

LAS COMPETENCIAS EN MATERIA INTERNACIONAL Y LA UNIÓN EUROPEA*

Pablo Pérez Tremps

Catedrático de derecho constitucional

Sumario

1. Introducción.
2. Los principios constitucionales.
3. El parámetro de la actuación autonómica en materia comunitaria es el título competencial material.
4. Los títulos externos desde la perspectiva comunitaria.
 - 4.1. Aspectos generales.
 - 4.2. Los límites genéricos de los títulos externos.
 - 4.3. Conclusión de tratados y acuerdos.
 - 4.4. La formación de la voluntad estatal: especial referencia al derecho derivado.
 - 4.5. La participación en los foros comunitarios.
5. Los títulos externos, en especial el art. 149.1.3 de la Constitución, afectan a los títulos materiales.
6. Nota bibliográfica.
7. Sentencias del Tribunal Constitucional sobre títulos competenciales externos.

1. Introducción

Desde antes, incluso, de que España pasara a formar parte de la Comunidad Europea se comenzó a debatir sobre el papel que correspondía representar a las comunidades autónomas en el nuevo esquema de reparto de poder que suponía la integración. Cuando han transcurrido diez años desde aquellos tiempos, sigue debatiéndose sobre el mismo tema tanto doctrinal como políticamente. Ahora bien, ello no significa que en ese tiempo no se haya hecho nada o que lo hecho haya resultado infructuoso; por el contrario, me atrevería a decir que el tema de la articulación entre Estado y comunidades autónomas en materia europea ha sido uno de los campos de derecho público en el que la discusión ha sido de mayor calidad y con unos resultados más palpables. Baste una prueba; a la altura de 1985, el entonces secretario de Estado para las comunidades europeas y hoy vicepresidente de la Comisión, el Sr. Marín, planteaba públicamente en el Congreso de los Diputados lo poco clara que resultaba la búsqueda de un fundamento constitucional a la intervención de las comunidades autónomas en la política comunitaria, entendida en sentido amplio, por más que ya veía la necesidad política de que esa intervención

* Conferencia pronunciada en las *Jornadas sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación del derecho comunitario*, celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra. Barcelona, enero de 1995.

existiera. Desde entonces, las distintas administraciones públicas, la clase política, la doctrina y la jurisprudencia han ido realizando un trabajo que ha producido muchos resultados. Si el tema no se encuentra cerrado no es por la inutilidad de esas aportaciones, sino por la complejidad y el dinamismo que posee la articulación entre entes territoriales, Estado y Unión Europea tanto desde la perspectiva estrictamente interna, como desde la comunitaria.

Hecha esta observación inicial, he de señalar, asimismo, que el objeto de estas páginas no es el abordar globalmente esa articulación; su finalidad es sólo la de encuadrarla constitucionalmente desde el punto de vista doctrinal y jurisprudencial.

Metodológicamente, ha de comenzarse señalando que, a la hora de abordar las relaciones entre Estado y comunidades autónomas en materia europea, tradicionalmente se han aplicado los esquemas de los títulos competenciales externos; los problemas competenciales se han enfocado, pues, desde la perspectiva de las relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la Constitución) y de los demás títulos de proyección externa: comercio y sanidad exteriores, especialmente (art. 149.1.10 y 16). Como máximo, en un principio, se apuntó por algún sector doctrinal la posibilidad de que las relaciones entre Estado y comunidades autónomas en materia europea pudieran poseer algunos rasgos particulares respecto de dichos títulos, postura que, además, iba generalmente unida a una invocación del art. 93 *in fine* de la Constitución tendente a justificar una posición «tutelar» de los poderes centrales del Estado. Resumiendo mucho, y, por tanto, simplificando, la doctrina se dividió, en un principio, en torno a dos grupos de posiciones.

Un primer sector doctrinal entendía que la simple conexión externa que existe por definición en los asuntos europeos suponía que entrara en juego el art. 149.1.3 de la Constitución. Ello implicaba una «recentralización» absoluta, por lo que, incluso en el seno de estas posiciones doctrinales, se buscaron fórmulas que hicieran posible las acciones autonómicas de dimensión europea, en especial las transferencias extraestatutarias a través de la técnica del art. 150.2 de la Constitución. Estas posiciones suscitaban, en todo caso, problemas políticos y jurídicos de difícil solución: excesiva dependencia del Estado a la hora de desarrollar por las comunidades autónomas acciones de relevancia europea, difícil encaje constitucional de las cláusulas estatutarias externas, en especial de las relativas a la ejecución de tratados internacionales, etc.

Un segundo grupo doctrinal, hay que destacar que mayoritario, defendió desde un principio que no cualquier conexión externa en las actuaciones de las comunidades autónomas debía de conducir a enmarcar esas acciones en los títulos competenciales externos; en consecuencia, las comunidades autónomas podían constitucionalmente desarrollar actividades de relevancia europea. Ahora bien, en todo caso, resultaba necesario compaginar los títulos materiales con la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales.

