencia del Estado a este respecto, acaba cuando la decisión comunitaria es finalmente adoptada y publicada.

(23) Ver de este autor: “Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea: Nuevos pasos hacia la integración descentralizada”, en AJA. E. (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1994*, cit. pp. 602-203.

1.2.2. Las vías internas para la participación.

Desde 1985 la Administración del Estado comenzó a buscar vías para la participación de las Comunidades Autónomas en estas tareas.

Tras varias experiencias fallidas, se puede decir que a partir de 1988 comienza una etapa fundamentalmente pragmática de búsqueda de ese mismo objetivo, con la creación en el Ministerio para las Administraciones Públicas de una Conferencia, impropriadamente llamada sectorial, dedicada a los asuntos relativos a la Comunidad Europea. Más tarde esta Conferencia dio paso a la actual Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (en adelante, CARCE), institucionalizada mediante el Acuerdo de 29 de octubre de 1992, adoptado por el Estado y todas las Comunidades Autónomas excepto el País Vasco que se adhirió al mismo tres años después²⁴. La nueva Conferencia, integrada por el Ministro para las Administraciones Públicas y, en representación de cada Comunidad Autónoma, por un consejero relacionado con los asuntos que se abordan en ella, nace, como la anterior, con vocación no sectorial sino horizontal, es decir, no centrada en ámbitos concretos de la actividad pública sino en cuestiones generales relacionadas con la participación y que son comunes a todas las Conferencias Sectoriales. Entre sus fines destaca, por un lado, la información y discusión acerca del proceso de construcción europea, función que permite a las Comunidades Autónomas la participación en esta tarea fundamental. En segundo lugar, la elaboración de un marco de participación en las políticas comunitarias que afecten a las competencias autonómicas a través de las respectivas Conferencias Sectoriales. La institucionalización de esta Conferencia ha adquirido carácter legal mediante la Ley 2/97, de 13 de marzo.

(24) El Acuerdo de institucionalización apareció en el BOE nº 241, de 8/10/93. La Comunidad Autónoma Vasca firmó este acuerdo el 30/11/95 y el acto se hizo público en el BOE nº 305, de 22/12/95. Posteriormente, esta Comunidad ha firmado otros acuerdos de la Conferencia adoptados con anterioridad.

Sobre experiencias en otros países, ver el libro del Ministerio para las Administraciones Públicas *La participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos comunitarios europeos*, Madrid, 1995.

La Conferencia ha aprobado algunos acuerdos a los que me referiré más adelante. Pero sin duda, el más importante de ellos, que marca un hito en la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado, es el llamado «Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre la Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales»²⁵.

El Acuerdo establece un procedimiento marco para la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones europeas del Estado que debe observarse íntegramente en el seno de las diferentes Conferencias Sectoriales, hasta tanto éstas no desarrollen el procedimiento marco modulando su aplicación a sus necesidades específicas.

Entre los diferentes aspectos que deben destacarse de este Acuerdo hay uno que, a mi juicio, es fundamental.

Me refiero a que el “pragmatismo” con que se trabaja en la búsqueda de acuerdos para la participación de las Comunidades Autónomas no significa ausencia de un criterio acerca del fundamento jurídico de las actuaciones, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. En ambos casos, y de acuerdo con la tesis que se mantiene en este trabajo, el fundamento reside en la competencia de uno o de otras. Esta apreciación puede observarse claramente en los dos aspectos que se abordan a continuación y que, además, son los centrales del Acuerdo.

Así, por un lado, el grado de la intensidad y el contenido de la participación de las Comunidades Autónomas dependerá de la naturaleza y del nivel de sus competencias. El grado más elevado de participación se produce “cuando los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas” siempre que éstas hayan llegado a una “posición común entre ellas”. En esta hipótesis esta posición será tenida en cuenta “de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado”. Se entiende por “posición común” la acordada por las Comunidades Autónomas que se hubieran pronunciado expresamente.

(25) De 30/11/94 (BOE de 22/03/95).

En segundo lugar, el Acuerdo establece que el “procedimiento de participación deberá garantizar el mantenimiento de la capacidad de acción del Reino de España y de una gestión flexible de las negociaciones²⁶”.

