

LA RELATIVA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LOS PROCEDIMIENTOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS *

Por MANUEL MORENO VÁZQUEZ **

SUMARIO

1. LA PARTICIPACIÓN ASCENDENTE EN LOS ASUNTOS COMUNITARIOS EUROPEOS COMO ELEMENTO DE CRECIENTE ACTIVACIÓN DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.—2. PRIMEROS ESBOZOS DE LA CREACIÓN DE CAUCES PARA LA INTERVENCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS PROCEDIMIENTOS PRECONTENCIOSOS Y CONTENCIOSOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA: UNA SOLUCIÓN «EFICAZ PERO INSUFICIENTE».—3. TEORÍA Y PRÁCTICA DE UNA APARENTE MEJORA PARA UNA EVIDENTE, Y QUIZÁS INEVITABLE, INSUFICIENCIA: CON EL ESTADO Y A TRAVÉS DEL ESTADO, NUNCA SIN ÉL O CONTRA ÉL.

* Texto, corregido y ampliado, de la comunicación que el autor presentó en el taller sobre «Simetría y asimetría en el Estado autonómico» que coordinó el profesor Enoch Albertí Rovira en el marco de las XIV Jornadas de la Asociación Española de Derecho Constitucional, celebradas en Alicante los días 28 y 29 de abril de 1999.

** Investigador de la Universidad de Valencia, adscrito al Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración.

1. LA PARTICIPACIÓN ASCENDENTE EN LOS ASUNTOS COMUNITARIOS EUROPEOS COMO ELEMENTO DE CRECIENTE ACTIVACIÓN DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, del Tratado de Amsterdam, ha puesto fin a todo el complejo proceso de reforma del Tratado de la Unión Europea que se inició formalmente en Turín, en marzo de 1996, con las primeras reuniones de la Conferencia Intergubernamental. Pero las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam han nacido, desde un primer momento, bajo el signo de importantes críticas por parte de quienes consideran, no sin acierto, que los Estados miembros han perdido una nueva oportunidad para reforzar, verdaderamente, la consolidación política de la Unión. A cambio se ha maquillado la pervivencia de no pocos rasgos intergubernamentales mediante supuestos avances cuya auténtica trascendencia es cuanto menos discutible. No es de extrañar, por ello, que, en este contexto de insatisfacción generalizada, haya quedado en el ambiente la idea de que lo conseguido dista mucho de lo que se podría y debería haber logrado si los Gobiernos nacionales hubiesen tenido una mayor voluntad al efecto¹.

A pesar de los aparentes deseos de incrementar el grado de integración que han exteriorizado los representantes políticos de los Quince, en el juego de poderes e intereses que se desarrolla a diario en el seno de la Unión Europea el equilibrio entre las partes brilla por su ausencia —como recientemente puso de manifiesto el *affaire* de la dimisión en bloque de la Comisión— y el papel desempeñado por los Gobiernos estatales a través del Consejo Europeo o del Consejo de la Unión predomina claramente por encima del que pueda corresponder a la Comisión o al Parlamento Europeo. Cualquier decisión adoptada en Bruselas o Estrasburgo que ten-

¹ Un análisis muy completo de las luces y sombras que ha traído consigo el Tratado de Amsterdam puede encontrarse en sendos trabajos de Araceli MANGAS MARTÍN: «El Tratado de Amsterdam: aspectos generales del pilar comunitario», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, D-29, 1998, pp. 7-70; y «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3, 1998, pp. 7-40. Por otra parte, para un análisis detallado de la incidencia del nuevo Tratado en nuestro modelo constitucional, véase Francisco Javier DONATRE VILLA: «El Tratado de Amsterdam y la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 54, 1998, pp. 119-167.

ga un mínimo grado de trascendencia ha de interpretarse teniendo en cuenta, como parámetro de enjuiciamiento, los intereses estatales que puedan verse involucrados en cada instante, incluso aunque, en principio, parezca existir sólo un mero conflicto entre instituciones comunitarias. Las recientes designaciones de Romano Prodi como Presidente de la Comisión o de Javier Solana como Mr. PESC son buenos ejemplos de ello, ya que, tanto en un supuesto como en el otro, han sido los intereses de los Estados del norte y del sur de la Unión, de los países grandes y pequeños, los que han servido como criterio para inclinar la balanza, unidos quizás, en el segundo caso, a la relevancia adquirida en el ámbito internacional por Javier Solana como Secretario General de la OTAN.

Ese predominio de los Gobiernos nacionales, combinado, en ciertos campos, con la lenta pero progresiva cesión de soberanía en favor de la Unión —véase, por ejemplo, el caso de la política monetaria y el papel a desempeñar por el Banco Central Europeo—, inciden obviamente sobre el orden constitucional de competencias de cada uno de los países miembros dotados de estructuras descentralizadas de poder político. Y, a medida que se produce esa evolución —lenta pero en apariencia imparable— hacia una mayor integración, los instrumentos con los que, en otro tiempo, se quisieron compensar los desequilibrios creados se muestran insuficientes para satisfacer las reivindicaciones de los entes infraestatales —en el caso español, de las Comunidades Autónomas—.

Que la ejecución interna del Derecho comunitario le corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas en función de cuál sea el ente competente en cada materia de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, es algo indiscutible desde hace años; que títulos competenciales como relaciones, sanidad o comercio exteriores, o la planificación general de la actividad económica, no permiten a la Administración Central vaciar de competencias a las Comunidades Autónomas, nadie lo pone en duda; que la adecuada defensa de sus competencias por parte de las autoridades autonómicas puede llevarlas a actuar incluso fuera del territorio estatal, tampoco se cuestiona ya; que las Comunidades Autónomas pueden disponer de oficinas en Bruselas para que actúen como *lobby* frente a las instituciones comunitarias, siempre que dichas oficinas no ejerzan un poder público que pueda poner en peligro la responsabilidad única del Estado como miembro de la Unión, fue algo afirmado por el Tribunal Constitucional y recibido con júbilo por la mayoría de la doctrina hace ya tiempo; que el Comité de las Regiones pueda servir como cauce, más bien de segundo orden y poco efectivo, para que las Comunida-

des Autónomas, los *Länder* alemanes o austriacos, o las Regiones belgas o italianas, puedan hacer llegar su parecer a la Comisión, el Parlamento Europeo o el Consejo de la Unión, nadie lo discute.

