

LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA TRAS LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA*

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Málaga.

SUMARIO: I. Introducción. II. La «fase ascendente» en los nuevos Estatutos de Autonomía. III. La «fase descendente» en los nuevos Estatutos de Autonomía.

I. INTRODUCCIÓN

De modo muy similar a otras constituciones europeas, el art. 93 CE habilita a las Cortes para que, mediante una Ley Orgánica, autoricen al Gobierno a la celebración de tratados *«por los que se atribuya a una organización o institución supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución»*. Con independencia de los problemas de interpretación que este artículo de la Constitución suscita, por ejemplo, en relación con la naturaleza jurídica de la atribución competencial, es pacífico admitir que entre las competencias derivadas de la Constitución que pueden atribuirse a la Unión Europea, se encuentran tanto competencias del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Efectivamente, el término *competencias* en este artículo de la Constitución se refiere a un momento *anterior* a la distribución de las mismas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ello no significa que la posibilidad de atribuir competencias

* Texto de la ponencia presentada al curso «Las Regiones en la Unión Europea», organizado por la UNED bajo la dirección del Prof. Dr. Enrique LINDE PANIAGUA, Ávila, 2-6 de julio de 2007. Se ha mantenido la misma estructura de la conferencia, reduciendo al mínimo las notas a pie de página. Una versión anterior y más amplia de este trabajo, centrada en la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía aunque cubriendo todas las relaciones institucionales reguladas en el nuevo estatuto andaluz, se publicó en el libro colectivo coordinado por Miguel AGUDO ZAMORA bajo el título *El Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, pp. 202-215.

a la UE carezca de límites: éstos vienen dados principalmente por el propio derecho comunitario originario, si bien hasta ahora de una forma imprecisa (con una cláusula de cierre que admite la existencia de «poderes implícitos»)] y por el ordenamiento constitucional interno de cada Estado, que define desde este punto de vista los límites de la atribución competencial.

En todo caso, es claro que la cesión a la Unión de competencias de las Comunidades Autónomas incide de hecho en el sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos. A pesar de ello, en la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de la entrada en vigor de la Constitución no había ninguna referencia al proceso de integración europeo. La ausencia de cualquier tipo de referencia a la Unión Europea (UE) en los textos estatutarios fue una nota común a todos ellos, casi universal, inevitable desde una perspectiva histórica, ya que la entrada española en la en aquel momento Comunidad Europea no se produjo hasta 1986.

El contraste de aquella situación con la que presentan los nuevos Estatutos reformados a partir de 2006 es más que evidente. En éstos, ya en el propio título preliminar se suele incluir una primera mención a la UE, sus valores o políticas. Y se dedican un buen número de disposiciones a las relaciones entre la respectiva CA y la UE, regulando tanto la participación autonómica en el seno de las instituciones de la Unión (la conocida como «fase ascendente» del derecho comunitario) como la aplicación del derecho de la Unión por parte de la Comunidad Autónoma (la denominada «fase descendente»).

II. LA «FASE ASCENDENTE» EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Se denomina *fase ascendente* del derecho comunitario a los mecanismos institucionales que es necesario poner en marcha para producir normas de derecho comunitario derivado. La capacidad legislativa en el seno de la Unión no corresponde, como se sabe, al Parlamento Europeo, sino que se distribuye entre éste y el resto de las instituciones (Consejo y Comisión) a través de procedimientos complejos y específicos para cada materia. Podríamos, así, afirmar que la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente del derecho comunitario se da siempre que los poderes centrales del Estado tienen en cuenta la opinión de las Comunidades Autónomas a la hora de pronunciarse sobre los proyectos de normas comunitarias en cuya elaboración intervienen. Desde hace tiempo, tanto el derecho comunitario como el derecho interno de los Estados miembros descentralizados prevén cierta participación de sus entes subestatales en este proceso.

Ahora bien, la participación en las diversas instituciones que forman la Unión Europea se realiza siempre a través de los Estados Miembros, tanto en los órganos comunitarios que propiamente los representan (Consejo de Ministros, Comité de Representantes Permanentes) como en aquéllos en los que los Estados proponen o seleccionan sus titulares (Comisión, Tribunal de Justicia) o constituyen las circuns-

cripciones por las que se eligen los representantes de los pueblos europeos (Parlamento Europeo). No obstante, y debido en parte a los desequilibrios regionales introducidos o agravados por las políticas económicas comunitarias, las regiones de los diversos Estados Miembros pronto plantearon una serie de reivindicaciones económicas e institucionales. El resultado de todo ello fue la incorporación en 1992 al TCE de un nuevo órgano comunitario, el denominado «Comité de las Regiones».

