

RELACIONES DE ANDALUCIA CON EL ESTADO, LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LA UNIÓN EUROPEA

- I. Introducción*
- II. Relaciones con el Estado*
- III. Relaciones con la Administración Local*
- IV. Relaciones con otras Comunidades Autónomas*
- V. La participación autonómica ante los órganos de la Unión Europea: plasmación en la reforma estatutaria andaluza*

I. Introducción

El Título IX del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA, en adelante) aborda el tratamiento de las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma con el Estado, con otras Comunidades y Ciudades Autónomas, con la Unión Europea y con el exterior. En general, tales cuestiones no son objeto de una atención tan pormenorizada en el vigente Estatuto, que sólo contempla la facultad de solicitar al Estado la transferencia o delegación de competencias (arts. 21 y 22); el estatus de los andaluces y de las comunidades andaluzas residentes en el extranjero (arts. 8 y 28.4); el papel de suprema representación de la Comunidad Autónoma que corresponde al Presidente de la Junta (arts. 35 y 73) y el régimen de los convenios de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otras Comunidades Autónomas y de los tratados con otros Estados para el establecimiento de relaciones culturales (art. 72).

Sí contienen, en cambio, regulaciones muy parecidas a las que figuran en el EAA los ya aprobados Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Títulos V, VI y VII de la Ley Orgánica 1/2006, de 6 de abril), y de Cataluña (Título V de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) que han actuado como fuentes inspiradoras del EAA.

No obstante, hay que indicar que el cuadro de relaciones institucionales que se diseña en el mencionado Título IX de la Proposición no es completo, ya que un capítulo muy importante –el de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las

Administraciones Locales- se halla fuera del mismo, circunstancia que obliga a que su regulación se entresaque del Título III –alusivo a la organización territorial de la Comunidad Autónoma-.

II. Relaciones con el Estado

El art. 219 EAA enmarca las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado en una serie de principios –colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio- que, en puridad, no tienen nada de novedosos. Como la jurisprudencia constitucional ha venido poniendo de relieve desde sus primeras sentencias la colaboración entre los entes y Administraciones que conforman la organización del Estado es algo cosustancial al sistema mismo; un auténtico deber que obliga, por ejemplo, a que cada ente pondere las competencias de las otras Administraciones a la hora de ejercer las suyas propias; a que cada uno coopere en la realización de las competencias de las demás prestándole auxilio o información; y a que los diversos entes y Administraciones actúen conjuntamente de cara a la prestación de las obras y servicios que demandan los ciudadanos.

Estos principios son tan elementales que los ordenamientos de algunos de los Estados de nuestro entorno en los que decimos mirarnos, ni siquiera los formulan expresamente, porque los entienden, según hemos indicado, valores implícitos en el sistema que no requieren ser formulados en preceptos y mandatos expresos. Sin embargo, en España no se trata sólo de que ahora los Estatutos los proclamen, sino que prácticamente resulta difícil encontrar una Ley o un Reglamento que no se refieran a ellas.

Pues bien, en el marco de dichos principios, los arts. 220-225 de la PREA contienen algunas determinaciones que, tras la aprobación definitiva de las Cortes Generales, no suscitan problemas de encaje constitucional.

No suscita cuestión el hecho de que la representación de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el Estado recaiga en el Presidente de la Junta (art. 225), pues ya nos consta que éste ostenta no sólo ésta, sino también la representación ordinaria del Estado, ya que el Delegado del Gobierno es únicamente el representante en la Comunidad Autónoma del Ejecutivo estatal. Por tanto, conferir la representación de la Comunidad en sus relaciones con el Estado al Presidente de la Junta sólo rubrica estos aspectos y, de paso, la personalidad jurídica de la que, en el ámbito del Derecho interno, goza la Comunidad.

Consideraciones semejantes pudieran servir para interpretar el art. 221 EAA, en lo que dicta relación con la previsión de instrumentos de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma. El carácter absolutamente genérico con que se hace dicha previsión, de un lado, y el hecho, de otro, de que tanto al Estado –a través del Gobierno– como la Comunidad Autónoma –por medio del Consejo de Gobierno– gocen de capacidad jurídica para la celebración de convenios para la realización de objetivos de interés común, permite no albergar dudas sobre la corrección y bondad constitucional de la previsión referida. La práctica cotidiana del Boletín Oficial del Estado atestigua la existencia de miles de convenios suscritos para el tratamiento de materias de interés común para ambas Administraciones.

El deber de comparecencia ante el Parlamento andaluz que el art. 223 EAA fija para los Senadores elegidos o designados por Andalucía de cara a que informen de su actividad en el Senado parece, en principio, una previsión lógica mediante la que se persigue, por un lado, el establecimiento de una especie de dación de cuentas ante la instancia que los nombró, y, por otro lado, la creación de mecanismos de información.

De todos modos, el punto más conflictivo de la regulación que la PREA establece sobre las relaciones institucionales entre el Estado y la Comunidad Autónoma se halla en la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado. Su art. 220 manda, como decimos, constituir una Comisión Bilateral que se erige en “el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado” a un doble efecto:

- La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Andalucía, y
- El establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común

De esta descripción de objetivos se sigue ya una primera reducción del marco general de colaboración y lealtad institucional mutua con que se abre el capítulo I del Título IX: la Comisión Bilateral sólo lo es para consagrar esta colaboración en el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado que afecten a Andalucía y en el desarrollo de las denominadas competencias compartidas. No se habla nada, en cambio, de que esta Comisión Bilateral vaya a jugar con respecto al desenvolvimiento de las competencias exclusivas de Andalucía, cuyo ejercicio puede, sin embargo, afectar también al marco de ordenación general –recuérdese la advertencia de la jurisprudencia constitucional sobre el carácter marcadamente equívoco que posee la calificación como exclusiva de una competencia-.

