

EL “GIRO COLABORATIVO”:
NUEVAS OPORTUNIDADES Y VIEJOS PROBLEMAS
EN LA REGULACIÓN ESTATUTARIA
DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Málaga



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

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

Depósito legal: SE-1329-08
ISBN: 978-84-691-1968-6

I. INTRODUCCIÓN	5
II. EL DEFICIENTE MARCO CONSTITUCIONAL Y HASTA DÓNDE LO PUEDE SUPLIR EL ESTATUTO	7
III. BILATERALIDAD Y MULTILATERALIDAD EN LA COOPERACIÓN VERTICAL	11
IV. UN TRIÁNGULO POCO AMOROSO: COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ESTADO Y UNIÓN EUROPEA	15
V. UNA OPCIÓN DISCUTIBLE: LA PARLAMENTARIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL	21

Abreviaturas usadas:

CE, Constitución Española; CA, Comunidad Autónoma; CAA, Comunidad Autónoma de Andalucía; EA, Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 (citado también como EA 2007 o el Estatuto); EA 1981, Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 (citado también como Estatuto de Carmona); TC, Tribunal Constitucional. Salvo que se haga en el texto una mención expresa en distinto sentido, los artículos citados en el mismo deben entenderse del EA 2007.

I. INTRODUCCIÓN

Junto con el repunte de las proclamas identitarias (cuya presencia sobre el papel sigue esgrimiéndose, de modo al parecer inevitable por más que la práctica se haya encargado de desmentirlo, como imprescindible para alcanzar cotas altas de autogobierno), las reformas estatutarias iniciadas en la última parte de la VIII Legislatura, de las que es un ejemplo destacado el EA 2007, se han caracterizado, a mi juicio, por tres notas sobresalientes: el desarrollo hasta el detalle (el “blindaje”) de las competencias autonómicas, el nacimiento de las partes dogmáticas o títulos específicos dedicados a los derechos estatutarios y el “giro colaborativo” que encabeza el título de este trabajo, esto es, la recepción en el articulado estatutario de disposiciones de diversa naturaleza orientadas a regular la cooperación entre el Estado y una Comunidad Autónoma o entre varias Comunidades Autónomas entre sí.

CAPÍTULO 1

Esta última cuestión, por más que haya sido la más oscurecida de entre todas las que acaban de mencionarse, no deja de aportar una novedad muy digna de destacar. Representa, para empezar, un cambio más que notable con respecto a la situación anterior. Las nuevas normas de los Estatutos pretenden, además, regular un asunto, la colaboración entre administraciones, que ha devenido capital en nuestro modelo de organización territorial, cada vez más decantado hacia el llamado “federalismo cooperativo”. Y suponen, con las limitaciones propias de su naturaleza estatutaria, el primer intento para paliar uno de los déficits más señalados de nuestro bloque de constitucionalidad.

En lo que sigue no abordaremos de manera sistemática las principales cuestiones de la colaboración intergubernamental entre el Estado y las CCAA, asunto para el que contamos ya con excelentes trabajos doctrinales¹. Nos limitaremos a revisar la regulación que al respecto contiene el EA 2007 y a señalar los principales interrogantes que, a nuestro juicio, deparará en el inmediato futuro su aplicación.

1 Sobre esta materia me he ocupado recientemente en “Las relaciones institucionales”, en AGUDO ZAMORA, M., *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2007, pp. 205-215, al que me permito remitirme.

II. EL DEFICIENTE MARCO CONSTITUCIONAL Y HASTA DÓNDE LO PUEDE SUPLIR EL **ESTATUTO**

El punto de partida es, efectivamente, un deficiente marco constitucional. Son conocidas las dificultades que hubo durante el proceso constituyente para llegar a un acuerdo sobre el modo en el cual la Constitución regularía la distribución territorial del poder y los problemas que produjo la ambigüedad de muchas de sus disposiciones para la interpretación del Título VIII CE. Se concedió en ese momento menos relieve, sin embargo, a otra deficiencia constitucional que, más que a la falta de acuerdo, pudo deberse a una falta de previsión del constituyente: la ausencia en la Constitución de mecanismos para que el Estado y las Comunidades Autónomas que se constituyeran pudieran, respetando el respectivo ámbito competencial, colaborar entre sí. En consecuencia, la CE se limita a regular, con más o menos acierto, criterios para distribuir competencias entre el Estado y las CCAA y mecanismos para resolver los conflictos que esa distribución pueda originar, pero no menciona en absoluto y menos aún regula (con una única excepción, bastante desafortunada: el art. 145 CE, que se analiza más adelante), instrumentos de cooperación entre los diversos entes territoriales.