En directa relación con las Conferencias Sectoriales se ha generado una modalidad de participación por la que representantes de las Comunidades Autónomas están presentes en las delegaciones españolas que acuden a las reuniones de algunos Comités comunitarios.

Esta modalidad nace a partir de una moción aprobada por el Pleno del Senado sobre el Estado de las Autonomías, de 28 de septiembre de 1994, en la que se plantea que a partir de la práctica seguida en cada Conferencia Sectorial, “se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las Comunidades Autónomas o de expertos en la delegación española que acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas²⁷”.

Como se ve, la moción concibe esta nueva modalidad de participación como complementaria de la que se realiza en la Conferencia Sectorial respectiva. Como es lógico, los representantes de las Comunidades Autónomas acuden a los “organismos comunitarios” dentro de la delegación española y hay que entender además que en estos casos actúan por cuenta del Estado en su conjunto y no por el de sus respectivas Comunidades. Y finalmente, se insiste de nuevo en que también esta modalidad de participación se fundamenta en las competencias autonómicas²⁸.

(26) Los autores del Acuerdo se han inspirado en la experiencia de la República Federal de Alemania. Ver el art. 23 de la Ley Fundamental después de la reforma constitucional de 21/12/92, que sitúa esta participación de los Länder en el Bundesrat y la Ley de 12/03/93, de cooperación entre el Gobierno federal y los Länder.

(27) El Estatuto de Canarias (art. 37.2) ha incorporado una previsión al respecto mediante la reforma llevada a cabo por la L.O. 4/1996, de 30 de diciembre.

(28) En estos momentos hay presencia de representantes autonómicos en alrededor de cincuenta comités de la Comisión Europea. Por otro lado, el Pleno del Congreso de los Diputados de 10/03/98 aprobó una moción que insta al Gobierno para que inicie en el marco de la CARCE “un proceso tendente a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la delegación del Gobierno, en aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión en las que se traten asuntos sobre los cuales tengan competencia exclusiva las Comunidades Autónomas”. Esta posibilidad la abrió el Tratado de la Unión Europea al modificar la composición del Consejo de modo que hace posible la presencia en él de representantes «de rango ministerial» que no formen parte del gobierno nacional afectado.

Hoy, además de la CARCE, existen diecisiete Conferencias Sectoriales. Bien podría decirse que este gran edificio institucional constituye una especie de Senado paralelo si tenemos en cuenta que en la República Federal Alemana esta función tiene lugar en el Bundesrat. De todas formas, creo que se trata de un paso importante que establece un sistema de participación bastante satisfactorio. Hay aspectos del sistema que se han criticado²⁹ sin duda con razón en muchos casos. Pero, con todo, también se ha propuesto la constitucionalización del modelo³⁰.

Respecto de esta última cuestión, y sin perjuicio de lo que más tarde diré sobre el Senado, opino que quizás fuera más oportuno que la Constitución sancionara expresamente el principio de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado en un sentido similar al que aquí se ha apuntado y se recoge en el Acuerdo, de modo que después pudiera desarrollarse mediante el instrumento jurídico adecuado, acomodándolo con flexibilidad a cada momento y circunstancia.

Una sanción expresa como ésta en la propia Constitución prestaría una garantía formal a las Comunidades Autónomas en relación con su participación en este tipo de decisiones. El Estado en su conjunto también vería realzada su función de instancia integradora del interés nacional a partir de las demandas que se producen en su seno. Y la constitucionalización de un principio de participación interadministrativa como el enunciado en este trabajo, además de las consecuencias simbólicas y didácticas que supone, en la medida en que sería una expresión más de la naturaleza del Estado, fortalecería el concepto de autonomía cooperativa e integradora que la Constitución ya contiene y que, de este modo, se apoyaría sobre una base más explícita.

(29) Ver, entre otros, ALBERTI ROVIRA E., *op. cit.*, pp. 597-598. Ver también de HERNÁNDEZ LAFUENTE A., uno de los impulsores del sistema durante su época como Director de Cooperación Territorial del Ministerio para las Administraciones Públicas: "La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado desde la óptica de la Administración estatal", en PÉREZ CALVO A. (Coord.): *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Instituto Navarro de Administración Pública/Tecnos, Madrid, 1997, p. 122.

(30) ALBERTI ROVIRA E., *op. cit.*, p. 599.

