

COORDINADOR  
MIGUEL AGUDO ZAMORA

# El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007

Autores:

Gaspar Zarrías Arévalo – Miguel Agudo Zamora – Juan Cano Bueso – Javier Pérez Royo  
– Ángel M. López y López – M<sup>a</sup> Luisa Balaguer Callejón – Manuel José Terol Becerra  
– Antonio J. Porras Nadales – Pablo Lucas Murillo de la Cueva – Gerardo Ruíz-Rico Ruíz  
– Manuel Izquierdo Carrasco – José Luis Martín Moreno – Antonio Embid Irujo – Manuel A.  
Vázquez Medel – Ángel Rodríguez-Vergara Díaz – Miguel Revenga Sánchez – Juan Luis Lara  
Vila y Juan García Blesa



Centro de Estudios Andaluces  
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

## ÍNDICE

<b>Prólogo</b> Gaspar Zarrías Arévalo .....	9
<b>Introducción</b> Miguel Agudo Zamora .....	15
<b>Hacia una nueva configuración de la Constitución territorial de España</b> Juan Cano Bueso .....	23
<b>La reforma del Estado Autonómico</b> Javier Pérez Royo .....	41
<b>Las garantías institucionales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía</b> Ángel M. López y López .....	57
<b>La transversalidad de género y el Estatuto de Autonomía para Andalucía</b> M <sup>ª</sup> Luisa Balaguer Callejón .....	67
<b>Preámbulo y Título Preliminar</b> Manuel José Terol Becerra .....	85
<b>Derechos Sociales y políticas públicas</b> Antonio J. Porras Nadales .....	105
<b>La organización institucional de Andalucía</b> Miguel Agudo Zamora .....	125
<b>El Poder Judicial en Andalucía</b> Pablo Lucas Murillo de la Cueva .....	151
<b>La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía</b> Gerardo Ruiz-Rico Ruiz .....	177

Edita:

Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© Centro de Estudios Andaluces

Bailén, 50, 41001 – Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

[www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

Primera edición, julio de 2008

ISBN: 978-84-612-4992-3

Depósito legal: SE-3686-2008

<b>Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía</b>	
Manuel Izquierdo Carrasco .....	199
<b>Economía, empleo y hacienda</b>	
José Luis Martín Moreno .....	225
<b>Medio Ambiente</b>	
Antonio Embid Irujo .....	291
<b>Comunicación y medios de comunicación en el Estatuto de Autonomía para Andalucía</b>	
Manuel A. Vázquez Medel .....	313
<b>Las relaciones institucionales</b>	
Ángel Rodríguez-Vergara Díaz .....	333
<b>El procedimiento de reforma</b>	
Miguel Revenga Sánchez .....	357
<b>La elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía</b>	
Juan Luis Lara Vila .....	
Juan García Blesa .....	373

# Las relaciones institucionales

---

## LAS RELACIONES INSTITUCIONALES

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ  
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

### Resumen

*Este artículo analiza el Título IX del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, dedicado a las relaciones externas de la Comunidad Autónoma, que van a configurarse bajo los principios de colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio.*

*Constituye una novedad significativa la creación de un órgano bilateral que servirá de marco para la permanente relación entre Andalucía y el Estado. En lo que se refiere al ámbito europeo, es especialmente significativa la actuación de la Comunidad Autónoma al participar activamente en la conformación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la Unión Europea, e igualmente señalada es la representación de la Comunidad en las instituciones de la Unión Europea, lo que posibilitará estar presente en las decisiones que incidan de modo directo en las competencias de la Comunidad Autónoma. Especial atención merece también la participación de Andalucía en las actividades de cooperación internacional con los países menos desarrollados.*

### 1. Introducción

El Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>1</sup>, citado en adelante como el Estatuto, mediante el artículo 10, cuando fuera necesario hacer esa precisión, como EA 2007, regula en un mismo título, el denominado "Relaciones Institucionales", las relaciones de la Comunidad Autónoma Andaluza (en adelante CAA) con el Estado, con otras Comunidades y Ciudades Autónomas y con las instituciones de la Unión Europea (UE), además de la acción exterior y la cooperación al desarrollo.

En realidad, el Estatuto regula bajo la misma rúbrica dos tipos diferentes de relaciones: por un lado, las que se despliegan directamente entre el Gobierno Autonómico y el de la Nación y/o los de otras Comunidades o Ciudades Autónomas, que se incluyen en la categoría doctrinalmente acuñada de cooperación intergubernamental. Y, por otro, las relaciones propiamente exteriores que, aunque reguladas también por el ejecutivo de la Comunidad Autónoma, trascienden fuera de las fronteras de la CAA, un hecho que debe predominar desde el punto de vista analítico. Además, en un lugar intermedio se sitúan las relaciones con las instituciones de la UE, y ello no sólo porque, en el actual proceso de integración europea, no puedan propiamente calificarse de "internacionales", sino porque, como veremos, las relaciones se conciben fundamentalmente como mecanismos de cooperación, en asuntos europeos, con el resto de Estados miembros.

Desde esta perspectiva ordenaremos los epígrafes que siguen, analizando en primer lugar las posiciones estatutarias que regulan las relaciones intergubernamentales de la CAA, tanto con el Estado (arts. 218-225 EA) como con otras Comunidades y Ciudades Autónomas (arts. 226-29 EA), en segundo lugar la acción exterior (arts. 240-44 EA) y la cooperación al desarrollo (arts. 245-47 EA) y, por último, la cooperación con las instituciones de la UE.

<sup>1</sup> Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía para Andalucía, texto aprobado por las Cortes Generales el 20 de junio de 2006 y ratificado mediante referéndum el 18 de febrero de 2007. En el momento de redactar este trabajo se encontraba pendiente de publicación la Ley Orgánica de aprobación.

las relaciones con la UE (arts. 230-39 EA). Puede afirmarse que en todas estas materias se da una nota común, y es la novedad que supone su propia regulación, con más o menos detalle, por el Estatuto 2007, lo que contrasta con el casi absoluto mutismo sobre estos particulares del Estatuto de 1981 hasta entonces vigente, y supone la incorporación por parte del legislador estatuyente de las recomendaciones que, sobre la base de la crítica a la situación anterior, había venido formulando la práctica totalidad de la doctrina, al menos en el sentido de colmar la precedente laguna estatutaria.

## 2. Las relaciones intergubernamentales de la CAA

### 1. Marco constitucional en el que se inserta la regulación estatutaria

En la CE, la Constitución territorial (es decir, las normas constitucionales que se ocupan de la distribución territorial del poder) se integra por disposiciones que regulan exclusivamente, y en términos imprecisos allí donde no hubo suficiente consenso, la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, por una parte, y los mecanismos mediante los cuales se resuelven los conflictos que la misma pueda generar, por otra. No incluye prácticamente, y no ahora por falta de consenso, sino por falta de previsión del constituyente, normas sobre la cooperación entre los gobiernos territoriales. Las escasísimas menciones constitucionales, reducidas a la cooperación entre CCAA y no de éstas con el Estado, se hacen, además, desde la desconfianza hacia estos instrumentos, con la consecuente desincentivación de los mismos.

Las disfuncionalidades que esta situación trae consigo han sido unánimemente consideradas por la doctrina como una singular nota característica de nuestro país, en claro contraste con el fuerte ingrediente cooperativo de otros Estados descentralizados. En su análisis, se ha puesto el acento tanto en los factores políticos que han incidido en el escaso desarrollo entre nosotros de la "cultura" de la cooperación gubernamental ("fortalecer la colaboración en nuestro sistema no sólo es un problema de diseño técnico del modelo de relaciones, sino sobre todo de iniciar una cultura cooperativa que lleve a dinámicas distintas de las actuales", García Morales, 2006, p. 71) como en la muy deficiente regulación de la misma (y en la "necesidad de elaborar y aprobar una ley de cooperación intergubernamental que contenga una regulación común para toda España de los elementos basilares del modelo de relaciones intergubernamentales", Montilla, 2006, p.73).

A un nivel infraconstitucional, se han acometido diversos intentos de fortalecer los instrumentos de cooperación gubernamental interterritorial. En el plano jurídico, mediante la regulación de las conferencias sectoriales, tras años de funcionamiento en la práctica como foro de encuentro y negociación entre los ejecutivos de las CCAA y el Gobierno de la Nación, una regulación que, salvo algunas excepciones notables, como la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea (CARCE), no ha conseguido resolver los problemas detectados. Y en el plano político, con la más reciente aparición de la Conferencia de Presidentes de las CCAA, cuya consolidación en nuestro sistema está aún por ver y que se encuentra en todo caso ayuna por el momento de cualquier tipo de normativa reguladora<sup>2</sup>.