De hecho, ha sido el TC el que, en ausencia de regulación constitucional, ha tenido que crear jurisprudencialmente los pilares básicos de la cooperación intergubernamental, a medida que el desarrollo del Estado Autonómico fue poniendo de manifiesto esta necesidad, empezando por el fundamento último de la cooperación, el principio de *lealtad constitucional*, no contemplado expresamente por la CE, que ha tenido que declararse “principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial” y “soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonómico” por nuestro Alto Tribunal (así en la aún reciente STC 239/2002, FJ 11, recogiendo doctrina muy anterior) para que el legislador le diera carta de naturaleza incorporándolo a la Ley 30/1992 (ahora aparece también en el Estatuto, art. 219.1).

No es de extrañar que, en estas circunstancias, la “cultura de la cooperación” se haya desarrollado muy parcamente entre nosotros. Más discutible es, sin embargo, que el medio para remediar esta situación pueda confiarse exclusivamente a una nueva regulación de la materia, sin duda necesaria pero quizá insuficiente sin un cambio paralelo en hábitos y costumbres. En todo caso, las reformas normativas deberían contar con un fundamento constitucional expreso que hoy por hoy no parece encontrar el apoyo necesario para poder materializarse, siendo éste un objetivo que no puede alcanzarse, al menos en su plenitud, con las reformas de los Estatutos. Es cierto que la reforma constitucional que podría tener una mayor incidencia en la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas: la transformación del Senado en una auténtica cámara de representación territorial, se rodea hoy de un acuerdo generalizado, pero no lo es menos que es mucho mayor el acuerdo sobre la necesidad de darle carácter territorial a esta cámara que sobre el modo de conseguirlo (el escaso éxito alcanzado por otras iniciativas también encaminadas al mismo objetivo, como la Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, es un buen ejemplo de ello). Además, cualquier iniciativa sobre este punto tendrá que venir precedida de un acuerdo más amplio, sin duda mucho más difícil de alcanzar, que incluya también otros posibles aspectos de la CE necesitados de reforma. Es la reforma constitucional, en su conjunto, la que parece trabada políticamente entre nosotros.

010

El resultado de ello ha sido -como en otros aspectos- confiar a la reforma estatutaria objetivos que podrían haberse alcanzado mucho mejor mediante una reforma constitucional y que encuentran un serio obstáculo en la propia naturaleza de los Estatutos, que aunque pueden, dentro de los límites competenciales, vincular al Estado (que los incorpora a su ordenamiento, como se sabe, como Leyes Orgánicas), no pueden sin embargo pretender vincular a las demás CCAA. No pueden, en definitiva, en cuanto al tema que nos ocupa, establecer el marco general de cooperación interterritorial del que, en opinión generalizada, andamos necesitados.

No es, pues, de extrañar que el EA 2007, como el resto de los Estatutos reformados, ante la dificultad de regular la cooperación multilateral, se haya centrado en desarrollar instrumentos de cooperación bilateral. Pero, por su propia naturaleza, las propias limitaciones de la norma estatutaria condicionan también su capacidad para regular las relaciones bilaterales con el Estado, pues éste, abocado a una sucesiva regulación parcial de sus mecanismos de colaboración bilateral con cada una de las CCAA ha intentado, con independencia de los problemas de constitucionalidad que ello pueda suscitar (pendientes aún de resolver en el momento de escribir estas líneas), paliar las disfuncionalidades a las que podría llevar este sistema introduciendo elementos de racionalización mediante su capacidad para intervenir en la negociación estatutaria. Esta racionalización

es fácilmente observable en las diversas cláusulas que inciden en la colaboración bilateral y que fueron introducidas por las Cortes Generales en la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de Andalucía, todas ellas con la finalidad común de subordinar las disposiciones estatutarias a lo que pudiera establecer, en su caso, el legislador estatal.