En todo caso, cuando se hace este tipo de consideraciones, no debería olvidarse la existencia del Senado y la posibilidad de que al menos parte del sistema descrito pudiera trasladarse al ámbito parlamentario y en concreto a esta Cámara. Aunque existen muchas variables en juego como para dar un pronunciamiento rotundo al respecto, habría que considerar que la traslación al Senado de algunas de las funciones desarrolladas en este aspecto por las Conferencias Sectoriales aportaría la ventaja funcional de evitar la gran sectorialización de la participación que se produce en este momento proporcionando a sus actores una visión más global. Además, y ahora se trata de una cuestión de principio, desde el punto de vista de la democracia, el tratamiento de estos asuntos en la Cámara parlamentaria aseguraría una publicidad de la que ahora carecen estos procesos.

Finalmente, en lo que concierne a la presencia de representantes autonómicos en comités comunitarios, creo que ésta puede ser eficaz en general. En cambio, en lo que se refiere al Consejo de Ministros, esta presencia puede aportar ventajas cuando el asunto que deba debatirse afecte a una o a algunas Comunidades Autónomas singulares. En estos casos, el Estado podría reforzar su delegación con la oportuna representación autonómica con el objetivo común de actuar con la mayor eficacia. Sin embargo, no creo que esta técnica tenga un interés especial cuando lo que deba discutirse sean asuntos ordinarios que afectan a todos los ciudadanos españoles.

2. La participación directa a través del Comité de las Regiones.

El Comité de las Regiones es un organismo consultivo creado por el Tratado de la Unión Europea. Puede ser consultado por el Consejo, la Comisión y, después del Tratado de Amsterdam, también por el Parlamento Europeo. El Tratado define así sus líneas fundamentales: está compuesto por “representantes de los entes regionales y locales”; a cada Estado le corresponde un determinado número de miembros (a España le corresponden 21 de entre 189); cada Estado propone los candidatos a miembros del Comité y un número igual de candidatos a suplentes; el nombramiento lo realiza el Consejo por unanimidad.

Como puede verse, el Tratado remite al Derecho interno la configuración definitiva de los representantes de cada Estado en el Comité. Así, la expresión de “representantes de los entes regionales y locales” debe resolverse de acuerdo con los conceptos internos. Como es lógico, el número de representantes lo asigna el Tratado al Estado en cuanto miembro de la Unión Europea y, por ello, único sujeto de la relación con la propia Unión. Además, en el caso de España, la propuesta la hará quien resulte competente en materia de relaciones internacionales, o sea, los órganos centrales del Estado.

De acuerdo con lo anterior, el procedimiento seguido en España está fijado por un Acuerdo del Pleno del Senado de 20 de octubre de 1993 que insta al Gobierno a hacer una propuesta al Consejo comunitario de modo que diecisiete titulares y suplentes lo sean en representación de cada una de las Comunidades Autónomas y los cuatro titulares y suplentes restantes por las Entidades Locales. El acuerdo establece además que el titular y suplente de cada Comunidad Autónoma será propuesto por su Presidente y los representantes de las Entidades Locales por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Con todos estos datos puede afirmarse que la presencia de representantes de las Comunidades Autónomas y Entes Locales en el Comité de las Regiones se apoya en primer lugar en el Tratado y en segundo lugar en el Derecho interno que define a la “región” y al “ente local” y que determina la representación concreta de cada entidad. Por otra parte, se puede destacar cómo la presencia en este Comité, en virtud del Tratado, permitirá seguramente a estas entidades una participación en los asuntos comunitarios más allá de lo que sería jurídicamente posible en virtud de sus competencias.

El hecho de que en el Comité estén presentes representantes de entes locales, especialmente de las grandes ciudades, aporta al Comité puntos de vista, relativos a problemas y realidades propias de la ciudad que pueden ayudar a complementar otras visiones.

3. Actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional llama así a ciertas actividades

“necesarias, o al menos convenientes” para el ejercicio de sus competencias que las Comunidades Autónomas realizan en el exterior. Se trata de actividades de seguimiento, información o comunicación que se proyectan fuera del territorio español y que suponen algún tipo de conexión preferentemente con las instituciones de la Unión Europea. Estas actividades pueden incluir la instalación en el exterior de oficinas adscritas a la Administración autonómica³¹.