En coherencia con estos objetivos, el art. 220.2 EAA enumera los ámbitos en los que va a desplegar sus funciones la Comisión Bilateral:

- Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Junta de Andalucía [*por consiguiente, parece que no los proyectos de ley que aborden desde una perspectiva general la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*]
- La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sobre la aplicación y desarrollo de esta política [*recordemos que en estos aspectos la posición de la Comunidad Autónoma queda reforzada además por lo que establece el art. 222 EAA, en cuya virtud se consagra un derecho de participación de la Comunidad Autónoma tanto en la planificación general como en la sectorial, así como en la planificación de inversiones del Estado en Andalucía. En consecuencia, parece que la Comisión Bilateral sirve para*

paliar las deficiencias de este derecho de participación o para que actúe cuando el mecanismo de la participación no haya dado todos los frutos apetecidos].

- El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común
- Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución [*cabe recordar que el art. 33 de la LOTC, tras la reforma de que fue objeto por la LO 1/2000, de 7 de enero, prevé la posibilidad de que se constituya una Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma para tratar, mediante negociaciones, de resolver las discrepancias y evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. A la vista de ello, la regulación que ahora propone el EAA no se sabe si es una ampliación o extensión a los conflictos de competencias de la previsión del art. 33 de la LOTC o, si, por el contrario, constituye un mecanismo nuevo y distinto del que prevé esta Ley, pues las funciones de negociación las despliega no una Comisión Bilateral ad hoc que se constituye para tratar sobre la resolución del conflicto competencial suscitado, sino un órgano bilateral de naturaleza permanente. En todo caso, sea una u otra la respuesta, lo cierto es que, a simple vista, lo que hace el EAA afecta de lleno a las previsiones de la LOTC, por lo que habrá que estar a lo que de manera conclusiva diremos más adelante]*
- La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo
- La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Comunidad Autónoma puede designar representantes y las modalidades y las formas de esta representación [*es decir, lo que decida la Comisión Bilateral sobre estos aspectos va a incidir de manera decisiva a la hora de la aprobación de las normas y estatutos por los que se rijan las empresas públicas y organismos económicos de titularidad estatal. Dicho de otra forma, las facultades del*

“dominus” sobre la cosa objeto de su propiedad se reducen considerablemente en virtud de los acuerdos que adopte la Comisión Bilateral]

- El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos de la Unión Europea
- El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.
- La modificación del régimen especial agrario y los aspectos que afecten al empleo agrario y a la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al empleo rural [*esta función llama sobre todo la atención por el carácter tan concreto que tiene. En efecto, mientras que los apartados anteriores se mueven en el terreno de los grandes principios y cuestiones, aquí se baja el vuelo absolutamente y se termina por considerar un aspecto muy singular –el del empleo rural-. Esta previsión, que constituye el único añadido a la enumeración de funciones que el art. 183.2 del Estatuto de Autonomía para Cataluña realiza y que sirven de inspiración al EAA, sólo resulta explicable en términos de la importancia histórica que la “cuestión agraria” ha tenido y sigue teniendo en Andalucía*].

Expuestos los ámbitos en que la Comisión Bilateral ejerce sus funciones, hay que convenir en que el art. 220 PREA, a pesar de su extensión, deja aspectos por desarrollar. Da algunas pautas sobre su régimen organizativo (apartados 3 a 5), pero avanza poco sobre su verdadero papel. En esta línea, el apartado 2º sólo señala que las funciones de la Comisión Bilateral son *deliberar, hacer propuestas* y, si procede, *adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto*.

Evidentemente, desde el punto de vista de los grandes principios de colaboración, solidaridad y cooperación que se invocan y han de presidir las relaciones interadministrativas, no se ve inconveniente alguno en que los respectivos entes formalicen voluntariamente instrumentos de colaboración. Los arts. 4 a 10 de la Ley de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común constituyen un buen exponente al respecto. Ahora bien, lo que el art. 220 EAA establece poco tiene que ver con una concertación voluntaria, ya que, para empezar, fija la intervención obligada de la Comisión Bilateral con respecto a todos los ámbitos que en el mencionado precepto se enumeran y que se extiende también a la *deliberación* de cara a la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal. Dando un paso más, existen algunos otros preceptos en el EAA que hacen obligada no sólo la participación de la Comisión Bilateral, sino también su informe e, incluso, su acuerdo. Así, se estipula que “la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía requerirá el informe –*se entiende, no vinculante*- de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado”, previsión que afecta a los mecanismos que, al respecto, están ya establecidos en varias Leyes estatales – señaladamente, la Disposición Adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, del contrato de Concesión de Obra Pública-.

En la misma secuencia que venimos exponiendo, el art. 178.3 EAA da un paso más y preceptúa, con respecto a los tributos cedidos, que “el alcance y condiciones de la cesión serán *fijados* por la Comisión Bilateral...”, debiendo el Gobierno de la Nación tramitar “el acuerdo alcanzado como proyecto de ley”.

Lo que acabamos de indicar significa, en suma, que, con respecto a los ámbitos señalados, la participación de la Comisión Bilateral se *impone* por el EAA al Estado, imposición que, en ciertos casos, obliga incluso a adoptar y seguir el contenido de lo acordado en las leyes, normas y actuaciones que emprenda el Estado. ¿Es esto conforme con la Constitución? En mi opinión, supone una novedad en relación con el bloque de la constitucionalidad del que actualmente disponemos y con la jurisprudencia constitucional existente hasta el momento. La previsión de estos instrumentos de bilateralidad se han hecho hasta la fecha en contadas ocasiones y siempre a través de Leyes del Estado –la Comisión Bilateral creada por la LOTC a la que hemos hecho referencia más arriba constituye un ejemplo al respecto-.