Estas cláusulas se encuentran, en primer lugar, en el art. 215, que, como auténtica cláusula de apertura de todo el Título IX (a pesar de haber sido colocada al inicio del primero de sus capítulos), ordena que en todos los “supuestos previstos en el presente título”, la participación de la CAA “en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea” se entienda de acuerdo con lo establecido (además de por la Constitución, como innecesariamente se recuerda) por “la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea”. De modo particular, además, y como veremos más adelante, se reitera este principio al establecer la colaboración de la Junta de Andalucía en la designación de los titulares de órganos constitucionales (art. 224), en relación con la acción exterior (art. 242) y, en varias ocasiones (arts. 230, 231, 232, 233, 234, 237 y 238.2, innecesariamente reiterativos), al establecer la participación autonómica en los procesos decisionales europeos. Algo muy parecido hace, en una materia regulada extramuros del Título IX, el art. 144, una disposición que, para precisar las atribuciones de la Comunidad Autónoma con respecto al Consejo de Justicia de Andalucía, contiene, ella sola, nada menos que cinco reenvíos a la (estatal, claro es) Ley Orgánica del Poder Judicial.

La crítica que pudiera hacerse al carácter aparentemente superfluo de estas disposiciones, basadas en la tesis de que de nada sirve una proclamación estatutaria que otorga a la Comunidad Autónoma atribuciones que en realidad están condicionadas a una posterior intervención unilateral del Estado, olvida, sin embargo, que difícilmente podría ser de otra manera, dada la naturaleza de los instrumentos de cooperación que, como ha precisado el Tribunal Constitucional, se definen precisamente por la colaboración que pueda concitarse entre el Estado y una o varias CCAA, o éstas entre sí, sobre materias de interés común, basadas siempre en el principio de voluntariedad, que es precisamente lo que la diferencia de otros instrumentos de intervención, como la coordinación. No de otro modo sino basándose en el principio de voluntariedad y de común acuerdo puede producirse la participación de una CA en el desenvolvimiento de competencias estatales o del Estado en las autonómicas. De modo que es perfectamente lógico que la normativa estatutaria se limite a proclamar la colaboración en materias en las que, precisamente por afectar también a competencias estatales, habrá que estar a lo que diga la legislación del Estado. Ello no sólo no es un obstáculo, sino que es el presupuesto mismo para poder hablar de colaboración.

III. BILATERALIDAD Y MULTILATERALIDAD EN LA COOPERACIÓN VERTICAL

Lo que se acaba de decir explica por qué el EA, a pesar de definir la cooperación multilateral como la apropiada para “los asuntos de interés general”, reservando la bilateral sólo para “los asuntos de interés específico” de la CAA (art. 219), dedique a la segunda mucho más espacio que a la primera, de la que sólo consta en el Estatuto una proclamación de su existencia, llamando a la Junta de Andalucía y al Estado a colaborar “mediante órganos y procedimientos multilaterales en los asuntos de interés común” (art. 221.1).

Con todo, incluso teniendo en cuenta las limitaciones de la norma estatutaria que se acaban de mencionar, el Estatuto podría, probablemente, haber intentado avanzar un poco más en la definición de estos mecanismos multilaterales, sobre todo en los aspectos de los mismos que parecen ya plenamente asentados en nuestra práctica política, por ejemplo el formato de las conferencias multisectoriales, a las que se podría haber dado carta de naturaleza estatutaria (como se sabe, ya están reguladas por ley), o en aquellos otros en los que deficiencias de funcionamiento unánimemente observadas se podrían haber intentado paliar, como por ejemplo regular, al menos en sus líneas básicas, los tipos de acuerdos a los que la CAA podría vincularse, su eficacia y aun su misma publicidad. Nada de esto se ha hecho, cuando, en mi opinión, buena prueba de que nada obstaba para introducir aquí algún orden, aún con la limitada eficacia propia de la norma estatutaria, es que así se ha hecho en el propio Estatuto con respecto a otros foros multilaterales, como es el caso de la colaboración en materias relacionadas con la UE que se analiza más adelante.

Por contraste, la cooperación bilateral ha recibido, ya se ha visto con qué justificación, una atención mucho mayor. Con respecto a las relaciones bilaterales, es preciso distinguir tres tipos de cuestiones: por un lado, las que suscita el establecimiento de la Comisión Bilateral (CB) de Cooperación entre la Junta de Andalucía y el Estado, lo que podríamos llamar su aspecto estructural u orgánico; en segundo lugar, el funcio-

nal, es decir, las normas que regulan la actividad de la Comisión; y, por último, su aspecto material, es decir, la definición de los ámbitos en los que esa colaboración se desarrolla. Veamos brevemente cada uno de estos aspectos.