2 La regulación de las conferencias sectoriales, recogida en los artículos 4 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la obsoleta Ley 12/83, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (los "restos" de la LOAPA), es calificada como deficiente, y no sólo entre los que creen ver cierta correspondencia entre "más regulación y mejor funcionamiento" (Montilla, 2006) y preconizan por ello una regulación más ambiciosa, que podría quizá paliar una de las deficiencias más notables de nuestro sistema, su opacidad o falta de transparencia. La Conferencia de Presidentes, por su parte, surgida en octubre de 2004 y con sólo dos reuniones más en su haber, en 2005 y en 2007, podría actuar como una especie de "conferencia de conferencias sectoriales" (García Morales, 2006) si llegara a institucionalizarse en el futuro, para lo que podría suponer un obstáculo el hecho de que, a diferencia de lo

Como se ha apuntado anteriormente, la potencial conflictividad que está insita en la dimensión potencial del Estado autonómico es, en cierto modo, la otra cara de la moneda de su dimensión competencial (ver Ruiz Robledo, 1991, p. 273). Vale decir, entonces, que los factores, tanto jurídicos como políticos, condicionan la primera juegan también, ahora en sentido inverso, en la segunda. En el caso de las CCAA, los tipos de tensiones han condicionado los niveles de conflictividad entre la CAA y el Estado (Balañá, 2005). Por una parte, las que se dan entre las posiciones que abogan por fórmulas de autonomía privativa para determinados territorios (Estado Regional asimétrico) y las que buscan la igualdad de estatus entre ellos, y, por otra, las que pueden deducirse de la diferente conformación de mayorías y minorías en las instituciones estatales y autonómicas. Si lo propio de la conflictividad como que quepa diferenciarse en su desarrollo un nivel constitucional, sobre todo en modelos abiertos como el nuestro, infraconstitucional, condicionado por el juego político, lo característico de nuestro sistema sería que los niveles se han mezclado en la práctica, provocando "distorsiones indeseables" (idem, 151) precisamente por la deficiente constitucionalización. Pues bien, también en el plano de la cooperación, una adecuada normación constitucional propiciaría la pacificación del primer nivel, es decir, el no ceder al entorpecimiento continuo del modelo.

En el momento actual de reformas estatutarias, las carencias que esta situación denota se hacen aún más de manifiesto. Los nuevos Estatutos han abordado ahora la regulación de la dimensión competencial de nuestro sistema de organización territorial una vez que, superadas las etapas anteriores de consolidación, ya no es suficiente regular su dimensión estrictamente competencial. La reforma, se ha acometido en ausencia de un marco global que los Estatutos no pueden sustituir, dadas las limitaciones de contenido propias de normas bilaterales que no pueden entrar en cuestiones constitucionales o generales sobre otras Comunidades Autónomas distintas de las que lo aprueban (Montilla, 2005 b).

El marco previo en el que se inserta la nueva regulación estatutaria se completa con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la distinción entre coordinación estatal y cooperación. La coordinación presupone lógicamente la titularidad no estatal de las competencias que el Estado pretende ejercer y conlleva el ejercicio de facultades de dirección, aunque sólo puede cobijar normas encaminadas a la fijación de medios y al establecimiento de sistemas de relación que posibiliten la información y coordinación de las acciones conjuntas y otros instrumentos típicos de la coordinación, ya que "coordinar no es actuar conjuntamente". Por el contrario, los instrumentos de cooperación se caracterizan por la no titularidad, es decir, no pueden suponer la imposición por el Estado de unos determinados mecanismos de actuación a la administración autonómica sin su consentimiento (ver, sobre la distinción de estos conceptos a la luz de la jurisprudencia, STC 194/2004, FJ 9-10-14).

La práctica ha demostrado, además, que también en campos de competencia exclusiva pueden articularse relaciones de colaboración con el Estado, ya que, en virtud del poder de gas del que éste es titular, el Estado puede celebrar convenios con las CCAA para financiar actuaciones en materias en las que las CCAA ostentan una competencia exclusiva, siempre que esa financiación tenga carácter incondicionado y no afecte, por lo tanto, al carácter exclusivo de la competencia a la CCAA. La territorialización del spending power estatal supone, de hecho, uno de los tipos de colaboración más frecuentes, y el idóneo para materias exclusivas de las CCAA, en las que queda descartada la competencia exclusiva y las competencias la colaboración normativa (pues "el régimen competencial sobre un sector no

que ocurre en otros países, nazca desde el Gobierno Central, que con su presencia en la misma tiende a "vertica

cuánta colaboración se produce, sino también el contenido de esa colaboración y cómo se articula", García Morales, 2006, p. 25)<sup>3</sup>.

## 2. Las relaciones con el Estado: la cooperación "vertical"

La regulación de las relaciones entre el Estado y la CAA en el Estatuto andaluz incluye los principios que rigen las mismas, los instrumentos tanto bilaterales como multilaterales que hacen posible la cooperación y la participación de la Comunidad en determinadas decisiones o instituciones estatales. A pesar de ello, y empleando una terminología imprecisa, si tenemos en cuenta la jurisprudencia constitucional que acaba de reseñarse, el art. 88 EA califica estos mecanismos de idóneos para llevar a cabo mediante ellos la "coordinación" entre la Junta de Andalucía y el Estado.

Además de atribuir al Presidente de la Junta la representación de la CA en sus relaciones con el Estado (art. 225 EA), el Estatuto establece los "principios" de las relaciones entre ambos, que rigen tanto en los instrumentos de relación multilaterales como en los bilaterales, y los criterios en función de los cuales se optarán por éstos o aquéllos. Con respecto a los principios, el art. 219.1 EA cita, en el marco del principio de solidaridad interterritorial que se desprende de la CE, los de colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio.

La opción, según los casos, por instrumentos u órganos multilaterales o bilaterales se disciplina, según el art. 219.2 EA, en función de si se trata de "asuntos de interés general", en los cuales la CA participa "a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan", o si, por el contrario, se trata de "asuntos de interés específico para la Comunidad Autónoma", en cuyo caso se establecerán "los correspondientes instrumentos bilaterales de relación".

### a) Relaciones multilaterales

A pesar de tratarse del cauce ordinario de colaboración, el Estatuto es muy poco preciso con respecto a la definición de los mecanismos de cooperación multilateral. Se limita a establecer su uso para colaborar

3 Hay que añadir a todo lo anterior que el dato más importante que, a nivel constitucional, condiciona la colaboración entre el Estado y las CCAA es, precisamente, lo que falta en la Constitución: una auténtica cámara de representación territorial. Si distinguimos tres planos en las relaciones intergubernamentales, el simbólico vendría ocupado por la Conferencia de Presidentes, el de decisión política ordinaria por un Senado que pudiera calificarse realmente de cámara de representación territorial y el técnico, por las conferencias sectoriales. Pero, en la situación actual, "en tanto no exista la pieza central de la cámara de representación territorial, la Conferencia de Presidentes se ve obligada a tratar asuntos ordinarios y las conferencias sectoriales tienen una naturaleza política, más que técnica, que está lastrando su funcionamiento" (Montilla, 2006, p. 97). Desde otro punto de vista, se ha resaltado, sin embargo, que la ineficacia de una cámara de representación territorial puede propiciar a su vez que otros órganos como la Conferencia de Presidentes ocupen en parte su lugar. Se ha dicho, en este sentido, que "la experiencia comparada muestra que, salvo en el caso alemán, este tipo de órganos se ha creado para compensar déficits de participación de los entes territoriales en decisiones federales, porque el Senado (en Austria o Suiza) no era una verdadera cámara de representación territorial, como sucede en nuestro sistema. En estos casos, la experiencia confirma que los entes territoriales hacen valer sus intereses a través de esos órganos intergubernamentales - por tanto fuera del ámbito parlamentario - que en la práctica han llegado a ser más importantes que la propia segunda Cámara" (García Morales, 2006, p. 64). En todo caso, las disfunciones provocadas por la ausencia de esta cámara tienen también que ver con el cambio de modelo que propició Andalucía al hacer inviable, reivindicando una autonomía plena desde el primer momento, el modelo de Estado regional propio de la II República al que podría haber conducido también la CE de 1978. Como afirma Francisco Balaguer, "este tipo de Estado, al no organizarse de manera descentralizada con carácter general, no requería, como el Estado federal, de una integración de la voluntad territorial en la nacional, y ello explica que la Constitución de la II República, dando lugar a un Estado regional, no adoptara un parlamento bicameral con una segunda cámara destinada a cumplir esta función (...) El fracaso, al menos provisional del modelo, vendría justamente de la reacción de Andalucía, [que] abrió así la puerta a la destrucción del modelo regional clásico y a la construcción del Estado autonómico. Se podría decir así que la autonomía de Andalucía marcó el punto de transición del Estado regional que se pretendía imitar de la II República al Estado Autonómico que, asentado sobre principios constitucionales, se orientaba hacia un modelo federal." (2003, p. 143).

con el Estado "en asuntos de interés común" (art. 221.1 EA) y a habilitar al Consejo de Gobierno y al Gobierno de la Nación (denominado aquí "Gobierno Central") para suscribir los "instrumentos de colaboración adecuados" para el cumplimiento de objetivos comunes, dentro del "ámbito de sus respectivas competencias" (art. 221.2 EA). Las previsiones estatutarias sobre la colaboración multilateral cierran con la de participación de la CAA en la planificación de la actividad económica general, remitiendo para ello al Consejo previsto en el art. 131 CE (art. 222 EA).