Este Comité, de carácter consultivo, emite sus dictámenes con ocasión de la puesta en marcha de diversas políticas comunitarias (redes transeuropeas, cohesión económica y social, fondos FEDER, educación, cultura y salud pública), y, además, en todas aquellas ocasiones en el Consejo o la Comisión estimen oportuno solicitarlo. Puede igualmente pronunciarse por propia iniciativa. Aunque el Comité da carta de naturaleza comunitaria a la presencia regional en la formación del derecho derivado, no significa, ni mucho menos, que se reconozca a las regiones su participación en la definición de la política comunitaria al margen de los Estados: en el Comité se encuentran representados indistintamente entes regionales y locales (si bien lo común es que, sobre todo en los Estados descentralizados, aquellos tengan mayor peso que éstos) y los representantes en el Comité son nombrados por los propios Estados (formalmente por el Consejo a propuestas de los Estados Miembros). Además, sus dictámenes tienen solamente carácter consultivo, con un estatus similar a otros órganos consultivos comunitarios, como el Comité Económico y Social. Sólo en virtud de reformas posteriores del TCE (la que llevó a cabo a cabo por el Tratado de Niza), se exige que los miembros del Comité de las Regiones sean representantes electos o, en su defecto, políticamente responsables ante una asamblea local o regional.

Ha sido esta insuficiente articulación de la participación regional llevada a cabo por el derecho comunitario ha hecho que, en todos los Estados Miembros que cuentan con una estructura territorial descentralizada, se hayan ensayado otras fórmulas, reguladas por el derecho interno, para garantizar que la opinión de las Regiones, Estados Federados o Comunidades Autónomas serán tenidas en cuenta por el Estado al definir las líneas de actuación comunitarias. Y es que la presencia de los entes territoriales en el proceso de toma de decisiones comunitario no depende sólo, ni fundamentalmente, de las propias normas comunitarias, sino que puede ser regulado, en función del principio de autonomía institucional, por los propios Estados miembros. Las soluciones adoptadas varían pues en los diversos estados de la Unión que tienen una estructura territorial compleja (Alemania, Bélgica, Italia y España, fundamentalmente).

Profundizando en esta línea, los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006 contemplan, con ligeras variaciones entre ellos, tanto mecanismos de participación de la CAA en las decisiones estatales que puedan incidir en el diseño de las políticas o en la aprobación de las normas comunitarias, como instrumentos de participación directa en los procesos de toma de decisiones de las instituciones de la Unión.

Así, y dentro del primer grupo de disposiciones, se suele establecer, en primer lugar, un deber genérico de información por parte del Estado a la Comunidad, que se proyecta, siempre que se afecte al interés de ésta, sobre las iniciativas, las propuestas

y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea y sobre los procedimientos que se sigan en los órganos judiciales europeos en los que España sea parte. A esa información puede responder la CA con observaciones y propuestas propias. En segundo lugar, se regula un procedimiento, no ya de información, sino de consulta previa al Parlamento Autonómico, por parte de las Cortes Generales, sobre determinadas propuestas legislativas europeas. Y, por último, la participación de la CA en el proceso de formación de la posición estatal ante la UE. Cuando se dice que la misma puede llevarse a cabo mediante procedimientos bilaterales o multilaterales, y aunque no se cite expresamente cuáles son éstos o aquéllos, debe entenderse que se trata, respectivamente de la Comisión Bilateral de Cooperación establecida *ex novo* por algunos Estatutos y de la Comisión para Asuntos relacionados con la Comunidad Europea (CARCE).

Así, puede decirse que los Estatutos establecen en primer lugar una obligación genérica del Estado de «oír» la posición mantenida en el correspondiente foro por la Comunidad Autónoma y precisa los casos en los que, excepcionalmente, esta posición, por el contrario, debe considerarse «determinante para la formación de la voluntad estatal». Aquí difieren significativamente unos Estatutos de otros. El análisis de la regulación incorporada al nuevo Estatuto de Andalucía (EA), puede ilustrar algunos de los interrogantes que suscita esta cuestión: para el mismo, este último efecto se produce sólo cuando la posición del Estado ante la UE afecta a las competencias exclusivas y sólo si «de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía».