Consolidadas a través de la práctica diaria todas esas conquistas, se ha hecho imprescindible dar un paso más, y las Comunidades Autónomas van consiguiendo, aun con notables dificultades, abrir nuevas vías de participación en temas comunitarios, nuevos procedimientos para entrar en ámbitos que, hasta no hace mucho, eran reductos de acceso restringido en beneficio de las autoridades estatales.

El conjunto de competencias del que dispone una Comunidad Autónoma no está conformado por un elenco de facultades que pueda ser ejercido en exclusiva dentro del Estado y frente a las instituciones de la Administración Central, ya que las implicaciones del bloque de la constitucionalidad se proyectan hacia el exterior y su activación ante las instituciones comunitarias europeas se convierte, cada vez con mayor protagonismo, en elemento intrínsecamente unido a su titularidad en el plano interno. El fundamento constitucional de la intervención autonómica en ámbitos comunitarios se encuentra, por consiguiente, tanto en los títulos competenciales materiales que se derivan de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía como en el más genérico principio constitucional de autonomía recogido por el artículo 2 de la Norma Suprema, cuya plena y coherente comprensión exigiría, de acuerdo con una parte de la doctrina, hablar de un principio de participación autonómica en temas europeos, principio que trataría de compensar las inevitables afectaciones competenciales que padecen las Comunidades Autónomas en virtud del proceso de integración². La relevancia de la dimensión comunitaria de las competencias autonómicas como factor de creciente impulso de estas últimas se ha

² Sobre dicho principio constitucional de participación, véase Enoch ALBERTÍ ROVIRA: «La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del Derecho comunitario europeo», en Pablo PÉREZ TREMPES (coord.): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms y Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 487-498.

³ La figura del Consejero para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España en Bruselas fue creada mediante el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, como resultado de un acuerdo alcanzado por el Estado y las Comunidades Autónomas en la reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 22 de julio de ese mismo año.

Sobre el dudoso criterio utilizado para el reparto de los Comités Consultivos de la Comisión entre las Comunidades Autónomas puede consultarse Araceli MANGAS

materializado, sin ambages, en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, en cuyo seno los representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas han logrado cerrar acuerdos que constituyen un considerable avance en el marco de una progresiva entrada autonómica en círculos comunitarios, por ejemplo gracias a la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos dentro de la Representación Permanente de España en Bruselas, o al reparto de cincuenta y cinco de los Comités consultivos de la Comisión, en los que ahora se sientan representantes autonómicos³. El paso que aún no se ha dado, a pesar de que no parecen existir, desde luego, obstáculos constitucionales ni, tampoco, desde la perspectiva de los Tratados comunitarios, es el de integrar a los representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión, de igual modo que ya acuden a sus reuniones, siempre que sus respectivas competencias se vean afectadas, los de las Regiones y Comunidades belgas o los de los *Länder* alemanes o austriacos, a partir de previsiones constitucionales expresas, de diversos instrumentos de rango legal o, incluso, de meros acuerdos con las autoridades centrales, que han permitido, de este modo, que los entes directamente interesados en las decisiones que se adoptan en Bruselas puedan defender su ámbito de competencias⁴.

De manera similar, también se han ampliado los instrumentos de participación interna de las Comunidades Autónomas en las decisiones que el Estado ha de trasladar a las diversas instituciones comunitarias como miembro de pleno derecho de la Unión. Y, en este punto, resulta de especial interés analizar, siquiera sea brevemente, el Acuerdo adoptado en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación autonómica en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 que ha venido a suponer una ampliación, a todas luces necesaria, de los términos en los que estaba redactado su inmediato predecesor, elaborado en 1990.

MARTÍN: «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria», en Pablo PÉREZ TREMPs (coord.): *La participación europea y la acción exterior...*, op. cit., pp. 535-551.

⁴ Para una exposición detallada y muy actualizada de los diversos modelos de participación en el ámbito comunitario europeo de los *Länder*, las Regiones y Comunidades Autónomas, puede consultarse el *Informe General* elaborado por Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ y Eduard ROIG MOLÉS bajo la coordinación de Pablo PÉREZ TREMPs, incluido en *La participación europea y la acción exterior...*, op. cit., pp. 31-365.

No se tratará de realizar una exposición meramente descriptiva sino de detectar, a partir de la comparación entre ambos Acuerdos, las causas de sus posibles carencias e insuficiencias así como, también, la diferencia que, en su caso, quepa establecer entre la teoría y la práctica, es decir, entre la letra de lo convenido y lo que puede llegar a ocurrir realmente cuando se pretende hacer uso de los instrumentos creados. Se verá entonces, o, al menos, se intentará hacer ver cómo la necesidad de que cualquier intervención autonómica en sede jurisdiccional comunitaria pase por el tamiz del Estado se convierte, en la mayoría de ocasiones, en un límite pre-determinado por la responsabilidad internacional de aquél y por las políticas interestatales, contra las cuales, desde luego, nunca estará en condiciones de actuar una Comunidad Autónoma por muy directamente afectadas que pueda ver sus competencias.

Podrá observarse así cómo el debate sobre la simetría o asimetría del Estado autonómico, proyectado en el ámbito comunitario en términos de una participación de las diferentes Comunidades Autónomas a una, dos o más velocidades, carece, en el ámbito jurisdiccional, de tanta relevancia, por cuanto siguen siendo las instituciones centrales las que canalizan en exclusiva las potenciales reclamaciones autonómicas ante la Corte de Luxemburgo, tras sopesar, convenientemente en cada caso, los intereses que puedan estar en juego, tanto de las Comunidades Autónomas afectadas como, también, del conjunto del Estado en relación con los demás países de la Unión⁵.