La parquedad de la regulación estatutaria es directamente tributaria de la ausencia, ya que se trata de normas generales que con rango suficiente regulen los instrumentos de colaboración multilateral entre el Estado y las CCAA. Además, la regulación en el Estatuto de los instrumentos de colaboración continuada con una situación paradójica que había sido ya advertida (para la generalidad de los instrumentos de colaboración) con la anterior normativa, ya que se siguen regulando más los instrumentos horizontales (que estudiaremos a continuación) y menos los verticales, cuando son éstos los que abundan y aquéllos los más escasos. Tras la reforma, la paradoja no sólo continúa sino que se agudiza, puesto que, dentro de los instrumentos verticales, parece otorgarse más importancia a los bilaterales que a los multilaterales, a pesar de que la mayoría de los convenios efectivamente celebrados son multilaterales, por más que muchos de ellos presenten una "bilateralidad encubierta": los convenios celebrados en foros multilaterales (las conferencias sectoriales), se firman luego entre el Estado y cada una de las CCAA adoptando una apariencia de bilateralidad que no se corresponde con la realidad.

De manera que la regulación estatutaria de los instrumentos de colaboración multilateral con el Estado no otorga expresamente rango estatutario a la práctica hasta ahora desarrollada en las CCAA. Es decir, no se nombran directamente ni las conferencias sectoriales ni los convenios que se celebran con el Estado. Esta deficiencia ha impedido que se use el Estatuto para paliar algunos de los inconvenientes derivados de la ausencia de un marco general ha podido generar (aun a riesgo de que su regulación estatutaria sea parcialmente diversa, generara sus propias disfuncionalidades). Así, por ejemplo, se dice sobre la exigencia de publicación de los convenios con el Estado (al contrario de lo que sucede con los convenios horizontales), sobre su comunicación a las Cortes Generales (contemplada por el art. 81 de la Constitución cuyo artículo 8 la exige con respecto al Senado), ni sobre su eficacia jurídica o sobre su distinción respecto a otras figuras afines, como los denominados "protocolos de intenciones".

Es cierto que lo habitual en el derecho comparado es la variedad de técnicas de colaboración pero parece propio de nuestro Estado autonómico el doble desarrollo, multilateral y bilateral, de las mismas. En los momentos de construcción del sistema, hubo sin duda factores que contribuyeron a la bilateralización del modelo, como la existencia de ritmos desiguales de asunción de competencias, la inevitabilidad del formato bilateral para organizar los traspasos. El momento actual de reforma parece haber sido receptivo de las inercias de aquella situación, que se vería no obstante enriquecida por nuevos elementos, como el carácter esencialmente financiero de muchos convenios en los que se ejercita su *spending power*, lo que potencia la negociación multilateral de las cantidades financiadas por el Estado en colaboración en materias europeas en las que el Estado debe presentar un plan de acción para poder obtener fondos.

Con todo, la "huida a la bilateralidad" (García Morales, 2006, p. 24) no parece ser suficiente para explicar como han podido hacer parecer los debates al hilo de las actuales reformas estatutarias. La regulación detallada de las Comisiones Bilaterales en los Estatutos puede encontrar su explicación en la propia naturaleza de la norma estatutaria y la dificultad -ya comentada- que la misma presenta para regular instrumentos multilaterales, sobre todo en Comunidades con "hechos de relevancia jurídica (como los de carácter lingüístico o tributario). Todo ello explica que

cimiento estatutario de estas comisiones haya sido una de las novedades más notables de los Estatutos reformados, como ha sucedido también en el caso del EA.

#### b) La Comisión Bilateral de Cooperación

Por todo lo anterior, no deja de tener cierta lógica que el legislador estatuyente haya regulado con mayor detalle la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, contemplada en el muy prolijo art. 220.

La Comisión, a pesar de crearse de acuerdo con los principios que más arriba se han mencionado, entre ellos el de preferencia de la colaboración multilateral, se define como el "marco general y permanente" de relación entre ambos Gobiernos. En cuanto a su composición y estructura, el Estatuto sólo precisa que estará integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Junta, establece una presidencia anual que se ejercerá de forma alternativa y ordena celebrar al menos dos sesiones plenarias al año o siempre que lo solicite una de las dos partes. Añade que contará con una secretaria permanente y que podrá organizarse a su vez en subcomisiones y comités, y le dota de autonomía para adoptar su propio reglamento interno y de funcionamiento. El campo de actuación de la Comisión es muy amplio, si bien queda excluido todo lo referente a la financiación autonómica, para la que el art. 184 EA prevé un órgano distinto, la Comisión Mixta de asuntos económicos y fiscales Estado-Comunidad Autónoma.

La actividad de la Comisión Bilateral de Cooperación se proyecta sobre cualesquiera competencias tanto estatales como autonómicas, las respectivas políticas públicas y, en general, los asuntos de interés común, tanto los que establezcan las leyes como los que planteen las partes, sobre los que la Comisión impulsa las medidas adecuadas para mejorar la colaboración y asegurar la eficacia en la gestión. En concreto, el Estatuto establece un listado de materias que abarca tres grandes bloques: en primer lugar, los asuntos de carácter económico, entre ellos la programación de la política económica del Gobierno "en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias" de la Comunidad, específicamente la modificación del régimen especial agrario en Andalucía, y la propuesta de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas en las que la Comunidad puede designar representantes, así como las modalidades y formas de esa representación. En segundo lugar, los asuntos que afecten a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad, como los proyectos de Ley que "incidan singularmente" sobre la misma o los conflictos competenciales que pudieran originarse. Y, en tercer lugar, los asuntos que afecten a la Comunidad relacionados con la política del Estado en la Unión Europea o con su acción exterior. Además, se encomienda a la Comisión el seguimiento de los propios mecanismos de colaboración establecidos, pudiendo realizar propuestas de mejoras en los mismos. El contenido de estos informes formaría parte de la memoria anual que debe trasladar a ambos Gobiernos y al Parlamento de Andalucía.

Ahora bien, las actividades que la Comisión puede desplegar en todos estos ámbitos quedan reducidas, con carácter general, a las de deliberación y propuesta, puesto que sólo podrá tomar acuerdos en los casos establecidos en el propio Estatuto "expresamente", término que, ausente en la propuesta estatutaria aprobada por el Parlamento de Andalucía, fue añadido por las Cortes Generales. Este requisito los limita a dos: la emisión de informes previos sobre la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía (art. 56.9 EA) y sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal (art. 59.4 EA). Además, el art. 81.2 EA exige la deliberación de la Comisión para autorizar nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal en la Comunidad.

#### c) Participación de la CAA en decisiones u órganos estatales

Como se ha dicho, las relaciones de colaboración presuponen en principio la existencia de un ámbito de competencias compartido entre el Estado y la CAA, pues sólo sobre materias sobre las que se posee

algún tipo de atribución competencial puede proyectarse la cooperación. Sin embargo, las relaciones institucionales contempladas estatutariamente no se limitan a la cooperación en este sentido estricto que incluyen también la posibilidad de que la CAA pueda participar junto con el Estado en las decisiones sobre materias que son de exclusiva competencia estatal.

Esta posibilidad depende lógicamente de lo que disponga la legislación del Estado (o, en la propia Constitución), por lo que sobre el particular poco puede decir el Estatuto, salvo precisar remitir a estas otras fuentes, como hace, con carácter general, el art. 218 EA, y, en relación con la participación en "los procesos de designación de [los titulares de] los órganos constitucionales", el art. 219 que regula la misma remitiendo a "los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario". Esta última disposición puede plantear algunas cuestiones en cuanto a su interpretación relacionada con los órganos —todos ellos estatales—, en cuya designación puede intervenir la CAA, e autonómico al que puede atribuirse la capacidad para intervenir y las normas en donde esta participación debe regularse.

Con respecto a la primera cuestión, la disposición estatutaria se refiere en exclusiva a la participación en los procesos de designación de "los órganos constitucionales". La construcción doctrinal (García 1981), legal (art. 59.1.e LOTC) y jurisprudencial (STC 108/1986) de este concepto obliga a la posible participación de la CAA a la que pudiera eventualmente disponerse para la designación de miembros de las Cortes Generales, el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional que la intervención en la designación en el restante órgano constitucional, el Gobierno de la Nación directamente descartada ex. arts. 99 y 100 CE. Los cambios sufridos por esta disposición a lo largo del iter estatutario avalarían la tesis de que la misma sólo pretende mencionar los órganos constitucionales en este sentido estricto: en el texto aprobado por el Parlamento de Andalucía se preveía la participación de la Junta "en los órganos constitucionales y en las instituciones del Estado", pero este último inciso fue suprimido por las Cortes Generales.

