

LA REFORMA DE L'ESTATUT EN EL MARC CONSTITUCIONAL

(La Acción Exterior de las
Comunidades Autónomas)

Ponente: Isabel Benzo

-DOCUMENT DE TREBALL-

Faes dona a conèixer les opinions expressades en els documents de treball, amb independència que les comparteixi o no

PROPUESTAS DE REFORMA ESTATUTARIA EN CATALUÑA. ANÁLISIS DE UN ASPECTO CONCRETO: LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

La actividad exterior de las Comunidades Autónomas: el marco jurídico-constitucional.

La posible actuación de las Comunidades Autónomas en el ámbito propio de la política exterior y las relaciones internacionales parecía definitivamente cerrada en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. La primera en cuanto atribuía en exclusiva al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) y encomendaba expresamente al Gobierno la dirección de la política exterior (art. 97 CE); los segundos en cuanto no contenían mención alguna a la posible actuación autonómica en el ámbito internacional, y sí la afirmación expresa de que las competencias autonómicas se entienden referidas al territorio de la Comunidad (art. 25.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Siendo el único atisbo de participación en el ámbito internacional, uno de carácter puramente interno: la “adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales” en lo que afecten a las competencias autonómicas (art. 27. 3 del Estatuto catalán).

Pero el desarrollo autonómico posterior y singularmente la jurisprudencia constitucional vino a matizar esa primigenia exclusión de actividad internacional propia de las Comunidades Autónomas. La cuestión se plantea de forma directa como consecuencia de la apertura por el País Vasco de una Oficina autonómica en Bruselas para la defensa de los intereses vascos ante las instituciones comunitarias europeas. El conflicto de competencias planteado por el Estado dió lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 en la que,

por primera vez se aborda de forma directa el tema de la actuación de las Comunidades Autónomas en el exterior.

Y -sinceramente, no sin cierta sorpresa, frente a los que suponíamos una rotunda negativa a la posibilidad de ampliación hacia el exterior de la actuación autonómica- el Tribunal avala la constitucionalidad de estas Oficinas y reconoce, si bien con importantes limitaciones, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan proyectar su actuación fuera de las fronteras españolas.

La primera de las afirmaciones es clara: *“no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”*.

Pero a partir de esta afirmación inicial, el Tribunal construye su argumentación en torno a un eje: la acción de las Comunidades Autónomas en el exterior ha de entenderse como una mera proyección externa de las competencias previamente atribuidas por la Constitución y lo Estatutos, pero en ningún caso puede afectar a las relaciones internacionales o a la política exterior, ambas reservadas al Estado. Es decir, una cosa es la realización de una actividad con proyección exterior y otra muy distinta lo que forma parte del ámbito propio de las relaciones internacionales.

El paso siguiente ha sido pues el de fijar con claridad qué se entiende por relaciones internacionales y en consecuencia está excluido del campo de acción exterior de las Comunidades Autónomas. También aquí el Tribunal ha sido clarificador:

- La competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales supone que únicamente el Estado puede mantener

relaciones con otros Estados independientes y soberanos y con organizaciones internacionales que tengan la condición de sujetos de Derecho internacional.

- Corresponde en exclusiva al Estado el ejercicio del *ius contrahendi*, esto es la capacidad para contraer obligaciones frente a otros Estados o que afecten a la responsabilidad internacional del Reino de España.
- De acuerdo con lo anterior, pertenece en exclusiva al Estado el ejercicio del *treaty making power*, la facultad de concertar Tratados y otros instrumentos del Derecho internacional, que comprometan la responsabilidad internacional del Estado.
- También se reserva al Estado la representación internacional y el uso del “*ius legationis*”, lo que excluye que las Comunidades Autónomas puedan establecer órganos permanentes de representación ante otros Estados y sujetos dotados de un estatuto internacional. Ello llevó a la jurisprudencia a reconocer a las llamadas Oficinas vascas en Bruselas el status de simples Oficinas privadas o de defensa de intereses , sin reconocimiento institucional.
- En definitiva y en palabras del propio Tribunal, la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior “*debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales*” (STc 165/1994, FJ 6).

Además de lo dicho, hay otro aspecto que también corresponde al Estado. Es el de valorar, en términos puramente políticos, la oportunidad de la actividad autonómica y su adecuación al conjunto de la política exterior que España mantenga con un Estado o respecto de una cuestión determinada. Ello implica que la legítima actividad exterior autonómica no puede suponer nunca una alteración, quiebra o perturbación de la política exterior española, cuya dirección compete en exclusiva al Gobierno de la Nación.

Así lo reconoce también el Tribunal Constitucional, exigiendo “...evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior...” pues “sin ninguna duda, según se ha dicho, la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas, de forma que no condicionen o perjudique la dirección de la política exterior”.

En otras palabras, la actividad exterior de las Comunidades Autónomas no tiene un carácter político, es una mera proyección exterior de sus concretas competencias, debe ejercerse en un marco de lealtad institucional, lo que implica respetar el principio de unidad de acción del Estado en el exterior y, por tanto, debe comunicarse previamente a las instituciones responsables de la política exterior española y ajustarse a las indicaciones o criterios de coordinación que éstas puedan emitir, con el fin de evitar cualquier contradicción, perjuicio o interferencia en la posición internacional del Estado. Premisa ésta última que se ha incumplido sistemáticamente, actuando las Comunidades Autónomas “por libre” y sin ninguna conexión o coordinación con las autoridades estatales.

Las principales manifestaciones de la actuación exterior de las Comunidades Autónomas.

Prácticamente desde los inicios del proceso autonómico, pero con mayor intensidad en los últimos años, las Comunidades Autónomas han venido desplegando una amplia actividad exterior, que ha sido especialmente notable en el caso de Comunidades gobernadas por partidos nacionalistas y que se manifiesta de formas diversas

Los viajes al extranjero de las autoridades autonómicas y especialmente de los Presidentes autonómicos.