⁵ Son muchos los trabajos que en los últimos años han analizado la cuestión de la asimetría en el Estado de las Autonomías, relacionándola en multitud de ocasiones con la noción de hecho diferencial. Véanse, entre otros y a título meramente ejemplificativo, VV.AA.: *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1995; VV.AA.: *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1996; Eliseo AJA FERNÁNDEZ: «La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, pp. 157-185; Luis LÓPEZ GUERRA: «Modelo abierto y hecho diferencial», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, pp. 97-112; y Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: «Constitución, Autonomía y hecho diferencial: el Estado Autonómico y el hecho diferencial constitucionalmente relevante», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, pp. 25-74. En cuanto a la proyección de los debates sobre la asimetría en el ámbito de la participación autonómica en las Comunidades Europeas, véase Eduard ROIG MOLÉS: «Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿participación a dos velocidades?» (comunicación presentada en las ya mencionadas XIV Jornadas de la Asociación Española de Derecho Constitucional. Agradezco al autor que me haya facilitado el texto, pendiente todavía de publicación).

Por tanto, tratará de hacerse hincapié en la enorme distancia que media entre la configuración literal de los Acuerdos y las posibilidades ciertas y reales de que sean aplicados con todas sus consecuencias, lo cual no es, en última instancia, sino una prueba más de que prácticamente todo en la Unión Europea ha de ser leído en clave estatal, más aún, en clave intergubernamental.

2. PRIMEROS ESBOZOS DE LA CREACIÓN DE CAUCES PARA LA INTERVENCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS PROCEDIMIENTOS PRECONTENCIOSOS Y CONTENCIOSOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA: UNA SOLUCIÓN «EFICAZ PERO INSUFICIENTE»

Parece indiscutible que el ejercicio efectivo de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas sólo puede garantizarse a partir del reconocimiento de una realidad insoslayable: la participación de España en la Unión Europea, si bien quizás no afecte, teóricamente, al sistema constitucional de distribución de competencias, sí que condiciona, en la práctica, su aplicación. Y, partiendo de esa realidad, es inevitable buscar e instaurar cauces que permitan a las Comunidades Autónomas sentirse involucradas en los ámbitos comunitarios, no ya sólo en la fase descendente, o de aplicación y ejecución del Derecho comunitario en su territorio, sino, también —y cada vez con mayor importancia—, en la fase ascendente o de adopción de las decisiones⁶.

Ese incremento del nivel de participación se ha canalizado, desde comienzos de los años noventa, a través de una intrincada red de Conferencias Sectoriales —de funcionamiento claramente dispar, dependiente, muchas veces, de la mera voluntad de sus integrantes— y con epicentro en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas⁷.

⁶ Una referencia reciente en la doctrina a la fase ascendente y a la participación en la misma de las Comunidades Autónomas puede encontrarse en Pablo PÉREZ TREMPES: «La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en Enrique ÁLVAREZ CONDE (coord.): *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, pp. 1077-1093.

⁷ Sobre el funcionamiento de esta Conferencia, creada en 1988, institucionalizada en 1992 y dotada de rango legal a través de la Ley 2/1997, pueden consultarse sendos trabajos de Eduard ROIG MOLÉS: «La Ley 2/1997 y la posición de la Confe-

Fue en el seno de esta Conferencia donde se elaboró y aprobó el Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia que afectasen a sus competencias⁸. Se trataba de un primer intento de encauzar las aspiraciones autonómicas para poder defender adecuadamente sus intereses, fijándose una serie de mecanismos de colaboración que les garantizaran a aquéllas una información lo más completa posible sobre los procedimientos precontenciosos que pudiera iniciar la Comisión contra España por algún incumplimiento del Derecho comunitario, cuando el mencionado incumplimiento, ya fuera por acción o por omisión, proviniera de los propios entes subestatales⁹. El texto del Acuerdo,

rancia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, pp. 265-300; y «La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en 1998», en Eliseo AJA FERNÁNDEZ (dir.): *Informe Comunidades Autónomas, 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999 (pendiente aún de su publicación este último, agradezco al autor que me haya permitido consultar el texto).

Por su parte, para comprobar el desigual funcionamiento de las Conferencias Sectoriales resulta de especial interés, por su carácter reciente y la información actualizada que ofrece, el artículo de Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE: «El proceso de puesta en práctica de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en Enrique ÁLVAREZ CONDE (coord.): *Administraciones Públicas y Constitución...*, op. cit., pp. 1095-1103.

⁸ El texto fue adoptado, en la reunión de 21 de noviembre de 1990, por la Conferencia —calificada todavía entonces como «Sectorial»—. Se publicó en la *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, núm. 1, 1991, pp. 377-379 y, con posterioridad, en el BOE de 8 de septiembre de 1992, como Anexo I de una Resolución de 7 de septiembre, de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.

⁹ El Tribunal de Justicia ya había admitido, desde su más temprana jurisprudencia, que los entes regionales dotados de competencias políticas —tan sólo los *Länder* alemanes en aquellos años— pudieran utilizar, como sujetos equiparados en cuanto a su legitimación a las personas físicas y jurídicas, las tercerías para impugnar las sentencias de la propia Corte y las observaciones escritas a cuestiones prejudiciales que se hubiesen planteado en el curso de procesos en los que fueran parte. Véanse, al respecto, las Sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1962 (Caso *Geitling*, as. 13/60), 12 de julio de 1962 (Caso *SNUPAT*, as. acumulados 42 y 49/59) y 5 de diciembre de 1979 (Caso *Amylum*, as. acumulados 116, 124 y 143/77), así como el Auto de 25 de noviembre de 1964 (Caso *Lemmerz-Werke*, as. 111/63). Fue a partir de las Sentencias de 11 de julio de 1984 (Caso *Commune de Differdange y otros / Comisión*, as. 222/83) y 8 de marzo de 1988 (Caso *Executif régional wallon*

relativo —por lo que se refería a la fase contenciosa—, básicamente al recurso por incumplimiento, no hacía sino confirmar la prevalencia de los Estados en el marco de las Comunidades Europeas. Así, en cuanto a los procedimientos precontenciosos, se indicaba que correspondía al Ministerio de Asuntos Exteriores comunicar a las Comunidades Autónomas los escritos de queja, las cartas de emplazamiento, los dictámenes motivados y demás comunicaciones que pudieran afectar a las competencias de aquéllas. Bien mirado, con ello se daba carta de naturaleza a un principio básico en la Unión Europea cual es el de que corresponde a las autoridades estatales, como responsables ante las instituciones comunitarias del cumplimiento efectivo del Derecho comunitario, ser las únicas remitentes, y en principio también las únicas destinatarias, de los escritos que puedan originarse en relación con dicho cumplimiento, independientemente de que, *a posteriori*, en función del sistema interno de reparto competencial del que pueda disponer cada país miembro, esa información se le deba hacer llegar a la autoridad subestatal pertinente¹⁰.