Como el Tribunal indica con claridad, el fundamento de estas actividades reside en las propias competencias autonómicas para cuyo correcto ejercicio no puede excluirse que la Comunidad Autónoma haya de realizar actividades no sólo fuera de su territorio sino incluso fuera de los límites territoriales de España. Asimismo, el límite de estas actuaciones se encuentra igualmente en las mismas competencias y así lo reconoce el Tribunal quien, además, indica igualmente como límite a estas actuaciones autonómicas la reserva competencial de las relaciones internacionales en favor del Estado.

Como es evidente, se trata de actuaciones que la Comunidad Autónoma realiza en el marco de sus competencias sin que quepa hablar de un nuevo supuesto de participación en funciones del Estado. Y también lo es que estas actividades no constituyen relaciones internacionales ya que éstas corresponden en exclusiva al Estado.

Creo que la solución dada por el Tribunal Constitucional a esta cuestión es perfectamente lógica. Para quienes pensamos que el derecho de las Comunidades Autónomas a participar en los asuntos comunitarios nace de sus propias competencias, esta sentencia cierra el círculo, completa el modelo de la actuación de las Comunidades Autónomas en relación con estos asuntos. Aquéllas, en virtud de sus competencias, realizan sus actividades internas ordinarias; cuando la Unión Europea regula alguna de las materias sobre las que ostentan una competencia, participan primero en la formación del Derecho comunitario y más tarde, lo ejecutan, si procede; y finalmente, también sobre la base de sus competencias, realizan, si es preciso, este tipo de actuaciones de proyección externa.

(31) Todo este apartado gira en torno a la STC 165/94, cit., a la que se hacen varias referencias expresas o implícitas.

En otra ocasión, con poco espíritu crítico por mi parte respecto de prácticas administrativas extranjeras (República Federal de Alemania durante años) y españolas contrarias a la instalación de oficinas autonómicas oficiales en el exterior y de una opinión doctrinal generalizada e igualmente adversa al respecto, defendí que la instalación de una oficina directamente ligada a una Comunidad Autónoma en el exterior suponía una actuación de hecho, es decir, no fundada en una competencia. Evidentemente, a partir de la lógica manifestación del Tribunal queda claro que ésta y otras actuaciones encuentran plena justificación en las competencias autonómicas. Creo, sin embargo, que como el límite de éstas u otras actuaciones similares se halla ante todo en la propia competencia, quedan todavía actuaciones autonómicas susceptibles de ser consideradas fácticas o de hecho, o sea, no amparadas por ninguna competencia. Cualquier observador del Estado autonómico puede comprobar cómo ciertas actuaciones de algunas Comunidades Autónomas carecen del carácter de “necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias”. Simplemente no hay ninguna relación entre actuación y competencia.

En este sentido, la sentencia aludida, aunque ciertamente señala el límite de estas actuaciones autonómicas de proyección externa en las competencias en que se apoyan, hace mucho más hincapié en situar su límite en las competencias internacionales del Estado. Con ello se corre el riesgo de admitir como fundada cualquier actividad de proyección exterior de una Comunidad Autónoma siempre que, aunque no esté amparada en competencias propias, no incida en la competencia estatal o perturbe su ejercicio. Podría incluso llegar a subvertirse el sentido de la cláusula residual del 149.3 CE.

IV. EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL.

La ejecución del Derecho comunitario corresponde a los Estados miembros de la Unión Europea. Desde la perspectiva comunitaria, ello significa que el Estado es asimismo responsable del cumplimiento de ese Derecho. Ambas cuestiones tienen su propio eco desde la perspectiva interna, que es la de este trabajo. En el caso de la ejecución, el problema consiste en saber si ésta corresponde al

Estado o a las Comunidades Autónomas. En el caso de la responsabilidad, en si el Estado puede garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario aunque su ejecución sea de competencia autonómica.

1. La ejecución del Derecho comunitario.

Como ya se ha dicho antes, la cuestión está hoy resuelta sobre el fundamento de la competencia. Así, ante algunas dudas surgidas en un primer momento, el Tribunal Constitucional concluía con una idea recordada al principio de este trabajo y que conviene reproducir con sus propias palabras. Dice el Tribunal que el Derecho comunitario no da solución a las cuestiones competenciales sino que “son las reglas internas de delimitación de competencias las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencias planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas...”³².

