

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y UNIÓN EUROPEA

Iñaki Lasagabaster Herrarte

I. A modo de introducción

La ratificación del Tratado de la Unión ha provocado un importante debate en la opinión pública y, como parte de ella, en el campo jurídico, después de que la política europea hubiese pasado casi desapercibida en los foros políticos. Este fenómeno es compartido también por la política internacional. El Tratado de la Unión ha producido un despertar notable, en lo que ahora interesa, de la doctrina jurídica, y ha provocado el pronunciamiento de las más altas instancias jurisdiccionales de los estados miembros.

Los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales estatales han puesto de manifiesto la gran perdurabilidad de los principios característicos de la teoría del Estado descriptiva.¹ El término soberanía vuelve a ocupar de forma expresa un lugar central en la reflexión jurídica. El Consejo Constitucional francés ha señalado con toda claridad que la ratificación del Tratado de la Unión Europea requiere una modificación de la Constitución. El Tribunal Constitucional alemán ha establecido los requisitos necesarios para que la República Federal pueda ser parte de la Unión. El Tribunal Constitucional ha estimado que la Constitución española de 1978 necesitaba una reforma para poder ratificarse válidamente el Tratado de la Unión Europea. Otros estados, dando menor trascendencia al elemento jurídico-constitucional, han puesto serios obstáculos políticos a la ratificación del Tratado. El motivo que subyace en todos estos casos es siempre el mismo: el Tratado de la Unión Europea viene a constituir un punto de inflexión en la evolución política europea, poniendo en cuestión la propia estructura política estatal y algunas de sus funciones principales. La ciudadanía europea, la moneda única, el ejército europeo, han sido componentes irrenunciables del Estado, al menos formalmente, que con el Tratado de la Unión Europea pasan a esa nueva organización política que surge de tal Tratado. ¿Quiere esto decir que se está poniendo en cuestión el Estado?

Estimar que el Estado, en tanto que forma de organización política, esté desapareciendo como consecuencia del avance en la construcción europea no se corresponde con la realidad, aunque, por otro lado, no deja de ser cierto que se está modificando su papel.² El surgimiento de la Unión Europea (UE) y, en general, la evolución que

1. Véase recientemente Perenthaler, Peter, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Springer, Viena y Nueva York, 1986.

2. Charpentier, Jean, *La notion d'État à la lumière des transformations de la société internationale*, Universidad del Sarre, Saarbrücken, 1993, pp. 13 y ss. Jauregi, Gurutz.

está padeciendo en este momento la sociedad internacional, hacen necesario reconsiderar la funcionalidad de esta estructura política. La pérdida de funciones del Estado no quiere decir que disminuya su importancia como forma de organización política. Lo que se produce es una modificación de su forma de operar. El Estado ya no decide autónomamente sobre una serie de materias, sino que lo hace en el seno de otras organizaciones en las que él participa, sometiendo su poder de decisión exclusivo, hasta ese momento y teóricamente al menos, a la voluntad de órganos internacionales en los que él participa. La pérdida de poder no es absoluta, sino que significa una modificación del procedimiento decisional, pasando de la exclusividad a la compartición. A su vez esto significa que en esta nueva estructura el Estado debe de acomodarse a las nuevas reglas de juego, en las que habrá momentos en los que prevalezcan las decisiones por unanimidad y en otros por mayorías de mayor o menor alcance. La estructura política estatal se reacomoda por tanto a la nueva situación, modificándose sus poderes de decisión, pero sin perder su protagonismo. El Estado sigue siendo el sujeto legitimador de las estructuras internacionales, también de las supranacionales, a pesar de las particularidades que estas últimas presentan. Desde esta perspectiva no hay por tanto afectación de la estructura política estatal.

La modificación que se está produciendo en las relaciones internacionales sí está teniendo un reflejo en el Estado de mayor envergadura, consecuencia del despertar en el ámbito internacional e interno de los entes subestatales. Hasta este momento el Estado era el único sujeto actuante en el ámbito internacional. Su monopolio se está poniendo en cuestión. Del mismo modo, el proceso de formación del Estado en Europa se ha caracterizado por ser impuesto, en el que no ha habido lugar, salvo excepciones, a la integración voluntaria. El dogma de la indivisibilidad de la soberanía³ o de la universalización de los derechos de los ciudadanos⁴ hizo tabla rasa de culturas y minorías, que fueron totalmente preteridas. La evolución política de Europa ha provocado que en este momento resurja este fenómeno, no totalmente acallado, pero cuyo análisis ha cambiado totalmente de perspectiva. La universalidad no justifica ya la negación radical de las minorías. La movilidad de las personas produce la multiculturalidad, lo que provoca a su vez que este debate se plantee nuevamente. La estabilidad política europea, excluyendo algunos estados excomunistas como la ex Yugoslavia, ha permitido que se replantee la propia existencia de los estados de forma pacífica: así ha sucedido con Checoslovaquia. Produce también que se realicen planteamientos teóricos relativos a la innecesariedad de la estructura política estatal para la existencia política de los entes subestatales, lo que se ha denominado el «estatus de región europea».⁵ Se está produciendo una modificación fáctica, aunque también jurídica, de las formas de intervención de los entes subestatales en la actividad internacional. En definitiva, que se está ante unas coordenadas jurídicas que no han sufrido grandes modificaciones y ante una realidad que evoluciona a gran velocidad. Este desacompañamiento es voluntario. El derecho se utiliza como obstáculo a un cambio ya real, que se pretende evitar. Pero, la reflexión en esta cuestión exige analizar lo que es y el papel