De hecho, el Acuerdo de 1990 establecía, de igual modo, que, una vez recibido por las autoridades estatales el parecer de la Comunidad o Comunidades Autónomas afectadas, la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas adoptaría la decisión que fuese oportuna, la remitiría a la Comisión a través de la Representación Permanente y se la transmitiría, nuevamente, a la o las Comunidades Autónomas interesadas. Esto su-

y *SA Glaverbel / Comisión*, as. acumulados 62 y 72/87), cuando la Corte admitió también, en iguales condiciones en cuanto a la legitimación equiparada con las personas físicas y jurídicas, que los entes regionales pudieran plantear recursos de anulación y de inactividad. Para mayores detalles sobre la jurisprudencia de la Corte de Luxemburgo en esta materia, véanse Rosario HUESA VINAIXA: «Los entes regionales y las vías secundarias de acceso al Tribunal Comunitario: intervención, tercera y observaciones escritas sobre cuestiones prejudiciales», *Noticias CEE*, núm. 38, 1988, pp. 29-36, y, más recientemente, José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (propuestas para una reforma)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996.

¹⁰ Véase, al efecto, para el caso español, lo establecido por el artículo 10 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, referido a las «comunicaciones a las Comunidades Europeas». Las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999 han sido, a este respecto, muy leves, ya que aluden tan sólo a los plazos efectivos de transmisión de los documentos entre Administraciones —comunitaria, central e infraestatales— para evitar dilaciones innecesarias en los procedimientos de adopción de decisiones.

ponía una transposición a este ámbito de un principio fundamental del Derecho comunitario, que ha sido refrendado en multitud de ocasiones por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y que constituye, en última instancia, una de las más importantes garantías de su efectivo acatamiento: un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno —incluidos los problemas que puedan derivarse de la existencia de un sistema de distribución territorial del poder político y, por tanto, del ejercicio por varios sujetos de sus competencias— para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento comunitario¹¹.

Si se da la circunstancia de que, en el ámbito interno, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, una competencia corresponde a una o varias Comunidades Autónomas, ello no puede redundar ni en la justificación del incumplimiento de una norma comunitaria ni en la diversificación de la responsabilidad que le corresponde al Estado español como miembro de pleno derecho de la Unión Europea. Por eso, cualquier documentación perteneciente a la fase precontenciosa de un procedimiento iniciado por la Comisión Europea debe canalizarse a través de las autoridades estatales, bien en el tramo descendente del procedimiento —de la Comisión hacia el Estado—, bien en el ascendente —es decir, desde el Estado hacia la Comisión—¹².

En idéntico sentido deben interpretarse otras cláusulas del Acuerdo en cuestión. Las Comunidades Autónomas afectadas por un procedimiento precontencioso habían de ser informadas por la Secretaría de Estado para

¹¹ Así lo ha indicado la Corte de Luxemburgo, por ejemplo, en su reciente Sentencia de 1 de octubre de 1998, en el Caso *Comisión / Reino de España*, as. C-71/97. En ella se condenó a España por un incumplimiento del Derecho comunitario al no haberse transpuesto en tiempo y forma la Directiva 91/676/CEE del Consejo, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura. El Estado español alegó, entre otros argumentos, que la transposición se veía dificultada por ser la materia de competencia concurrente con las Comunidades Autónomas. El Tribunal rechazó que los problemas derivados de la distribución interna de competencias pudieran servir como justificación para eludir la responsabilidad estatal ante las instituciones comunitarias.

En términos similares se ha pronunciado la Corte en su Sentencia de 1 de junio de 1999, en el Caso *Klaus Konle/República de Austria*, as. C-302/97.

¹² Al Estado como único transmisor de la información a las instituciones comunitarias europeas, en correlación con la titularidad exclusiva que ostenta como responsable ante la Unión del adecuado cumplimiento del Derecho comunitario, ya hizo alusión el Tribunal Constitucional en el FJ 3º de su Sentencia 172/1992.

las Comunidades Europeas, en el supuesto de celebrarse reuniones previas con los Servicios Jurídicos de la Comisión, para que, en su caso, pudieran acceder a tales reuniones representantes de las Administraciones Autonómicas. Estas tareas de información pueden ser encuadradas en el marco del principio constitucional de cooperación entre las distintas Administraciones, un principio que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no tiene por qué justificarse sobre la base de un precepto concreto de la Norma Suprema y que, sin embargo, modula el ejercicio de las competencias derivadas de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, evitando, en definitiva, que las posibles rigideces del sistema de distribución redunden en perjuicio del adecuado y ajustado ejercicio de dichas competencias¹³.

Si, finalmente, ante un posible carácter infructuoso de la fase precontenciosa, la Comisión decidía plantear el recurso contra España ante el Tribunal de Justicia y el incumplimiento causante tenía su origen en una disposición, resolución o acto emanado de un órgano autonómico, o en la omisión de alguno de ellos, la o las Comunidades Autónomas afectadas podían designar asesores para que, junto con los representantes estatales, decidieran la postura a adoptar por España ante la Corte de Luxemburgo. Es decir, que la posición que escuchasen los jueces comunitarios sería una sola —la del Estado español— pero dicha postura podría haberse consensuado previamente —y de nuevo entraba así en juego el principio de cooperación— por los representantes estatales y autonómicos, teniendo en cuenta que el supuesto de base se configuraba en el Acuerdo de manera bastante amplia: cualquier disposición, resolución o acto emanado de un órgano autonómico podía estar, obviamente, en el origen del incumplimien-

¹³ Ya en su Sentencia 18/1982, el Tribunal Constitucional estableció que el deber de auxilio no es menester justificarlo en preceptos concretos, pues se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución. Por su parte, en la Sentencia 64/1982, indicó que es aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas. Esa colaboración es necesaria para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas. Así, el Tribunal ha reiterado en diversas ocasiones una llamada a la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en casos relacionados con la ejecución de normas de Derecho comunitario o de tratados o convenios internacionales, más allá de que la competencia fuese titularidad, en el caso puntual, del primero o de las segundas. Véanse, a modo de ejemplo, las Sentencias: 76/1991 (FJ5º), 80/1993 (FJ6º) y 175/1995 (FJ4º).

to, lo cual se corresponde con otro de los principios clásicos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el de que todas las Administraciones Públicas de todos los Estados miembros están obligadas —ya sean centrales, regionales o locales— a acatar y hacer respetar las normas del ordenamiento comunitario¹⁴.