Es también cierto que en ese mismo trámite se suprimió el apartado segundo de este artículo cuyo tenor literal era el siguiente: "de acuerdo con el apartado anterior, la Junta de Andalucía participa en la designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial". No obstante, esta supresión no debe entenderse en el sentido de que estos dos órganos quedan excluidos de la previsión genérica de participación que disponía el entonces apartado primero y ahora del artículo, sino, más bien, en el sentido de que la participación en estos dos órganos está exclusivamente regulada por la cláusula genérica del mismo, y depende por lo tanto en su totalidad de lo que la ley que se remite establezca, ya que ha desaparecido del Estatuto una afirmación que podría interpretarse como una garantía estatutaria de participación específica que la normativa de remisión tendría necesariamente que reconocer. Dicho en otros términos, con la remisión genérica a "los términos que dispongan las leyes", y sin una afirmación expresa de participación de la Junta en los procesos de designación de los órganos concretos (el TC y el CGPJ) se defiende completamente al Estado la decisión mediante ley del momento y del *quantum* de esa participación.

De modo que la participación de la Junta de Andalucía en los procesos de designación de determinados órganos estatales, regulada en el art. 224 EA, se refiere en exclusiva a los tres órganos constitucionales mencionados y sólo a ellos. Ahora bien, está garantizada constitucionalmente sólo por lo que se refiere a uno de los tres, las Cortes Generales, en concreto a una de sus Cámaras, el Senado. En efecto, la aplicación de los arts. 68 y 69 CE limita la participación de las CCAA en la designación de los miembros de las Cámaras a la de los senadores autonómicos, que por prescripción del art. 69.5 CE deben ser designados —asegurando la adecuada representación proporcional— por los parlamentos de cada Comunidad. Ac

el art. 223 EA establece ahora la posibilidad de comparecencia ante el Parlamento, para informar de su actividad en el Senado, de los senadores "elegidos o designados por Andalucía", lo que a su vez plantea la cuestión de si de este modo se ha querido prever la comparecencia ante el Parlamento de los Senadores autonómicos que en el futuro pudieran ser elegidos por el cuerpo electoral de la Comunidad (si procediera en ese sentido la reforma constitucional del Senado) o, simplemente extenderla a los actuales Senadores elegidos en las circunscripciones electorales provinciales de Andalucía.

El segundo interrogante que suscita el art. 224 EA, este más fácil de despejar, viene dado por la mención en el mismo a "la Junta de Andalucía" como el sujeto sobre el que se proclama la participación en los procesos de designación de los órganos constitucionales. La precisión que al respecto contiene el propio Estatuto, cuyo art. 99 establece que la Junta de Andalucía "es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma", añadiendo que está integrada "por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno" permite aclarar que a cualquiera de ellos se le podría atribuir capacidad para intervenir en esos procesos (ya hemos visto que el Parlamento la tiene, ope constituitone, en lo que respecta a los Senadores autonómicos).

En tercer lugar, hay que determinar cuáles son las fuentes a las que se remite esta disposición que asegura la participación de la Junta aunque, ya se ha visto, "en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario". Dado que se trata de participación en competencias del Estado, la remisión opera, en primer lugar, con respecto a normas estatales, tanto las leyes del Estado como los reglamentos de las Cámaras de las Cortes Generales, éstos últimos en cuanto pueden disciplinar la participación de las CCAA en la provisión de órganos cuyos titulares deban ser elegidos por el Congreso o el Senado por prescripción constitucional. Pero, hecha la atribución por la norma estatal, la remisión estatutaria vale también para lo que, al respecto, pueda precisar tanto la ley autonómica como el reglamento del Parlamento de Andalucía. El propio Estatuto, por ejemplo, precisa en su art. 106.17 que la designación parlamentaria de senadores por la CA "podrá recaer en cualquier ciudadano que ostente la condición política de andaluz", eliminando la exigencia hasta ahora vigente de que los senadores designados fueran miembros de la Cámara autonómica.

Resta precisar, para finalizar, que el hecho de que el art. 224 del Estatuto regule sólo –y mediando la intervención del legislador estatal– la participación de la Junta en la designación de los órganos constitucionales no impide, como es claro, ni que el Estado decida, unilateralmente, ampliar la misma a otras instituciones estatales, con o sin relevancia constitucional, ni que se haga lo propio, abriendo, eso sí, sus propias cuestiones interpretativas, en otros apartados del Estatuto. De hecho, como se ha visto, la negociación de estas modalidades de participación en organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas estatales es una de las funciones encomendadas a la Comisión Bilateral Estado – Junta de Andalucía. Veremos más adelante, que ocurre lo mismo en relación con los órganos que representan al Estado en la UE.

Además, el art. 87.1 EA contiene una detallada nómina de instituciones y órganos estatales cuyos miembros podrán ser designados mediante procesos en los que la CAA podrá participar, siempre que lo señale la "ley estatal aplicable". La determinación aquí del carácter estatal de la ley de remisión tampoco le impide al Estatuto precisar que la participación autonómica en esos casos corresponderá al Parlamento o requerirá el acuerdo de éste, en los términos "establecidos por la ley", se entiende que refiriéndose aquí a la ley de la Comunidad (art. 87.2 EA).

### 3. Las relaciones con otras Comunidades y Ciudades Autónomas: la cooperación "horizontal"

#### a) Regulación constitucional

Como se ha dicho, y a diferencia de lo que ocurre con la "vertical", la cooperación "horizontal", es decir, la que relaciona a varias CCAA entre sí, está contemplada constitucionalmente en el art. 145 CE. La regulación constitucional, sin embargo, establece una serie de cautelas y controles sobre la misma

propias de un régimen que parte de la desconfianza hacia este tipo de colaboración. Podría haber una gradación de mayor a menor intervención estatal, de la prohibición absoluta de la federación de Comunidades Autónomas (art. 145.1 CE), de la exigencia de autorización de las Cortes Generales "acuerdos de cooperación" y de la de comunicación a las mismas para los "convenios" encaminados a la "gestión y prestación de servicios propios" (ambos en el art. 145.2 CE). El art. 74.2 CE precisa que el procedimiento ante las Cortes Generales se iniciará en el Senado, y que en caso de acuerdo entre éste y el Congreso no pueda resolverse por una Comisión Mixta con igual número de senadores, decidirá finalmente sobre la autorización del acuerdo el Congreso, mediante mayoría absoluta. Además, se deduce también del art. 145.2 CE la existencia de una reserva estatutaria para la práctica de cada CA de los "supuestos, requisitos y términos" en los que podrán celebrarse acuerdos y convenios.

La crítica al art. 145.2 CE, una norma inusual en el derecho comparado y que "parece básicamente como una forma de control estatal sobre la actividad entre CCAA" (García Morales 41) está extendida en la doctrina, que aboga por la reforma del mismo, en el sentido de generalizar el "modelo óptimo" la simple comunicación a las Cortes de cualquier tipo de instrumento de colaboración (acuerdos o convenios) entre CCAA (Montilla, 2006, p. 89). Una reforma en este sentido terminaría, con el segundo problema que plantea esta disposición: su carácter confuso, propiciando que la distinción entre "acuerdos" –que necesitan autorización– y "convenios" –de los que no– se use en la práctica como una vía para calificar de "acuerdos" todos aquellos que las Cortes Generales quieran someter a su control.

El caso del *Protocolo de intenciones entre las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura para la recepción de las emisiones de televisión de la Radiotelevisión de Andalucía en Extremadura* de agosto de 2001, es un ejemplo significativo de lo que acaba de decirse. Concebido por la Junta de Extremadura como una alternativa al bloqueo político de la radiotelevisión pública de aquella Comunidad, permitía el acceso a la señal de Canal Sur en Extremadura. Comunicado al Senado como un convenio, la Cámara Alta entendió sin embargo que se trataba de un acuerdo de cooperación entre las Comunidades y exigió la solicitud de la correspondiente autorización para su entrada en vigor (ver, sobre el caso, Navarro Méndez y Rodríguez, 2005).

No es tan indisputado, sin embargo, que esta deficiente regulación constitucional pueda ser la base de la casi inexistente colaboración horizontal en nuestro sistema de organización territorial, puede apreciarse una escasa predisposición a colaborar en ausencia del Estado (no existen, por ejemplo, conferencias sectoriales "horizontales", con la salvedad, de nuevo, de lo que más adelante se dirá sobre el caso de CARCE). Lo cierto es que, junto a las deficiencias normativas, existen también factores de tipo político que desincentivan la colaboración horizontal, como la propia historia de nuestro Estado autonómico o la dificultad de usar estos mecanismos como instrumentos para el spending power estatal, cuya relevancia en la colaboración "vertical" ya se ha comentado anteriormente.

#### b) Régimen estatutario de los Convenios y Acuerdos de cooperación

Dentro de este marco constitucional, el Estatuto ha distinguido entre tres tipos diferentes de colaboración: los convenios o acuerdos:

En primer lugar, los que puede suscribir el Gobierno andaluz sin la intervención del Parlamento autonómico. Se trata exclusivamente de los convenios cuyo objeto sea la celebración de actos de carácter natural en otras CCAA, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz (art. 227 EA). La atribución de la capacidad para suscribir estos convenios al "Consejo de Gobierno", no a la Comunidad Autónoma, y la omisión de cualquier tipo de intervención parlamentaria, salvo, claro es, la que el Parlamento realiza en el desarrollo de su función genérica de control de la actividad del Ejecutivo, los dota del

de lo que establecía el art. 72.2 del Estatuto de 1981) de un régimen diferenciado y justifica su regulación en una disposición distinta del resto de los convenios y acuerdos, que se someten al régimen del art. 226 EA, que a su vez, siguiendo lo dispuesto constitucionalmente, distingue entre convenios y acuerdos de cooperación.