3. Fleiner-Gerster, Thomas, «El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano», en Varios autores, *El federalismo en Europa*, Hacer, Barcelona, 1993, p. 10.

4. Taylor, Charles, «La política del reconocimiento» en Taylor y otros, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, FCE, México, 1993, pp. 43 y ss.

5. Dreze, Jacques, «Regiones de Europa: Discusión de un posible *status*», *Ekonomiaz*, 1994, 2, pp. 245 y ss.

que juega cada uno de los intervinientes en el proceso. En primer lugar está la propia Unión Europea, luego el Estado y finalmente los entes subestatales, en especial las comunidades autónomas.

II. ¿Qué es Europa y qué va a ser?

El futuro político de la Unión Europea ha provocado en este momento numerosos pronunciamientos de todo tipo, debido a la evolución que se ha producido como consecuencia del Tratado de la Unión, en especial en lo relativo a la ciudadanía y a la moneda única. El debate ha vuelto a incidir en las viejas cuestiones relativas a la futura configuración de Europa. Se habla de un futuro Estado federal europeo, de la elaboración de una Constitución europea,⁶ de la necesidad de encontrar una legitimación nueva a la Unión, el déficit democrático de la Unión, etc. Estos problemas se acrecentarán con la ampliación de la Unión, si es que se produce. La estructura política que se reconozca a la Unión permitirá determinar el lugar que les corresponde al resto de los intervinientes en el proceso. En este momento la Unión Europea tiene una configuración institucional que remite en muchos de sus componentes a lo que establezcan los ordenamientos jurídicos internos. Las posibilidades de intervención de los entes subestatales en los órganos comunitarios se deducen de las características de estos últimos. Los órganos comunitarios son la Comisión y el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Justicia. La participación autonómica en estos órganos se produce parcialmente y más o menos condicionada. De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea la representación del Estado en el Consejo no precisa ser vehiculada exclusivamente a través de un ministro del Gobierno central, pudiendo serlo por otros intervinientes, bien en solitario o junto con el representante de la Administración central.⁷ Esta forma de intervención dependerá en todo caso de la voluntad del Estado, que es quien resolverá sobre esta cuestión. La intervención de las comunidades autónomas en el Consejo depende en todo caso de lo que considere el Gobierno del Estado. La participación en los procedimientos decisionales en la Comisión es diferente. Si bien la Comisión como tal tiene una configuración determinada, los procedimientos de adopción de decisiones de la Comisión no están tan formalizados, existiendo una pléyade de órganos comunitarios que permiten intervenciones de diversa índole y eficacia. Es lo que se da en llamar la comitología.⁸ Las comunidades autónomas pueden actuar en

6. Véase recientemente sobre este tema Díez-Picazo, Luis María, «Reflexiones sobre la idea de Constitución europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, 2, pp. 533 y ss.; Fernández Esteban, María Luisa, «La noción de Constitución europea en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Revista española de Derecho Constitucional*, 1994, 40, pp. 241 y ss.; Ruiz Robledo, Agustín, «Una nota sobre el iter legis en el Proyecto de Constitución de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, 1995, 120, pp. 61 y ss.; Lopes-Sabino, Amadeu, «Penser la Constitution de l'Union Européenne», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1993, pp. 362 y ss.

7. Es especialmente ilustrativo el procedimiento previsto en la RFA con la Ley sobre la cooperación entre el Estado federal y los *Länder* en asuntos de la Unión Europea, norma que entró en vigor el 1 de enero de 1993. Excesivamente precabido en esta cuestión parece manifestarse Ortega, Andrés, *La razón de Europa*, El País/Aguilar, Madrid, 1994, pp. 80 y 81.

8. Los Comités pueden ser dependientes del Consejo o de la Comisión. Estos últimos están regulados en la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987 por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (87/373/CEE).

ese marco, aunque sin la debida transparencia ni garantía para la defensa de sus intereses. Los entes subestatales que han abierto representación en la Comunidad han sido muy numerosos, las relaciones con la burocracia bruselense es una actividad ordinaria y la Administración europea, a pesar de sus defectos, no resulta ya algo ajeno.