Las Comunidades más activas en este campo han sido Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, las menos activas las Comunidades uniprovinciales. Con este tipo de viajes institucionales se cumplen habitualmente varios objetivos: la afirmación de la Comunidad Autónoma en el plano internacional como entidad territorial diferenciada dentro del conjunto nacional; el refuerzo de la imagen política de su Presidente (a menudo también para consumo interno); misiones económicas dirigidas a favorecer las inversiones extranjeras; celebración de encuentros con otras autoridades regionales para crear vínculos de colaboración o el estrechamiento de las importantes relaciones con las comunidades de emigrantes de la respectiva Comunidad Autónoma.

Aunque la práctica ha ido reduciendo, que no eliminando, los incidentes de carácter político o diplomático que en ocasiones producen estas visitas, y aunque no se plantea la posibilidad de negar a las Comunidades Autónomas este tipo de visitas, lo cierto es que sí existen un conjunto de disfuncionalidades, perfectamente evitables y que pasan primero, por clarificar la propia identidad, evitando el a menudo

deliberado confucionismo de identidades que lleva al país anfitrión a no entender quién o qué posición interna ocupa un visitante que intenta vestirse de país o nación; segundo, una adecuada coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Servicio Exterior del Estado que permita la armonización de los objetivos autonómicos con el conjunto de la política exterior española, la conjunción de los mensajes que se emitan, la adecuada cobertura diplomática a las autoridades autonómicas y la eliminación de actitudes infantiles que llevan a utilizar con carácter excluyente los símbolos autonómicos, prescindiendo de los que corresponden a la imagen de España.

La anunciada intención del Presidente R. Zapatero de permitir a las autoridades autonómicas acompañarle en determinados viajes oficiales en que puedan tratarse cuestiones de su interés, está muy probablemente condenada al fracaso, pues es muy difícil que algunas sino la mayoría de las Comunidades acepten integrarse como un miembro más de la delegación gubernamental, sin una identidad y protagonismo diferenciado; debería preguntárselo a sus socios catalanes.

La apertura en el extranjero de Oficinas de intereses dependientes, directa o indirectamente de la Administración autonómica.

Como decíamos antes, las primeras oficinas se abrieron en Bruselas, y hoy constituyen una práctica consolidada tras ser avalada por el Tribunal Constitucional la Oficina abierta por el País Vasco en 1988. Partiendo de la premisa de que la representación de España ante las instituciones comunitarias corresponde únicamente al Estado, estas Oficinas hoy no resultan controvertidas en la medida en que bajo fórmulas distintas, a menudo las de una fundación, se limitan a cumplir funciones clásicas de “lobby” o a recabar información sobre los proyectos europeos de interés para su Comunidad. Su consolidación

actual hace que tengan hoy una relación muy directa, informativa y de coordinación con la propia representación española en la REPER.

Cataluña especialmente ha ido abriendo otro tipo de Oficinas en países como Marruecos, México o Polonia con funciones de representación y defensa de intereses económicos y comerciales, promoción turística, captación de inversiones, etc. Estas oficinas se han venido admitiendo en la práctica pues, si bien se ha actuado al margen de las instancias estatales y, por tanto sin el reconocimiento ni cobertura del Servicio Exterior del Estado, lo cierto es que no desempeñan funciones ni ostentan una representación oficial, actuando con carácter semi-privado como instrumento de canalización de los intereses económicos regionales.

El intento de Cataluña de regulación institucional de estas Oficinas mediante el Decreto 156/2003, motivó el planteamiento de un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno del Partido Popular contra los preceptos que pretendían atribuir a estas sedes una suerte de “ius legationis” o de reconocimiento de su carácter de representación oficial de la Generalidad en el respectivo país. El Gobierno del PSOE desistió de este conflicto en el primer Consejo de Ministros celebrado tras el verano, si bien previa reforma del Decreto por la Generalidad, haciendo desaparece ese carácter de sede pseudo-oficial.

La suscripción de instrumentos de colaboración -Convenios, Acuerdos, Protocolos, Declaraciones de Intenciones- con instituciones o autoridades extranjeras.

Es sin duda el instrumento de la acción exterior autonómica que más confusión y problemas genera: la delgada línea que a menudo separa el concepto de Tratado Internacional en sentido propio y de estos otros acuerdos, convenios y protocolos y por lo tanto, de la exclusión

autonómica del *treaty making power*; la indefinición en la que se mueven (¿pueden firmarse con representantes de otros gobiernos, solo con otras autoridades regionales, o con organismos e instituciones no gubernamentales?); la asunción efectiva de compromisos concretos; su utilización en ámbitos que exceden de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma y su suscripción sin conocimiento alguno de las autoridades estatales, son algunos de los graves problemas que con esta práctica se plantean.

A título de ejemplo, cabría recordar que en el año 2003, el Gobierno vasco firmó un Acuerdo de Pesca con el Gobierno de Mauritania que permitía a los pescadores vascos fanear en esas aguas. Solo el hecho de que con ello se infringían claramente los acuerdos internacionales suscritos por la Unión Europea con este país, permitió al Gobierno español tener conocimiento –por supuesto, a través de las autoridades europeas- de la existencia de este Acuerdo, que además de infringir el derecho comunitario europeo, era claramente inconstitucional dada la exclusiva competencia estatal sobre la pesca en aguas exteriores, y absolutamente insolidario con el resto de los pescadores españoles. Y sólo gracias a la presión conjunta de las autoridades europeas y españolas sobre las de Mauritania, se consiguió su anulación por este país. Su impugnación ante el Tribunal Constitucional exigirá esperar los más de siete años que tarda este órgano constitucional en pronunciarse definitivamente sobre su constitucionalidad.

Otro tipo de actividades exteriores desarrolladas por las Comunidades Autónomas. La cooperación al desarrollo. La pertenencia y participación en organizaciones o asociaciones comunes interregionales. La asistencia a seminarios y encuentros. Actividades relacionadas con la emigración.