Las anteriores construcciones se proyectaron, básicamente, sobre la denominada fase descendente de ejecución del derecho comunitario y a penas se analizó el fundamento constitucional de una hipotética participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad estatal. Quienes lo hicieron, y también simplificando, fundamentaron esa posible participación en una proyección del principio de colaboración al ámbito de la política europea.

Estos planteamientos iniciales han sufrido una profunda evolución doctrinal, cuyos rasgos fundamentales pueden sintetizarse como sigue:

1. La primera característica de esa evolución es el abandono de las posiciones excesivamente dogmáticas y extensivas de los títulos externos y la búsqueda de soluciones más pragmáticas y flexibles.

2. La segunda característica es la resolución, en sus aspectos básicos, de los problemas constitucionales de la fase descendente de ejecución de obligaciones comunitarias, lo que no excluye, claro está, que esporádicamente pueda suscitarse algún conflicto concreto; sin embargo, esos conflictos no residen tanto en el fundamento constitucional de las actuaciones autonómicas, como en el alcance concreto de los distintos títulos competenciales en los que se enmarcan esas actuaciones.

3. Sigue abierta, en cambio, y cada vez más, la discusión sobre la fase ascendente, cuestión hoy central, en la que se han dado algunos pasos y, en especial, la conclusión en noviembre de 1994 del 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.

4. En cuarto lugar, hay que destacar una tendencia a diferenciar el fenómeno comunitario europeo del fenómeno internacional o, al menos, a destacar las particularidades que las relaciones intercomunitarias poseen respecto de las relaciones internacionales. Ello queda puesto de manifiesto, en especial, en la STC 165/1994 (*Oficina vasca en Bruselas*).

5. Como quinta característica del planteamiento del tema, hay que resaltar, también, el carácter coadyuvante que para ese planteamiento ha tenido el derecho comparado. Las experiencias desarrolladas al respecto en Alemania, con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht, en Bélgica, por ese mismo hecho unido a la última reforma federal, y en Austria, con ocasión de su integración en la Unión Europea, han influido, sin duda, en la discusión interna. Paralelamente hay que destacar un apartamiento, parece que definitivo, de las fórmulas italianas, mucho más tímidas y bastante inoperantes.

2. Los principios constitucionales

Resumiendo mucho, en la actualidad las ideas centrales que enmarcan constitucionalmente el tema son las siguientes:

a) Por un lado, puede afirmarse que los títulos externos no son el parámetro constitucional de la actuación de las comunidades autónomas en materia europea. La jurisprudencia constitucional ha delimitado negativamente el contenido del título relaciones internacionales y de los demás títulos externos. Tras alguna inseguridad inicial, y con alguna contradicción, ha excluido claramente que cualquier conexión con lo externo suponga la inclusión de una actividad en dichos títulos. A partir de la STC 125/1984 (*Hotel recomendado por su calidad*), obviamente no

relativa a temas comunitarios, se ha reiterado esa idea respecto de títulos externos específicos y de las relaciones internacionales, y tanto desde la perspectiva general (STC 153/1989 —*Películas en coproducción*— o 54/1990 —*Estupefacientes y psicotropicos*—) como de la ejecución de las obligaciones comunitarias (STC 76/1991 —*Semillas y plantas de vivero 1*—, 100/1991 —*Ley de metrología*— y 236/1991 —*Control metrológico*—, u 80/1993 —*Expedición de documentos*—). Esta no identificación entre lo externo y los títulos competenciales estatales es la piedra de toque de toda la construcción constitucional.

A partir de esa idea, ha de concluirse que el parámetro constitucional de las actuaciones autonómicas en materia europea viene formado por los distintos títulos competenciales materiales. Las relaciones internacionales tienen una dimensión política y general, frente al carácter sectorial y técnico de las actuaciones externas, tal y como se indicó en la STC 17/1991 (*caso Ley de patrimonio artístico*). En la realidad comunitaria europea, las actuaciones que se llevan a cabo tienen, básicamente, una dimensión sectorial y técnica, como consecuencia misma de la idea de integración, y así lo ha puesto de manifiesto la ya citada STC 165/1994 (*Oficina vasca en Bruselas*).

b) Lo anterior no significa que los títulos competenciales externos no puedan incidir, y que, de hecho, incidan en la realidad comunitaria. Esta incidencia, como se verá, se produce tanto limitando las actuaciones autonómicas como modulando el ejercicio de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas a través del principio de colaboración.