El Parlamento europeo es el órgano con legitimidad democrática directa en la Comunidad. Sus competencias son limitadas, no siendo parangonables a las de un parlamento en el orden interno. La normativa reguladora de las elecciones a este Parlamento es muy escasa, quedando la cuestión de las circunscripciones electorales en la competencia del Estado. La resistencia del Estado a no establecer una circunscripción autonómica hace que no sea posible una representación que ostente esta legitimidad, especialmente cuando el umbral de población impide la existencia de una candidatura autonómica que pueda competir en una circunscripción estatal.⁹ La posibilidad de utilización torticera de las competencias estatales en esta materia se manifiesta también cuando se dicta por las Cortes Generales la normativa electoral para el Parlamento europeo y se establece la incompatibilidad de los parlamentarios autonómicos con la condición de parlamentario europeo.¹⁰ El Tribunal de Justicia es la institución jurisdiccional comunitaria que contempla de una forma excesivamente estricta la legitimación de los entes subestatales para acudir ante él, en el bien entendido de que esa legitimación se concebiría como una legitimación no privilegiada, equiparable a la de los estados, sino ordinaria.¹¹

El Tratado de la Unión Europea ha regulado por primera vez un órgano que persigue dar satisfacción a las demandas de participación de los entes subestatales y que es el Comité de las Regiones. Su reciente andadura no permite hacer una valoración de su funcionalidad real. Sí se puede considerar en todo caso que su configuración es excesivamente heterogénea, con muy pocas competencias, constituido en un momento de transición en la Unión Europea y cuya vida futura no es fácil predecir, aunque se considera que no va ser un órgano que vaya a tener un brillo propio reseñable. El resto de órganos comunitarios no merecen especial atención desde la perspectiva de este análisis.

La descripción de los órganos actuales puede permitir situar a los entes subestatales en la Unión Europea. El futuro de la Unión, lo que sobre él se dice, permitiría realizar una estimación prospectiva. Si Europa se fuese a configurar con una estructura estatal, los entes subestatales podrían pretender una configuración de esos nuevos órganos estatales que fuese capaz de darles protagonismo. Esta concepción de Europa

9. Nohlen, Dieter, «Un sistema electoral europeo: la ley electoral europea y el problema de las circunscripciones» en Varios autores, *La crisis del Estado y Europa*, HAAE/IVAO, Oñati, 1988, pp. 69 y ss.

10. La regulación de las elecciones se realizó en el Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo 76/787, de 20 de septiembre de 1976. Este acta encuentra desarrollo en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, cuyos arts. 210 y 211 regulan estas cuestiones. Véase sobre este tema la STC 28/1991, de 14 de febrero y el comentario a la misma de Mangas Martín, Araceli, «La Constitución y la Ley ante el Derecho Comunitario (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional español 28/1991, de 14 de febrero, sobre la Ley orgánica del régimen electoral general y el Acta relativa a las elecciones al Parlamento Europeo)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1991, 2, pp. 587 y ss.

11. Pellisé de Urquiza, Cristina, «La participación de las entidades territoriales en la justicia comunitaria» en *Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas*, Barcelona, 1994, p. 768 y ss.

como un nuevo Estado parece difícilmente sostenible. No es muy factible, dicho con las reservas que cualquier afirmación que se realice en este campo precisa, que Europa se constituya como una estructura política estatal. Quienes así piensan realizan una lectura del devenir histórico excesivamente lineal. Europa difícilmente va a configurarse como un Estado, de la misma forma que tampoco va a encontrar su legitimidad en la existencia de un cierto *populus* europeo, como diría Furet.¹² La inexistencia de ese *populus* se pone de manifiesto en la dificultad de configuración de una opinión pública europea, lo que a su vez es debido a la inexistencia de una sociedad civil europea, de unos medios de comunicación con ese mismo carácter, de la dificultad de someter el sufragio a consideraciones poblacionales y no de reconocimiento de un estatus determinado a los estados con independencia de su población, lo que a su vez se debe a la heterogeneidad cultural, de riqueza, de población, de concepciones jurídicas de los estados miembros. La legitimidad democrática del Parlamento europeo no va a poder sustentar decisiones que puedan ir en contra de un Estado, ya que el principio mayoritario no sirve de legitimador de la política europea.