La cooperación al desarrollo se encuentra muy extendida en todas las Comunidades Autónomas, muchas de las cuales ya la han regulado a través de la correspondiente Ley autonómica. Es una actividad que no

plantea especiales dificultades, salvo las ya mencionadas de falta de conocimiento y coordinación con la cooperación realizada a nivel estatal a través del Plan Anual de Cooperación Internacional, lo que trae como secuela la dispersión y pérdida de efectividad de los recursos que se destinan a estos fines

La integración en organizaciones interregionales y la asistencia a seminarios y encuentros es un medio utilizado en muchas ocasiones por algunas Comunidades Autónomas para plantear posturas o iniciativas abiertamente contrarias a las posiciones del Gobierno español sobre lo que deber ser el propio marco de acción exterior de las entidades territoriales, fomentando planteamientos nacionalistas y abiertamente inconstitucionales que defienden el reconocimiento de un papel institucional propio de las regiones en el marco internacional, cuando no el reconocimiento de su personalidad jurídica propia para actuar como sujetos de derecho internacional.

Por último, la importancia creciente del fenómeno inmigratorio ha ocasionado un también creciente interés de algunas Comunidades –y singularmente de Cataluña- de intervenir en este proceso. Un ejemplo reciente es la firma de un Convenio entre el Gobierno vasco y el Colegio de Abogados, con el objeto de abrir una red de oficinas de información y asistencia al inmigrante en las que, con las correspondientes ayudas otorgadas por la Comunidad Autónoma, se presta una función de asesoramiento jurídico e intermediación en la tramitación de los correspondientes permisos de residencia y trabajo.

Otro ejemplo ha sido la apertura por Cataluña de una Oficina en Polonia autodenominada de “Información y selección laboral en origen” que pretende intervenir en la selección de personal en origen para las empresas, la prestación de formación profesional y de cursos de lengua y cultura catalanas, así como de tramitación de permisos para los inmigrantes que vayan a dirigirse a esta Comunidad.

No puede soslayarse que la trascendencia del fenómeno migratorio exige la implicación de todas las autoridades; que la colaboración autonómica puede ayudar en esta tarea; que corresponde a las autoridades autonómicas la prestación de asistencia social, educativa y sanitaria a los inmigrantes que residen en sus territorios y que sus competencias en materia de intermediación en el mercado laboral también recaen sobre los extranjeros. Todo eso es cierto, pero también lo es que la política migratoria es una competencia exclusiva del Estado y que la superposición de 17 políticas diferentes solo puede acrecentar el caos ya existente. Las Comunidades tienen que participar y colaborar en el diseño y la puesta en práctica de la política de inmigración, pero no pueden pretender hacer su propia selección en el país de origen, fijar sus cupos y, en definitiva, condicionar la actuación exterior del Estado en esta materia.

La propuesta catalana en materia de “Acción Exterior de la Generalidad”

La primera duda que puede suscitar la lectura del documento y que entiendo debemos plantearnos es la conveniencia de llevar a un texto el reconocimiento expreso de la capacidad de acción exterior de la Comunidades Autónomas o dejar esta materia en su actual indefinición. Adelanto mi postura favorable a la primera de estas alternativas.

La existencia de una jurisprudencia constitucional ya consolidada que reconoce esta actuación; la conveniencia de encauzar, precisar y a su vez limitar el alcance y las características de esta actividad; el incremento paulatino de las actuaciones exteriores; la descoordinación en que se mueven y la ignorancia de las mismas por las instancias estatales, son argumentos suficientes para plantearse la necesidad de fijar un marco jurídico adecuado a esta vía de hecho en la que hoy se está actuando.

Una segunda cuestión, es si ese marco jurídico y el reconocimiento de la acción exterior de las Comunidades Autónomas precisan necesariamente de una reforma estatutaria. Entiendo que sí. La inexistencia de cualquier referencia a este asunto en los Estatutos de Autonomía y el principio general de que las competencias autonómicas son competencias de “atribución”, es decir, sólo tienen aquellas facultades que expresamente les han sido reconocidas estatutariamente dentro del marco constitucional, debe mantenerse ahora y en el futuro, para evitar las llamadas “relecturas o interpretaciones expansivas” que pudieran hacerse del artículo 149 la Constitución, sin un reflejo estatutario expreso.

Más problemas plantea el hecho de acudir a un procedimiento de reconocimiento singularizado a una Comunidad en la vía de reforma de su Estatuto de Autonomía. La previsible generalización de esta reivindicación por la vía del mimetismo y el riesgo de previsiones estatutarias diferentes en cada territorio, pueden avalar la necesidad de fijación previa de un modelo uniforme de actuación exterior de las Comunidades Autónomas, determinado por el Estado.

El origen estatal del marco jurídico que se vaya a generalizar tiene ventajas indudables. Permite diseñar un status uniforme para el conjunto del territorio; resulta más fácil el diseño de los límites y procedimientos a los que deberá ajustarse la actuación autonómica, dado que el “lenguaje estatutario” es más de afirmación de las competencias propias que de determinación de las limitaciones y condicionantes a que se someten; permite una regulación más extensa y pormenorizada de los distintos supuestos que los escasos preceptos de definiciones competenciales que recogen los Estatutos. Sin olvidar por supuesto las obvias ventajas de que la materia se pilote desde las instancias estatales, aún en el marco de un consenso con las entidades territoriales.

Es evidente que se trata de una opción, llamémosle complicada, que contaría desde su inicio con el rechazo de un cierto número de Comunidades Autónomas, opuestas a todo intento de uniformidad y al protagonismo estatal frente a la política propia; contaría también con la incapacidad demostrada del actual gobierno para hacer una política territorial coherente, aunque sea en una materia que tan claramente tiene carácter nacional como es la voz de España en el exterior. A pesar de todo, debería examinarse la posibilidad de tramitación de una Ley sobre la acción exterior del Estado y de las Comunidades Autónomas, que podría constituir el marco común para encauzar las reformas estatutarias y que incluso podría revestir la forma de una Ley de armonización (art. 150.3 CE) o de una Ley de transferencia o delegación de competencias (art. 150.2 CE).