Pese a que, en ocasiones, la mera existencia de la CB se ha querido esgrimir como prueba de una arriesgada y disfuncional bilateralización de las relaciones entre el Estado y la CAA, que supondría el abandono definitivo del marco multilateral, la realidad es, a mi juicio, bien distinta. La única novedad que aporta el Estatuto con respecto a la existencia de una comisión bilateral Estado-CAA es, precisamente, su rango estatutario, sobradamente justificado por el papel que la misma juega y que, no se olvide, se extiende también a los foros multisectoriales, en donde en la práctica, como ha puesto de relieve la doctrina, se generan muy a menudo acuerdos luego cubiertos de una “bilateralidad aparente”. De manera que puede encontrarse una fácil justificación al hecho de que la CB se defina estatutariamente como “el marco general y permanente de relación entre los gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado” (art. 220.1), y a que se le haya dotado de la estructura necesaria para poder llevar a cabo su labor, como una secretaría permanente, la capacidad para crear subcomisiones y comités, la periodicidad de sus reuniones, etc., y de la necesaria autonomía para dotarse de su propio reglamento de funcionamiento interno. Hay que precisar, además, que no es el único órgano de estas características previsto por el Estatuto, que establece también, como “órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica” una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 184). Por otra parte, la estructura de la CB es la propia de este tipo de órganos bilaterales, estableciéndose una composición paritaria (igual número de representantes del Estado y de la CAA) y una presidencia rotatoria.

En segundo lugar, en cuanto al aspecto funcional, hay que tener en cuenta que las actividades que la CB 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.

En cuanto a los ámbitos sobre los que se proyecta la actividad de la CB, habría que distinguir entre 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, 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 los asuntos que afecten a la Comunidad relacionados con la política del Estado en la Unión Europea o con su acción exterior, y, por último, la propuesta de los titulares de determinados órganos u organismos estatales.

Esta última función es, sin duda, una de las más novedosas que contiene el Estatuto. Plantea, en algunos casos, cuestiones de mayor calado que en otros, en función del órgano en la designación de cuyos titulares puede intervenir la CAA. La sistemática estatutaria es, en este aspecto, deficiente, pues aborda la cuestión de manera fragmentada en diversas partes de su articulado. Así, habría que distinguir en primer lugar, entre los “órganos constitucionales” mencionados en el 224, los organismos autorreguladores contemplados en el art. 87.1.2º y el resto.

15

Con respecto a los primeros, es evidente que el Estatuto se está refiriendo al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, por más que la mención expresa de estos dos órganos constitucionales, que constaba en la propuesta del Parlamento, fuera eliminada por las Cortes Generales. Esto explica la remisión, introducida también por las Cortes, al “ordenamiento parlamentario”, pues la participación de las CCAA en la provisión de estos órganos se realizará a través de la que constitucionalmente le corresponda al Senado, y tal como se prevea en su propio Reglamento (en este sentido se ha reformado ya la LOTC y es probable que se reforme la LOPJ). Se trata, en todo caso, de la instauración de mecanismos de colaboración sólo relativamente bilaterales, pues el Estado está llamado a regular, con carácter general, la participación en los mismos de todas las CCAA. Además, en ellos la CB no parece destinada a jugar un papel relevante: por más que ésta se defina, como se ha visto, como un “marco general y permanente”, la cooperación que se instrumentaliza a su través es la propia de las relaciones intergubernamentales, no la propuesta de miembros de órganos constitucionales, terreno propio para la intervención parlamentaria.

La cuestión general que así se suscita es la incidencia que podrá tener la introducción de las CCAA, si bien indirectamente, entre los sujetos llamados a proponer magistrados constitucionales o miembros del CGPJ. No tengo aún claramente formada una opinión al respecto, pero sí creo