Por todas estas razones se presenta la necesidad de reconsiderar el futuro de la estructura política comunitaria, futuro que exige una reflexión no sujeta a los principios que han regido en la configuración de los estados actuales. Europa como tal está siendo fruto de un proceso de configuración democrático, no violento, a diferencia del que ha caracterizado el surgimiento de la inmensa mayoría de los estados. En consecuencia las concepciones jurídicas que sirvieron de cobertura al Estado no sirven para Europa. En este sentido la futura Europa precisa de una reflexión sobre algunos de los conceptos clásicos de la teoría del Estado y así: 1) Europa precisa de una legitimidad democrática que no tiene por qué estar necesariamente sustentada en unas elecciones por sufragio directo. La legitimidad que otorga un parlamento elegido mediante este sistema se pone en cuestión ante sus escasas competencias y ausencia de lo que se ha dado en llamar una opinión pública europea.¹³ 2) El reparto de competencias es posible que no permita realizar un listado exhaustivo y definitivo de las correspondientes a los órganos comunitarios, pues las competencias comunitarias se reconocen para la obtención de una finalidad, no como asignación de un ámbito material de actuación. 3) Europa se va a configurar como una nueva forma de dominación política,¹⁴ que no se va a corresponder con la clásica estatal, en la que van a tener una gran trascendencia las competencias que la Unión pueda tener en materia de política exterior y de defensa y en relación con la ciudadanía, sin limitarse, aunque sin despreciar su importancia, a la vertiente económica. 4) La futura Europa debería aumentar los poderes de la Comisión, fortaleciendo el papel del Tribunal de Justicia y de los mecanismos de legitimación para acceder al mismo.

12. Véanse las reflexiones de este autor y de Dahrendorf y Geremek en el trabajo editado por Caracciolo, Lucio, *La democracia en Europa*, AE, Madrid, 1992, en especial pp. 13 a 47 y 79 a 107.

13. Véase expresamente sobre esta cuestión las opiniones de Dahrendorf y Furet en Caracciolo, cit. pp. 88 y 89; Grimm, Dieter, «Mit einer Aufwertung des Europa-Parlaments ist es nicht getan. — Das Demokratiedefizit der EG hat strukturelle Ursachen» en *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 1992/93, pp. 13 y ss.; Scharpf, Fritz W., «Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus» en *Jahrbuch...* cit. pp. 165 y ss.; la Sentencia del TC alemán de 12 de octubre de 1993 viene a incidir en esta misma idea; véase el apartado CI2b, *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, 3, pp. 1003 a 1006.

14. Schmitter, Philippe, «Representation and the Future Euro-Polity» en *Jahrbuch...* cit. pp. 55 y ss.

III. El papel de los estados en la construcción europea

Los estados europeos han sufrido un duro despertar como consecuencia de la ratificación del Tratado de la Unión Europea, produciéndose pronunciamientos jurisdiccionales y políticos que han provocado un importante debate sobre la UE. Políticamente se ha reclamado en algunos estados la necesidad de participación popular, convocándose diferentes *referenda*, con las consecuencias conocidas en Dinamarca,¹⁵ y en otros con grandes problemas para no convocarlos o recibiendo la aprobación popular por muy escaso margen.¹⁶

En otros lugares la participación popular ha sido muy escasa, ratificándose el Tratado de la Unión Europea sin ningún procedimiento especialmente reseñable o sin ninguna dificultad política. En Holanda se han dado pronunciamientos en torno no al Tratado de la Unión Europea en general, sino a las consecuencias en el tema de la ciudadanía, en especial en lo relativo al Convenio de aplicación del Convenio de Schengen. En todo caso, en los principales estados de la UE ha habido pronunciamientos políticos o judiciales de importancia frente al progreso de la UE. En el Reino Unido, donde el debate político sobre Europa recibe la mayor atención, se han producido especialmente pronunciamientos políticos, de las cámaras, tanto para evitar la realización de un referéndum, como para realizar la necesaria aprobación del Tratado. Las reservas del Reino Unido al Tratado de la Unión Europea también son conocidas.¹⁷

Lo más llamativo en el proceso de ratificación ha resultado sin embargo los pronunciamientos de diversos órganos jurisdiccionales. El Consejo Constitucional francés ha señalado que la ratificación del Tratado afecta a «las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional»,¹⁸ término que tiene un carácter metaconstitucional¹⁹ y que solamente las personas de nacionalidad francesa pueden tener el derecho de sufragio activo y pasivo en los órganos deliberantes de los entes territoriales de la República, incluidos los municipales y especialmente París, siendo este sufragio expresión de la soberanía que ejerce el pueblo mediante sus representantes y por la vía de referéndum.²⁰ Consecuencia de este pronunciamiento del Consejo Constitucional francés es la reforma constitucional posterior que da cabida al precepto de la Constitución francesa regulador del ingreso en la Comunidad, aprovechándose la ocasión para

15. El referéndum celebrado en Dinamarca dio como resultado 49,70 por ciento de síes y 50,30 de noes. El segundo referéndum tuvo como resultado el siguiente: 56,70 por ciento de síes y 43,30 de noes. Sobre el referéndum danés y en general sobre el proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea véase Glistrup, Eva, «Le Traité sur l'Union européenne: la ratification du Danemark», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1974, pp. 9 y ss.

16. Este es el caso del Reino Unido, donde el resultado parlamentario de la ratificación ha sido de 339 votos a favor y 299 en contra.