No obstante, en el primer momento de búsqueda de soluciones, hubo posturas doctrinales bastante perturbadoras para el funcionamiento equilibrado del Estado autonómico.

Quizá la más notoria era la que vinculaba la posibilidad de ejecución autonómica del Derecho comunitario a la previsión estatutaria concreta al respecto, con un planteamiento similar al que se ha visto al hablar de la participación. Y como entonces, aparecía también el hecho de que varios Estatutos de Autonomía no habían incorporado una cláusula de ejecución como la que se exigía (Galicia, Cantabria, la Rioja y Comunidad Valenciana). Además, la mayoría de los que habían incorporado la cláusula, se referían sólo a la ejecución de tratados y convenios internacionales, mientras que sólo en el caso de los de Murcia y de Aragón, la cláusula incluía también la ejecución de los “actos normativos de las organizaciones internacionales”. Esta situación generó igualmente discusiones acerca de si la primera fórmula amparaba o no la ejecución del Derecho comunitario.

(32) S.T.C. 252/88, cit., FJ 2.

La solución, que después acogería el Tribunal Constitucional, consistía en considerar la ejecución del Derecho comunitario no como una competencia nueva sino como una facultad inherente a la competencia. A partir de ahí, las Comunidades Autónomas podían ejecutar el Derecho comunitario en la medida de las competencias asumidas en sus Estatutos³³, con independencia de que éstos hubieran previsto o no esta ejecución³⁴.

La solución a que se ha hecho referencia es genérica y después debe ser llevada a cada caso concreto. En relación con uno de estos supuestos particulares, algunos autores han negado que el Estado, aún siendo competente para dictar la normativa básica sobre una materia, pudiera hacerlo cuando esta operación coincidiera con la aplicación de Derecho comunitario. Se entendía en estos casos que el espacio para la normativa básica del Estado había sido colmado por la disposición comunitaria³⁵. En realidad, en este caso se parte de la base de que la Comunidad Europea, al ejercitar su habilitación, consume la competencia de los órganos centrales del Estado para dictar bases³⁶. Es decir, se confunde la competencia o habilitación que se atribuye a la Comunidad Europea de acuerdo con el art. 93 CE con el concepto de "norma básica" o "bases" contemplado en el art. 149 CE, que no es sino una categoría de Derecho interno para articular de modo flexible el reparto de funciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

(33) Ver LÓPEZ GUERRA, L.: "La incidencia de la normativa comunitaria en el reparto competencial entre el Estado y las comunidades Autónomas" y PÉREZ TREMPES P.: "Ordenamiento comunitario y control de las fuentes del Derecho", ambos en AGUILAR DE LUQUE, L. (Coord.): *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la C.E.E. y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñati, 1986, p. 481 y p. 74, respectivamente. Ver STC 252/88, cit. y otras posteriores: 76/91, de 11 de abril (*Reglamento de semillas*), 115/91, de 23 de mayo (*Convenio provincial oficinas*), etc.

(34) Por eso, los autores que se acaban de citar han dicho que estas cláusulas eran innecesarias o "superfluas" (Pérez Tremps). Y ciertamente lo son salvo en los Estatutos de Asturias (art. 12.2), Baleares (art. 12.1) y Castilla-León (art. 28.3). En estos tres casos la previsión de ejecución de Tratados Internacionales por parte de la Comunidad Autónoma se hará, como dicen estos Estatutos "en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado". Es decir, no se prevé una ejecución incondicional de los tratados internacionales con el solo límite de su capacidad competencial, sino que, al margen precisamente de esta capacidad competencial, se somete la ejecución a la legislación del Estado.

A partir de la última jurisprudencia constitucional sobre la supletoriedad, es probable que el Estado nunca pueda dictar esa legislación y las correspondientes normas reglamentarias con lo que las cláusulas serían de imposible cumplimiento. A pesar de todo, resulta chocante que los artículos citados hayan sido reformados por las respectivas Leyes Orgánicas 1/94, de 24 de marzo, 9/94, de 24 de marzo y 11/94, de 24 de marzo y, en cambio, hayan quedado intactos los apartados indicados.

(35) Ver, entre otros, MANGAS MARTÍN A.: *Derecho comunitario europeo...*, cit. p. 270.

(36) *Ibidem*, p. 271.