poder enunciar al menos un criterio para enjuiciar la oportunidad de esta medida: la incidencia que la misma pueda tener en fortalecer la muy deteriorada independencia de estos órganos. Dicho de otro modo: el problema de cómo integrar a las CCAA en la formación del TC y del CGPJ, de existir, me parece menor comparado con el de asegurar que tanto uno como otro puedan ejercer correctamente las funciones constitucionales que tienen encomendadas, para lo cual el obstáculo más difícil de salvar en los últimos tiempos está siendo la excesiva dependencia en sus pronunciamientos (del segundo más que del primero, a mi juicio) de una lógica política (conservadores-progresistas) que, sin poder serle completamente ajena, no debería erigirse como pauta de actuación de sus integrantes, y, menos aún, permitir dividirlos en grupos estables con una conducta funcionalmente parecida a la de mayoría-oposición propia de órganos parlamentarios. De manera que si la inclusión de las CCAA en el sistema de elección de sus miembros ayuda a paliar este estado de cosas debe ser bienvenida, y si actuara en sentido contrario debería ser, por encima de otro tipo de consideraciones, rechazada. Hay, en este sentido, un dato que (si bien todavía carente de evidencia empírica) podría apuntar en la dirección correcta, y es que el incremento significativo de sujetos con capacidad de propuesta para los nombramientos de estos órganos aminora el riesgo de cuotas, sin duda uno de los males que de manera más preocupante les aqueja en la actualidad.

Ese riesgo existe, sin embargo, en los organismos reguladores mencionados en el art. 87.1.1º (y algunos de los mencionados en el apartado siguiente), en los que la posible ampliación de sus órganos colegiados podría ser el resultado de la pretensión de las CCAA de estar directamente representadas en los mismos, más allá por lo tanto de una mera intervención en la designación de vocales que, una vez nombrados, deben actuar con independencia. Se desvanece, por el contrario, en el resto de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas, que no están provistas de ninguna capacidad autorreguladora y no se encuentran dotadas por lo tanto de un atributo específico de independencia, por lo que el nombramiento autonómico de representantes en los mismos por parte de las CCAA no presenta más problemas que los derivados de la puesta en práctica de un simple instrumento de colaboración interadministrativa.

IV. UN TRIÁNGULO POCO AMOROSO: COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ESTADO Y **UNIÓN EUROPEA**

Las relaciones a tres bandas entre el Estado, las CCAA y la Unión Europea siempre han estado dotadas de algún ingrediente de conflictividad. Paradójicamente, es uno de los asuntos en donde la necesidad de colaboración es más acuciante. Se ha contemplado en el Estatuto tanto en la denominada “fase ascendente”, regulando la participación de la CAA en los procesos de gestación del derecho comunitario, como en la fase “descendente”, es decir, en la aplicación y desarrollo de la norma comunitaria.

CAPÍTULO 4

Con respecto a la primera, la fase ascendente, ésta se contempla por 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 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 iniciativas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea” y sobre “los procedimientos que se sigan en los órganos judiciales europeos en los que España sea parte”. A esa información puede responder la CAA con observaciones y propuestas propias. En segundo lugar, se establece, mediante lo dispuesto en el art. 237, 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 último, el art. 231 regula la participación de la CAA en el proceso de formación de la posición estatal ante la UE, estable-

ciendo que la misma puede llevarse a cabo mediante procedimientos bilaterales o multilaterales. Aunque no se citan expresamente cuáles son éstos o aquéllos, debe entenderse que se trata, respectivamente de la CB que se ha analizado más atrás y de la Comisión para Asuntos relacionados con la Comunidad Europea (CARCE). Todas estas disposiciones incluyen, con los efectos ya señalados, la correspondiente remisión a lo dispuesto por la legislación estatal o comunitaria.

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 pueda disponer el Estado- por el art. 231.3. El mismo establece una obligación genérica del Estado de “oír” la posición mantenida en el correspondiente foro por la Comunidad Autónoma y precisa los casos en los que, excepcionalmente, esta posición, por el contrario, debe considerarse “determinante para la formación de la voluntad estatal”. Este último efecto se produce sólo cuando la posición del Estado ante la UE afecta a las competencias exclusivas y sólo si “de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía”.

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

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

Cumplidas estas condiciones, esta misma disposición define -tal como fue enmendada por las Cortes Generales- cuáles son los efectos de la posición “determinante” de la Junta: en primer lugar, y aunque no lo diga expresamente, que la cuestión se traslada siempre a la Comisión Bilateral (pues acabamos de ver que puede ocurrir que la misma se esté debatiendo en la CARCE). En segundo lugar, que el Gobierno de la Nación, en caso de que no acoja la posición de la Junta, debe motivarlo ante la misma. Esta precisión de lo que, en este contexto, significa el término “determinante”, introducida por las Cortes Generales sobre la propuesta aprobada por el Parlamento de Andalucía, muestra a las claras que, a pesar de lo que en un principio podría apuntar el sentido gramatical del término, la posición andaluza no puede en ningún caso “determinar” la posición estatal (es decir, fijar sus términos) en contra de la voluntad del Estado. Genera tan sólo una obligación jurídica de la misma 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 y la reitera, especificándola, en el art. 234, 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).