17. Denza, Eileen, «La ratification du Traité de Maastricht par le Royaume-Uni», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1994, 376, pp. 172 y ss.

18. Decisión del CCF 92/308 de 9 de abril de 1992. La bibliografía francesa sobre este tema es muy amplia. Entre la más reciente puede consultarse Blumann, Claude, «La ratification par la France de Maastricht», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1994, 379, pp. 393 y ss.

19. Pérez Tremps, Pablo, «Estudio sobre el ordenamiento comunitario y el estatal: las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el Derecho Comparado», en *Boletín de Legislación Extranjera*, 1994, 147-148, p. 15, donde realiza una serie de valoraciones sobre la imprecisión de este término.

20. Decisión del CCF 92/308 de 9 de abril de 1992.

realizar una modificación de la Constitución que establece la lengua oficial de la República, reforma totalmente sintomática en este momento.

El Tribunal Constitucional Federal (TCF) alemán ha dictado una sentencia de gran importancia en esta materia, sentencia que ha puesto en su lugar el proceso de unificación europea. El TCF alemán ha realizado en su Sentencia una serie de consideraciones que lo que fundamentalmente dejan claro es que los estados son los señores de los Tratados. La corrección inicial de esta afirmación no impide comprobar que algunos de los pilares básicos del ordenamiento jurídico, como el monopolio de interpretación de las normas comunitarias por el Tribunal de Justicia, se han puesto en cuestión. El Tribunal de Karlsruhe ha señalado que «el Tribunal Constitucional alemán está examinando si los actos jurídicos de instituciones y órganos europeos respetan las fronteras de los derechos de soberanía a ellos otorgados o si, por el contrario, rompen ese marco».²¹ Las consecuencias que para las competencias reconocidas al Tribunal de Justicia tiene esta afirmación son evidentes. Para el TCF alemán en la UE no se dan los requisitos exigibles para entender que es factible que tenga lugar una legitimación democrática del poder, al no existir determinados requisitos prejurídicos como «la permanente libre confrontación de fuerzas sociales, intereses e ideas contrapuestos, en la cual pueden ir decantándose y transformándose incluso los objetivos políticos y a partir del cual la opinión pública prefigura su voluntad política». No de menos importancia es la afirmación del TCF, que repite el acuerdo de Luxemburgo, al decir que «el principio mayoritario halla su tope en los principios constitucionales y en los intereses elementales de los estados miembros». Junto a estas afirmaciones que vuelven con esa radicalidad a la afirmación del Estado, se ha dado en el proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea otro aspecto reseñable, que es la consideración del papel de los *Länder*. Dicho en otros términos: las consecuencias que en la ratificación de un Tratado como el de la Unión tiene la existencia de un Estado con una estructura descentralizada. La RFA ha realizado con este objeto una reforma de la Constitución, añadiendo un precepto dedicado a esta cuestión, que es el art. 23 de la LFB. En este precepto se establece que los principios federativos vinculan para la consecución de una Europa Unida, que los *Länder*, a través del *Bundesrat*, participarán en los asuntos relativos a la UE, que el *Bundesrat* participará en el procedimiento de formación de la voluntad de la Federación siempre que debiera tomar parte en la correspondiente medida interna o que los *Länder* tuvieran competencias en el ámbito interno. Se establece también un procedimiento de rama en consideración del parecer del *Bundesrat* (llegando a reconocer al representante de los Länder la defensa de los derechos que como miembro de la UE le corresponden a la RFA) en los casos en que se «incida básicamente en las competencias exclusivas de los *Länder*». En desarrollo de las previsiones de este precepto se dictó la Ley sobre la cooperación entre el Estado Federal y los *Länder* en asuntos de la Unión Europea.

El Tribunal Constitucional también ha tenido ocasión de pronunciarse en esta materia en la Sentencia de 1 de julio de 1992. Esta sentencia no tiene parangón con las comentadas, en el sentido de que no reclama con esa rotundidad la soberanía del Estado, quedándose en sus fundamentos jurídicos en un plano más comedido, limitándose prácticamente a señalar que existe una contradicción entre el art. 13.2 de la CE y el Tratado de la Unión Europea, art. 8B, contradicción que exige una reforma