Con respecto a los convenios para la prestación conjunta de servicios, el art. 226.1 EA dota al Parlamento de una triple capacidad de intervención: en primer lugar, la determinación de "los supuestos, condiciones y requisitos" en los que el convenio podrá celebrarse; en segundo lugar, la de su comunicación, a través del Presidente de la Cámara, a las Cortes Generales, a los efectos del art. 145.2 CE; y, por último, la posibilidad de usar, en todo caso, los pertinentes mecanismos de control y seguimiento de lo acordado.

El régimen de la intervención parlamentaria en los acuerdos de cooperación, regulado en el art. 226.3 EA, es muy similar al de los convenios: también en ellos el Parlamento determina las condiciones de celebración (el "alcance, forma y contenido" del acuerdo) y es también el Parlamento el que se comunica con las Cortes Generales, ahora para solicitar la autorización prescrita constitucionalmente. Y, aunque nada dice expresamente este apartado tercero del art. 226 EA acerca del control de la Cámara sobre el seguimiento del acuerdo, es de suponer que se aplica lo dispuesto en el apartado primero sobre los Convenios.

Al igual que en el Estatuto de 1981, el art. 226.2 del Estatuto 2007 defiere a "las Cortes Generales o alguna de sus Cámaras" la capacidad para decidir si el convenio que el Parlamento les ha remitido a efectos de comunicación debe considerarse más bien un acuerdo que necesitaría por lo tanto autorización. Por esta razón, difiere la entrada en vigor de los convenios durante un plazo en el cual el Congreso o el Senado podrían formular las correspondientes objeciones sobre el convenio comunicado, obligando al Parlamento a solicitar la correspondiente autorización para su tramitación como acuerdo. El plazo ahora, sin embargo, es de sesenta días, en lugar de los treinta que establecía el texto de Carmona.

Tanto los convenios como los acuerdos suscritos con otras Comunidades Autónomas deben publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, única publicación a la que lógicamente puede obligar el EA, y por lo tanto única manera en la que cabe interpretar la referencia al Boletín Oficial "de la Comunidad Autónoma" del art. 226.4. Menos clara es la posibilidad de extender la obligación estatutaria de publicación a los convenios del art. 227 EA, sobre los que, sin embargo, podría predicarse una aún mayor exigencia de transparencia, en la medida en que son convenios sobre los que no recae, como se ha visto, intervención parlamentaria. Una buena práctica, en este sentido, aconsejaría también pues su publicación en el BOJA.

Finalmente, y al igual que hiciera el art. 225 con respecto a la cooperación "vertical", el art. 229 EA establece que la representación de la CAA en sus relaciones con otras CCAA corresponde al Presidente de la Junta.

Como se ha visto, el grado de intervención parlamentaria en los Convenios, excepción hecha de los de carácter exclusivamente cultural, es muy alto, ya que éste determina las condiciones generales para su celebración. El Estatuto parece así desconocer la extendida crítica doctrinal a la parlamentarización de la colaboración horizontal entre CCAA, que considera que, al igual que la intervención de las Cortes Generales, lastra el desarrollo de la misma innecesariamente, olvidando que se trata de una actividad propiamente intergubernamental.

#### c) La colaboración con Ceuta y Melilla

Según la disposición adicional tercera del Estatuto de 1981, "La Comunidad Autónoma Andaluza podrá establecer con las ciudades de Ceuta y Melilla relaciones de especial colaboración". El actual art. 228 EA reproduce ese mismo mandato, cambiando el potencial "podrá establecer" por el imperativo de "mantendrá" y añadiendo a la "especial colaboración" (y cooperación) la "asistencia".

Del mismo modo, Ceuta y Melilla ya no aparecen simplemente como "ciudades", sino casi como "Ciudades Autónomas". En efecto, como se sabe, en 1981 Ceuta y Melilla permanecían margen de la organización territorial autonómica, en la que se integraron en 1995 de una manera "genérica" al constituirse en Ciudades Autónomas, instaurando así una nueva figura en nuestro sistema de organización territorial.

La configuración de Ceuta y Melilla, mediante el procedimiento regulado en el art. 144.b CE para las Ciudades, y no como Comunidades Autónomas, les dota de un estatus autonómico particular que bilita, de hecho, su total equiparación con la autonomía propia de las CCAA. La singularidad de ciudades se muestra de manera principal en una serie de elementos (la falta de rigidez del Est. el carácter extraestatuario de sus competencias en la práctica, al menos en el sentido del alto grado de disponibilidad sobre las mismas que ostenta el Estado; la ausencia de potestad legislativa; la imposibilidad de accionar los instrumentos de conflictividad competencial del mismo modo que las CCAA, etc.) que, aunque permitido hablar, en este caso, de una "asimetría por abajo" (Montilla, 1999) y de una tendencia a paliar lo que de disfuncional pudiera tener la misma para el conjunto del Estado Autonómico (B. 2001) mediante una interpretación de estas particularidades de modo "tendente a la simetría" (M. aunque "congenial" (Balaguer) con la necesidad de mantener, debido a razones de interés general, capacidad de control por parte del Estado.

Ahora bien, la tendencia a equiparar, en la medida de lo posible, el estatus de las Ciudades de las Comunidades Autónomas no tendría por qué impedir que, ahora en una dirección opuesta, las relaciones entre Andalucía y Ceuta y Melilla pudieran beneficiarse de la posibilidad de sustraerse de algunos inconvenientes que presenta la actual regulación constitucional sobre las relaciones entre CCAA. Estos inconvenientes podrían evitarse con la actual regulación estatutaria: la exigencia de autorización de estos acuerdos de cooperación por las Cortes y la parlamentarización de acuerdos y convenios.

Con respecto a lo primero, debe recordarse que el art. 145.2 CE exige la autorización de los acuerdos de cooperación "entre las Comunidades Autónomas", y que, por lo tanto, no sería a menos, *ope constitutione*— a los acuerdos entre la CAA y Ceuta o Melilla. La actual regulación de la solicitud de esta autorización en el art. 226.2 EA también prevé, como se ha visto, la autorización de las Cortes para los acuerdos que celebre la CAA "con otras Comunidades Autónomas". Tanto Ceuta y Melilla, por su parte, prevén en sus Estatutos el establecimiento de especiales relaciones con Andalucía (y con la otra Ciudad Autónoma), pero sin extender sobre ellos los mecanismos de control de las constitucionalmente previstos para los acuerdos entre CCAA (a favor de esa extensión, Montilla, 1983). Más difícil de evitar parece la exigencia de comunicación, prevista expresamente para los acuerdos con las Ciudades Autónomas por la DA 14.ª de la Ley 30/1992, abriendo así también la posibilidad de que, mediante las correspondientes objeciones de las Cortes, el procedimiento de comunicación devenga en solicitud de autorización.

Con respecto a lo segundo, el hecho de que las relaciones de colaboración con las Ciudades Autónomas se alberguen en el Estatuto en una disposición específica permitiría igualmente eludir la intervención parlamentaria que, en los términos ya estudiados (determinar "los supuestos, condiciones y requisitos de los convenios y "el alcance, la forma y el contenido" de los acuerdos), se prevén para las relaciones de colaboración CAA con otra CCAA.

En definitiva, una interpretación del art. 228 EA en este sentido permitiría caracterizar como relaciones intergubernamentales —sin una intervención específica de las Cortes o el Parlamento autorizadas— las relaciones con Ceuta y Melilla, equiparando su régimen, en este aspecto, con los convenios de colaboración cultural previstos en el art. 227 EA.

Si deberían ser de aplicación, en todo caso, otras dos disposiciones estatutarias que, al igual que las anteriores, regulan sólo relaciones de la CAA con otras CCAA, pero cuya aplicación también a las relaciones con las Ciudades Autónomas no presenta, a diferencia de ellas, ninguna disfuncionalidad que sea aconsejable evitar: la atribución en las mismas de la representación de la Comunidad al Presidente de la Junta, y la publicación en el BOJA de los acuerdos y convenios suscritos.

### 3. La acción exterior y la cooperación al desarrollo

Los capítulos IV y V de este título (respectivamente, arts. 240-244 y 245-247) se dedican a la acción exterior de la CAA y a la Cooperación al Desarrollo.

#### 1. Acción exterior

Llama la atención que no encabece este capítulo una disposición que proclame la capacidad de la CAA para desarrollar sus propias acciones en el exterior, dentro de su ámbito competencial, al margen de la regulación de la actividad propiamente normativa, en la que parecen centrarse sus disposiciones, con excepción de las que se dedican a la participación de la administración autonómica en organismos, foros y encuentros internacionales.