Por último, el Acuerdo preveía la obligación, para la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, de informar a la o las Comunidades Autónomas correspondientes de las cuestiones prejudiciales que fuesen planteadas por órganos jurisdiccionales españoles, siempre que tuvieran su origen en la aprobación u omisión de una disposición, acto o resolución emanados de órganos de esa o esas Comunidades. Ambas Administraciones —la estatal y la autonómica— procederían a un examen conjunto de la cuestión para plantear las observaciones pertinentes ante la Corte. Esta era, pues, la vía por medio de la cual las autoridades autonómicas, a través de la Representación Permanente de España, podían tratar de ver defendidos sus intereses en Luxemburgo cuando una autoridad jurisdiccional española hubiera planteado una cuestión prejudicial, de acuerdo con el entonces artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea —hoy, después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, artículo 234— y como consecuencia de una posible incompatibilidad entre una norma comunitaria y un acto, una resolución o disposición de una Comunidad Autónoma.

Como puede observarse, el fin último del Acuerdo parecía ser vertebrar en el plano interno las relaciones entre las autoridades centrales y las autonómicas para conseguir, de modo simultáneo y en la medida de lo posible, que la posición que se hiciera llegar a las autoridades comunitarias europeas fuera una sola y que, al mismo tiempo, el carácter unitario e indivisible de la responsabilidad internacional del Estado como garante del cumplimiento del Derecho comunitario no supusiera, sin embargo, relegar a las Comunidades Autónomas, lo cual habría producido, evidentemente, un potencial vaciamiento competencial por la vía de los hechos.

En buena medida, la efectividad del Acuerdo quedaba supeditada a la voluntad política de las partes y, por tanto, al grado de vinculatoriedad que pudiera alcanzar la postura de la Comunidad Autónoma ante los representantes del Estado de cara a configurar la posición única en el correspondiente procedimiento contencioso o precontencioso.

¹⁴ Así, en la más reciente jurisprudencia de la Corte de Justicia puede encontrarse en tal sentido el ejemplo de la Sentencia de 17 de septiembre de 1998, dictada en el Caso *Comisión / Reino de Bélgica*, as. C-323/96.

Y aunque los cauces abiertos por el Acuerdo pudieran ser eficaces, a medida que se ha ido produciendo un lento pero progresivo avance en el sistema de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en temas comunitarios, la insuficiencia de tales cauces ha podido ponerse de manifiesto, sobre todo porque el Acuerdo contenía, únicamente, previsiones relativas al recurso por incumplimiento y a las cuestiones prejudiciales planteadas por jueces españoles que tuviesen su origen en disposiciones autonómicas¹⁵.

De tales insuficiencias se dio cuenta en la Exposición de Motivos del Acuerdo entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas relativo a la participación de estas últimas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia, Acuerdo que fue adoptado en la reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 11 de diciembre de 1997¹⁶. Corresponde ahora analizar las líneas maestras del nuevo Acuerdo para ver qué aspectos se quisieron mejorar y cuáles puedan ser, no obstante, las deficiencias actuales del modelo.

¹⁵ En la doctrina pudieron encontrarse, en los momentos inmediatamente posteriores a la aprobación del Acuerdo, posiciones contrapuestas. Mientras para Antonio REMIRO BROTONS el texto dejaba sin solución el problema de las consecuencias que, en el ámbito interno, planteaban las situaciones en las que un comportamiento, activo o pasivo, de una Comunidad Autónoma acarrease la responsabilidad del Estado en el plano comunitario, para Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA el Acuerdo mereció una valoración positiva, como primera muestra de un nuevo modelo de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, caracterizado por la actuación concertada de ambas partes, por lo que era deseable su consolidación. Para contrastar la opinión de ambos autores, véase, del primero: «La responsabilidad por incumplimiento de las Comunidades Autónomas», en VV.AA.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, pp. 207-218; y, del segundo, «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», *idem*, pp. 93-118 (y también en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991, pp. 3-27).

¹⁶ El Acuerdo fue publicado en el BOE de 2 de abril de 1998, mediante Resolución de 24 de marzo de ese año de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia. Conforme a la Disposición Adicional Derogatoria de la Resolución, el Acuerdo de 1990 quedaba sin efecto a partir de la entrada en vigor del nuevo documento.

3. TEORÍA Y PRÁCTICA DE UNA APARENTE MEJORA PARA UNA EVIDENTE, Y QUIZÁS INEVITABLE, INSUFICIENCIA: CON EL ESTADO Y A TRAVÉS DEL ESTADO, NUNCA SIN ÉL O CONTRA ÉL

El nuevo Acuerdo podría ser explicado, en principio, a partir de un lastre y de una justificación. El lastre es la no participación inicial del País Vasco, en lo que parece una muestra más de la que suele ser actitud ya generalizada de la Administración de Euskadi en temas comunitarios: cualquier tipo de documento en el que se pueda ver involucrada la totalidad de las diecisiete Comunidades Autónomas no se firma *ab initio*, y su aceptación se condiciona a la garantización previa del establecimiento de los adecuados cauces bilaterales de relación con el Estado, para permitir, en esencia, el mantenimiento de unos privilegios que se consideran indispensables de cara a la efectiva protección de la autonomía vasca.

Como ya indicase en su Informe sobre la participación institucional en la construcción europea, de 1993, el Gobierno Vasco ha considerado siempre esencial la pervivencia de relaciones bilaterales con el Estado, porque entiende que lo discriminatorio no es un tratamiento diferente para su Comunidad Autónoma, sino, más bien, ofrecer a ésta el mismo que a las demás cuando su realidad difiere notablemente. Como quiera que, a mayor abundamiento, en su opinión las otras Comunidades Autónomas no tienen la fuerza necesaria para defender una postura consistente y representativa ante la Administración Central, al desmarcarse de los Acuerdos adoptados el Gobierno Vasco pretende proteger sus intereses a través del único método que cree efectivo: las relaciones bilaterales con la Administración del Estado y, por elevación, con las instituciones comunitarias europeas, como algo lógico dentro de un Estado asimétrico¹⁷.