21. Véase la traducción de la Sentencia en la *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, 3, pp. 975 y ss.

constitucional, que tuvo lugar como consecuencia de este pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Las consecuencias que los preceptos constitucionales tienen para la ratificación del Tratado de la Unión Europea, y más en general en las relaciones internacionales, no han sido tenidos en cuenta por el Tribunal Constitucional. La ausencia de nacionalismo estatal, al menos formal, cara a Europa, no se corresponde con un mismo comportamiento hacia el interior, aunque la jurisprudencia más reciente parece ir modificando esta concepción. El Tribunal Constitucional ha sido muy reacio inicialmente a reconocer la posibilidad de actuación de las comunidades autónomas en el ámbito internacional. La interpretación por el Tribunal Constitucional del concepto relaciones internacionales fue extremadamente restrictiva, teniendo el punto de inflexión en la STC 137/1989, de 20 de julio, sentencia profusamente criticada por la doctrina, cuyo mérito fundamental está en los votos particulares que le acompañan, votos que van a señalar el camino que posteriormente recorrerá el alto Tribunal.²² La evolución de la jurisprudencia constitucional no va a impedir un nuevo conflicto con motivo de la impugnación del Decreto 89/1988, de 19 de abril, del Gobierno vasco, por el que se establecía la estructura del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, donde se regulaba el «Gabinete para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», del que se hacía depender una «oficina en Bruselas». Tal como señala la Abogacía del Estado, la Comunidad Autónoma del País Vasco no es un Estado, el único miembro de las instituciones europeas es el Reino de España, por lo que las Instituciones Públicas vascas no podrán tener en ningún caso relaciones directas con aquéllas. El Tribunal Constitucional no sigue esta sorprendente interpretación,²³ reconociendo al Gobierno vasco la competencia para establecer ese Gabinete, así como para tener la «oficina de Bruselas». A pesar de reconocerse finalmente la competencia autonómica, el recurso al Tribunal Constitucional, acudiendo al art. 161.2 de la CE, provoca que se pretenda impedir la actuación autonómica²⁴ en ese ámbito y en un momento de tanta importancia política en el desarrollo de la UE.

El reconocimiento en la mayoría de los estatutos de las competencias de ejecución autonómica de las norma internacionales o comunitarias que afecten a sus competencias, hace que esta cuestión no sea objeto de tanta discusión, salvo en lo que se refiere a la necesidad de intermediar normas estatales entre las autonómicas y las europeas o el reconocimiento de una potestad normativa supletoria del Estado que provoca contradicciones importantes en la jurisprudencia constitucional.²⁵

Por otra parte el Tribunal Constitucional ha reconocido que la competencia para la ejecución de los montantes provenientes de los presupuestos comunitarios es del órgano que tiene la competencia, estableciendo unos criterios bien claros en lo que hace al reparto de competencias en materia de subvenciones entre el Estado y las

22. SSTC 153/1989, de 5 de octubre y 17/1991, de 31 de enero.

23. Los argumentos utilizados por la abogacía del Estado se relatan en los Antecedentes de la STC 165/1994, de 26 de mayo, en el apartado 3.

24. Téngase en cuenta que el Decreto impugnado es el 89/1988, dictándose la STC el 26 de mayo de 1994.

25. Véase la STC 17/1991, de 31 de enero y el comentario que a la misma se hace en Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «El principio de supletoriedad. Comentario a la STC 147/1991, de 4 de julio», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1991, 31, pp. 261 y ss.; ídem., «El ordenamiento jurídico comunitario y el principio de supletoriedad», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, 36, pp. 175 y ss.

comunidades autónomas. Claridad que no consigue sin embargo que se realice una gestión administrativa conforme con dichos criterios jurisprudenciales.²⁶

La actividad administrativa estatal en esta materia ha sido objeto de numerosas críticas. Desde 1985, antes del ingreso en la entonces Comunidad Europea, la Administración central ha venido mostrando diferentes proyectos de convenios para regular la participación de las comunidades autónomas en las políticas comunitarias. Estos convenios no pasaban de ser malos remedos de los correspondientes convenios, celebrados en la RFA entre los *Länder* y la Federación. Se hacía el amago de trasplantar una forma de gestión de las políticas comunitarias en un estado descentralizado, importando parcialmente el modelo y sin tener en cuenta que dicho modelo se articulaba en torno a una estructura político-institucional y a una cultura política muy diferentes. En todo caso, al igual a lo que sucede en relación con muchas de las iniciativas adoptadas en torno al denominado federalismo cooperativo, la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con la UE acaba de constituirse,²⁷ siendo el primer fruto de su funcionamiento la aprobación de un Acuerdo regulador de la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios.

La crítica que inicialmente se puede realizar a este Acuerdo es que plantea la relación con la UE a través de las conferencias sectoriales, conferencias que en muchos casos no tienen prácticamente funcionamiento alguno y cuya operatividad va a depender de la voluntad de su presidente, que lo será el ministro competente por razón de la materia. De su interés en que funcione la Conferencia Sectorial dependerá también el funcionamiento de los órganos de inferior nivel que dependan de ella. El Acuerdo no da una solución propia, remitiéndose a lo que se actúe en cada conferencia sectorial, lo que hace que el problema de la participación en las cuestiones comunitarias vaya a encontrar respuestas diferentes, según las conferencias sectoriales afectadas o, como también puede suceder, cuando no existe una conferencia sectorial en esa materia.²⁸

El Senado, como cámara de representación territorial, tampoco cumple las funciones que teóricamente habrían de corresponderle, tanto por su forma de composición como por sus competencias. Las reformas que al mismo se están planteando no permiten abrigar muchas esperanzas sobre su virtualidad en el marco comunitario, aunque habrá que estar al final de los trabajos de la ponencia encargada de elaborar un informe sobre la cuestión para poder realizar una valoración más documentada.