Podría, ciertamente, argüirse que el EAA se aprueba mediante una Ley Orgánica del Estado; y se incorpora al bloque de la constitucionalidad, configurándose así en parámetro de la constitucionalidad de las normas que, a partir de ese instante, se

aprueben. Las posiciones que abonan esta interpretación lo que vienen, en suma, es a considerar los Estatutos de Autonomía como normas constitucionales que se intercalan como una categoría intermedia entre la Constitución y el resto de las leyes, incluidas las leyes orgánicas. Desde este punto de vista, se cambiaría, pues, el bloque de la constitucionalidad cambiando simplemente los Estatutos de Autonomía y alterar de este modo el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Para concluir debemos recordar que el artículo 224 dispone que la Junta de Andalucía participa en los procesos de designación de los órganos constitucionales en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario. La efectiva ejecución de este precepto supondrá la modificación, sea a nivel legal o de Reglamento del Congreso y/o Senado, de cara al procedimiento de designación de los miembros del Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial o Defensor del Pueblo.

Igualmente se han de regular los procedimientos a través de los cuales participará la Comunidad Autónoma en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y sociales estatales, tales como el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Radio y Televisión, entre otros (artículo 87).

III. Relaciones con la Administración Local

La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía viene recogida en el Título III del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, además de en otros artículos dispersos en el texto estatutario.

El Título III comprende los artículos 89 a 98. En ellos se contiene grosso modo la estructura territorial, la naturaleza de los distintos entes territoriales y sus respectivas competencias y las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales.

Como principios básicos que incardinan la organización territorial se establecen en el artículo 90 los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad constitucional. Se trata de principios que regirán la actuación de los poderes públicos autonómicos y entes infraautonómicos.

Cabe decir que la organización territorial es una materia que se encuentra especialmente protegida en cuanto que la votación exigida en el Parlamento de Andalucía, para la aprobación de leyes que afecten a esta materia, es de mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, tal y como establece el artículo 108 del nuevo EAA.

En cuanto a la estructura territorial, Andalucía se organiza en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley (artículo 89).

En lo que se refiere al **municipio**, el artículo 91 reconoce a éste como la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma y le atribuye una serie de privilegios derivados de su propia naturaleza:

- Personalidad jurídica propia
- Plena autonomía en el ámbito de sus intereses.
- Y plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por la ley en materia de organización y funcionamiento municipal.

El Ayuntamiento ostenta la representación, gobierno y administración de su respectivo municipio y cuenta, con independencia de las materias que puedan ser objeto de transferencia o delegación por la Comunidad Autónoma, con un elenco propio de competencias reconocidas en el propio texto que se relacionan a continuación: “ Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes:

- a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

- c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.
- d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.
- e) Conservación de vías públicas urbanas y rurales.
- f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas.
- g) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz.
- h) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública.
- i) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.
- j) Defensa de usuarios y consumidores.
- k) Promoción del turismo.
- l) Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales.
- m) Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público.
- n) Cementerio y servicios funerarios.
- ñ) Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.”

Este núcleo competencial será ejercido con plena autonomía y con sujeción exclusiva a los controles de constitucionalidad y legalidad, de acuerdo con el artículo 92, apartado 1.

Desde una perspectiva más puramente territorial, el Estatuto de Autonomía contempla la posibilidad de alterar los términos municipales o fusionar municipios limítrofes de la misma provincia, como facultades que deberán llevarse a cabo de conformidad con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado.

La **provincia**, por su parte, viene definida en el artículo 96 del nuevo EAA como una agrupación de municipios, en una transcripción literal del inicio del artículo 141.1 de la Constitución Española. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

Su regulación se asemeja a la del municipio en el reconocimiento que de ésta se hace como entidad local con personalidad jurídica propia y el establecimiento de un órgano encargado de su representación, gobierno y administración autónoma, que en este caso sería la Diputación.

Junto a esto, y en el mismo artículo 96, en su apartado tercero se contemplan una serie de competencias propias de las diputaciones, tal y como ocurría con respecto a los municipios, cuales son:

- “a) La gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma.
- b) Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengán atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma.
- c) Las que pueda delegarle para su ejercicio la Comunidad Autónoma, siempre bajo la dirección y el control de ésta.”

La importancia de ambas entidades territoriales, municipio y provincia, se adivina ya en la formulación del artículo 2 del texto, cuando indica que el territorio de Andalucía comprende los municipios de las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, y en el propio artículo 89 al reconocerlos, de modo expreso, como formas de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

No obstante, queda abierta la posibilidad de **agrupaciones de municipios** distintas de la provincia, ya en la misma Constitución Española (artículo 141.3) y en diversos artículos del nuevo EAA.

En este sentido, el artículo 97 del Estatuto andaluz reconoce expresamente la existencia de comarcas como agrupaciones voluntarias de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines. La creación de las comarcas y la regulación de sus competencias vendrá determinada por una ley aprobada en el Parlamento de Andalucía, requiriéndose, en todo caso, el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.

Igualmente, el artículo 94 dispone que una ley regulará las funciones de las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y aquellas otras agrupaciones de municipios que se establezcan, para lo cual se tendrán en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales.

En otro orden de cosas, como una de las materias contenidas en el Título III que más adolece de un marcado carácter político, el Estatuto de Autonomía contempla las relaciones entre los distintos entes territoriales, fijando una serie de principios a los que deberán ajustarse, cuales son, el principio de información mutua, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales determinados en el Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local (artículo 89.2).

En esta línea, es el artículo 98 el que concreta el contenido de una ley de régimen local como instrumento jurídico donde plasmar las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 60, precepto dedicado a las competencias exclusivas y compartidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local.

Las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales deberán ser tenidas en cuenta en la ley de régimen local.

Sin embargo, a pesar de la remisión legislativa que efectúa el artículo 98, son varios los mecanismos de colaboración e interrelación, ya sea en un plano horizontal, ya sea en un plano vertical (la mayoría) que quedan plasmados a nivel estatutario, y sin los cuales no se podría dar cumplimiento al mandato constitucional de solidaridad entre los diversos territorios que componen el Estado, entre otros principios:

- El artículo 95 prevé la existencia de un **órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces**, que deberá ser regulado por una ley de la Comunidad Autónoma y que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales.