Sin descartar esa opción, y entrando en el examen del texto elaborado por el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña, la primera impresión que del mismo se extrae es que se trata de una propuesta en términos generales reflexiva y bien elaborada, que recoge la doctrina constitucional y la necesaria distinción entre la acción exterior autonómica y las relaciones internacionales en manos del Estado. No cabe pues un rechazo frontal ni una oposición generalizada, debiendo analizarse sus previsiones concretas. En este análisis, deben destacarse los siguientes aspectos:

- La conveniencia de una mayor precisión a la hora de fijar los límites en que se enmarca la acción exterior de la Generalidad, incluyendo una previsión expresa en la que se recuerde que la dirección de la política exterior corresponde en exclusiva al Gobierno de la Nación (art. 97 CE) y, por tanto, las facultades autonómicas tienen un carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias propias, sin que en ningún caso pueda concretarse en una acción política o representativa.

- Se afirma explícitamente en el texto (apartado 3 de la Memoria Explicativa) que la capacidad de acción exterior no se encuentra limitada por las competencias atribuidas a la Generalidad. Debe rechazarse esta afirmación que es claramente inconstitucional.
- Muy dudosa resulta la atribución a la Generalidad de una facultad de coordinación de las acciones exteriores de las entidades locales así como de entidades y organismos públicos de Cataluña (se entiende que estos últimos son entidades y organismos no dependientes de la propia Administración autonómica). La posibilidad de una proyección exterior de las competencias autonómicas no lleva consigo el ejercicio de facultad alguna para incidir en la actividad que, sobre este mismo ámbito, puedan desempeñar otras Administraciones o entidades públicas o privadas.
- El reconocimiento de la capacidad de la Generalidad para “celebrar acuerdos de colaboración con entidades extranjeras” exige precisiones adicionales. En primer término, la definición de lo que haya de entenderse por acuerdos de colaboración, que deberían concretarse en simples protocolos de intercambio de conocimientos, relaciones o asistencia técnica sin incluir compromisos concretos de actuación en el exterior o la asunción de compromisos financieros o presupuestarios, de los que finalmente sería responsable el Estado en caso de incumplimiento, dado que como único sujeto de derecho internacional es también el responsable único de los compromisos exteriores. En segundo término la determinación de lo que haya de entenderse por entidades, debiendo excluirse la firma de acuerdos con entidades oficiales de carácter gubernamental, pues las relaciones con los Estados y por tanto con sus Gobiernos forman parte del ámbito propio de las relaciones internacionales.

Esta previsión exigiría además, para su adecuada integración en el conjunto de la política exterior española que, con carácter previo a su suscripción, se comunicase a las instancias estatales el contenido y texto de estos acuerdos, con el doble objetivo, tanto de que el Estado pueda colaborar a su desenvolvimiento como de que pueda emitir su parecer sobre los mismos para garantizar que no perjudique o perturben las posiciones o directrices de la política exterior.

- La capacidad para abrir oficinas en el exterior no puede negarse, pero debe ser también matizada. La denominación como oficinas de “representación” debería eliminarse pues es un término identificable con la idea de una representación oficial en el exterior, lo que se acerca al campo de la sede diplomática representativa y por tanto al excluido “ius legationis”.

Más interesante resulta la posibilidad que se apunta, de que estas Oficinas se conecten con las legaciones diplomáticas españolas o en un ámbito previo de colaboración. Debería ampliarse esta vía puesto que la comunicación previa de la apertura de estas Oficinas, la búsqueda de fórmulas de coordinación o incluso de integración en el ámbito de la legación diplomática española, permitirían un control efectivo sobre esta fórmula y la solución a muchos de los problemas que actualmente se plantean.

- Rechazable es también la posibilidad de que el Estado pueda autorizar a la Generalidad a firmar, en nombre del Gobierno, tratados y convenios internacionales. De nuevo se juega con la idea de que la Comunidad Autónoma pueda actuar como sujeto de derecho internacional, esto es con personalidad jurídica propia en el ámbito internacional y, por tanto, con capacidad para asumir compromisos. Es una posibilidad con que no cuentan ninguna de las entidades territoriales europeas y que forma parte del “núcleo duro”

de la reserva al Estado de las relaciones internacionales, pues es premisa de esta reserva que sólo el Estado es titular de personalidad jurídica en ese ámbito.

- No parece plantear especiales dificultades la previsión de que el Estado informe sobre los Tratados en negociación, que las Comunidades Autónomas puedan solicitar la celebración de convenios y tratados o que puedan dirigir consideraciones sobre los Tratados que estén en negociación. En la medida en que todas estas facultades no tengan en absoluto carácter vinculante para el Estado, son débiles los argumentos para oponerse a estos mecanismos de colaboración. No obstante y para reforzar precisamente esta idea de meras fórmulas de diálogo, debería llevarse esta actuación a un órgano de carácter puramente deliberativo y multilateral (el supuesto más adecuado sería el de la Conferencia Sectorial).

Más dudas plantea la previsión de participación de la Generalidad en el proceso de negociación de los Tratados, pues la negociación en sí misma forma parte del reiterado treaty making power, por lo que dicha participación debería encauzarse en todo caso a través de alguna de las fórmulas que acaban de mencionarse.

- La presencia de la Generalidad en organismos internacionales, con la única matización de que éstos tengan “interés relevante para Cataluña” es también demasiado genérica y, por ello problemática (cabría recordar que en alguna ocasión se ha llegado a solicitar el ingreso en la ONU). La Generalidad podrá integrarse en organizaciones y asociaciones de carácter regional, cuyos estatutos o reglamentos internos contemplen la condición de miembros para las entidades regionales o subestatales, pero debe excluirse la posibilidad de que sean miembros de organizaciones cuyos miembros tengan naturaleza de Estados.

- La cooperación transfronteriza no es objetable siempre que se incluya una mención expresa al marco jurídico en que actualmente se realiza, es decir, tanto el Convenio del Consejo de Europa sobre cooperación transfronteriza como al Tratado de Bayona.