El resultado de esa política, que ha pretendido hacer compatibles bilateralidad y multilateralidad —con la primera como *conditio sine qua non* para aceptar la segunda—, fue, hace ya algunos años, la constitución de la Comisión Bilateral de cooperación entre la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de fecha 30 de noviem-

¹⁷ Véase, a tal efecto, el texto íntegro del Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea, publicado en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 18, 1994, pp. 219-292.

bre de 1995, que, con el paso del tiempo, se ha convertido en el antecedente más inmediato de una idéntica Comisión, creada con fecha 9 de junio de 1998, para las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Es indudable que ambas Comisiones se convierten en el más palpable ejemplo de la aceptación de ciertas dosis de asimetría en la órbita de lo comunitario, dado que las relaciones multilaterales han de entenderse, obviamente, al menos a dos bandas: Estado-Comunidades vasca y catalana, por una parte, y Estado-resto de Comunidades Autónomas, por otro lado. Y ello por mucho que se insista en que ni País Vasco ni Cataluña pretendan apartarse completamente de los cauces de multilateralidad existentes porque, a pesar de que todas las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de excepcionar los acuerdos que se adopten en cuanto puedan verse afectados sus intereses esenciales en una materia determinada, tan sólo en los dos casos reseñados se han llegado a configurar cauces institucionalizados, verdaderamente efectivos y determinantes¹⁸.

En cuanto a la justificación del Acuerdo, su Exposición de Motivos venía a señalar que, con él, deseaba cubrirse lo que parecía un vacío dejado por el Acuerdo de 1990. Si, en virtud de este último, las Comunidades Autónomas podían intervenir en los procedimientos precontenciosos iniciados por la Comisión y en la fase jurisdiccional de los recursos por incumplimiento planteados contra España que tuviesen su origen en una disposición autonómica, en 1997 la Conferencia quiso dar un paso más, llevando a la práctica nuevas aplicaciones del principio constitucional de cooperación entre Administraciones, el cual, obviamente, ya no puede entenderse como un principio de exclusiva proyección estatal sino que, también, cuenta con una inescindible dimensión comunitaria en la medida en

¹⁸ Las dos Comisiones mencionadas tienen, hoy por hoy, perfecta cobertura en la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1997, de regulación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. A tenor de dicha Disposición: «Aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral». Del enunciado reproducido podría deducirse, lógicamente, la extensión de similares mecanismos de cooperación bilateral al resto de Comunidades Autónomas. Cuestión bien distinta es que todas ellas dispongan de la capacidad de reivindicación política de la que disfrutaban los Gobiernos vasco y catalán.

que el adecuado y efectivo ejercicio de las competencias de las que sea titular una Comunidad Autónoma puede conllevar la necesidad de actuar más allá de las fronteras del Estado.

Si algo queda de manifiesto en el nuevo Acuerdo es la voluntad de las partes de encauzar, a través suyo, las pretensiones de las Comunidades Autónomas en seis supuestos específicos: primero, cuando las autoridades autonómicas deseen que España impugne ante el Tribunal de Justicia una disposición o acto comunitario que entre dentro de su ámbito de competencias y se considere ilegal —es decir, planteamiento de posibles recursos de anulación—; segundo, cuando las mencionadas autoridades deseen que España intervenga como coadyuvante en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia; tercero, cuando una Comunidad Autónoma pretenda que España plantee un recurso por omisión por entender que la no actuación de la institución comunitaria europea pueda redundar en un perjuicio para sus intereses; cuarto, cuando se quiera obtener del Estado la solicitud de un dictamen a la Corte de Luxemburgo sobre la compatibilidad con el Tratado de la Comunidad Europea de un acuerdo previsto por esta última; quinto, que se pueda participar en el procedimiento para la interposición, por parte de España, de un recurso por incumplimiento contra otro Estado de la Unión; y, en sexto y último lugar, que se perfeccionen los cauces creados en 1990 para la participación en los procedimientos originados por el planteamiento de cuestiones prejudiciales.

De la lectura de los diferentes apartados del Acuerdo puede deducirse, por una parte, que son más los supuestos en los que las Comunidades Autónomas pueden solicitar del Estado la intervención en los procedimientos contenciosos y precontenciosos, y, por otro lado, que, más allá de los aspectos meramente cuantitativos, ahora se ofrecen mayores márgenes de flexibilidad que permiten considerar, en teoría, a las autoridades autonómicas como titulares de la capacidad necesaria para pedir tal intervención en un elenco aparentemente amplio de supuestos.

En el plano puramente procedimental, la solicitud se canalizará, en cada caso, a través del miembro del Gobierno autonómico que represente a la Comunidad Autónoma en el Pleno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y, desde ahí, la petición será tramitada por la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de Luxemburgo para que, en última instancia, llegue a los Ministerios competentes y a las demás Comunidades Autónomas, antes de que la propia

Comisión de Seguimiento decida, después de haber escuchado a todos los interesados, si procede o no dar las instrucciones pertinentes al Servicio Jurídico del Estado para que inicie los trámites oportunos ante la Corte de Justicia.

Más allá de que dicha Comisión de Seguimiento tenga una discutible composición exclusivamente estatal —de forma que las Comunidades Autónomas podrán ser escuchadas pero corresponderá, en todo caso, a las autoridades centrales la última palabra sobre la procedencia o improcedencia de la reclamación— son dos los aspectos que, a primera vista, merecen mayor atención en este momento. Se trata de sendas referencias realizadas por el Acuerdo a los requisitos necesarios para que una Comunidad Autónoma pueda llevar al Pleno de la Conferencia una solicitud encuadrable en cualquiera de los supuestos arriba mencionados.