- El artículo 93 se encarga de establecer el régimen de las **transferencias y delegaciones de competencias en los Ayuntamientos**, con el siguiente tenor literal: “1. Por ley, aprobada por mayoría absoluta, se regulará la transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos siempre con la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarla y de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia, coordinación y lealtad institucional, quedando en el ámbito de la Junta de Andalucía la planificación y control de las mismas.
2. Las competencias de la Comunidad de Andalucía que se transfieran o deleguen a los Municipios andaluces, posibilitando que éstos puedan seguir políticas propias, deberán estar referidas sustancialmente a la prestación o ejercicio de las mismas. La Comunidad seguirá manteniendo, cuando se considere conveniente, las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales.”

Bien es cierto que puede afirmarse la ausencia de regulación de delegaciones de competencias a favor de las diputaciones provinciales, por cuanto el artículo 93 habla expresamente de Ayuntamientos como sujetos pasivos de la transferencia competencial.

En cambio, aún cuando ese artículo prevé exclusivamente la delegación y transferencia de competencias de la Junta a favor de los Ayuntamientos, no es sólo factible una delegación de “arriba” a “abajo”, es decir, de una Comunidad Autónoma a una Entidad Local, sino que también es admisible a la inversa, y es bastante clarificador, en este sentido, el artículo 192.4, situado fuera del Título III, que permite la delegación a favor de la Comunidad Autónoma de la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos o establecer otras formas de colaboración en esta materia.

- El artículo 96.4 concede a la Junta de Andalucía funciones de **coordinación de la actuación de las Diputaciones**, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado 3 del mismo artículo, en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación deberán establecerse por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los planes provinciales de obras y servicios.
- Y fuera del articulado correspondiente al Título III, se hace mención en el artículo 192.1 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía al **Fondo de Nivelación Municipal** como mecanismo de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma.

El ámbito fiscal y financiero es, en el texto estatutario, uno de los que da lugar a mayores interrelaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales. Ejemplo de ello, a parte del Fondo de Nivelación Municipal, son las delegaciones de competencias anteriormente citadas o la tutela financiera de los entes locales por parte de la Comunidad Autónoma o la distribución que lleva a cabo la Comunidad de las participaciones en ingresos y en subvenciones estatales que le corresponden a los entes locales en concepto de ingresos, etc.

- La ordenación general y la coordinación supramunicipal, por parte de la Comunidad Autónoma, de las **policías locales andaluzas**, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales, según indica el artículo 65.3.
- La Junta de Andalucía impulsa y coordina las **acciones exteriores** de las Corporaciones Locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda (artículo 247).

Por otra parte, en el juego de las **competencias** distribuidas a lo largo del nuevo Estatuto de Autonomía se observan dos fenómenos que inciden en la configuración de los entes territoriales locales. De una parte, hay preceptos que recogen competencias propias de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local (y que en muchos de los casos darán lugar a la coordinación institucional que antes tratamos) y preceptos

que, de otra parte, y de manera más escasa, añaden competencias al núcleo ya diseñado para los entes locales en los artículos 92 y 96, anteriormente mencionados.

En el primer bloque, de mayor extensión, el Estatuto de Autonomía para Andalucía centra su regulación en los artículos 59 y 60, especialmente dedicados a la organización territorial y al régimen local, viniendo a definir el marco competencial de la Comunidad Autónoma, que luego utilizará en la elaboración del texto correspondiente al Título III del Estatuto, como ya se ha visto.

De este modo, la Comunidad Autónoma asume *competencias exclusivas* en la determinación, creación, modificación y supresión de las entidades que conforman la organización territorial; la creación, supresión y alteración de los términos de los entes locales y las comarcas que puedan constituirse, así como su denominación y símbolos; y en materia de régimen local, las siguientes:

“a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.

c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.

e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.”

Las *competencias compartidas* se recogen en el apartado segundo del artículo 60 por medio de una cláusula abierta que abarca todo lo no recogido como competencias exclusivas acerca del régimen local.

Y, “en el marco de la regulación general del Estado, le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía las *competencias* sobre haciendas locales y tutela financiera de

los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución.”

Al margen de estos dos preceptos que inciden directamente en la materia objeto del Título III, existen otros artículos que conceden a la Comunidad Autónoma competencias que se circunscriben al ámbito local, como son:

- La organización de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local (artículo 69.1).
- El régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum (artículo 78).
- La protección de datos de carácter personal, gestionados por las instituciones autonómicas de Andalucía, Administración autonómica, Administraciones locales, y otras entidades de derecho público y privado dependientes de cualquiera de ellas, así como por las universidades del sistema universitario andaluz (artículo 82).

En el segundo bloque, como competencias añadidas a los Entes locales, se puede utilizar como ejemplo el artículo 214, apartado 3, donde se atribuye a los Plenos de las Corporaciones locales la función de control de los medios de comunicación públicos locales.

No obstante, y con absoluta independencia de la distribución existente y de su ámbito de actuación, las Administraciones andaluzas en el desarrollo de las competencias deberán regirse por los principios de eficacia, proximidad y coordinación entre las Administraciones responsables, según indica en artículo 44 del nuevo EAA.

IV. Relaciones con otras Comunidades y Ciudades Autónomas

Como se sabe, el art. 145 CE remite a los Estatutos de Autonomía la previsión de los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas puedan

celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. Los acuerdos de cooperación que versen o tengan por objeto otras materias han de contar –según el referido precepto constitucional- con la autorización de las Cortes Generales. La jurisprudencia constitucional ha precisado aún más y, así, ha señalado que el art. 145.2 CE no contiene propiamente una habilitación para que las Comunidades Autónomas puedan celebrar convenios, sino que, por el contrario, presupone dicha capacidad autonómica y lo único que hace es delimitar por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos de Autonomía.