IV. Los entes subestatales y la Unión Europea

La respuesta dada por el Estado a la relación UE-Estado-comunidades autónomas, no ha impedido que las comunidades autónomas hayan adoptado iniciativas propias,

26. Ver el trabajo de Lorenzo Jiménez, José Vicente, «Comunidades autónomas y FEOGA-Garantía (Reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992, de 28 de mayo), *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, 35, pp. 327 y ss.

27. La resolución de 4 de octubre de 1993 de la Subsecretaría por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (BOE de 8 de octubre de 1993).

28. La Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales ha dictado el 10 de marzo de 1995 una Resolución que hacía público el «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» (BOE de 22 de marzo de 1995).

independientes de las del Estado, en muchas ocasiones en contra de la voluntad de este último, mal transmitidas con frecuencia a la opinión pública y que ponen claramente de manifiesto la voluntad de aquéllas de ser parte activa en el proceso político europeo. La primera forma de expresión de esta relación es la de creación, bajo una forma jurídica u otra, de oficinas de representación exterior, lo que es una práctica bastante extendida en los estados miembros de la UE que tienen una estructura política federal o autonómica. La necesidad de información y la relación con la burocracia bruselense hacen necesarias estas oficinas, a lo que se añade las deficiencias del funcionamiento de la Administración central que no ha sido capaz de establecer un sistema de información operativo, al menos hasta la actualidad.

La incidencia de las comunidades autónomas en lo que se da en llamar la participación ascendente y descendente ya se ha señalado en el apartado anterior, no existiendo ningún argumento que en la práctica haya puesto de manifiesto lo inapropiado de la estructura autonómica para la ejecución de las políticas comunitarias.²⁹ El activismo autonómico se ha manifestado por otra parte en otro tipo de actividades, en algunos casos no relacionadas directamente con la UE, como han sido el asociacionismo de los entes subestatales, las relaciones transfronterizas y los convenios entre entidades subestatales.

El asociacionismo de los entes subestatales tiene reflejo en estructuras autonómicas y locales. Las estructuras autonómicas acuden a diferentes instrumentos para la realización de estos acuerdos. El Consejo de Europa contiene en sus normas institutivas instrumentos que prevén este tipo de actividad, lo que ha permitido la constitución de la Conferencia de poderes locales y regionales (CPLRE). Esta Conferencia tiene carácter consultivo, pudiendo hacer llegar su criterio a los órganos del Consejo de Europa, en especial al Consejo de Ministros, en relación con temas de su competencia. La languidez, a pesar de su importancia, de las relaciones internacionales de los entes subestatales va a superarse y adquirir una línea evolutiva de signo contrario a partir de los años ochenta. El Convenio Marco de cooperación transfronteriza va a ser la señal de salida, aunque técnicamente no sea a su través como se articulen las relaciones inter entes subestatales. Las dificultades técnicas, así como la limitación de su campo de acción a las relaciones transfronterizas, hacen que este Convenio haya tenido una utilización limitada, buscándose otras formas de relación. La vía jurídica seguida para este último objetivo ha sido la del derecho privado. Si el derecho público no ofrece los instrumentos jurídicos necesarios para regular estas relaciones, habrá que acudir al derecho privado. Este fenómeno también se produce en el orden interno.³⁰ Entre las asociaciones que tienen una especial importancia está la «Asamblea de las Regiones de Europa» (ARE), que por su ámbito territorial y número de miembros es la asociación de mayor importancia. También existen asociaciones que actúan en ámbitos territoriales y materiales más limitados, cuyo número crece constantemente. La expresión de este fenómeno ha sido la elaboración del proyecto de convención sobre la cooperación

29. Mangas Martín, Araceli, «La ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas» en Varios autores, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, p. 198.

30. Martín Rebollo, Luis, «Las nuevas formas de Administración Autonómica y las Empresas Públicas en las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas» en Varios autores, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, IEA, Barcelona, 1993, pp. 87 y ss.

interterritorial, que, a pesar de estar dando los pasos iniciales en su elaboración, ha provocado ya unas expectativas importantes.³¹

V. A modo de reflexión final

El papel que se va a poder reconocer a los entes subestatales en la estructura política europea dependerá de factores extra- e interestatales. El factor extraestatal, al que se ha hecho referencia y que enmarcará el estatus de los entes subestatales, es la Unión Europea, bien mantenga este nombre o se adopte algún otro con posterioridad.