Por una parte, se alude a la afectación de *competencias o intereses* de la Comunidad Autónoma interesada en que España se persone ante el Tribunal de Luxemburgo¹⁹. Es decir, que parece abandonarse el nexo causal, hasta ahora imprescindible, entre la admisibilidad de la solicitud y el hecho de que se vieran involucradas en el supuesto de hecho competencias autonómicas concretas y específicas. Con la configuración amplia de la que se dota a esta posible petición a las autoridades estatales a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, parece quererse dejar la puerta abierta, en un principio, a cualquier posible solicitud de intervención estatal en un procedimiento ante la Corte. Cuestión bien distinta será que, *a posteriori*, la Comisión de Seguimiento decida no dar las instrucciones pertinentes a la Representación de España ante el Tribunal de Justicia pero, *ab initio*, y hasta contar con la opinión de todas las instituciones interesadas, ya sean estatales o de otras Comunidades Autónomas, cualquier potencial petición parece admisible.

Además, en segundo lugar, se indica que la Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea informará a las Comunidades Autónomas de aquellas cuestiones prejudiciales que haya planteado cualquier órgano jurisdiccional de cualquier Estado miembro, siempre que el asunto tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma, o en la omisión de los mis-

¹⁹ Apartado Primero del Acuerdo. Aunque dicho punto se refiere expresamente al posible planteamiento del recurso de anulación, los apartados que aluden a otro tipo de procedimientos remiten también al mismo y, por tanto, cabe considerarlo igualmente aplicable.

mos, o en una disposición del Estado que afecte a sus competencias. En cualquiera de estos supuestos, las Comunidades Autónomas podrán solicitar la intervención del Estado en el oportuno procedimiento²⁰.

Resulta inequívoco el carácter abierto y flexible de los términos del Acuerdo, de modo que, si se atiende a su tenor literal, las Comunidades Autónomas parecen tener ante sí un inmenso campo de posibilidades. La práctica totalidad de solicitudes presentadas por las autoridades de una Comunidad Autónoma tendrían cabida. En primer lugar porque la cuestión prejudicial puede haber sido planteada por cualquier órgano jurisdiccional de cualquier país miembro de la Unión Europea —no ya sólo por jueces españoles como ocurría según el Acuerdo de 1990— y, en segundo lugar, porque la cuestión puede tener su origen en una disposición autonómica, obviamente, pero también en una estatal que afecte a las competencias de la Comunidad Autónoma. La combinación de ambas cláusulas convierte en prácticamente ilimitado el abanico de opciones abierto en favor de las autoridades de las dieciseis Comunidades firmantes del Acuerdo.

De nuevo, constituirá un argumento diferente si esa amplitud a la hora de poder solicitar la personación del Estado se convierte, después y en la práctica, en una efectiva intervención española en los procedimientos correspondientes. Y, de hecho, no tuvo que transcurrir mucho tiempo para que se pusiera de manifiesto esa notable diferencia existente entre los términos literales del Acuerdo y lo que su aplicación podía deparar.

La aprobación del Reglamento CE 1638/98 del Consejo, de 20 de julio, por el que se regulaba la modificación de la Organización Común de Mercados en el sector de las materias grasas —más conocida como OCM del aceite—, dio lugar a que la Junta de Andalucía plantease ante el Gobierno central, con el apoyo de las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Extremadura, la solicitud de impugnación del mencionado Reglamento ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

Como se ha señalado en la doctrina, detrás de la decisión de la Comisión de Seguimiento de no entrar ni siquiera a valorar los argumentos esgrimidos por la Junta de Andalucía cabe detectar connotaciones políticas de innegable trascendencia. Por un lado, era evidente que el conflicto se planteaba, en el ámbito interno, como un enfrentamiento entre el partido gobernante a nivel nacional y el partido mayoritario en las tres Comunidades Autónomas que apoyaban la iniciativa. Desde la Administración es-

²⁰ Apartado Décimo del Acuerdo.

tatal se utilizó ese argumento para rechazar la petición por entender que la mayoría de las Comunidades Autónomas no compartían el sentir de las solicitantes —cosa lógica, por otra parte, ya que esa mayoría estaba gobernada por Ejecutivos del mismo signo político que el Gobierno central—. Además, tampoco podía ocultarse el considerable grado de implicación que había asumido el Gobierno estatal en favor del compromiso que, finalmente, se había adoptado en Bruselas y del que había nacido el Reglamento antes mencionado tras no pocos meses de intensas discusiones e interminables debates políticos. En tales circunstancias, era difícil que prosperase la iniciativa de la Junta andaluza²¹.

Lo anteriormente expuesto constituye una prueba palmaria de que las Comunidades Autónomas pueden actuar en el ámbito comunitario europeo con el Estado y a través del Estado, armonizando sus respectivas posturas iniciales y tratando, en definitiva, de que todos los intereses en juego —también los autonómicos— se vean adecuadamente defendidos. Pero, ¿puede la apertura de ese aparentemente amplio margen de actuación redundar en perjuicio de los intereses del Estado dentro de la Unión Europea? ¿existirá una verdadera correspondencia entre las iniciativas que puedan plantear las autoridades autonómicas y las intervenciones españolas ante la Corte de Justicia? ¿se corresponderá la realidad con la teoría establecida por la letra del Acuerdo?

La respuesta a estos tres interrogantes ha de ser, forzosamente, negativa porque, más allá de la relación que pueda existir o establecerse entre los intereses estatales y autonómicos, hay que respetar las reglas de juego de las relaciones entre Estados miembros y es difícil pensar en un supuesto de hecho en el que España vaya a plantear un recurso de anulación contra la Comisión o el Consejo, o un recurso por incumplimiento contra otro país de la Unión, si ello puede derivar, a corto o medio plazo, en un perjuicio para otros intereses del Estado. ¿Puede pensarse, por ejemplo, que España —a iniciativa de una o varias Comunidades Autónomas afectadas— vaya a presentar un recurso contra una decisión adoptada en un Consejo de la Unión a la que, quizás, el representante español haya dado su visto bueno? No parece fácil, porque probablemente ello supondría actuar en contra de compromisos políticos alcanzados con carácter previo y asumi-

²¹ Véase, para mayores detalles sobre este caso, Eduard ROIG MOLÉS: «La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en 1998», en Eliseo AJA FERNÁNDEZ (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1998*, op. cit. (en prensa).

dos, con toda seguridad, después de complejas negociaciones y de haber cedido en otras materias.