La regulación que establece el art. 226 EAA resulta, en nuestra opinión, coherente con las anteriores premisas. Incluso, parece más acertada que la opción escogida por el Estatuto valenciano, que acoge una restricción, creemos que innecesaria, en el sentido de circunscribir los “servicios propios” a los que se refiere el art. 145.2 CE, a aquellos que se corresponden únicamente con competencias exclusivas de la Generalidad valenciana (art. 59.1 del Estatuto valenciano). No existe, a nuestro juicio, razón constitucional alguna que avale tal interpretación, pues tan “servicios propios” son los que se corresponden con competencias exclusivas autonómicas como los que se relacionan con materias de titularidad compartida.

V.La participación autonómica ante los órganos de la Unión Europea: plasmación en la reforma estatutaria andaluza

1. La Unión Europea y las Regiones: Una relación difícil.
2. La participación en el Consejo de Ministros: Un instrumento con futuro.
3. El planteamiento de la reforma estatutaria andaluza.
 - 3.1. Principios generales.
 - 3.2. Participación de Andalucía en los procesos de decisión de la Unión.
 - 3.3. Desarrollo, aplicación y control del derecho de la Unión Europea.
4. Otras reformas estatutarias.
5. Conclusión.

1. La Unión Europea y las Regiones: Una relación difícil

La atribución del ejercicio de competencias soberanas por parte de los Estados miembros a una organización internacional, la Unión Europea, mediante la que fluye el proceso de integración europea genera distorsiones no despreciables dentro de los Estados miembros con sistemas políticamente descentralizados o Estados compuestos, como es el caso de España y su estructura autonómica. Nos referimos a los problemas que conciernen a la distribución competencial y específicamente a los cauces de participación política de las regiones en la atribución y ejercicio de dichas competencias que pueden posiblemente articularse, así como a los problemas prácticos en su aplicación.

Siguiendo la terminología dominante, las relaciones entre la organización y las regiones o entes políticos descentralizados del Estado compuesto (las Comunidades Autónomas en nuestro caso) se pueden dividir en dos grupos generales. En primer lugar, tenemos las relaciones de tipo ascendente que comprenden todas las formas que tienen las Comunidades Autónomas de participar en la toma de decisiones comunitaria. Este tipo se suele subdividir a su vez en interno o externo, dependiendo de que dicha participación se dé en órganos puramente internos del Estado o a través de la presencia o contacto con alguna de las instituciones comunitarias (Comisión, Comité de Regiones, Consejo de Ministros). En segundo lugar, nos encontramos con las llamadas relaciones descendentes que atañen a la ejecución interna del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas, aspecto ampliamente recogido en una asentada jurisprudencia constitucional en nuestro país.

Un hecho determinante a tener presente en el estudio de estas cuestiones es la que hasta ahora ha venido siendo *indiferencia* jurídica por parte de la UE respecto a las implicaciones competenciales de su actividad en el ámbito interno de los Estados miembros. Efectivamente, desde el punto de vista de esta organización internacional, los sujetos miembros de la misma son los Estados soberanos, y por lo tanto a ellos compete la ejecución del Derecho comunitario de la forma que estimen oportuna en la fase descendente, siendo considerada cuestión interna de los Estados todo lo demás. Es decir, la indiferencia descrita nace de los principios de responsabilidad última de los Estados y de su autonomía institucional advertidos por el Tribunal de Luxemburgo. Igualmente ocurre en la fase ascendente o de toma de decisiones, donde el Estado

miembro es el sujeto propiamente decisivo en el entramado institucional, en el que las regiones encuentran un asiento casi anecdótico y consultivo en el Comité de Regiones (CdR).

Ahora bien, esto viene justificado no sólo por el hecho de que el responsable internacional último sea en todo caso el Estado, quien, como corolario, tiene garantizada su autonomía interna, sino también, y de forma mucho más relevante en nuestra opinión, por la propia lógica de la arquitectura institucional y de actuación comunitaria en la que, siendo la efectividad un principio fundamental, no ha parecido hasta ahora articulable un sistema de toma de decisiones en el que deban intervenir cientos de entes regionales con muy diversos grados de poderes y aspiraciones políticas.

Por último, no hay que despreciar el componente de las llamadas “capacidades administrativas” que hace referencia a las diferencias existentes en cuanto a poder presupuestario, organizativo, y formación humana entre las diversas regiones de la Unión Europea, aspecto que analizaremos más adelante en referencia específica a la Consejería de Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante el Consejo. Este factor de capacidad y eficiencia agrava sus diferencias en el nivel regional y es otro motivo importante para los recelos respecto al papel de la Europa de las regiones en la gestión del proceso de integración europeo.

En cualquier caso, y junto a lo dicho, estas relaciones aúnan los aspectos puramente técnico-jurídicos antes esbozados con enormes tensiones político-ideológicas sobre la concepción del Estado-nación (incluyendo el debate sobre un supuesto derecho de autodeterminación para pueblos que no están sometidos a ningún tipo de dominación colonial o derecho de secesión hasta ahora inexistente en Derecho Internacional), así como innumerables conflictos políticos internos para los cuales la UE no es el foro de tratamiento adecuado por su propia naturaleza de organización internacional creada y sustentada por esos mismos Estados soberanos cuya legitimidad o funcionalidad se pone a menudo en cuestión, sin olvidar que los objetivos que se atribuyen a la organización distan por el momento de alcanzar estas cuestiones. Sin embargo, todo esto no impide que la relevancia del tema no deje de advertirse en todas las esferas políticas e institucionales, tanto comunitarias como nacionales.