La participación autonómica en el Consejo de Ministros de la UE es una vieja aspiración de las CAAA que se materializó en los acuerdos adoptados en el seno de la CARCE el 9 de diciembre de 2004. El mismo exige que la participación haya sido decidida en la correspondiente conferencia sectorial y que el representante autonómico sea en todo caso un miembro del Consejo de Gobierno de la Comunidad. 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 bases+desarrollo), la delegación andaluza podría incluso ejercer la “representación y presidencia de estos órganos” siempre “previo acuerdo y por delegación” (art. 234.2). 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 CAAA. 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”.

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

Es cierto que las materias sobre las que típicamente legisla la Unión suelen presentar un alto índice de coincidencia con aquéllas sobre las

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

V. UNA OPCIÓN DISCUTIBLE: LA PARLAMENTARIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL

Tres aspectos cabe destacar de la regulación estatutaria sobre la cooperación horizontal, es decir, la que se da entre la CAA y otra Comunidad o Ciudad Autónoma (arts. 226 a 229). En primer lugar, el modo en el que el Estatuto se encuentra condicionado por la desafortunada disposición constitucional que atribuye a las Cortes Generales la facultad de intervenir en estos instrumentos; en segundo lugar, el excesivo papel dado en las mismas al Parlamento de Andalucía; y, en tercer lugar, las virtualidades, en cierto modo inesperadas, que puede tener haber reservado una regulación específica para la cooperación con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Con respecto a la intervención de las Cortes Generales en los instrumentos de cooperación horizontal, ya se sabe que ésta viene garantizada constitucionalmente en virtud del apartado segundo del art. 145 CE, una disposición cuyo apartado primero (“[e]n ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”) muestra bien a las claras la desconfianza que al constituyente le merecía la colaboración entre Comunidades. Las críticas, prácticamente generalizadas, al apartado segundo del art. 145 CE se han centrado no sólo en considerarlo una muestra de las suspicacias que refleja su apartado primero, sino en la confusión que, incluso aceptando la intervención de las Cortes en la cooperación horizontal, suscita su redacción. En efecto, como se sabe, la Constitución distingue entre “convenios de gestión” y “acuerdos de cooperación”, estableciendo que los primeros se comunicarán a las Cortes y los segundos necesitarán su autorización. Pero la difícil distinción entre unos y otros ha deparado que en más de una ocasión las propias Cortes hayan respondido calificando de acuerdo lo que les fue comunicado por una CA como convenio. En la práctica, no ha sido infrecuente que las Cortes hayan usado la indefinición de la CE para

dotarse de una mayor capacidad de intervención en los instrumentos de cooperación horizontal, sea cual sea su naturaleza, que no fueran de su agrado, calificándolos de acuerdos como paso previo para denegarles su autorización.

Es cierto que el Estatuto no podía ignorar las exigencias constitucionales, pero sí podía haber intentado paliar alguna de sus indeterminaciones. En lugar de hacerlo así, ha repetido la redacción del Estatuto de Carmona en aspectos que podían haberse omitido (ni tiene sentido ni está contemplado por los reglamentos parlamentarios, por ejemplo, prever que “las Cortes Generales”, además de cada una de sus Cámaras, puedan plantear objeciones), y en otros lo ha empeorado, como en la ampliación a justo el doble (sesenta) del plazo de treinta días durante el que las Cortes pueden plantear objeciones a los convenios e impedir así su automática entrada en vigor.

Sí hay por el contrario, dos mejoras notables: por un lado, la exigencia de que tanto convenios como acuerdos se publiquen en el BOJA (único Boletín Oficial al que puede referirse el art. 226.4) y la exclusión de un tipo específico de convenios, los encaminados a celebrar actos de carácter cultural en otras Comunidades y Ciudades Autónomas (art. 226.4); y la exigencia de comunicación (vale decir también, del riesgo de que se aprecie una exigencia de autorización) a las Cortes Generales, enmendando en este punto al estatuyente de 1981. Pero la existencia misma de esta misma disposición pone de manifiesto que con la misma legitimidad se podía haber engrosado la lista de “convenios” que, como éstos, se consideran excluidos de cualquier tipo de control por las Cortes Generales.