LA REFORMA DEL ESTATUTO
EN EL MARCO
CONSTITUCIONAL

(Las relaciones de la Generalidad
con la Unión Europea)

PROPUESTAS DE REFORMA ESTATUTARIA EN CATALUÑA. UN ASPECTO CONCRETO: LAS RELACIONES DE LA GENERALIDAD CON LA UNIÓN EUROPEA.

El marco general de la participación regional en la Unión Europea

El proceso de integración europeo, al que se incorporó España en 1986, ha ido experimentando desde esa fecha, una importante transformación. Las sucesivas reformas de los Tratados fundacionales, desde el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Amsterdam (1997) y el de Niza (2001) han ido profundizando en el proceso de integración, en el fortalecimiento de las instituciones comunitarias y en la ampliación del ámbito material de las competencias de las instituciones europeas.

El proceso de construcción europea ha supuesto pues para los Estados miembros una importante cesión de competencias en favor de las instituciones europeas que, inevitablemente tiene su reflejo en el orden interno, pues la asunción de competencias por las instituciones europeas condiciona o limita la actuación de las instancias estatales o autonómicas en aquellas materias sobre las que actúan los organismos europeos.

Ello ha llevado al debate político de los últimos tiempos, la cuestión de la participación autonómica en las decisiones comunitarias, debate que se extiende a todos los Estados europeos y cobra especial fuerza en un momento como el actual, con una Unión Europea ampliada a 25 Estados miembros, con la complejidad que ello supone y, por tanto, la necesidad ineludible de que los mecanismos de participación autonómica no supongan una dificultad añadida al ya de por sí complejo entramado europeo.

La Unión Europea es una Unión de Estados, por lo que la participación de las regiones en los asuntos comunitarios constituye una cuestión interna de los Estados, a quienes corresponde, si lo estiman pertinente articular en su interior los mecanismos precisos para posibilitar esa participación en el proceso de formación de sus posiciones antes las instituciones comunitarias.

Los modelos europeos de participación regional están pues condicionados por las previsiones constitucionales y legales y por la forma de actuación y el modelo territorial de los distintos Estados miembros, siendo importante resaltar que no existe un modelo común a todos ellos. El debate sobre la participación regional tiene una respuesta diferente en cada país en función de los respectivos marcos constitucionales y normativos.

En Alemania se otorga un papel fundamental al Bundesrat; en Bélgica, la dualidad cultural lleva a un fraccionamiento de la competencia en materia de relaciones internacionales y en el Reino Unido, la práctica consuetudinaria se impone a la juridificación de la participación regional en el ámbito comunitario.

Los mecanismos de participación interna han sido y continúan siendo los instrumentos fundamentales de participación regional en las decisiones de la Unión. Pero ya desde 1992, el Tratado de Maastricht posibilita la presencia directa de las regiones en la Unión a través de vías diversas:

- La participación en las delegaciones estatales ante el Consejo (art. 203 del Tratado) de representantes regionales con rango ministerial, que pueden actuar en representación del Estado y estar facultados para comprometer a su Gobierno.

- La participación en el Comité de las Regiones, junto con los representantes de las entidades locales. Si bien las limitadas facultades del Comité y su carácter de órgano meramente consultivo, permiten una influencia regional muy débil en los procesos de decisión y actuación comunitaria.

El Tratado de Constitución europea sigue la línea tradicional de considerar el tema regional como una cuestión interna de los Estados miembros. Las regiones no cuentan con un reconocimiento explícito y directo, sólo con algunas menciones de carácter general. Y la posible participación de las regiones en las reuniones del Consejo se recoge prácticamente en los mismos términos en que lo hacía el Tratado de Maastricht, señalando que las regiones pueden formar parte de la delegación estatal ante el Consejo de Ministros, a condición de que se nombre un solo representante, éste disponga de rango ministerial y se encuentre facultado, en exclusiva para comprometer al Estado que representa y ejercer el derecho de voto en el Consejo.

El modelo español de participación regional en las decisiones comunitarias europeas.

En los últimos años y paralelamente al propio proceso de desarrollo y desenvolvimiento del Estado Autonómico español, y ante la ausencia de referencias constitucionales en este punto, se han ido configurando un conjunto de mecanismos en el ordenamiento jurídico interno que han permitido la existencia en nuestro país de un modelo integrado de participación autonómica en los asuntos comunitarios. Estos mecanismos han tenido la virtualidad de desarrollarse con el consenso entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de ir dando respuesta a las necesidades de incremento progresivo de la participación autonómica en el proceso de decisión comunitaria. Tales mecanismos

han sido en su mayoría fruto de las iniciativas desarrolladas durante los Gobiernos del Partido Popular.

Estos mecanismos de participación interna tienen como finalidad la integración de las posturas de las Comunidades Autónomas con la del Estado, para permitir la voz conjunta de ambas en la que se expresa la voluntad del Reino de España en una instancia comunitaria. Se complementan con los mecanismos de participación directa o externa a través del Comité de las Regiones.

La **Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas** es sin duda el más importante de los mecanismos de participación autonómica, que se realiza a través de un órgano de cooperación general y de carácter horizontal, en cuyas reuniones se debaten y se proporciona información sobre los temas comunitarios que afectan a las Comunidades Autónomas.

Este órgano de cooperación, similar en su funcionamiento a las Conferencias Sectoriales, comenzó sus trabajos, con carácter informal a partir de 1988-1989, pero fue el Gobierno del Partido Popular el que impulsó su funcionamiento y elevó su rango jerárquico, a través de su regulación por Ley (Ley 2/1997, de 3 de marzo).

A través de la Conferencia, en la que están presentes los Consejeros autonómicos encargados de los asuntos europeos, se transmite la información de que dispone el Estado sobre los temas a tratar en las reuniones del Consejo Europeo; se tratan las cuestiones generales que afectan al proceso europeo, como han sido recientemente, el seguimiento de la Conferencia Intergubernamental, los proyectos de reforma del Comité de las Regiones, el proceso de debate de la Constitución europea, etc. Junto a estas funciones propias de impulso de la información y conocimiento del proceso europeo, la Conferencia es también el marco para la coordinación del trabajo, que con carácter más especializado, desarrollan las Conferencias Sectoriales.