En 2001, la Comisión europea publicó el *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, documento de gran importancia para tomar el pulso a la cuestión a nivel comunitario. En éste, se sugiere el “reconocimiento” a las regiones de una suerte de “vía de hecho” que consistiría en la intensificación de contactos y mecanismos de consulta entre la Comisión y las regiones de forma previa a la elaboración y discusión de sus proyectos, especialmente en el caso de regiones con poderes legislativos en el ámbito de la política regional y de cohesión territorial. Aunque esta vía que se ha generalizado desde entonces, no parece, sin embargo, satisfacer las necesidades de decisión política de las Comunidades Autónomas en todos los ámbitos de su competencia. Además, como señala Jáuregui, por su falta de institucionalización esta vía depende totalmente de la voluntad política de la Comisión.

El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (TCUE) contemplaba a su vez una serie de disposiciones en las que la posición y relación de las regiones respecto a la Organización venía a reconocerse en el Derecho originario de forma más profunda. Sin embargo, estas estipulaciones referidas fundamentalmente a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y al derecho de acceso al Tribunal de Justicia de la UE, estaban fuertemente condicionadas por la actuación de los Estados.

Otras propuestas han sido avanzadas de cara a variar la *indiferencia* comunitaria en este aspecto y desbordar las vías hasta ahora disponibles. No obstante, probablemente debido a las razones institucionales y políticas antes expuestas la situación no ha cambiado sustancialmente. Centrándonos en la fase ascendente de las relaciones Comunidades Autónomas-UE, se podría decir que, dentro de la participación exterior, es decir, en las mismas instituciones comunitarias, las vías actualmente existentes no parece que vayan a profundizarse en el presente estadio político-jurídico de la integración comunitaria. De estas vías (participación de facto en la Comisión, asiento en el CdR, o participación en el Consejo de Ministros), consideramos que la más fructífera de cara a un futuro próximo y aquella en la que los actores regionales deberían centrar su atención y esfuerzos es la participación individual en las delegaciones estatales según el art. 203 TCE.

Esta forma de participación, así como casi todas las demás, continúa estando sometida al Derecho estatal y a la coordinación y ordenación por parte del Estado (SSTC. De 29 de octubre de 1992 y de 26 de mayo de 1994). Ahora bien, en los últimos años se han venido produciendo avances en la legislación española a nuestro juicio muy significativos y que han venido a reforzar considerablemente la eficacia de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la UE.

2. La participación en el Consejo de Ministros: Un instrumento con futuro

El 9 de diciembre de 2004, un órgano de participación interna, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas -CARCE- sella dos acuerdos aceptados por todas las Comunidades Autónomas: uno relativo a “La Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea” y otro “Sobre el Sistema de Participación de las Comunidades Autónomas en las Formaciones del Consejo de la Unión Europea” que vienen a mejorar sustancialmente el sistema ya existente desde 1996.

La principal novedad aportada por estos acuerdos es que permiten a las Comunidades Autónomas participar directamente en algunas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea mediante un representante autonómico que dependerá funcionalmente de la representación permanente española en el órgano comunitario. Según se extrae del propio texto de los acuerdos, “se entiende por dicha representación la incorporación a la delegación española en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo de un miembro, con rango de Consejero o miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que represente a las Comunidades Autónomas en los asuntos que afecten a sus competencias”.

Como es lógico, las Comunidades Autónomas solo podrán participar en la representación del Estado para aquellos asuntos en los que ejerzan competencias. Concretamente participan en las siguientes formaciones del Consejo:

- EPSSCO: Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores,
- AGRIPESC: Agricultura y Pesca,

- MA: Medio Ambiente,
- EJC: Educación, Juventud y Cultura.

Esta participación autonómica consiste, como ya se ha adelantado, en la inclusión dentro de la representación permanente española en el Consejo de Ministros de una Consejería de Asuntos Autonómicos en representación de las Comunidades autónomas. La Consejería está integrada por dos personas o Consejeros, nombrados a propuesta consensuada de las 17 Comunidades Autónomas, los cuales deberán proceder de la estructura política autonómica y tener rango de Consejero o ser miembro del Gobierno de una de las Comunidades Autónomas, solución mucho más acertada que la anterior representación por diplomáticos, cuya sensibilidad por los asuntos autonómicos no era necesariamente la más adecuada. Estos dos puestos de representación son rotatorios entre las 17 Comunidades, siendo elegidos cada 3 años. En cualquier caso, hay que insistir en que la Consejería de Asuntos Autonómicos está adscrita orgánicamente al Ministerio de Administraciones Públicas y funcionalmente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, es decir, está plenamente integrada en la representación española.

Este tipo de representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, inspirado en el modelo de representación de los Länder austriacos, y a la que puede llamarse directa por cuanto les permite incluir un Consejero autonómico con derecho a uso de la palabra en la legación española (es decir, con poder para expresar la posición del Estado en temas de su competencia), se rige por unos objetivos y unos principios recogidos en la ley, que se inspiran en la necesidad de garantizar la unidad y coherencia de la acción exterior, dentro del margen de maniobra más amplio posible para las Comunidades Autónomas en sus ámbitos competenciales.

Efectivamente, el principio fundamental de este mecanismo de representación, como ya puede intuirse, no es otro que el de unidad, que implica un criterio de no contradicción entre los distintos actores que representan al Estado y tiene, como veremos posteriormente, importantes consecuencias en la práctica. Otros de estos principios son el de lealtad en la actuación, corresponsabilidad, representación conjunta (tanto para los Consejos de Ministros como para los comités u órganos auxiliares que sean necesarios, especialmente en el comité de representantes permanentes o COREPER y únicamente

dentro de su primera formación –COREPER I- encargado de las cuestiones más técnicas como pesca, transportes, telecomunicaciones, medioambiente), responsabilidad del Estado por la actuación común, y, finalmente, el uso de la palabra por los Consejeros autonómicos.