A la vista de lo expuesto, hay que concluir que, desde el punto de vista metodológico, ante un conflicto entre Estado y comunidades autónomas en materia comunitaria, debe buscarse como título competencial predominante el título material, viendo, posteriormente, si hay alguna incidencia de títulos externos. La realidad comunitaria, sólo globalmente, por abstracción o, eventualmente en un caso concreto, trasciende del aspecto sectorial y técnico para alcanzar una dimensión política general. Ello explica, incluso, el que, temporalmente, se hayan matizado las posiciones iniciales: lo que en el momento mismo de la integración podía tener una dimensión general y, por tanto, susceptible de encuadrarse en las relaciones internacionales, la práctica y el funcionamiento ordinario y continuado de los poderes públicos pueden haberlo convertido en una cuestión técnica y sectorial, y, en cuanto tal, encuadrable en un título competencial concreto.

c) Lo anteriormente expuesto está bastante asentado en relación con la fase descendente de ejecución de las obligaciones comunitarias, y así se ha consagrado por la jurisprudencia constitucional desde la primera Sentencia que abordó el tema: la STC 252/1988 (*Comercio de carnes*). Lo que resulta menos pacífico es que esos mismos principios puedan proyectarse a la fase ascendente, sobre la que aún no existe jurisprudencia directa.

Seguidamente, van a desarrollarse cada uno de estos puntos con el fin de contar con una visión global del actual planteamiento constitucional de la actuación autonómica en materia comunitaria.

3. El parámetro de la actuación autonómica en materia comunitaria es el título competencial material

El primer principio, como se ha visto, consiste en afirmar que el parámetro de la actuación autonómica en materia comunitaria viene conformado por el título competencial material en el que sea susceptible de encuadrar esa actuación atendiendo a su naturaleza substantiva como contenido mismo de la autonomía.

a) En la *fase descendente*, este principio está plenamente aceptado desde hace tiempo ya que otra solución, como ya se ha apuntado, suscitaba problemas políticos y técnicos difíciles de salvar. Ahora bien, lo que no resultaba tan pacífico era el fundamento constitucional de dicho principio. Para unos, la ejecución del derecho comunitario dependía de que el correspondiente estatuto de autonomía hubiera asumido competencias en materia de ejecución de tratados internacionales; para otros, en cambio, no era precisa la asunción de dicha competencia. La cuestión fue prontamente despejada por el Tribunal Constitucional; siguiendo la idea que, con carácter general, estaba ya en embrión en la STC 58/1982 (*Ley catalana de patrimonio*), la STC 252/1988 (*Comercio de carnes*) afirmó que la ejecución de tratados internacionales y, por tanto, del derecho comunitario es una obligación constitucional y que, en consecuencia, no depende de ninguna atribución estatutaria.

La segunda idea que queda clara desde la STC 252/1988 es la relativa a la imposibilidad de que el derecho comunitario modifique el reparto de competencias realizado por el bloque de la constitucionalidad. Desde dicha Sentencia, el Tribunal Constitucional ha reiterado que el derecho comunitario no forma parte del bloque de la constitucionalidad y que, en consecuencia, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión Europea corresponde al ente interno, poder central o autonómico, que posea la correspondiente competencia material. El propio derecho comunitario parte de esa premisa al configurar como uno de los elementos estructurales de sus relaciones con los derechos nacionales el principio de autonomía institucional de los estados.

Pocas observaciones cabe hacer a la anterior doctrina. No obstante, sí hay que tener presente que, sin perjuicio de la misma, la complejidad que tiene el proceso de integración hace que el mismo repercuta en el reparto interno de poder. Aunque el ordenamiento comunitario no sea susceptible de modificar las reglas internas de reparto de competencias, sí sirve, a menudo, como elemento de interpretación de dicho reparto. Ello porque, en muchos casos, el alcance de los títulos competenciales estatales y autonómicos se fija a la vista de la naturaleza de las obligaciones comunitarias, dependiendo, por ejemplo, de si éstas imponen elementos unitarios a alcanzar o no. Así se ve ya en la STC 252/1988, y, sobre todo, en las sentencias sobre ayudas comunitarias (STC 79/1992 —*Ayudas al ganado vacuno*—, 117/1992 —*Ayudas a la mantequilla*—, 29/1994 —*Primas al ganado ovino y caprino*— y 213/1994 —*Estructuras agrarias*—) donde la forma de acceso a las ayudas comunitarias lleva consigo la entrada o no en juego de competencias estatales; también, la determinación de qué aguas son superficiales (STC 208/1991 —*Aguas superficiales*—), o de qué debe entenderse por control metrológico (STC 236/1991 —*Control metrológico*—) se ha realizado acudiendo al derecho comunitario; recientemente, por poner un último ejemplo, la STC 330/1994 (*Mediación en seguros*)

privados) utiliza, incluso, aunque a mayor abundamiento, una Recomendación comunitaria para determinar la finalidad de una norma interna y, con ello, para ubicarla bajo un determinado título competencial.

b) Por lo que respecta a la *fase ascendente*, como ya se ha indicado, la cuestión resulta mucho menos clara. Hasta ahora, de manera un tanto ingenua, se ha tendido a calificar todas las actuaciones «ascendentes» bajo la rúbrica del art. 149.1.3 de la Constitución, incluyéndolas, pues, en las relaciones internacionales y, más en concreto, como parte del *ius contrahendi*. Quizá, la idea del interés supraautonómico ha estado detrás de esta consideración de la fase ascendente, que, por esa vía, quedaba en manos de los poderes centrales del Estado. Como máximo, se ha buscado un cierto fundamento a una participación de las comunidades autónomas en la determinación de la voluntad estatal en el principio de colaboración.