En el campo al que el Estatuto dedica más atención –el propiamente normativo–, es respetuoso con el núcleo central de las “relaciones internacionales” que cabe atribuir en exclusiva al Estado (art. 149.1.3.º CE), es decir, la capacidad para obligarse internacionalmente mediante la celebración de tratados (Rodríguez, 2003). Ello no le impide, sin embargo, proclamar que la Junta de Andalucía podrá “suscribir acuerdos de colaboración”, se entiende que con otros países, “en el ámbito de sus competencias” (art. 241 EA). Estos acuerdos –comunes hasta ahora en el campo de la cooperación internacional transfronteriza– se diferencian de los tratados, y en esa medida, no invaden el exclusivo *ius contrahendi* estatal, en que no vinculan al Estado, y en que, por lo tanto, éste no incurre en responsabilidad internacional en caso de incumplimiento por parte de la CAA (a pesar de lo cual se ha hablado de un cierto *ius contrahendi* autonómico, distinto en todo caso del clásico *treaty-making power* estatal; ver Del Valle, 2006, p. 298). Para la suscripción de estos acuerdos, el art. 241 EA ordena a los “órganos de representación exterior del Estado” que presten el apoyo necesario a las iniciativas de la Junta.

Aunque el Estatuto no le atribuya capacidad para celebrar tratados internacionales, si dispone que la CAA tenga, en algunos casos, algún tipo de participación en el desarrollo de esta competencia estatal. Podemos distinguir, a estos efectos, tres: la solicitud al Estado para que celebre un tratado o convenio internacional, la recepción de información estatal de los que se estén celebrando y la participación en la delegación estatal que negocia el tratado o convenio.

La posibilidad de que la CAA solicite al Estado que éste celebre un tratado internacional se contempla por el Estatuto en dos preceptos diferenciados: por una parte, y con carácter general, en el art. 240.3 EA, que pone como única condición que el tratado cuya celebración se propone verse sobre una materia de competencia autonómica. Por otra, el art. 243 EA reitera de nuevo la posibilidad de instar al Estado la celebración de tratados, pero ahora sólo para “el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que [Andalucía] mantenga particulares vínculos culturales o históricos”.

Desde el punto de vista histórico, no cabe duda alguna de que la presencia del art. 243 EA se explica por la inercia de reproducir una disposición idéntica (el art. 75.2) del Estatuto de 1981. Pero en el Estatuto de Carmona ésta era (junto con la que la reconocía también para los tratados con “países de recepción de emigrantes andaluces para una especial asistencia a los mismos”, art. 23.3) la única disposición que regulaba la legitimación de la CCAA para instar al Estado la celebración de tratados. El legislador estatuyente

de 2007, al decidir reproducirlo, con independencia de que repita incluso la desafortunada redacción del precepto (nótese que hace falta mantener especiales vínculos culturales para poder solicitar la celebración de un tratado que los establezca), ha olvidado que había ya introducido una cláusula de carácter general que podría hacer ésta innecesaria, al estar comprendida en la anterior.

Ahora bien, la presencia conjunta de ambas disposiciones obliga a un esfuerzo interpretativo encaminado a no hacer redundante la segunda, que por lo tanto no puede limitarse a simplemente reiterar algo ya regulado por la primera, so pena de perder su carácter normativo. La única posibilidad, pues, de dotar al art. 243 EA de un contenido normativo que añada algo a lo dispuesto por el art. 240.3 EA sería entender que con aquella disposición se legitima a la CAA para instar al Estado la celebración de tratados o convenios con Estados con los que Andalucía mantenga especiales vínculos culturales o históricos *incluso en materias que no sean de competencia autonómica*. Sólo de este modo añadiría algo este artículo a la legitimación general para instar la celebración de tratados en materias de competencia de la Comunidad Autónoma.

En un grado mayor de participación autonómica en el ejercicio del *ius contrahendi* estatal, el Estatuto prevé la información por parte del Estado de los “actos de celebración” de aquellos tratados y convenios internacionales “que afecten directa y singularmente” a materias de competencia autonómica. Aunque aquí la intensidad de la participación de la CAA es mayor, el objeto sobre el que puede versar la misma es más restringido, puesto que se trata de tratados o convenios que afectan a las competencias autonómicas de modo directo y singular. Una interpretación estricta del precepto obliga a dejar fuera del mismo, por lo tanto, todos los tratados en los que, aún afectándose directamente competencias autonómicas andaluzas, se afecte del mismo modo las de otras Comunidades, lo que, como es obvio, será el supuesto más frecuente. Son también imprecisos los términos que usa el Estatuto sobre el contenido de la debida información estatal, que define, como acabamos de ver, como “actos de celebración”. Deben entenderse por tales, sin embargo, no sólo los actos encaminados a la celebración del convenio, sino también toda la actividad preparatoria de los mismos. Sólo así tiene sentido la exigencia de que la información sea “previa” y sólo así será posible que, como dispone este mismo artículo, la Comunidad pueda, una vez recibida la información, emitir su parecer y dirigir al Estado las observaciones que estimara pertinentes, que carecerían lógicamente de posibilidad alguna de eficacia si se emitieran una vez que el tratado se ha celebrado o cuando es inminente su celebración.

No es, con todo, muy comprensible la drástica reducción de los tratados sobre los que recae la obligación estatal de informar, sobre todo teniendo en cuenta la regulación mucho más amplia de la misma que contenía el Estatuto de 1981 (su art. 23.1 la establecía para “la elaboración de los tratados y convenios internacionales, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés”). Habría sido quizá una mejor opción omitir la exigencia de afección “directa y singular” a la Comunidad Autónoma, y exigirla exclusivamente, no para la información estatal sino, como ahora hace el art. 240.2, para solicitar la participación de la Administración autonómica en las delegaciones negociadoras de esos tratados. Ésta es la tercera modalidad, y de las tres la más intensa, en la que el Estatuto prevé la participación de Andalucía en el ejercicio del *ius contrahendi* del Estado.

Distinto de todo lo anterior, que supone regular la participación de la CAA en la ejecución de una competencia estatal, es lo que viene regulado en el apartado cuarto de este mismo artículo (razón por lo cual habría merecido una disposición aparte), la adopción de las medidas necesarias para ejecutar los tratados y convenios internacionales “en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia” (art. 240.4.EA). Se trata, en este caso, de competencias propiamente autonómicas (más que una competencia, una obligación de la CA, según la STC 58/1982; ver al respecto Terol, 1990, p. 208), ya que, como es pacífico, la

existencia de un tratado internacional sobre una materia no altera el sistema de distribución competencial que sobre la misma se haya dispuesto en el bloque de constitucionalidad.

Finalmente, como se adelantó, los arts. 242 y 243 regulan la participación de la CAA en organismos, foros y encuentros internacionales. Con respecto a los organismos internacionales, se dispone únicamente la participación "en el seno de la delegación española", o directamente "cuando así lo permita la normativa estatal", siempre en el caso de "singular relevancia para la Comunidad Autónoma". Se contempla, sin embargo, la participación directa en los foros y encuentros que España pueda celebrar con países fronterizos con Andalucía (art. 244 EA), es decir, Marruecos y Portugal.

## 2. Cooperación al desarrollo

Sólo tres disposiciones, los arts. 245, 246 y 247 EA, integran el Capítulo V dedicado a la cooperación al desarrollo. Una de ellas (art. 246 EA), además, tiene por objeto la cooperación interregional y transfronteriza, materia que desde el punto de vista sistemático quizá habría merecido (junto con el art. 244 EA, que acaba de comentarse, y el art. 239, que se refiere a las relaciones con las regiones europeas) un trato diferenciado en un apartado específico. Las otras dos disposiciones contienen, respectivamente, una cláusula claramente programática (art. 245 EA) y otra netamente competencial (art. 247 EA).

La cláusula programática del art. 245 EA contiene, en efecto, una proclamación de principios, por una parte, y un mandato al legislador autonómico, por otra. La proclamación de carácter principal (presente en su apartado primero) emplea los términos propios de este tipo de declaraciones: "El pueblo andaluz", se dice —y no, como en otras ocasiones, la Comunidad Autónoma o la Junta de Andalucía— "participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados, promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza". El lenguaje solemne del art. 245.1 se technifica en cierta medida en el apartado siguiente, en donde se mandata a la Comunidad Autónoma a desplegar actividades de cooperación "dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos".

El inciso final del art. 245.2 EA y el 245.3 EA comparten, en una no muy depurada técnica legislativa, la delimitación del área geográfica de atención preferente de la cooperación al desarrollo autonómica: Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África, pero también los países vecinos o culturalmente próximos a Andalucía, a pesar de que no están sino en las mismas regiones o continentes que acaban de mencionarse, o aquéllos de donde provengan los inmigrantes que residen en la Comunidad, lo que sí podría ampliar la nómina a otras regiones del globo, como Asia o el este Europeo.

Sorprende la inclusión entre los países objeto de una atención preferente de las políticas de cooperación los "Estados receptores de emigrantes andaluces". No sólo por la drástica disminución de la tasa de emigración en la CAA, sino por la evidente realidad de que ésta, de producirse, se dirigirá, en términos generales, hacia Estados económicamente más desarrollados que la CAA, en donde la cooperación al desarrollo sería, por lo tanto innecesaria.