El llamado **Acuerdo de participación interna** articula la participación sistemática de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente y descendente de aplicación del derecho comunitario, a través de las Conferencias Sectoriales. El Estado asume el compromiso de informar a las Comunidades Autónomas del contenido de las diferentes propuestas de la Comisión y la posibilidad de que sean debatidas en Conferencia Sectorial, permitiendo que las Comunidades Autónomas puedan adoptar una “posición común” que ha de ser respetada por el Gobierno en la negociación en el Consejo, en función del ámbito competencial al que corresponda la cuestión. Asimismo, ambas partes intercambian opiniones y puntos de vista sobre la ejecución del derecho comunitario y sobre los problemas que pueda plantear en el momento de su aplicación.

El modelo se completa, a nivel estatal, con la **Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER**, figura similar al llamado “observador” de los Lander alemanes, que se creó en 1996, como órgano unipersonal, ocupado por un funcionario de la Administración General del Estado, cuya tarea consiste fundamentalmente en un trabajo de colaboración con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas.

Por lo que se refiere a los instrumentos de participación de origen autonómico, el más interesante lo constituyen **las Oficinas Autonómicas en Bruselas**. A partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1984, que legitimó la presencia de la llamada Oficina Vasca y coincidiendo con el inicio de la actividad del Comité de las Regiones, las Comunidades Autónomas españolas, al igual que un importante número de entidades regionales europeas, generalizaron el proceso de apertura de Oficinas propias en esta ciudad para la relación directa, el impulso y el seguimiento de los asuntos comunitarios de su interés.

La actividad de estas Oficinas se ha generalizado en todas las Comunidades Autónomas y su trabajo e influencia se ha ido paralelamente incrementando, con una actividad creciente en la que, si bien está excluida del concepto de “ius legationis”, sí tiene una

relevancia creciente la recogida de información, los contactos formales o informales con los distintos responsables de los temas comunitarios y, en general, la defensa ante las instituciones comunitarias de los intereses de sus Administraciones respectivas y la atención a los intereses sociales y económicos de sus Comunidades Autónomas, bajo muy distintas fórmulas organizativas, que van desde la simple oficina de intereses a la fórmula de fundación que utiliza, por ejemplo Galicia.

Por último, la participación regional directa tiene su cauce principal en el **Comité de las Regiones** a través del cual las entidades territoriales de los Estados miembros se convierten en entidades representativas de intereses específicos en el ámbito europeo, junto con los representantes de las entidades locales.

Las funciones atribuidas a sus miembros son fundamentalmente de informe de propuestas normativas iniciadas por la Comisión mediante los correspondientes dictámenes, pero también, y principalmente de impulso del proceso de regionalización en todo el continente.

Existe por tanto en nuestro país, un modelo muy perfeccionado de participación interna en los asuntos comunitarios, cuyas bases e impulso se han producido en las dos Legislaturas del Gobierno del Partido Popular, y que permiten a las Comunidades Autónomas un alto nivel de conocimiento y formulación de propuestas en la formación de la posición española en los distintos asuntos a tratar ante las instituciones comunitarias.

Sin embargo, la importancia del Consejo de Ministros, en cuanto institución comunitaria a la que corresponde de forma más real y efectiva la defensa de los intereses de los Estados que componen la Unión ha mantenido vivo el debate político sobre las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en las reuniones de los Consejos de Ministros de la Unión Europea.

El debate sobre este asunto, ha ido adquiriendo progresivamente una dimensión razonable, desde las extremas posturas iniciales, especialmente de partidos nacionalistas, que pretendían una presencia directa e individualizada en las reuniones del Consejo, para la defensa unilateral de sus propias competencias o intereses. Lo que, además de carecer de soporte en los Tratados, suponía una clara muestra de la insolidaridad que es inherente a los nacionalismos.

La irracionalidad de esta posición ha hecho que sea descartada, siendo hoy unánimemente aceptado, que no cabe la defensa de intereses parciales, y lo que ha de llevarse al Consejo ha de ser necesariamente la defensa de los intereses nacionales; que se fijen, además, no como un conglomerado de contrapuestos intereses territoriales, sino como el resultado de una postura común que, por encima de las visiones parciales, tenga en cuenta el interés general de España.

Un segundo hecho que parece también aceptado desde las distintas posiciones políticas es la idea de que la eventual representación autonómica debe integrarse necesariamente en el seno de la delegación española, lo que descarta de raíz la presencia directa y exclusiva de un representante autonómico como única voz, pues parece evidente que ha de ser el Ministro competente el que integre la posición común del Estado español, sin perjuicio de la posible representación de los intereses autonómicos en el seno de la delegación española.

De acuerdo con estos dos presupuestos de partida, el debate sobre la presencia autonómica en los Consejos de Ministros, ha de moverse en torno a los siguientes parámetros:

Como ya se ha señalado, la Unión Europea es una unión de Estados, son los Estados los que tienen la condición de miembros de la Unión y los que son titulares del derecho a participar en sus órganos o

instituciones. La participación regional no cuenta con cobertura expresa en el derecho comunitario, que se limita a posibilitarla, solo y en la medida en que los propios Estados así lo decidan. En otras palabras, no existe un derecho de las regiones a participar o formar parte de las instituciones comunitarias, salvo que el Estado decida reconocerlo y regularlo.

La participación regional directa, esto es, con voz y voto, en los Consejos de Ministros podría exigir de un reconocimiento constitucional expreso, en la medida en que supone una incidencia o afectación al ámbito propio de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales. Esa previsión constitucional expresa se recoge ya en Constituciones como la alemana o la austríaca. La integración de la representación autonómica en el seno de la delegación española hace innecesaria la modificación constitucional.

La voz de España en el Consejo ha de ser necesariamente una sola, en la que se exprese la posición común previamente adoptada o consensuada a través de los mecanismos de participación interna, antes examinados.