No obstante, el paso del tiempo ha ido modificando este fundamento, acercándolo, también, a los títulos materiales específicos de cada actuación concreta, y distanciándolo, por tanto, del concepto de «relaciones internacionales». Este cambio ha sido producto, en buena medida, de la reivindicación política de las comunidades autónomas, que veían cómo la integración no sólo significaba un vaciamiento competencial por lo que supone de cesión de poder a la Unión Europea, sino también de pérdida de la capacidad de definir sus propias políticas al recaer esta tarea en los ejecutivos estatales, partícipes principales de las tomas de decisiones en los foros comunitarios.

Los múltiples problemas políticos y técnicos que el tema plantea se afrontan desde la idea de disociar lo que es la formación de la voluntad estatal (de alcance interno) con lo que es la capacidad de obligarse internacionalmente (de dimensión externa); se ha llegado, incluso, a diferenciar doctrinalmente como funciones la legislación, la ejecución y la participación en la definición de la postura estatal, funciones todas ellas internas. Con independencia del concreto fundamento constitucional que quiera darse, lo relevante me parece que es la identificación de la participación autonómica con títulos competenciales materiales propios integrantes de la autonomía y no con una «concesión» estatal. La cuestión ha de ser desarrollada más detenidamente por otros participantes en estas *Jornadas*. No obstante, quisiera concluir este apartado, planteando algunas consideraciones sobre las contradicciones a que llevaría la búsqueda de un fundamento constitucional distinto de los títulos competenciales materiales para la participación de las comunidades autónomas en la fase ascendente de formación de la voluntad estatal.

Si no se acude a ese fundamento, y dejando al margen la posibilidad de que los tratados constitutivos supongan «autorrupciones» constitucionales (cosa excluida por la Declaración del Tribunal Constitucional sobre el Tratado de la Unión Europea —quizá de manera un tanto precipitada—), ¿cómo pueden justificarse constitucionalmente las acciones directas de las comunidades autónomas ante la Unión Europea, como las que poseen en la gestión de la política regional o como la propia participación en el Comité de las Regiones? ¿Cómo podría ampararse constitucionalmente la aún hipotética presencia de comunidades autónomas en delegaciones españolas ante los foros comunitarios? ¿Cómo justificar, incluso, la propia participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad estatal? Sólo

los títulos competenciales materiales pueden dar cobertura a estas actuaciones; otra cosa sería topar con un límite constitucional como es el título «relaciones internacionales», que no debe de olvidarse que constituye una competencia reservada plenamente y en exclusiva al Estado.

La STC 165/1994 (*Oficina vasca en Bruselas*), como se ha visto, abre el camino a considerar la naturaleza *sui generis* de la integración, distanciándola, aunque no totalmente, de las relaciones internacionales, y acercándola a los distintos títulos materiales, aunque sin identificarla plenamente con ellos.

4. Los títulos externos desde la perspectiva comunitaria

4.1. Aspectos generales

Como ya se ha apuntado, el hecho de que las actuaciones que se conectan, de una u otra manera, con el derecho comunitario deban referirse en el ámbito interno a sus correspondientes títulos materiales no significa que los títulos competenciales externos, y en particular las «relaciones internacionales», carezcan de incidencia sobre dichas actuaciones. Esta incidencia se desarrolla en un triple sentido. Por una parte, limita negativamente la actuación de las comunidades autónomas al no poder éstas entrar en lo que es el contenido típico de dichos títulos. Por otra, los títulos externos permiten al Estado desarrollar ciertas actuaciones que pueden incidir en las competencias autonómicas y que tienen como finalidad garantizar un correcto ejercicio de las competencias propias del Estado. En todo caso, hay que tener presente incluso que la realidad comunitaria europea modula el alcance mismo de los títulos externos cuando éstos se proyectan sobre aquélla. Pero, además, la incidencia de distintos títulos competenciales estatales y autonómicos obliga a que su ejercicio por todas las instancias deba modularse por determinados principios generales de articulación del Estado.