Frente a esta posición, además de los argumentos esgrimidos, cabe señalar que el principio establecido por el Tribunal Constitucional de que el Derecho comunitario no altera la distribución interna de competencias debe ser llevado hasta el final. Es decir, el Estado conserva la posibilidad de dictar normas básicas incluso cuando se trate de ejecutar el Derecho comunitario. El Tribunal Constitucional también ha sancionado esta tesis que aquí se mantiene³⁷.

2. Ejecución autonómica y responsabilidad internacional del Estado.

El cumplimiento del Derecho comunitario es una obligación que incumbe a los Estados miembros. Esta obligación, que constituye un pilar básico de la Unión Europea, tiene su origen en los Tratados. Su incumplimiento puede acarrear la correspondiente responsabilidad de modo que si la Comisión comunitaria cree que un Estado ha incumplido este Derecho, puede someterlo a un procedimiento de advertencia que puede acabar en un contencioso ante el Tribunal de Justicia.

Ahora bien, en nuestro Estado autonómico, el incumplimiento del Derecho comunitario puede proceder de los órganos centrales del Estado o de las Comunidades Autónomas, en definitiva del competente para su ejecución. En todo caso, la responsabilidad ante la Unión Europea y los demás Estados miembros correspondería al Estado como es doctrina perfectamente acuñada en el ordenamiento comunitario y en el interno en la medida en que esta responsabilidad es uno de los elementos integrantes de la competencia sobre "relaciones internacionales". Cabe pues preguntarse si en caso de incumplimiento por parte de una Comunidad Autónoma o ante el riesgo inminente de infracción, el Estado tendría los medios necesarios para salir al paso del incumplimiento y evitar con ello incurrir en la responsabilidad comunitaria.

(37) Ver STC 13/92, de 6 de febrero (*Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1999*), FJ 13º en la que el Tribunal hizo una rápida manifestación en este sentido. Pero ha sido en la STC 79/92, de 28 de mayo (*Varios conflictos de competencia sobre aplicación de Derecho comunitario*), donde insiste en que el Estado conserva tanto su capacidad de dictar normas básicas como sus competencias de coordinación. Bien es cierto que el Alto Tribunal considera que a la hora de aplicar el Derecho europeo el margen para una norma complementaria puede ser muy estrecho (FJ 3º), pero afirma que cuando ese desarrollo o complementación es posible "el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación" (FJ 2º).

Cuando tiene lugar un presumible incumplimiento (sea imputable al Estado o a una o varias Comunidades Autónomas) la Comisión dirige su advertencia al Estado y, llegado el caso, ejercita su recurso ante el Tribunal de Justicia contra el Estado español.

La antigua “Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas” aprobó en 1992 un acuerdo que regula la intervención de la Comunidad Autónoma en las actuaciones del Estado cuando el procedimiento incoado por la Comisión afecta a las competencias de aquélla o cuando la interposición de un recurso por un posible incumplimiento tenga su origen en una disposición, resolución o acto de los órganos de la Comunidad Autónoma o en una omisión de los mismos. En ambos casos, la Comunidad afectada se asocia en los trámites de respuesta a los servicios del Estado³⁸.

Como vemos, el Acuerdo se limita a prever una participación de la Comunidad Autónoma afectada en un procedimiento en el que quien opera como uno de los sujetos es el Estado. Si el Estado y la Comunidad Autónoma coinciden en la postura a mantener, el Acuerdo dará plenamente sus frutos. Pero puede suceder que Estado y Comunidad Autónoma mantengan posturas distintas respecto del conflicto de modo que, por ejemplo, la Comunidad Autónoma entienda que no ha transgredido el ordenamiento comunitario en tanto que el Estado opine lo contrario. En este supuesto es cuando cabe preguntarse por los medios que tendría el Estado a su alcance para evitar incurrir en responsabilidad comunitaria.