Para que la posición autonómica sea «determinante» –en el sentido que inmediatamente se verá– se exigen, pues, dos condiciones. La primera es que afecte a competencias exclusivas de la Comunidad. La delimitación de estos supuestos pasa, necesariamente, por la tipología de competencias establecida en el art. 42.2 EA, que define las competencias exclusivas como aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma Andaluza ostenta la potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, sin que éstas se encuentren condicionadas por la titularidad estatal de normación básica. En principio, se trata de un marco muy amplio de supuestos, desde luego mayor que el de los supuestos para los que el art. 232.2 EA exige la negociación en la Comisión Bilateral, los asuntos «que (...) afecten exclusivamente» a la Comunidad: la afectación exclusiva a la Comunidad Autónoma implica que no afecten a otras CCAA, mientras que la afectación a las competencias exclusivas de la Comunidad sólo exige que la misma se proyecte sobre una materia encuadrable en este tipo competencial, pudiendo afectar, como de hecho ocurrirá, a otras CCAA (todas la que tengan también competencia exclusiva sobre ese asunto). De manera que, por lo que hace a este primer requisito para que la posición de la Comunidad Autónoma Andaluza sea «determinante» para el Estado, basta con que la misma se proyecte sobre cualquier materia sobre la que la Comunidad tenga competencias exclusivas. La segunda condición es, por el contrario, más severa. Como acaba de verse, debe tratarse de una propuesta o iniciativa europea de la que «se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía». En todo

caso, y dada la ausencia, ya también comentada, de remisión a la normativa estatal, compete a la Junta de Andalucía decidir qué asuntos cumplirían este requisito.

Cumplidas estas condiciones, esta misma disposición define – tal como fue enmendada por las Cortes Generales - cuáles son los efectos de la posición «determinante» de la Junta: en primer lugar, y aunque no lo diga expresamente, que la cuestión se traslada siempre a la Comisión Bilateral (pues acabamos de ver que puede ocurrir que la misma se esté debatiendo en la CARCE). En segundo lugar, que el Gobierno de la Nación, en caso de que no acoja la posición de la Junta, debe motivarlo ante la misma. Esta precisión de lo que, en este contexto, significa el término «determinante», introducida por las Cortes Generales sobre la propuesta aprobada por el Parlamento de Andalucía, muestra a las claras que, a pesar de lo que en un principio podría apuntar el sentido gramatical del término, la posición andaluza no puede en ningún caso «determinar» la posición estatal (es decir, fijar sus términos) en contra de la voluntad del Estado. Genera tan sólo una obligación jurídica del mismo de motivar su posición ante la Comisión Bilateral.

Por lo que hace a la participación directa de las CAAA en las instituciones de la Unión, puede traerse de nuevo a colación el ejemplo del Estatuto Andaluz, que la contempla, con carácter general, en el art. 232 EA y la reitera, especificándola, en el art. 234 EA. Ambos preceptos se remiten a la legislación estatal sobre el particular. Entre las delegaciones españolas en las que puede participar la CAA se nombra específicamente las siguientes: «Especialmente, [la Junta de Andalucía] participa [en la delegación española] ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía (...)» (art. 234.1 EA). De hecho, la participación autonómica en el Consejo de Ministros de la UE es una vieja aspiración de las CAAA que se materializó en los acuerdos adoptados en el seno de la CARCE el 9 de diciembre de 2004. El mismo exige que la participación haya sido decidida en la correspondiente conferencia sectorial y que el representante autonómico sea en todo caso un miembro del Consejo de Gobierno de la Comunidad. Según los Estatutos reformados a partir de 2006, la delegación autonómica podría incluso ejercer la representación y presidencia de estos órganos, siempre previo acuerdo y por delegación del Estado.

Los acuerdos de 2004 establecieron también un Consejero de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente Española, que coordina la acción y la información de las CAAA. Y elaboró un amplio catálogo de los Comités de la Comisión Europea en los que las CCAA españolas podrían participar. Todo ello ha quedado ahora también incorporado de un modo u otro a los Estatutos.