La disposición competencial, el art. 247 EA, no se proyecta propiamente, sin embargo, sobre la cooperación al desarrollo, sino sobre la coordinación de las acciones exteriores que puedan llevar a cabo las corporaciones locales, los organismos autónomos y otros entes públicos de Andalucía. Mediante esta atribución competencial, la Administración autonómica se atribuye facultades de fomento ("impulsar") y coordinación de la cooperación al desarrollo local o provincial. Todo ello, afirma, "respetando la autonomía que en cada caso corresponda".

## 4. Las relaciones con las instituciones de la Unión Europea

### 1. Principios generales

Al igual que ocurre aún hoy con la CE, en el Estatuto de 1981 no había ninguna referencia al proceso de integración europeo. De hecho, la ausencia de cualquier tipo de referencia a la Unión Europea en los textos estatutarios fue una nota común en los primeros Estatutos, casi universal, "inevitable desde una perspectiva histórica" (Carmona, 2005, p. 157) ya que la entrada española en la en aquel momento Comunidad Europea no se produjo hasta 1986.

El contraste de aquella situación con la que presenta el Estatuto de 2007 es más que evidente. Ya en el título preliminar, casi en el frontispicio del articulado, el art. 1.4 EA introduce la particular "cláusula Europa" del Estatuto, afirmando que la Unión Europea es "ámbito de referencia de la Comunidad Autónoma, que asume sus valores y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por el respeto de los derechos de los ciudadanos europeos". Dentro ya del Título IX, el capítulo III, dedicado a las relaciones con las Instituciones de la Unión Europea, incluye tres tipos de disposiciones: las que establecen reglas generales sobre los principios que deben regir en las relaciones entre Andalucía y la UE, las que regulan los mecanismos por los cuales la CAA puede participar, bien en los procesos de toma de decisiones estatales relacionados con la UE, bien directamente en los procesos de toma de decisiones en el seno de las instituciones de la Unión (ambas estudiadas generalmente como "fase ascendente" del derecho comunitario), y las que regulan la aplicación del derecho de la Unión por parte de la Comunidad Andaluza (la denominada "fase descendente").

La disposición que regula los principios generales que rigen las relaciones entre la CAA y las instituciones de la Unión es el art. 230 EA, que bajo la rúbrica de "Marco de Relación", establece que las mismas se regirán "por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado".

La remisión a la legislación estatal se repite reiteradamente en el resto del articulado de este capítulo, bajo diferentes fórmulas: enviando a "la legislación sobre la materia" para regular la participación de la CAA en la formación de la posición del Estado (art. 231.1 EA); a los "procedimientos multilaterales que se establezcan" para negociarla (art. 231.2 EA); a "los términos que legalmente se determinen" para la participación directa de la Comunidad en los procesos decisionales de la UE (art. 232 EA); a "lo establecido en la normativa estatal" para la información debida del Estado a la CAA (art. 233); a "los términos que se establezcan en la legislación correspondiente" para la participación en la delegación española en los Consejos de Ministros y otras instituciones y a "la normativa que resulte de aplicación" para poder presidirla (respectivamente, arts. 234.1 y 2 EA); y a "la legislación del Estado o a "la legislación vigente en la materia" para poder intervenir en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia o poder instar a los sujetos legitimados el inicio de acciones (art. 238.1 y 2 EA). En la mayoría de estas ocasiones, la precisión fue añadida por las Cortes Generales sobre la propuesta del Parlamento andaluz. Además, otras disposiciones de este capítulo contienen una remisión a la propia normativa comunitaria (así, las que regulan el procedimiento de consulta al Parlamento andaluz en el procedimiento de control de la subsidiariedad y proporcionalidad, art. 237 EA, o el acceso directo al TJCE, art. 238.2 EA). Cabe, pues, plantearse cuál es el sentido de todas estas remisiones, o, mejor dicho, cuál sería el sentido de la regulación estatutaria en todos estos aspectos en los que lo decisivo parece ser la opción por la que finalmente se decante el legislador estatal o comunitario.

Hay que recordar que ya el art. 218 EA, abriendo el Título IX (y con un alcance evidentemente mayor que el de su capítulo I, donde sin embargo se inserta) había establecido que:

"En los supuestos previstos en el presente Título, la Comunidad Autónoma de Andalucía participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezca en cada caso la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea".

Esta disposición –incluida *in totum* por las Cortes Generales, pues estaba ausente de la propuesta aprobada por el Parlamento de Andalucía– obliga pues a interpretar todos "los supuestos previstos en el Presente Título" de acuerdo con las previsiones y, en su caso, desarrollos estatales o europeos. Quiere esto decir, a nuestro entender, que, en todo lo anterior, el Estatuto puede tan sólo enunciar una afirmación de principio cuya normación, en su caso, se defiere al legislador correspondiente. La cuestión que ello suscita es, entonces, la vinculación que el legislador estatal o el comunitario debe tener al mandato enunciado estatutariamente.

En todo caso, y a pesar de su vocación de cláusula general, la dicción literal del art. 218 EA plantea otro problema de interpretación, en concreto sobre el alcance de "los supuestos previstos en el presente Título" a los que sería de obligación aplicar lo dispuesto por el Estado o la Unión (dejando ahora al margen la remisión a la Constitución, pues la misma es, necesariamente, incondicionada). Este inciso, en efecto, puede entenderse en un sentido extensivo o restrictivo: el primero implicaría la aplicabilidad de las normas estatales o comunitarias, caso de existir, a todas las previsiones de participación de la CAA en decisiones o instituciones estatales o europeas: entenderíamos entonces que "los supuestos previstos" se refiere a todos los supuestos en los que se prevea la participación autonómica, incluso a aquéllos en los que el Estatuto no contiene una remisión específica al legislador estatal o comunitario. El sentido restrictivo, por el contrario, entendería que lo que debe estar "previsto" en los supuestos a los que se refiere el art. 218 EA es, precisamente, la remisión a la norma estatal o comunitaria para disciplinar la participación de la CAA. Los "supuestos previstos" serían, pues, sólo los que se han citado más arriba: aquéllos que contienen una remisión explícita al Estado o a la Unión.

La reiteración de las remisiones a la legislación estatal o comunitaria en algunas disposiciones y su ausencia en otras obligaría a decantarse por la segunda interpretación: si la mención a "los supuestos previstos en el presente Título" del art. 218 EA hubiera querido incluir todos los mecanismos de participación autonómicos no habría sido necesario reiterar la remisión a la fuente estatal o comunitaria en casos determinados. Al haberlo hecho así, omitiéndolo en otros, una interpretación sistemática del conjunto nos conduce a concluir que la intervención del Estado o de la Unión para completar el régimen de la participación autonómica no se encuentra estatutariamente reglada en los casos en los que no se menciona expresamente. Quedarían, pues, fuera de la exigencia de interpretación "de acuerdo con lo que establezca en cada caso (...) la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea" dos mecanismos de participación regulados en este capítulo en los que el Estatuto no remite expresamente a estas fuentes: la regulación de en qué asuntos, por afectar exclusivamente a la CAA, ésta participa de forma bilateral en la formación de la posición del Estado (art. 231.2 EA) y la existencia de los requisitos para entender que la posición expresada por la CAA debe considerarse "determinante" (art. 231.3 EA).

## 2. La "fase ascendente"

Con las precisiones que acaban de hacerse, podemos ya abordar el análisis de los distintos instrumentos de intervención de la Comunidad Autónoma en la "fase ascendente". Como se ha dicho, ésta se contempla en el Estatuto desde un doble punto de vista: como participación de la CAA en las decisiones estatales que puedan incidir en el diseño de las políticas o en la aprobación de las normas comunitarias, por una parte, y, por otra, estableciendo instrumentos de participación directa en los procesos de toma de decisiones de las instituciones de la Unión.

Así, y dentro del primer grupo de disposiciones (las que regulan las relaciones entre la CAA y el Estado en asuntos comunitarios) el art. 233 EA contempla, en primer lugar, un deber genérico de información por parte

del Estado a la Comunidad, que se proyecta, siempre que se afecte al interés de Andalucía, sobre "las vas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea" y sobre los procedimientos que se sigan en los órganos judiciales europeos en los que España sea parte". A esa información puede responder la CAA con observaciones y propuestas propias. En segundo lugar, se establece, medido en el art. 237 EA, un procedimiento, no ya de información, sino de consulta previa al Parlamento de Andalucía, por parte de las Cortes Generales, sobre determinadas propuestas legislativas europeas. Por el art. 231 EA regula la participación de la CAA en el proceso de formación de la posición estatal ante estableciendo que la misma puede llevarse a cabo mediante procedimientos bilaterales o multilaterales. No se citan expresamente cuáles son éstos o aquéllos, debe entenderse que se trata, respectivamente, de la Comisión Bilateral de Cooperación establecida con carácter general en el art. 230 EA, y de la Comisión de Asuntos relacionados con la Comunidad Europea (CARCE). Todas estas disposiciones incluyen, con los ya señalados, la correspondiente remisión a lo dispuesto por la legislación estatal o comunitaria.