En segundo lugar, debe merecer también cierta crítica el modo como se ha diseñado el papel del Parlamento andaluz en los acuerdos y convenios horizontales. No olvidemos que se trata de instrumentos de cooperación intergubernamental, en los que el protagonismo debe corresponder al ejecutivo regional y el papel del Parlamento limitarse al control genérico propio de la acción de gobierno. Sin embargo, el Estatuto atribuye al Parlamento funciones desde mi punto de vista excesivas en la tramitación de convenios y acuerdos: no sólo se usa la Presidencia de la Cámara como vehículo de interlocución con las Cortes (cuando nada impediría que la solicitud de autorización para un acuerdo de cooperación y, *a fortiori*, la comunicación de un convenio de gestión, partiera del ejecutivo autonómico), sino que el Parlamento interviene activamente en la determinación de los “supuestos, condiciones y requisitos” de los convenios y en la del “alcance, la forma y el contenido” de los acuerdos. Se trata, a todas luces, de una excesiva parlamentarización de las relaciones intergubernamentales, que se hereda literalmente del Estatuto de Carmona, y cuya causa se encuentra, con toda probabilidad, en la creencia, carente a mi juicio de fundamento, de que

la intervención de las Cortes exigida por la CE exigía el paralelo fortalecimiento del papel del legislativo autonómico. Hasta tal punto parece ser así, que sólo se excluyen de la capacidad de determinación parlamentaria autonómica los mismos convenios (los de gestión cultural que se han citado anteriormente) que se excluyen también de la intervención de las Cortes.

La idéntica dicción literal, en cuanto a la intervención del Parlamento andaluz, del art. 72 EA 1981 y del art. 226 EA 2007 dificultará, sin duda, la labor de interpretar éste de modo diferente a como lo fue aquél, una nueva orientación interpretativa que sigue siendo, sin embargo, hermenéuticamente posible y, desde mi punto de vista, políticamente aconsejable: iría en el sentido de entender que la determinación parlamentaria de los “supuestos, condiciones y requisitos” en los que pueden celebrarse convenios de gestión se refiere no a los términos de cada uno de ellos, sino a la exigencia de que la cámara autonómica defina estos extremos con alcance general, por ejemplo, mediante una ley de cooperación con otras CCAA, precisando los requisitos que en todo caso deberían cumplirse por parte del gobierno regional a la hora de celebrarlos. Más difícil, aunque desde luego no imposible, desde el punto de vista jurídico (y prácticamente igual de aconsejable desde el político), sería interpretar del mismo modo, restrictivo, la exigencia de intervención del Parlamento en la determinación del “alcance, la forma y el contenido” de los acuerdos de cooperación, si bien en este caso la exigencia estatutaria, ésta sí ineludible por la vía interpretativa, de que sea la Cámara la que solicite la autorización de las Cortes, merma considerablemente esta posibilidad, pues es claro que el pronunciamiento de la Cámara sobre la procedencia de solicitar la autorización de las Cortes tendría que venir precedida de un debate sobre los particulares del acuerdo que se pretende celebrar.

El hecho, finalmente, de que el Estatuto haya querido dedicar una disposición específica a la cooperación con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (art. 229), más allá de su justificación simbólica dada la vecindad de ambas con la CAA, razón por la que se habla aquí de “especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia”, puede sin duda permitir que, al menos en estos casos, se pueda escapar de la tendencial parlamentarización de la cooperación intergubernamental, evitando la intervención tanto de las Cortes como del Parlamento de Andalucía en la gestación de convenios y acuerdos. A mi juicio, la cooperación con las Ciudades Autónomas podría escapar de las exigencias de comunicación y/o autorización de las Cortes (el art. 145 CE se refiere sólo a CCAA), y de la capacidad de determinación previa del Parlamento (se sitúa extramuros del art. 226). Ello permitiría caracterizar el régimen estatutario de la cooperación con Ceuta y Melilla como propiamente intergubernamental (una posibilidad que, con respecto a

ambas Ciudades Autónomas, abren también sus respectivos Estatutos), evitando la excesiva parlamentarización que aquí se ha criticado, por ir innecesariamente más allá de la función genérica de control que corresponde al Parlamento y que lógicamente no se exceptiona en este tipo de instrumentos, y que puede lastrar seriamente el necesario incremento de las, hoy por hoy insuficientes, relaciones intergubernamentales en nuestro Estado de las Autonomías.