4.2. Los límites genéricos de los títulos externos

A esta cuestión ya se ha hecho referencia al señalar que no cualquier conexión con lo externo hace que una actuación deba enmarcarse en un título externo. Ahora bien, lo que es un contenido típico del título relaciones internacionales es la determinación de la política exterior. En la medida en que se trata de una competencia exclusiva y plena, ello lleva aparejado que las comunidades autónomas no puedan desarrollar una política exterior propia. Pero, además, la política europea es, sin lugar a dudas, parte de la política exterior y, por tanto, competencia del Estado; ello equivale a que deba de rechazarse la posibilidad de políticas europeas autonómicas. No obstante, el problema surge a la hora de trazar los límites de lo que debe entenderse por «política europea» ya que una interpretación extensiva nos llevaría, de nuevo, al punto de partida de la exclusión de cualquier actividad por su conexión externa. Aplicando los principios hasta ahora expuestos, parece que la política europea debe identificarse en su contenido con la determinación de grandes principios, quedando, habitualmente, la mayor parte de las actuaciones concretas dentro del marco de las políticas sectoriales.

Existen, asimismo, intentos de definir los contenidos de los títulos competenciales externos desde el punto de vista positivo. Repasando la jurisprudencia constitucional, pueden extraerse algunas ideas para determinar cuál es ese contenido.

Comenzando por el título «sanidad exterior», la reciente STC 329/1994 —*Sanidad exterior del Estado*—, siguiendo la línea abierta en anteriores STC (192/1990 —*Varroasis de las abejas*— 252/1988 —*Comercio de carnes*— y 76 y 115/1991 —*Semillas y plantas de vivero 1 y 2*—), afirma que dicho título incluye la «vigilancia, prevención y eliminación de riesgos para la salud con ocasión del tráfico internacional de personas, mercancías, animales y especies vegetales». Por lo que respecta al comercio exterior, ese mismo elemento del «control fronterizo» parece haber trazado sus límites. Ahora bien, por ese dato delimitador se explica, también, que el contenido de ambos títulos se vaya limitando en el ámbito europeo ya que las viejas fronteras estatales se ven desplazadas por las fronteras exteriores comunes, atemperándose respecto de las que no poseen esta característica las competencias estatales como consecuencia de la disolución del mercado nacional en el mercado europeo.

El título competencial relaciones internacionales del art. 149.1.3 también ha sido objeto de definición desde el punto de vista positivo, además del negativo del rechazo de su identificación con cualquier elemento externo. Especialmente a partir de la STC 153/1989 (*Películas en coproducción*), ese contenido positivo se ha identificado así: «tratados, paz y guerra, reconocimiento de estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.» Desde el punto de vista comunitario, son esos mismos elementos los que han de definir el contenido positivo de las relaciones internacionales, aunque pueden introducirse múltiples particularidades.

4.3. *Conclusión de tratados y acuerdos*

El alcance del art. 149.1.3, por lo que respecta al *treaty making power*, depende en buena medida de qué se entienda por tratados internacionales; en el ámbito comunitario, dicha calificación resulta clara respecto de los tratados constitutivos y de sus reformas, así como de los acuerdos intergubernamentales; no cabe, en cambio, incluir el derecho derivado, al que, sólo por analogía, pueden aplicarse algunas de las notas de los tratados, y respecto del cual la posición de los poderes centrales parece asentarse más en el *ius representationis* que en el *treaty making power*, como más adelante se verá. Pero los problemas no acaban ahí. A pesar de la amplísima interpretación que se dio al *treaty making power* estatal en la STC 137/1989 (*Comunicado de colaboración*), hay una creciente dificultad en aplicar esa doctrina a determinadas formas de relación interterritorial, máxime en el seno de la realidad comunitaria; un ejemplo claro lo ofrecen los acuerdos regionales transfronterizos, que resultan, incluso, fomentados por los programas comunitarios creados dentro de la política regional, aunque de momento se haya entendido que deban seguirse sometiendo al Convenio marco de Madrid, de 21 de mayo de 1980, sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales.

Ahora bien, por lejos que quiera llevarse el alcance del *treaty making power*, el monopolio estatal no excluye, sino que más bien presupone, la información a las comunidades autónomas, tal y como algunos estatutos disponen. La información recíproca no sólo es una exigencia general del Estado de las autonomías de cara al

correcto ejercicio de las competencias que corresponde a las comunidades autónomas y que se ven afectadas por los tratados internacionales; además, es un requisito básico para el correcto ejercicio del *treaty making power* estatal que deberá contar con todos los datos técnicos y políticos provenientes de las comunidades autónomas cuando dicho ejercicio afecte, directa o indirectamente, a competencias e intereses de éstas, lo que en el ámbito comunitario europeo es lo más normal.