III. LA «FASE DESCENDENTE» EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Con la ejecución de las normas comunitarias derivadas entramos en la llamada *fase descendente* del derecho comunitario. Hay que tener en cuenta que las normas

de derecho comunitario derivado precisan, por lo general, un desarrollo interno: las directivas por su propia naturaleza, pues regulan sólo los objetivos que los Estados miembros deben alcanzar o conseguir, y exigen por lo tanto su transposición, es decir, que se aprueben normas en las que se especifiquen los medios y regulen los procedimientos para alcanzar esos objetivos; por su parte, los reglamentos comunitarios, aún siendo, a diferencia de las directivas, normas completas, frecuentemente exigen actos normativos como la derogación o modificación de otras normas que se les oponen o la aprobación de normas reglamentarias que regulen aspectos de detalle. De nuevo, por lo tanto, se plantea si estas normas de ejecución del derecho comunitario deben ser del Estado o de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, se plantea si la financiación requerida para aplicar las normas comunitarias debe tener igualmente origen autonómico o estatal.

El resto de los países de la Unión que cuentan con una estructura territorial descentralizada no ha sido tampoco ajeno a esta problemática, y han ido adaptando distintas soluciones en cada caso. Italia, por ejemplo, se caracterizaba por un acusado centralismo, vedando *ex lege* a las regiones italianas la ejecución de normas comunitarias, hasta que en 1975 permitió la ejecución comunitaria por normas regionales, pero sólo una vez que el Estado había desarrollado los aspectos básicos. A partir de 1989, y tras un cambio de doctrina del Tribunal Constitucional italiano, se habilitó mediante ley a las regiones con estatuto especial para desarrollar normas comunitarias, mientras que el resto necesita una habilitación estatal expresa. En Bélgica, la ejecución de las normas comunitarias no escapa a la complejidad que preside la distribución territorial del poder en ese país: las regiones pueden desarrollar directivas cuándo éstas tratan sobre materias de su competencia exclusiva, estableciéndose para los demás casos un complejo mecanismo de negociación entre éstas y el Estado. Alemania, por último, atribuye a los *länders* el desarrollo legislativo de las directivas siempre que sean materia de su competencia, y el desarrollo reglamentario en todos los casos. Los aspectos financieros se deciden, sin embargo, para cada caso, mediante una negociación *ad hoc* entre los *länders* y el Estado.

Lo cierto es que tampoco basta, para analizar la ejecución del derecho comunitario, limitarse al estudio de las disposiciones constitucionales y de otras normas de derecho interno, sino que, de nuevo, es necesario acometer un análisis a doble nivel, comunitario y nacional. Si nos limitamos al análisis jurídico-constitucional interno, difícilmente podremos dar cuenta de las particularidades que reúnen las normas comunitarias, mientras que si, por el contrario, tenemos únicamente en cuenta las disposiciones del ordenamiento comunitario, corremos el riesgo de marginar la aplicación de normas constitucionales.

En virtud del principio de Autonomía Institucional, al ordenamiento comunitario le es indiferente cómo los Estados miembros cumplan los compromisos a los que este ordenamiento les obliga, y por lo tanto no entra a regular si debe ser el Estado o sus entes territoriales quienes promulguen las normas internas de ejecución del derecho comunitario. Este principio comunitario significa pues, en frase de nuestro Tribunal Constitucional (STC 252/1988 fj2), que «Lo único que las directivas imponen.. [es] que la administración central sea el interlocutor único de la CEE en lo que

toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias». Lo mismo puede decirse del resto de las normas de derecho comunitario derivado.

El principio comunitario de autonomía institucional permite que el sistema constitucional de distribución de competencias pueda libremente desplegarse a la hora de la ejecución interna del derecho derivado. ¿Cuál es, pues, este sistema? El que con carácter general establece la Constitución. Hay que tener en cuenta que el propio art. 93 CE, *in fine*, establece que

«Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

Ahora bien, desde muy temprana fecha (SSTC 252/1988, 79/1992, 117/1992, 80/1993 entre otras) el Tribunal Constitucional ha dejado claro que esta norma constitucional no atribuye al Estado nuevas competencias de ejecución del derecho comunitario. La garantía a que se refiere este artículo puede ser relevante a la hora de que el Estado controle la acción autonómica en este campo, como veremos en el epígrafe siguiente, pero no atribuye al mismo competencia de ejecución alguna. De modo que el único criterio a aplicar es el que resulta de los arts. 148 y 149 CE y de las normas estatutarias de cada Comunidad Autónoma.