Esto no es más que la consecuencia de lo que se decía al comienzo de estas páginas: en el supuesto equilibrio de fuerzas dentro de las Comunidades Europeas, lo que existe es, ciertamente, un desequilibrio en favor de los Gobiernos nacionales, en detrimento, en primer lugar, de las instituciones más propiamente comunitarias —Comisión y Parlamento—, que se ven relegadas en los procedimientos de toma de decisiones sobre todo por el Consejo de la Unión, y en perjuicio, en segunda instancia, de los entes subestatales dotados de poder político, los cuales, por la vía de los hechos y en virtud del inevitable juego de intereses entre los Estados miembros, corren el riesgo de ver mermadas sus competencias y su capacidad efectiva de actuación.

De este modo, queda constancia de cómo la plasmación en la letra de un Acuerdo de unas determinadas coordenadas para vertebrar las relaciones entre diversas Administraciones no siempre tiene como consecuencia que las proclamaciones del texto en cuestión se vayan a llevar a la práctica tal y como cabría deducir de sus enunciados²².

²² Se está, por tanto, bastante lejos de consolidar una situación de hecho similar a la que existe en otros países de nuestro entorno. A diferencia del caso español, en el que parecen estar en juego criterios de mera oportunidad política —dejados, además, exclusivamente en manos de la Administración Central—, en Bélgica, incluso antes de que se produjera la reforma constitucional de 1993, el artículo 81.7 de la Ley especial de reformas institucionales, de 8 de agosto de 1980, el artículo 51 de la Ley de reformas institucionales para la Comunidad germanófona, de 31 de diciembre de 1983, y el artículo 38 de la Ley especial de 12 de enero de 1989, referido a las instituciones de la Región de Bruselas-Capital, ya establecieron unos criterios jurídicos claros sobre la posibilidad de que las Regiones y Comunidades pudieran obligar al Estado a actuar ante una jurisdicción internacional. El Estado belga queda obligado, de manera prácticamente absoluta y automática a partir del momento en que reciba la petición, a instar el proceso contra otro sujeto de Derecho internacional cuando verse sobre materias de la exclusiva competencia de los entes infraestatales, sin que las dificultades que surjan en el procedimiento previo de concertación para la determinación de la postura que se ha de mantener ante la instancia jurisdiccional pertinente, puedan redundar en dilaciones injustificadas. Por consiguiente, en el supuesto de que Estado y entes infraestatales no logaran llegar a un acuerdo, el primero habría de iniciar los trámites igualmente, sobre la base de los argumentos alegados por las Regiones y Comunidades afectadas. En caso de tratarse de materias mixtas —donde concurren competencias estatales e infraestatales—, tanto del texto de las mencionadas Leyes como del Acuerdo de cooperación suscrito el 11 de julio de 1994 entre el Estado y las entidades federadas, pare-

Las discusiones sobre simetría o asimetría en el Estado autonómico parecen, así, estar todavía lejos del ámbito del sistema comunitario de recursos jurisdiccionales porque las Comunidades Europeas se siguen moviendo, cerca ya de sus primeros cincuenta años de existencia, en clave estatal, atendiendo a los intereses políticos, económicos y sociales que cada país pueda defender. Dentro de unos esquemas tales, sólo puede dirimirse el grado efectivo de protección de las competencias e intereses de los entes regionales —de las Comunidades Autónomas en el caso español— cuando se trate de configurar, todavía en el fuero interno, la postura que España vaya a mantener ante el Tribunal de Justicia —siempre en el supuesto de que se considere oportuna la correspondiente personación—.

Ante una disociación de semejante calibre entre las proclamaciones grandilocuentes de los Acuerdos que se adoptan y la realidad que se empeña en reconducirlos a términos más modestos, la que quizás constituya más importante manifestación de un rasgo de asimetría —y de su reivindicación— es la permanente defensa de la bilateralidad por parte del Go-

ce deducirse la inexistencia para el primero de una obligación de recurrir. La doctrina se ha mostrado muy crítica respecto del sistema instaurado, unas veces por el papel excesivo que asume el Estado como único capacitado para acudir ante las instancias jurisdiccionales internacionales o supranacionales —cuando las Regiones y Comunidades tienen reconocida constitucionalmente la capacidad de celebrar tratados—, y otras, sin embargo, por el dudoso fundamento constitucional que puede tener la obligación impuesta al Estado. Véase, para mayores detalles, Jean Victor LOUIS y André ALLEN: «La Constitution et la participation à la Communauté Européenne», *Revue Belge de Droit International*, núm. 1, 1994, pp. 81-109 (en especial, pp. 103-106). En la doctrina española, puede consultarse M.^a Antonia ARIAS MARTÍNEZ: «La actuación exterior y comunitaria de las Regiones y Comunidades belgas: panorámica descriptiva», *Revista de Administración Pública*, núm. 143, 1997, pp. 477-513 (en particular, pp. 509-511).

De manera similar a lo que acontece en Bélgica, en Alemania el artículo 7 de la Ley de 12 de marzo de 1993, sobre cooperación entre la Federación y los *Länder* en asuntos de la UE y, en Austria, el artículo 10 del Convenio de 12 de marzo de 1992, establecen la obligación para el Estado de interponer los recursos pertinentes ante las instancias jurisdiccionales internacionales o supranacionales oportunas cuando se vean afectadas las competencias exclusivas de los *Länder*, creándose, también, mecanismos de cooperación e intercambio de información —en el supuesto alemán a través del *Bundesrat* y en el austriaco mediante la Conferencia de Presidentes— para los casos en los que, no viéndose involucradas dichas competencias, los *Länder* puedan estar, no obstante, interesados en los procedimientos abiertos. En ambos países, la Federación podría alegar, aunque con carácter muy excepcional, motivos de política exterior o de integración para no verse obligada a interponer los recursos.

bierno vasco —secundado muy de cerca por el catalán—, el cual, una y otra vez, prefiere desmarcarse de lo acordado por el resto de Autonomías para «hacer la guerra por su cuenta», en la medida en que el sistema se lo permite y goza, además, de la necesaria capacidad de reivindicación política.

Que los textos destinados a vertebrar la defensa de los intereses autonómicos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a través del Estado estén, nominalmente, configurados de manera amplia no impide que, con posterioridad, su aplicación efectiva diste mucho de ser tan generosa y quede, más bien, condicionada por la necesidad de compaginar y contentar, en la medida de lo posible, intereses estatales contrapuestos, más allá de simetrías o asimetrías en el orden constitucional interno de distribución de competencias.