Cabe recordar ahora la previsión del último párrafo del art. 93 CE: “Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados (en este caso, los comunitarios) y de las resoluciones emanadas de los organismos

(38) *Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias*, BOE 8/09/92. La actual CARCE, en su reunión de 11/12/97 (BOE 02/04/98), adoptó un acuerdo, firmado por todas las Comunidades Autónomas, excepto el País Vasco, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que extiende la participación de aquéllas en los procedimientos que el Estado puede entablar ante el Tribunal comunitario.

internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. Además de una variada y sugerente exégesis en torno al párrafo que se acaba de transcribir, ha surgido una discusión acerca de su valor jurídico. Concretamente, se ha defendido que el párrafo atribuye al Estado nuevos poderes, distintos de los previstos en el Tít. VIII CE, para garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario, aunque esto choca con el hecho evidente de que el párrafo citado nada dice de esos nuevos medios. Por mi parte, creo que el mencionado párrafo desempeña, entre otras funciones de carácter político, la de encomendar enfáticamente a las Cortes o al Gobierno un objetivo concreto, en cuya consecución habrán de polarizarse los medios de garantía del cumplimiento de las obligaciones jurídicas en general que el Título VIII de la Constitución pone en sus manos³⁹.

Partiendo de este dato, se puede prever que el incumplimiento del Derecho comunitario lo será, o bien por omisión, porque no se dictan las normas que aquél necesita para ser plenamente operativo en el ordenamiento interno, o por la emisión de normas, resoluciones o actos que se suponen contrarios al Derecho comunitario.

Creo que sería largo y prolijo entrar ahora en la práctica imposibilidad para el Estado de enmendar una actuación autonómica que se supone que viola el Derecho comunitario. Si la Comunidad Autónoma mantiene sus actos, no queda prácticamente más que esperar la sentencia del Tribunal de Justicia comunitario. La autonomía juega aquí hasta el final, es decir, hasta un posible desenlace en que el Estado pudiera ser condenado por el Tribunal de Justicia por los actos de una o varias Comunidades Autónomas. Podría discutirse si es conveniente la creación de nuevos medios en favor del Estado para evitar este tipo de consecuencias. Pero sí que parece conveniente la regulación de una posible compensación financiera en favor del Estado por eventuales responsabilidades surgidas a partir de un incumplimiento autonómico⁴⁰.

(39) El Tribunal Constitucional parece entender que el párrafo mencionado del art. 93 CE no atribuye nuevos poderes al Estado. Ver, entre otras, STC 28/91, de 14 de febrero (*Elecciones Parlamento Europeo*), FJ 4º y STC 80/93, cit., FJ 3.

(40) Así lo indica la reciente STC de 2 de julio de 1998, cit., FJ 8 siguiendo la doctrina establecida en la STC 79/92.

Cuando se trata de un posible incumplimiento por omisión o ausencia de una norma autonómica, el Estado sí tiene en sus manos la posibilidad de enmendar la situación a través de la emisión de las normas supletorias necesarias. Después de la STC 147/91⁴¹ el Tribunal restringe de modo fundamental la producción de normas supletorias sobre la base de la negación de que la supletoriedad sea una cláusula universal atributiva de competencias. Una de las razones que aduce el Tribunal para negar al Estado la capacidad de dictar normas sobre materias acerca de las cuales no invoque un título propio es que la asunción de competencias exclusivas confiere a las Comunidades Autónomas la posibilidad de “decidir si tales materias deben ser sometidas, por su parte, a reglamentación específica y en qué momento debe hacerse⁴²”. Poco más tarde, en la STC 79/92, el Tribunal admite que el Estado pueda dictar normas de carácter supletorio, entre otras razones, “porque, a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de las Comunidades Autónomas, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos (art. 93 CE, conforme al que ha de interpretarse también el alcance de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE)”⁴³.

El Tribunal no explica más su posición, por lo que parece conveniente añadir un par de notas que caracterizan este especial supuesto de supletoriedad que se contempla ahora.

En primer lugar, en un supuesto de posible incumplimiento de ejecución del Derecho comunitario no estamos en presencia del caso en el que la Comunidad Autónoma decide si va a someter tales materias a reglamentación específica y en qué momento va a hacerlo que, como se acaba de ver, es una de las razones por las que el Tribunal niega al Estado la emisión de Derecho supletorio en la STC 147/91. Al contrario, existe la obligación de dictar las normas que sean precisas para la ejecución del Derecho comunitario y dentro de un plazo concreto.

(41) De 4 de julio (*Pesca de cerco*).

(42) *Ibidem*, FJ 7.

(43) STC 79/92, cit., FJ 3.