Si se admite la posibilidad de que un representante autonómico, integrado en el seno de la delegación española, pueda contribuir a expresar esa “posición” española, resulta imprescindible que se garanticen adecuadamente los siguientes principios de actuación:

En primer término, dicha posibilidad ha de anudarse necesariamente al propio reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La defensa de las posiciones autonómicas por un representante de las Comunidades en el Consejo, se encontraría naturalmente limitada a aquellos asuntos o materias que, en el ámbito interno, aparezcan atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas. La representación autonómica en el Consejo habría pues

de limitarse a aquellas formaciones sectoriales que se correspondan, en principio, con ámbitos materiales atribuidos, en el orden interno a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

En nuestro sistema, caracterizado por la prevalencia de las competencias concurrentes o compartidas, es prácticamente imposible aislar una materia en la que la competencia pertenezca por entero a las Comunidades Autónomas. Incluso aquellas en que la competencia aparece como más claramente autonómica (como la agricultura o la industria, por ej.) inciden títulos estatales de carácter horizontal (fundamentalmente las bases y la coordinación general de la actividad económica), lo que abonaría la tesis de que la defensa de la posición española deba corresponder al representante estatal, sin perjuicio de la labor de representación y defensa de las posturas autonómicas que se atribuya al representante autonómico en el seno de la delegación.

En segundo lugar, se hace imprescindible arbitrar un procedimiento, hoy inexistente, de designación de un representante para el conjunto de las Comunidades Autónomas, que, contando con el consenso de todas ellas, y sin estar sujeto a un mandato imperativo –ya que ello debilitaría notablemente la flexibilidad negociadora que exigen este tipo de reuniones- pudiera expresar la “posición común” en que se concrete el conjunto de los intereses autonómicos en una materia.

Conectado con lo anterior, la atribución de un mandato de carácter representativo, que permita al representante designado negociar en función del conjunto de los intereses en presencia, en otras palabras, la libertad de actuación, debería ir necesariamente acompañada de la correspondiente exigencia de responsabilidad política por la actuación realizada; sin que existan, en este momento cauces institucionalizados que permitan esa exigencia de responsabilidad.

La propuesta catalana en materia de “Relaciones de la Generalidad con la Unión Europea”

El documento elaborado por el Instituto de Estudios Autonómicos parte de unos fundamentos que deben ser rechazados ab initio y de los que parece ser consciente el propio texto que se examina.

No existe lo que el documento denomina “derecho de la Generalidad a participar en los asuntos europeos”. Tal derecho es una mera invención del propio texto. La participación autonómica no es un derecho reconocido ni en la Constitución, ni en ninguna norma del ordenamiento jurídico español, ni en norma alguna del derecho comunitario europeo, ni tampoco –como en alguna parte de la Memoria Explicativa se pretende- en jurisprudencia constitucional alguna.

Como ya se ha reiterado a lo largo de esta Ponencia, la Unión Europea es una Unión de Estados (recordar que el Texto de Constitución Europea habla de Estados y ciudadanos como integrantes de la Unión). Son los Estados –y a través de ellos los ciudadanos- los que forman la Unión y por tanto los únicos que son titulares originarios del derecho a participar en sus instituciones, a expresar la voz de sus respectivos países y a ostentar la representación y defensa de los intereses nacionales, y correlativamente, el Estado es también el único responsable ante Europa del cumplimiento del derecho comunitario europeo.

Esta afirmación inicial no obsta para que los Estados, si así lo deciden, y a través de los medios e instrumentos que ellos mismos establezcan, puedan asociar a sus entidades regionales en la defensa de esa posición estatal. Pero lo que no existe es un “derecho” de participación de los entes regionales.

Decía antes que el propio texto parece ser consciente del terreno movedizo en el que se mueve, pues evita en todo momento, lo que sería más propio de un texto estatutario, es decir, hablar de una “competencia” de Cataluña a relacionarse con la Unión Europea, y lo sustituye por expresiones más vagas jurídicamente como el derecho a participar, el principio general de participación, etc.

En definitiva y desde el principio: no es admisible la filosofía y los fundamentos del texto presentado. La facultad del Estado para decidir el cuándo y el cómo de una participación autonómica se sustituye por un reconocimiento estatutario expreso de un derecho de participación y la fijación autonómica de los procedimientos, supuestos y contenido de dicha participación.

El modelo actual de participación autonómica en los asuntos europeos se asienta en la integración de las Comunidades en foros de debate multilateral, regidos por el principio de colaboración y diálogo, basados en el acuerdo y en los que no existen imposiciones unilaterales. El texto presentado sustituye este modelo por una participación reglamentada y basada en una bilateralidad excluyente de la Generalidad de Cataluña. No resulta aceptable.

Sin perjuicio de esta opinión desfavorable con carácter general, puede ser también de utilidad entrar en el examen concreto de los contenidos de la propuesta presentada y las posibilidades de matización de sus aspectos más controvertidos.

En cuanto al artículo 1, de acuerdo con los postulados mencionados, podría, en todo caso reconocerse que “La Generalidad podrá participar en los asuntos europeos que afecten al ejercicio de las competencias atribuidas en el presente Estatuto”, debiendo suprimirse toda referencia al difuso concepto de “intereses” que no es un concepto jurídico y que es extraestatutario, pues las Comunidades actúan en el ejercicio de

competencias previamente atribuidas no de intereses, y que dejaría la puerta abierta a cualquier participación en cualquier asunto en que la Generalidad manifestara su supuesto interés. Además la participación sólo puede reconocerse “en los términos en que se establezca por el Estado”.

La posibilidad de que el Estado informe a la Generalidad de la negociación o revisión de los Tratados originarios y de que la Comunidad Autónoma pueda emitir su parecer (artículo 2) podría ser admisible siempre que se reconozca como una decisión estatal (“El Gobierno podrá informar”) y que se remita al órgano de colaboración multilateral en el que actualmente esta información se transmite (“en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) que deberá ser también el foro en que la Generalidad pueda expresar su opinión. No se acepta la posibilidad de que un representante autonómico pueda participar en las negociaciones sobre estos Tratados por razones evidentes, pues la negociación de los Tratados forma parte del núcleo duro de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales y no existe ningún supuesto “hecho diferencial” que pudiera permitir a Cataluña participar en esa negociación, al margen de las demás Comunidades Autónomas.