4.4. *La formación de la voluntad estatal: especial referencia al derecho derivado*

El problema debe plantearse de manera distinta cuando nos situamos frente al tema de la formación de la voluntad estatal en la definición del derecho derivado. Como ya se ha indicado, nos encontramos en este caso fuera del *treaty making power*, por lo que no son los principios constitucionales de éste los que han de aplicarse, al menos a título principal. Hasta ahora ha sido generalizada, como también se ha apuntado, la posición consistente en entender que esa función correspondía en exclusiva al Estado; ello se ha debido, posiblemente, a una traslación automática del monopolio de conclusión de los tratados a la tarea de formación de la voluntad estatal y a una extensión del monopolio del *ius representationis* a las tareas previas a lo que es la estricta manifestación de la voluntad. Sin embargo, desde hace algún tiempo, la cuestión ha sido objeto de revisión y se han abierto vías para su replanteamiento. El primer paso ha sido diferenciar entre esas dos fases: la estrictamente interna de formación de la voluntad estatal, y la posterior de manifestación de esa voluntad.

Centrándose en la tarea estricta de formación de la voluntad estatal, se han abierto cauces a la participación autonómica, el más reciente de los cuales es 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, de 30 de noviembre de 1994, acuerdo que será objeto de análisis en otra intervención. Conviene destacar a este respecto que el fundamento constitucional de la intervención de las comunidades autónomas en la definición de la voluntad estatal, como ya se ha señalado, va desplazándose desde el principio de colaboración hacia la existencia de una auténtica facultad constitucional de participación inserta en los distintos títulos competenciales materiales, como pueden estarlo la facultad legislativa o la de ejecución.

4.5. *La participación en los foros comunitarios*

De forma similar a lo sucedido respecto de la formación de la manifestación estatal, también ha existido una clara evolución doctrinal y práctica en la interpretación del título «relaciones internacionales» respecto de la actuaciones autonómicas en los foros comunitarios. Una rígida comprensión del *ius representationis* y del *ius legationis* a penas permitía la existencia de contactos informales entre autoridades autonómicas y europeas, de relaciones «visadas» por los poderes centrales y de oficinas de contacto con fórmulas jurídicas sometidas, en buena medida, al derecho privado. Sin embargo, el asentamiento de la participación española en la Unión

Europea y los propios cambios habidos en ésta y en otros países miembros con estructura descentralizada han matizado mucho esa interpretación. Por una parte, el propio Tratado de la Unión Europea, como es bien sabido, ha abierto vías de participación de los entes territoriales. El Comité de las Regiones es el instrumento institucional básico; pero, además, la reforma del art. 146 del TCE ha tenido por objeto el permitir que se confiara la representación estatal a una autoridad con rango ministerial cualquiera que sea su ámbito territorial interno de actuación. Desde el punto de vista español, esta cuestión aún no ha sido objeto de articulación, quedando expresamente excluida del Acuerdo ya citado de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas a la espera de su estudio y posterior desarrollo, tal y como ya previó el Acuerdo del Pleno del Senado de 18 de septiembre de 1994.

La cuestión que sí ha sido objeto de clarificación ha sido la relativa a las denominadas oficinas de enlace. Como ya se ha visto, la STC 165/1994 (*Oficina vasca en Bruselas*) ha resuelto un conflicto de competencias en el que se discutía la posibilidad de que las comunidades autónomas, en cuanto tales, tuvieran oficinas oficiales de representación en Bruselas. El Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación flexible del título «relaciones internacionales» al entender que, en el ámbito comunitario, la existencia de esas oficinas, sea cual sea su naturaleza jurídica, no vulneran el monopolio del *ius legationis* que constitucionalmente corresponde al Estado. Para ello, como también se ha adelantado, se acude a la naturaleza *sui generis* de la realidad comunitaria europea, a la que no pueden aplicarse, sin más, los principios de las relaciones internacionales, y al interés directo, objetivo y constitucionalmente relevante que tienen las comunidades autónomas en la actuación de la Unión Europea en la medida en que dicha actuación afecta a sus competencias y a su autonomía. En todo caso, la actuación de esas oficinas está limitada por los títulos competenciales estatales.

5. Los títulos externos, en especial el artículo 149.1.3 de la Constitución, afectan a los títulos materiales

El que las actuaciones autonómicas en materia europea posean su fundamento en sus correspondientes títulos competenciales materiales y el que se haya relativizado el contenido de los títulos externos en este campo no significa que estos últimos títulos y, en particular, el de las relaciones internacionales no sigan teniendo incidencia en la actuación de las comunidades autónomas. Dicha incidencia deriva, sobre todo, de la existencia de un elemento unitario en la política europea, integrante de la política exterior, cuya definición y defensa parece que debe garantizarse. Ello supone, por un lado, como ya se ha visto, la exclusión de «políticas europeas» propias por parte de las comunidades autónomas. Por otro lado, implica que deben existir resortes suficientes que permitan a los titulares estatales de la política exterior llevar a cabo su definición y defensa. Resulta muy difícil determinar *a priori* el alcance exacto de qué debe entenderse por política exterior, y por tanto, por política europea en cuanto parte integrante de aquélla; posiblemente sea por ese margen de imprecisión que la coyuntura de la realidad internacional impo-

ne por lo que la propia jurisprudencia constitucional no ha cerrado su definición positiva de las relaciones internacionales dejando ese significativo «*etc.*» al final de su definición.