Aunque el sistema de distribución competencial aplicable a la ejecución del derecho derivado no es otro que el que con carácter general diseñan las normas del bloque de la constitucionalidad, debe tenerse en cuenta que el principio de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas encuentra también aquí un campo particularmente importante de aplicación. Los riesgos de que este principio se malinterpreten, utilizándolo como criterio centralizador no son, quizá, desdeñables, pero no deben ocultar su absoluta necesidad, pues estamos ante tres sujetos públicos distintos, todos ellos actuando en torno al mismo proceso normativo: la UE promulga una norma de derecho derivado, la Comunidad Autónoma la desarrolla si es sobre una materia de su competencia y el Estado es, finalmente, responsable de los errores que se puedan haber producido al ejecutarla.

Hay un caso en el que se plantea de modo particularmente importante la necesidad de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas: cuando el derecho derivado ha entrado a regular materias sobre las que el Estado tiene competencias de regulación básica, siendo autonómica la de legislación de desarrollo. La norma comunitaria no modifica tampoco en estos casos el sistema de distribución competencial: no podemos deducir de su existencia el vaciado de la capacidad estatal de normación básica, con el argumento de que precisamente lo básico habría sido ya regulado por la norma comunitaria, ni tampoco, en un sentido contrario, el vaciamiento de la competencia de desarrollo autonómica, que no tendría ya cabida entre la norma comunitaria y la estatal. Lo que se produce es una «norma escalonada en tres grupos» y una imperiosa necesidad de coordinación, pues el desarrollo normativo autonómico puede claramente desaparecer al tener que sujetarse por una parte a lo dispuesto por la norma comunitaria y por otra a las condiciones básicas reguladas por el Estado.

También aquí encontramos sugerentes innovaciones, no todas ellas pacíficas, traídas por los Estatutos reformados a partir de 2006: así, tomando de nuevo como ejemplo el caso andaluz, el Estatuto de 2007 le dedica a esta cuestión el art. 235, según el cual «La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía» (art. 235.1 EA). Acertadamente, la disposición estatutaria se refiere, en términos genéricos, al «derecho de la Unión Europea», pues, si bien de distinto modo, tanto directivas como reglamentos puede necesitar desarrollo y, desde luego, ejecución. De más difícil justificación podría ser, sin embargo, lo dispuesto en el apartado segundo de este mismo artículo. En efecto, según el art. 235.2 EA, «[e]n el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de normas europeas».

Esta disposición pretende dar respuesta al problema que puede suscitar la concurrencia de tres legisladores distintos en determinados supuestos: en todos aquéllos en los que el Estado ostente una competencia de normación básica *ope constitutione* pero en los que la Unión, en virtud de sus propias competencias atribuidas, ha dictado también su propia normativa. En esos casos, el legislador autonómico puede ver notoriamente mermada su propia libertad de configuración (desnaturalizándose así la atribución competencial) al tener que respetar los contenidos básicos dictados por otros dos legisladores anteriores. En esas circunstancias, el Estatuto permite legislar a la CAA, *per saltum*, directamente a partir de la normación básica europea. Consideraciones similares podrían hacerse respecto de lo establecido, en términos muy similares, por el nuevo Estatuto de Cataluña.

Es cierto que las materias sobre las que típicamente legisla la Unión suelen presentar un alto índice de coincidencia con aquéllas sobre las que el Estado ostenta títulos competenciales «horizontales», particularmente el de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13º CE). Y que en la práctica se ha producido una invocación excesiva de estos títulos, a falta de otros, para fundamentar la normación estatal en materias de competencia autonómica reguladas por directiva comunitarias quedando por esta razón muy limitadas las posibilidades de desarrollo por parte de la CA. Pero la alteración del sistema constitucional de distribución competencial que ello comporta no puede quebrarse, ahora en sentido contrario, de modo que la existencia de normas comunitarias implique una disminución de las competencias estatales.