El principio de unidad de representación es la piedra angular del sistema, lo cual se manifiesta en la necesidad de alcanzar una posición común por las Comunidades Autónomas antes de poder expresarse en el seno de la representación española. Esto es, si las 17 Comunidades Autónomas no alcanzan un acuerdo sobre cual debe ser la posición del Estado, al cual, no lo olvidemos, están representando, los Consejeros Autonómicos no podrán expresar la posición autonómica.

La generación de este tipo de consensos y acuerdos es quizá uno de los aspectos más interesantes del mecanismo. Así, la información proveniente del Consejo es recogida por la Consejería de Asuntos Autonómicos y enviada a las 17 Comunidades Autónomas, las cuales tendrán un período de tiempo (en ocasiones muy limitado) para procesar la información, formular a la Consejería su posición y alcanzar una posición común al respecto. En términos prácticos se trata de la transmisión diaria de enormes cantidades de información de un alto nivel técnico a las diferentes Comunidades Autónomas las cuales, sin embargo, no siempre están preparadas técnicamente para responder en plazo. Es decir, en el momento actual de desarrollo del mecanismo nos hallamos ante una vía que ofrece amplias posibilidades de cumplir eficazmente los objetivos legítimos de las Comunidades Autónomas y sobre el que las mismas han expresado una valoración positiva unánime, si bien aun falta el rodaje y la preparación humana necesaria por parte de las propias Comunidades Autónomas para llegar a su máximo aprovechamiento.

Dentro del mecanismo hallamos otros puntos que deberían mejorarse, como por ejemplo la participación en los Grupos de Trabajo del Consejo de Ministros. Estos grupos son comités de tipo muy técnico en los que a diario se lleva a cabo la verdadera labor legislativa comunitaria. Se podría decir que la inmensa mayoría de las decisiones que interesan a las Comunidades Autónomas se toman en este tipo de comités o grupos de trabajo en los que se realiza la verdadera negociación técnica para la posterior ratificación formal por el Consejo. En ellos puede participar la Consejería de Asuntos

Autonómicos, si bien su posición parece ser demasiado endeble para ser efectiva por el momento.

La Consejería de Asuntos Autonómicos puede participar mediante un representante técnico, pero en la práctica debe procesar grandes cantidades de información en comités que se reúnen a diario, enviar esta información a las 17 Comunidades Autónomas las cuales, sufriendo a su vez los problemas antes advertidos, deben formular sus posiciones en ocasiones en el plazo de pocas horas. Estas cuestiones plantean algunas dudas sobre la participación real en los términos actuales. No obstante, parece que estos problemas podrían resolverse de forma relativamente fácil y rápida mediante ciertas mejoras en el sistema de comunicación interna entre la Consejería y las Comunidades Autónomas. Igualmente, se ha sugerido que sería positivo satisfacer la imperiosa necesidad de mayor preparación de los interlocutores dentro de las Comunidades Autónomas, mediante, por ejemplo, la creación de Consejerías específicas para asuntos comunitarios europeos.

En definitiva, el reto actual para la participación autonómica en la fase ascendente del Derecho comunitario o toma de decisiones comunitaria parece hallarse en la necesidad de una mayor concienciación y preparación específica por parte de los órganos políticos autonómicos dada la actual disponibilidad de medios adecuados a tal fin. ¿Cómo podría influir en esto la proyectada reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía actualmente en trámite en las Cortes?

3. El planteamiento de la reforma estatutaria andaluza

Sin lugar a dudas, la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía debe dar respuesta a esa necesidad de la Comunidad Autónoma, a la vez que puede ser una buena base para dar un impulso más en la concienciación de la Administración andaluza de la importancia que la Unión Europea tiene para su propio desarrollo.

De hecho, el texto de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobada por el Parlamento autonómico y el Congreso de los Diputados, que será objeto de referéndum el 18 de febrero de 2007, incluye, dentro del Título IX, Relaciones

Institucionales de la Comunidad Autónoma, todo un Capítulo, el III, dedicado a las Relaciones con las Instituciones de la Comunidad Europea.

3.1. Principios generales

Los arts. 230 a 239 EAA sientan el marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las instituciones de la Unión Europea. Superada una primera interpretación muy estricta, que entendía sobre la base del art. 149.1.3 CE, que la relación con las instituciones europeas únicamente se trababa a través del Estado y de los órganos estatales, nuestro Derecho interno, siguiendo las recomendaciones de la jurisprudencia constitucional, fue adoptando otra postura más flexible y más proclive a la participación de las instancias autonómicas en los procesos de decisión y aplicación del Derecho comunitario.

Para empezar, “el ámbito sustantivo de la competencia estatal sobre relaciones internacionales se redujo a la potestad de suscribir tratados, de mantener embajadas y consulados y a la consagración de la responsabilidad internacional del Estado. Además, se entendió que en un Estado descentralizado, como el nuestro, el ingreso en las instancias europeas no suponía que, por ello mismo, quedase alterado el marco interno de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, apreciación ésta última que hacía necesario el diseño de mecanismos y técnicas imaginativas que permitiesen la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la fase ascendente de formación del Derecho comunitario, como en la fase descendente de aplicación y desarrollo del mismo, ya que, de conformidad con el derecho comunitario, sólo el Estado es quien actúa con personalidad jurídica internacional y quien posee la capacidad para comprometer ante las instancias europeas al Reino de España”.

El marco de relación viene definido, pues, en el artículo con el que se inicia este Capítulo, el 230, que establece que las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado.

A continuación el Estatuto de Autonomía para Andalucía define la actuación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición del Estado ante la UE a dos niveles: en los asuntos que le afecten de forma directa, la Comunidad Autónoma

participará de forma bilateral, mientras que en el resto lo hará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan, siempre de acuerdo a la legislación sobre la materia.