A continuación van a señalarse algunas manifestaciones de la incidencia del título relaciones internacionales en las actuaciones de las comunidades autónomas y en las relaciones entre éstas y el Estado.

a) *Voluntad estatal.* Comenzando por la definición y la manifestación de la voluntad estatal ante los foros comunitarios, la mayor parte de los ordenamientos descentralizados hacen que, en determinadas circunstancias, el poder central pueda imponer su criterio en contra de la voluntad de los entes territoriales aún cuando éstos cuenten con cauces para participar en dichas tareas. Se trata, en todo caso, de una facultad excepcional que debe justificarse y someterse a los oportunos controles políticos; pero, con ella, se permite garantizar, en situaciones extremas, la coherencia de la política exterior.

b) *Representación.* A esa misma lógica de mantener la coherencia y la unidad de la política exterior responde el que, como regla general, incluso cuando las autoridades regionales participan en las delegaciones estatales, los poderes centrales cuenten con potestades particulares como el mantenimiento de la cabeza de la representación, la facultad de asumirla en cualquier momento, etc. Nada existe aún en España a este respecto puesto que, como se ha visto, no hay instrumentos de participación de las comunidades autónomas ni en el Consejo, ni en comités, ni en grupos de trabajo.

c) *Cooperación.* Las competencias externas estatales son en buena medida las que justifican la posibilidad de establecimiento de foros de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas en materia europea. Esta cuestión suscita muchos problemas jurídicos y técnicos. Así, por poner sólo algunos ejemplos, los posibles métodos de coordinación y de cooperación son muchos; una buena muestra lo da el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las comunidades europeas de 30 de noviembre de 1994, que establece distintos procedimientos según estén presentes intereses y competencias ostentadas con un título u otro: exclusividad, compartición, etc.

En este mismo terreno se suscita la duda de si los instrumentos de coordinación y cooperación deben ser necesariamente multilaterales. Al tema se referirá otra intervención, motivo por el cual sólo queda apuntado, señalándose, en todo caso, que la existencia de instrumentos multilaterales no parece que deba excluir la posibilidad de contactos bilaterales, formalizados o no.

Otra de las cuestiones que suscita el establecimiento de las técnicas de articulación entre el Estado y las comunidades autónomas en materia comunitaria europea es la del instrumento formal que debe seguir dicho establecimiento. Constitucionalmente nada se impone al respecto. Lo que se ha dado en llamar el *síndrome LOAPA* ha hecho, en todo caso, que se restrinjan al máximo las fórmulas de origen legislativo, buscando la técnica del Convenio. Dicha técnica, al margen de *síndromes*, es mucho más flexible que la legislativa, y, por tanto, más adecuada para una materia que, como la política comunitaria europea, resulta extraordinariamente compleja y cambiante.

d) *Control*. Otro de los terrenos donde se proyecta el título relaciones internacionales sobre las actuaciones autonómicas relacionadas con la integración europea es el del control de dichas actuaciones por los poderes centrales. Buena parte de la jurisprudencia constitucional recaída hasta ahora en la materia tiene uno de sus pilares básicos en dotarlos de los instrumentos suficientes para garantizar la responsabilidad internacional española, responsabilidad que claramente se incardina en el art. 149.1.3 de la Constitución. La propia norma fundamental deja puesto de manifiesto el tema de la responsabilidad contraída como consecuencia de la integración supranacional al referirse en el art. 93 *in fine* a la garantía de la ejecución como tarea del Gobierno y de las Cortes Generales. Sobre la necesidad de garantizar la responsabilidad internacional del Estado se han construido en gran medida de las doctrinas restrictivas de las competencias autonómicas. En la actualidad, existe un acuerdo amplio en el sentido de que esa garantía no justifica la modificación del reparto competencial ni el establecimiento de controles especiales sobre los entes territoriales. El control de éstos debe desarrollarse por los sistemas ordinarios. Ahora bien, lo que también parece claro es que el art. 149.1.3 sí puede justificar el establecimiento de fórmulas adicionales de articulación entre poderes centrales y autonómicos. Entre esas fórmulas puede destacarse la fijación de obligaciones de información, el establecimiento de técnicas de vigilancia, entendida ésta en sentido estricto, y la posibilidad excepcional de actuaciones supletorias del Estado ante incumplimientos de las comunidades autónomas. Significativa a este respecto es la doctrina sentada en la STC 79/1992 (*Ayudas al ganado vacuno*) en el sentido de entender que la existencia de compromisos comunitarios justifica la actuación normativa del Estado a título supletorio, *ex art.* 149.3 de la Constitución, en previsión de incumplimientos.