La Unión Europea presenta desde el inicio el problema de su configuración futura. No es posible definir lo que va a ser la UE de la misma forma que se definen las características de los estados, del Estado concebido como forma política. La estructura política de la UE es muy lábil, flexible y además lo seguirá siendo. Sus propias características como organización política así lo hacen prever. La UE va a constituir una nueva forma de dominación política, cuyos rasgos fundamentales se están estableciendo lentamente. La constante evolución del proceso europeo provoca la reacomodación de los intervinientes, en especial de los estados. Esto último no significa, porque tampoco sería posible, que Europa se realice contra el Estado. Como pone de manifiesto la simple lectura del Tratado de la Unión Europea, uno de los términos que más se repite es el de «identidad» del Estado.³² Esta identidad incluye además a todo lo que cada Estado tiene como peculiaridad, es decir, que la identidad estatal significa que se tengan en cuenta las características internas de ese Estado, así su estructura federal por ejemplo.³³ Otro principio comunitario que pone de manifiesto lo anterior es el de subsidiariedad, principio de múltiples lecturas, pero uno de cuyos contenidos obligatorios es el de respetar los ámbitos de actuación de los estados y de los entes políticos de menor ámbito territorial, en tanto en cuanto sean las estructuras más idóneas para realizarlo.

La UE puede establecer principios como los anteriores, sin que sea factible que prevea una estructura política de diversos niveles, en los que reconocer al Estado y a otros entes, repartiendo competencias de la misma forma a como lo hacen las constituciones estatales. La dificultad mayor de este intento está precisamente en la heterogeneidad de los intervinientes y de los problemas y estructuras políticas de cada uno de

31. Diego, Juan Luis, «El proyecto de Convención sobre la Cooperación Interterritorial» en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, UPV-EHU, Tecnos, Bilbao, Madrid, 1994, pp. 33 y ss. El proyecto es consecuencia de una iniciativa de la CPLRE, Conferencia que ya ha aprobado el proyecto. Los trámites siguientes exigen en un primer momento la aprobación por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, para posteriormente ser analizada por el Comité de representantes gubernamentales, para acabar por someterse a la aprobación del Consejo de Ministros. Posteriormente vendrá la firma y ratificación por los estados (p. 51).

32. Es muy ilustrativo en esta materia el trabajo de Salewski, Michael (edit.), *Nationale Identität und Europäische Einigung*, Muster-Schmidt, Gotinga y Zurich, 1991, que recoge las intervenciones de un Congreso celebrado sobre esa materia.

33. Esta cuestión también preocupaba a los candidatos a ser miembros de la Unión, así el caso suizo, véase sobre el tema Hailbronner, Kay, «Die Zukunft des Föderalismus angesichts der Europäischen Integrationsbewegung» en Weibel, Ewald R. y Feller, Markus, *Schweizerische Identität und Europäische Integration, Elemente schweizerische Identität: Hemmnisse oder Grundlagen für eine Annäherung an Europa?*, Haupt, Bern, 1992, pp. 179 y ss.

ellos. De aquí que se considerase difícil y muy improbable que la UE adoptase una postura definitoria de la forma de configuración futura de la UE desde el punto de vista de las diversas formas de articulación del poder. La UE debe tener un papel de otro tipo en esta cuestión, lo que no quiere decir que no sea importante, que consistirá en señalar principios que se deben de respetar, debiendo cada uno de los sujetos políticos intervinientes, partes de la UE, encontrar la respuesta adecuada. En este sentido es de interés que la UE reconozca diferentes unidades constituyentes, que no se limiten al Estado. De alguna forma los tratados institutivos así lo hicieron.

Los entes subestatales están teniendo en Europa una importante actividad de carácter internacional, superadora de las fronteras de los estados de los que son parte. La internacionalización de la vida social, de las relaciones económicas, sociales, culturales... trae como corolario obligado que los límites establecidos por la estructura estatal se vean superados. Los estados han tomado consciencia de este proceso como consecuencia de la modificación de sus competencias en las materias más caras a su soberanía, como son la política exterior, de defensa, la moneda y la ciudadanía. El Estado sigue sin embargo manteniendo e imponiendo límites a la actuación autonómica en el exterior, dependiendo de él que en el ámbito comunitario se le reconozca un estatus u otro a los entes subestatales. Este estatus obviamente dependerá de la concepción que de estos entes se tenga en el orden interno. El momento político actual en Europa puede ser una excelente ocasión para que el Estado vuelva sobre sus pasos, evitando el jacobinismo que le ha caracterizado hasta ahora. La oportunidad está en sus manos, pues es el principal actor y responsable del proceso. Si el Estado sabe acomodarse a esta nueva situación y otorga un papel a los entes subestatales, su propio poder puede ser más soportable para estos últimos, dándole una legitimidad de la que hasta ahora carecía.

34. Ortega, *La razón de Europa*, cit. p. 80.