Cabe destacar que la posición expresada por la Comunidad Autónoma será determinante en la formación de la posición estatal en caso de que la cuestión tratada afecte a sus competencias exclusivas o si de la propuesta o iniciativa europeas se puedan derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. En caso de que el Gobierno del Estado no acoja esta posición, debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado.

3.2. Participación de Andalucía en los procesos de decisión de la Unión

El nuevo texto estatutario sube un nivel en el grado de presencia de la Comunidad Autónoma y prevé la participación de Andalucía en las decisiones de la Unión Europea, indicando que aquélla participará en los procesos de decisión en las instituciones comunitarias directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen. Aunque no se configuran sistemas concretos de participación, se avanza en el reconocimiento de la Comunidad afirmando que el Estado está obligado a informar a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y los proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la norma estatal. La Junta de Andalucía podrá además dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes.

En el mismo sentido, se establece que la Junta de Andalucía participará en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, podrá participar 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, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente, tal y como se ha tratado de forma más exhaustiva en el apartado 2.

Se contempla incluso la posibilidad de que, cuando se traten asuntos relativos a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, ésta pueda, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación.

A pesar de que no se trata de un órgano de participación directa, es reseñable la importancia de que el Estatuto refleje que Andalucía tendrá también una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos. Del mismo modo, se prevé que la Junta de Andalucía promueva la cooperación, y establezca las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses, impulsando la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea.

3.3. Desarrollo, aplicación y control del derecho de la UE

En un tercer nivel, podemos señalar que la Junta de Andalucía desarrollará y ejecutará el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía. Se deja así en manos del legislativo autonómico la articulación del sistema que regule esta actividad por parte de la Comunidad Autónoma. En 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 las normas europeas.

Del mismo modo, el Parlamento de Andalucía participará en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para lo cual será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas.

La Junta de Andalucía intervendrá también en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Aunque en estos momentos el derecho comunitario no lo contempla, el nuevo Estatuto refleja que la Junta de Andalucía tendrá acceso, en su caso, al Tribunal de Justicia si así lo establece la legislación comunitaria. Por el momento, en el marco de la legislación

vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma.

4. Otras reformas estatutarias

Como se ha expresado anteriormente, la necesidad no adaptar las normas estatutarias a la nueva situación del Estado español dentro del panorama europeo no es una cuestión que afecte únicamente a la Comunidad Autónoma andaluza. De hecho, el resto de reformas de los Estatutos de Autonomía que las diferentes Comunidades Autónomas han impulsado y están impulsando durante la actual legislatura también recogen, de un modo u otro, las relaciones institucionales con los distintos órganos de la UE.

En este sentido, es interesante destacar tanto las reformas aprobadas de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana como los que se están tramitando actualmente en las Cortes Generales, es decir, el balear, el aragonés y el canario.

El que más profusamente se refiere a las relaciones autonómicas con la Unión Europea es el Estatuto catalán, que recoge de una forma similar al andaluz cuestiones como el marco de relación autonomía-UE y la participación en la voluntad del Estado, así como la existencia de una delegación de la Generalitat ante la Unión Europea, las acciones ante el Tribunal de Justicia, el desarrollo y la aplicación del Derecho comunitario o la participación en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En cuanto a la participación en las instituciones y organismos europeos, la mayor novedad aportada por la reforma del texto catalán es que se establece que la Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea (artículo 187.3.). Es digno de reseñar el hecho de que un artículo similar fue suprimido del texto de reforma andaluz durante la tramitación del mismo en el Congreso de los Diputados.

También establece el nuevo texto estatutario catalán que la Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes, que el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto, así como que el Gobierno del Estado puede incorporar representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados, en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat (art. 185). El texto andaluz no cuenta con un artículo similar, aunque en el Capítulo III del Título IX, dedicado a la Acción Exterior, sí se establece de forma general que la Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia (art. 240).

En cuanto al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, éste incluye un Título VI dedicado a las Relaciones con la Unión Europea, que se compone de un solo artículo, el 61, el cual regula aspectos básicos como la existencia de una Delegación del gobierno autonómico en Bruselas y de una red de oficinas de promoción de negocios, la participación en el control de la subsidiariedad, la aplicación de la legislación comunitaria, etc. Como novedad, se prevé la creación de un Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana.

Las propuestas de reforma de los Estatutos de las Islas Baleares, Aragón y Canarias presentadas por las respectivas autonomías a las Cortes Generales durante el año 2006 también incluyen numerosas referencias a las relaciones con la UE. En los dos primeros casos a través de un título específico y en el canario en un título conjunto referido a la Acción Exterior. En términos generales, estas tres propuestas se ajustan básicamente, en lo referido al ámbito de la Unión Europea, a las reformas realizadas por los estatutos aprobados, es decir, el catalán y el valenciano, así como a las aportaciones realizadas por la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

5. Conclusión

En resumen, vivimos un momento histórico idóneo para que se alcance una mejor adecuación estructural de Andalucía, así como del resto de Comunidades Autónomas, en el ámbito de la Unión Europea. Institución que, a través de sus políticas de cohesión, ha propiciado el espectacular aumento de la riqueza de las regiones españolas. Hospitales, carreteras, universidades y muchas otras infraestructuras y equipamientos se han construido gracias a los fondos europeos que han hecho visible en las Comunidades Autónomas el principio de la solidaridad interterritorial que inspira a la Unión Europea.

En este sentido, es básica la presencia de la voluntad de las Comunidades para reafirmar las políticas europeas de carácter horizontal, de cohesión económica, social y territorial y la disposición a emprender acciones encaminadas a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones con la finalidad de eliminar el retraso de algunas de ellas.

Con ello, Andalucía, así como el resto de Comunidades Autónomas, podrán seguir avanzando social, económica y culturalmente, integradas en la organización política que posibilita, como jamás ninguna otra lo ha conseguido en la Historia, la existencia de una sociedad en la que las mujeres y hombres disfrutan de las más altas cotas de libertad, igualdad y justicia.