6. Nota bibliográfica

La bibliografía sobre la incidencia de la integración europea en el Estado de las autonomías es amplísima, por lo que aquí se ofrece una simple muestra, que, en todo caso, no puede dejar de valorarse teniendo presente la profunda evolución del tema durante los años transcurridos desde el ingreso de España en las comunidades.

Por lo que respecta al derecho comparado, puede encontrarse una información bastante actualizada en la obra dirigida por M. Pérez González, *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y comunidades autónomas*, 2 vol., Vitoria-Gasteiz (1994).

En relación con España, y comenzando por la exposición de los títulos externos en general, pueden consultarse los siguientes trabajos: C. Fernández de Muniaín, *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Relaciones internacionales*, Madrid (1992); G. Jaúregui, *Las comunidades autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati (1986); P. Pérez Tremps, «Comunidades autónomas y actividad exterior», *Autonomías*, 13 (1991); T. Solís Gragera, «El poder exterior y las comunidades autónomas», *Documentación Administrativa*, 205 (1985); varios autores, *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*, Barcelona (1990).

Sobre el tema concreto de la posición de las comunidades autónomas respecto de la integración europea, y limitándose a las exposiciones generales, pueden verse los siguientes trabajos: J. Baño León, *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia (1987); I. Lasagabaster, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati (1986); C. Díaz i Pardo, *La conflictivitat competencial. L'aplicació del dret comunitari a Espanya*, Barcelona (1993); A. Pérez Calvo, *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid (1993); P. Pérez Tremps, *Comunidades autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid (1987); J. E. Soriano, *Comunidades autónomas y Comunidad Europea*, Madrid (1990); varios autores, *Comunidades autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid (1991).

Un análisis de los cambios más recientes, tanto desde la perspectiva española como comparada, puede verse en los trabajos de E. Roig Molés, E. Albertí y P. Pérez Tremps incluidos bajo el título común «La participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado en materias de la Unión Europea», en E. Aja (dir.), *Informe comunidades autónomas 1994*, vol. I, p. 577 y ss., Barcelona (1995).

7. Sentencias del Tribunal Constitucional sobre títulos competenciales externos

- STC 1/1982, caso *Cajas de Ahorros*.
- STC 26/1982, caso *Concesión de emisoras de FM en Cataluña*.
- STC 35/1982, caso *Consejo Vasco de Relaciones Laborales*.
- STC 44/1982, caso *Concesión de emisoras de FM en el País Vasco*.
- STC 58/1982, caso *Ley catalana de patrimonio*.
- STC 125/1984, caso *Hotel recomendado por su calidad*.
- STC 154/1985, caso *Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia*.
- STC 1/1986, caso *Actividades y representaciones deportivas internacionales*.
- STC 252/1988, caso *Comercio de carnes*.
- STC 137/1989, caso *Comunicado de colaboración*.
- STC 153/1989, caso *Películas en coproducción*.
- STC 54/1990, caso *Estupefacientes y psicotropos*.
- STC 192/1990, caso *Varroasis de las abejas*.
- STC 17/1991, caso *Ley de patrimonio artístico*.
- STC 28/1991, caso *Elecciones al Parlamento Europeo*.
- STC 76/1991, caso *Semillas y plantas de vivero 1*.
- STC 100/1991, caso *Ley de metrología*.
- STC 115/1991, caso *Semillas y plantas de vivero 2*.
- STC 208/1991, caso *Aguas superficiales*.
- STC 236/1991, caso *Control metroológico*.
- STC 79/1992, caso *Ayudas al ganado vacuno*.
- STC 90/1992, caso *Investigación científica y técnica*.
- STC 117/1992, caso *Ayudas a la mantequilla*.
- STC 172/1992, caso *Ley de residuos industriales*.
- STC 80/1993, caso *Expedición de documentos*.
- STC 141/1993, caso *Reglamento de contratos del Estado*.

- STC 168/1993, caso *Ley de ordenación de las comunicaciones*.
STC 225/1993, caso *Ley valenciana de ordenación del comercio y superficies comerciales*.
STC 14/1994, caso *Homologación de vehículos*.
STC 29/1994, caso *Primas al ganado ovino y caprino*.
STC 165/1994, caso *Oficina Vasca en Bruselas*.
STC 191/1994, caso *Depósitos aduaneros*.
STC 213/1994, caso *Estructuras agrarias*.
STC 313/1994, caso *Aparatos de gas*.
STC 329/1994, caso *Sanidad exterior del Estado*.
STC 330/1994, caso *Mediación en seguros privados*.