En cuanto al artículo 3 recordar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el ingreso en la Unión Europea no altera el reparto de competencias y, por tanto, es cierto que corresponde a las Comunidades, en el ámbito interno, y en función de las competencias que ostenten en las diferentes materias, la ejecución del derecho comunitario. Nada que objetar a una redacción en la que se reconozca que la Generalidad es responsable del cumplimiento y aplicación del derecho comunitario europeo en su ámbito territorial. Ahora bien cuando dicha ejecución exija de la adopción de medidas que tengan ámbito superior al del territorio autonómico, corresponderá la ejecución al Estado, sin perjuicio de que el mismo pueda acudir a los habituales

mecanismos de colaboración, poniendo en conocimiento de la Conferencia Sectorial respectiva las medidas que pretenda adoptar. Sólo en estos términos resultaría admisible este precepto. No cabe la participación autonómica, ni la emisión de informe previo en la adopción de una legislación que corresponde al Estado. Y, si en el ámbito interno, el Estado dispone de competencia para dictar la legislación básica en la materia de que se trate, no puede la Generalidad pretender sustituir el ejercicio de esa competencia estatal.

La gestión de los fondos europeos (artículo 4) exige arbitrar un procedimiento de carácter general desde las instancias estatales que haga posible la igualdad en las condiciones de acceso a los mismos en todas las partes del territorio así como el adecuado control de su destino, pues el Estado es el único responsable de esa gestión ante las instituciones comunitarias. No cabe pues una gestión directa por la Comunidad Autónoma sin pasar por una instancia central que coordine dicha gestión y en la que participen las propias Comunidades Autónomas.

La participación de la Generalidad de Cataluña en la formación de las posiciones del Estado (artículo 5) deberá instrumentarse de conformidad con lo que establezca el propio Estado, en un ámbito multilateral no excluyente de las restantes Comunidades Autónomas, debiendo reservarse la bilateralidad únicamente para posibles cuestiones que pudieran afectar exclusivamente a Cataluña. Dicha participación se realizará a través de los órganos de colaboración actualmente existentes o los que pudieran en su caso establecerse por el Estado y respetando los criterios ya establecidos en el Acuerdo de Participación Interna que en su momento fue aprobado por todas las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia de Asuntos Europeos. Será pues en el seno de las Conferencias Sectoriales donde se fijará la posición estatal, en función de la naturaleza de las distintas competencias y en donde se informará a las Comunidades Autónomas

de los diferentes asuntos europeos de su interés, pudiendo éstas hacer las manifestaciones que consideren convenientes.

La participación de la Generalidad en las instituciones y organismos europeos (artículo 6) podrá llevarse a cabo a través del procedimiento general que el Estado pueda, en su caso, establecer para hacer posible esa participación y en condiciones de igualdad con el resto de las Comunidades Autónomas. No cabe ninguna otra mención adicional, dado que, como se ha dicho reiteradamente, es al Estado a quien corresponde fijar las condiciones de dicha participación, sin que por vía estatutaria puedan fijarse modelos previos.

De conformidad con lo previsto en el Tratado constitucional de la Unión Europea, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca por el Estado, el Parlamento de Cataluña podrá ser consultado previamente a la emisión del dictamen que corresponde emitir a las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (redacción alternativa al artículo 7).

De conformidad con lo dispuesto en el derecho comunitario europeo y en el marco del control de la subsidiariedad y proporcionalidad de las actuaciones comunitarias, la Generalidad podrá solicitar al Estado el ejercicio de las acciones procedentes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (redacción alternativa al artículo 8).

Se rechaza la posibilidad de que pueda incluirse en el Estatuto de Autonomía una mención a la apertura de “delegaciones de representación” ante la Unión Europea (artículo 9). La Comunidad Autónoma no es titular del *ius legationis* y por lo tanto no puede contar con sedes representativas en el exterior, pues la representación diplomática forma parte de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE). Ello no es

obstáculo para la apertura de Oficinas como las que ya existen en Bruselas, pero que no gozan de carácter representativo alguno, son simples Oficinas de información cuyo personal ostentará el status previsto en las normas catalanas que crean la oficina, en ningún caso el que corresponde a la representación oficial española ante la Unión.

No resulta admisible que desde un Estatuto de Autonomía se pretenda imponer u obligar a las Cortes Generales a efectuar una determinada regulación por Ley Orgánica, en este caso, la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para establecer la circunscripción regional en las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 10). La Comunidad Autónoma carece de competencias en materia electoral europea, por lo que dicha previsión es inconstitucional.

Desde otra perspectiva cabe poner en duda la conveniencia de esa circunscripción regional, pues la naturaleza de las elecciones al Parlamento Europeo no es la más adecuada para una representación regional o autonómica, puesto que la finalidad de estas elecciones es extraer la representación del conjunto de los ciudadanos españoles, dado que el Parlamento europeo no representa a las regiones, ni siquiera a los Estados miembros, sino al conjunto de ciudadanos de la Unión Europea, cuyos representantes se agrupan teniendo en cuenta no criterios nacionales ni territoriales sino exclusivamente ideológicos. La modificación de la circunscripción electoral no tiene ninguna incidencia en la representatividad regional, puesto que los así elegidos ni representarían a sus regiones sino a los ciudadanos ni se agruparían por razones geográficas sino por afinidad ideológica.

Por último señalar que de nuevo aparece la pretensión de una bilateralidad excluyente (artículo 11) en la relaciones entre el Estado y la Generalidad. La cooperación en materias relacionadas con la Unión Europea se sustancia en el actual modelo español a través de órganos multilaterales que permiten la presencia y participación en condiciones

de igualdad de todas las Comunidades Autónomas en un ámbito que a todas afecta.