En segundo lugar, se puede defender que aunque por la hipótesis que contemplamos, o sea, la ausencia de ejecución del Derecho comunitario por una Comunidad Autónoma, la competencia para esa ejecución corresponde obviamente a la misma Comunidad, a partir del momento en que ocurre el incumplimiento o, incluso, cuando razonablemente cabe suponer que la Comunidad Autónoma va a incurrir en él, entra en juego la competencia que al Estado le confiere el art. 149.1.3, es decir, la competencia sobre “relaciones internacionales”, esta vez desde el elemento de la responsabilidad internacional. Por tanto, en este caso el Estado puede dictar las normas necesarias si lo considera oportuno. Estas normas funcionarían como Derecho supletorio de manera que si la Comunidad Autónoma dictara las suyas, las del Estado dejarían de aplicarse⁴⁴.

V. CONCLUSIÓN

En general, el proceso de construcción del Estado autonómico ha conducido a una estructura que funciona razonablemente bien desde el punto de vista técnico aunque, ciertamente, cuando se la mira desde el ángulo político se comprueba que no se ha conseguido una integración satisfactoria de los nacionalismos periféricos. Y, hay que recordarlo, éste era uno de los objetivos principales perseguidos por la descentralización política del Estado. La misma observación vale para el ámbito estudiado en este trabajo.

Entrando ya en aspectos concretos de este ámbito específico, creo que hay que destacar cómo las soluciones dadas a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos y a la ejecución del Derecho comunitario, se han logrado aún a pesar de la parquedad de la Constitución al respecto. Para ello ha sido necesario un esfuerzo notable de búsqueda de fundamentación jurídica por parte del Tribunal Constitucional y de la doctrina científica y de soluciones concretas por parte de la Administración del Estado y de aquéllas autonómicas que desde el primer día se han implicado en ello.

(44) Creo que por las razones que se han apuntado, la solución que se propone aquí no resulta incompatible con la doctrina sobre la supletoriedad contenida en las STC posteriores 118/96, de 27 de junio (*Transporte de viajeros por carretera*) y 61/97, de 20 de marzo (*Régimen urbanístico y Valoraciones del suelo*).

Si se pretende vislumbrar alguna posible actuación de futuro en este ámbito, hay que reconocer inmediatamente que resulta imposible una visión autónoma en este aspecto de la vida del Estado que, aunque tiene sus perfiles propios, forma parte del sistema en su conjunto. Y en este sentido no se debe olvidar las perspectivas abiertas de reforma del Senado.

Si el Senado se reformara en un sentido autonómico, creo que de ningún modo debería dejar de estudiarse la posibilidad de que algunos procesos de participación en la voluntad europea del Estado fueran trasladados a esta Cámara. Aunque ciertamente, parece que esta traslación sólo sería posible con un Senado integrado por delegados de los Gobiernos autonómicos.

Asimismo, por lo que se refiere a la participación interadministrativa, como ya se ha defendido en el trabajo, sería también conveniente que la Constitución recogiera el principio de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado con unos límites precisos, exigidos por la propia competencia del Estado, que bien podrían ser los actualmente vigentes de garantía del “mantenimiento de la capacidad de acción del Reino de España y de una gestión flexible de las negociaciones”.

No obstante, tanto una reforma del Senado como la de incorporación del principio de participación, que sin duda perfeccionarían la funcionalidad del Estado, tienen en común el no ser imprescindibles para un funcionamiento técnicamente aceptable del sistema.

Al mismo tiempo, hay que pensar que una reforma constitucional, especialmente, por su envergadura, la que pudiera afectar al Senado, debería contar con el mayor consenso posible en el que habría que pensar en incluir a los nacionalistas vascos y catalanes. Y en este punto, si no fuera posible el acuerdo, habría que preguntarse si merece la pena dar el paso solemne de una reforma constitucional como la que se contempla. Siempre he sido partidario de que el Estado autonómico tiene que ser perfeccionado si la funcionalidad del mismo lo exige aún cuando no se pudiera conseguir el acuerdo de algún nacionalismo concreto. Sin embargo, en este caso, la funcionalidad del Estado en cuanto a la participación de las

Comunidades Autónomas estaría, como se ha visto, correctamente asegurada. Es decir, la perspectiva de cambio queda abierta a la espera de la ocasión política para ello, pero sin la urgencia exigida por la necesidad ineludible.