Como ya se ha apuntado anteriormente, la CARCE es el principal foro de colaboración multi-para asuntos relacionados con la Unión Europea. La Conferencia (ver, para lo que sigue, Rodríguez, pp. 197-ss.) nació como un foro informal en 1988 para institucionalizarse a partir del acuerdo adoptado en 1992, en el que se decidió reunirla periódicamente para "resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas". Hasta 1997 no adquirió una definitiva configuración, al regularse por ley su composición y funcionamiento (Ley 2/1997, de 13 de marzo, *Regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*).

El diferente alcance que puede tener la intervención de la CAA en los procesos de formación de la voluntad estatal viene regulado –ahora, como se dijo, sin remisión a lo que sobre el particular puede disponer el Estado– por el art. 231.3 EA. El mismo establece una obligación genérica del Estado de mantener la posición mantenida en el correspondiente foro por la Comunidad Autónoma y precisa los casos en los que, excepcionalmente, esta posición, por el contrario, debe considerarse "determinante para la formación de la voluntad estatal". Este último efecto se produce sólo cuando la posición del Estado ante la UE afecta a competencias exclusivas y sólo si "de la propuesta o iniciativa europea se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía". Para que la posición autonómica sea "determinante" –en el sentido que inmediatamente se verá– se exigen, pues, dos condiciones.

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

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

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

Por lo que hace a la participación directa de la CAA en las instituciones de la Unión, el Estatuto la contempla, con carácter general, en el art. 232 EA y la reitera, especificándola, en el art. 234 EA, mostrando de nuevo una mejorable técnica legislativa. Ambos preceptos, como se dijo, se remiten a la legislación estatal sobre el particular. Entre las delegaciones españolas en las que puede participar la CAA se nombra específicamente las siguientes: “Especialmente, [la Junta de Andalucía] participa [en la delegación española] ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía (...)” (art. 234.1 EA).

La participación autonómica en el Consejo de Ministros de la UE es una vieja aspiración de las CCAA que se materializó en los acuerdos adoptados en el seno de la CARCE el 9 de diciembre de 2004. El mismo exige que la participación haya sido decidida en la correspondiente conferencia sectorial y que el representante autonómico sea en todo caso un miembro del Consejo de Gobierno de la Comunidad. No en todos los casos anteriores, sino sólo cuando se trate de “competencias exclusivas de la Junta de Andalucía” (quedarían, pues, excluidos los casos de competencia legislativa compartida con el Estado mediante la fórmula de bases más desarrollo), la delegación andaluza podría incluso ejercer la “representación y presidencia de estos órganos” siempre “previo acuerdo y por delegación” (art. 234.2 EA). Se refiere en estos términos el Estatuto a la posibilidad, también prevista en aquellos acuerdos, de que una Comunidad Autónoma pueda representar, por delegación del Estado, la posición estatal, siempre y cuando se haya alcanzado un consenso entre todas las CCAA al respecto.

Los acuerdos de 2004 establecieron también un Consejero de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente Española, que coordina la acción y la información de las CCAA. Y elaboró un amplio catálogo de los Comités de la Comisión Europea en los que las CCAA españolas podrían participar. A todo ello se refiere ahora el Estatuto mediante “los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión”.

### 3. La “fase descendente”

La cuestión que más ha sido tratado doctrinalmente en la “fase descendente” del derecho comunitario es la de la ejecución por parte de las CCAA de las normas comunitarias en materias de competencia autonómica, pacífica ya bajo el Estatuto de 1981, aunque éste no contenía ninguna disposición específica sobre el particular, en virtud del principio de autonomía institucional propio de la UE y del principio interno de que la pertenencia a la Unión no altera la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (ver al respecto Rodríguez, 2003, pp. 199-ss.). Ahora, el Estatuto de 2005 le dedica a esta cuestión el art. 235, según el cual “La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía” (art. 235.1 EA). Acertadamente, la disposición estatutaria se refiere, en términos

genéricos, al “derecho de la Unión Europea”, pues, si bien de distinto modo, tanto directivas como reglamentos pueden necesitar desarrollo y, desde luego, ejecución (ver Montilla, 2005, p. 22).

De más difícil justificación podría ser, sin embargo, lo dispuesto en el apartado segundo del mismo artículo. En efecto, según el art. 235.2 EA, “[e]n el caso de que la Unión Europea establezca legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar legislación de desarrollo a partir de normas europeas”. Esta disposición pretende dar respuesta al problema que puede suscitar la concurrencia de tres legisladores distintos en determinados supuestos: en todos los que el Estado ostente una competencia de normación básica ope constitutione pero en la Unión, en virtud de sus propias competencias atribuidas, ha dictado también su propia normativa. En esos casos, el legislador autonómico puede ver notoriamente mermada su propia libertad de configuración normativa al tener que respetar los contenidos básicos dictados por otros dos legisladores anteriores. En esas circunstancias, el Estatuto permite legislar a la CAA, pero directamente a partir de la normación básica europea.

Es cierto que las materias sobre las que típicamente legisla la Unión suelen presentar un alto grado de coincidencia con aquéllas sobre las que el Estado ostenta títulos competenciales “horizontales” como el de “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1 CE). Y que en la práctica se ha producido una invocación excesiva de estos títulos, a falta de otros que fundamentar la normación estatal en materias de competencia autonómica reguladas por directivas comunitarias, quedando por esta razón muy limitadas las posibilidades de desarrollo por parte de la CAA. La alteración del sistema constitucional de distribución competencial que ello comporta no puede que ahora en sentido contrario, de modo que la existencia de normas comunitarias implique una disminución de las competencias estatales.

Finalmente, el art. 236 EA regula la Delegación Permanente de la Junta de Andalucía ante la Unión Europea, elevando así a rango estatutario la actual Oficina de la Junta en Bruselas, existente desde

### Bibliografía

- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2001), *Las Ciudades Autónomas en el Estado Autonómico*, Raúl Moro y Pedro De Vega (eds.), pp. 2463-2476.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2003), “Análisis de veinte años de relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. extraordinario 1, pp. 13-24.
- BLANCO-MORALES, P. y MORENO HURTADO, D. (eds.) (2005), *El Derecho de Extremadura*, Asar Extremadura, Mérida.
- CANO BUESO, J. (ed.) (2003), *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Tecnos, Madrid.
- CARMONA CONTRERAS, A. (2005), *La necesaria incorporación de la realidad europea al Estatuto de Andalucía*, en Manuel Terol Becerra (ed.), pp. 153-184.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1990), *El Estatuto de Andalucía I: Las Competencias*, Ariel, Barcelona.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. (2006) “Spanish Regionalism in International and European Law” en Luigi Danese (ed.), *Regioni ed Autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, editoriale Scientifica, Napoli, pp. 1-12.
- GARCÍA MORALES, M. J. (2006), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: de la cuestión y problemas pendientes*, en María José García Morales, José Antonio Montilla Martínez y Xavier Arbós, pp. 9-71.
- GARCÍA MORALES, M. J., MONTILLA MARTOS, J. A. y ARBÓS, X. (2005), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, en María José García Morales, José Antonio Montilla Martínez y Xavier Arbós, pp. 1-12.

## LAS RELACIONES INSTITUCIONALES

- GARCÍA PELAYO, M. (1981), "El "estatus" del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 1, pp. 11-34.
- MONTILLA MARTOS, J. A. (1999), "La asimetría de las Ciudades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 57 pp. 65-86.
- MONTILLA MARTOS, J. A. (2005), *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas: el desarrollo normativo del derecho de la Unión en el Estado Autonomico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- MONTILLA MARTOS, J. A. (2005 b), "Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonomico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña", *Revista de Estudios Autonomics i Federals*, n. 1, pp. 131-162.
- MONTILLA MARTOS, J. A. (2006), *El marco normativo de las relaciones intergubernamentales*, en María José García Morales, José Antonio Montilla Martos y Xavier Arbós, pp. 73-102.
- MORODO, R. y DE VEGA, P. (eds.) (2001), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho constitucional en honor a Pablo Lucas Verdú*, Universidad Complutense-Universidad Autónoma Nacional de México, Madrid.
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I. y RODRÍGUEZ, A. (2005), *La normativa de Extremadura sobre medios de comunicación social*, en Pilar Blanco-Morales y Diego Moreno Hurtado (eds.), pp. 415-36.
- RODRÍGUEZ, A. (2003), *Las Relaciones Internacionales y con la Unión Europea*, en Juan Cano Bueso (ed.), pp. 179-204.
- RUIZ ROBLEDO, A. (1991), *El Ordenamiento Jurídico Andaluz*, Civitas, Madrid.
- TEROL BECERRA, M. (1990), *La dimensión supraestatal de la Comunidad Autónoma andaluza*, en Pedro Cruz Villalón (y otros), pp. 205-57.
- TEROL BECERRA, M. (ed.) (2005), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.