

# EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA Y LA ACCIÓN EXTERIOR

Pablo Antonio FERNÁNDEZ SÁNCHEZ

## SUMARIO:

INTRODUCCIÓN. A. DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES. B. RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA. C. COOPERACIÓN AL DESARROLLO. D. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. CONCLUSIONES.

## INTRODUCCIÓN

Cuando se hizo el Estatuto de Carmona, en 1981, España aun no había ingresado en la Unión Europea, teníamos una renta *per capita* de 4.810 \$ y estrenábamos la estructura autonómica. Todavía no había despegado la modernidad y la descapitalización humana era enorme.

Estaba todo, prácticamente por hacer, *in fieri* o en construcción. Ello explica el desinterés de dicho Estatuto de Autonomía por los asuntos internacionales, salvo algunas cuestiones menores aunque no del relieve que pusieron los de Cataluña o el País Vasco y, luego Canarias.

En 2006, tenemos la experiencia histórica de cambios inimaginables en este país, ya plenamente democrático: octava potencia económica del mundo, con una renta *per capita* de 30.000 \$, que en poco tiempo puede alcanzar a Alemania, con el 37% de la juventud española con estudios superiores y un sistema autonómico que permite una acción exterior más diversificada y plural que la llevada a cabo por las diplomacias tradicionales.

El mundo también ha cambiado mucho. El efecto de lo global ha provocado la internacionalización de todo, lo bueno y lo malo. Por ello, cuando se plantea la reforma necesaria de los Estatutos de Autonomías, se ve la necesidad de regular algunos aspectos que la práctica estaba llevando a cabo sin base jurídica alguna.

En este sentido, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por el Senado, como último trámite antes de ser sometido a referéndum,

recoge aspectos fundamentales de la actividad exterior de Andalucía, en la escena internacional. Entre estos aspectos importantísimos hay cuatro de ellos que merecerán mi atención: la acción exterior propiamente dicha, es decir, la participación de Andalucía en la elaboración de normas jurídicas internacionales, las relaciones con la Unión Europea, la Cooperación al Desarrollo y la Cooperación Transfronteriza.

No es que estas sean las únicas referencias a lo exterior en este Estatuto, sino que son las más relevantes. No comentaré nada de la incorporación de derechos humanos que responden a nuevos planteamientos internacionales, de derechos incorporados por la jurisprudencia internacional o por textos jurídicos internacionales o europeos, recogidos expresamente, más allá de los reconocidos por la Constitución española. Tampoco recogeré aquellos aspectos en materia de medio ambiente que responden a desafíos globales, como el cambio climático, la desertificación, la protección de la capa de ozono o la protección de espacios protegidos internacionalmente. Igualmente tampoco será objeto de análisis, el planteamiento de la protección de los andaluces en el exterior o todos los aspectos relacionados con la inmigración.

A todos estos aspectos hace referencia el nuevo Estatuto, aunque todo de forma bastante desordenada, entre otras cosas porque, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, ni un solo internacionalista ha participado, ni directa ni indirectamente, en la elaboración del nuevo Estatuto.

Todo esto cuanto digo, sirve de justificación para centrar el tema en aquellas cuestiones que he mencionado. Sin embargo, también debo manifestar que la metodología es un poco heterodoxa porque en el momento de escribir estas páginas, ni siquiera se ha aprobado formalmente el nuevo Estatuto, por lo que no ha habido tiempo de ver reaccionar la práctica y tampoco para que la doctrina o la jurisprudencia puedan señalar aspectos relevantes a tener en cuenta. Por tanto, soy consciente de que se trata más que de un análisis, de comentarios apresurados sobre los puntos indicados.

Por todo ello, la bibliografía es muy escasa, dada su inexistencia, lo que permite elaborar estas páginas desde un aspecto más creativo, con todos los límites y todas las extensiones de lo creador.

## A. DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

Hay que partir de la idea de que nuestra Constitución de 1978 vigente no regula suficientemente el tema de la participación de las Comunidades Autó-

nomas en la acción exterior y mucho menos hoy, donde las relaciones exteriores no se limitan a la coexistencia de Estados<sup>1</sup>. Es más, lo que la Constitución pretendió, como insinúa REMIRO BROTONS ha sido acabar "...admitiendo, de manera implícita, que los órganos centrales del Estado están habilitados para introducir en las CCAA, por la vía de tratados, normas y obligaciones que, constitucionalmente, no les sería posible establecer mediante una fuente normativa interna"<sup>2</sup>.

En todo caso, no hay nada en la Constitución española, ni en el Derecho Internacional, que impida la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración del Derecho Internacional, aunque seguramente, como reconocen algunos constitucionalistas, nuestra Constitución necesite algún retoque, en este sentido. Por ejemplo, Gurutz JÁUREGUI dice respecto a la necesidad de una reforma constitucional para evitar esta laguna que:

"junto a la *cláusula europea* del artículo 93, debería incluirse una *cláusula externa o internacional* en el artículo 149.1.3. La Constitución de 1931 nos ofrece, sin ir más lejos, un excelente modelo de inclusión de cláusula externa perfectamente compatible con la unidad del Estado. La inclusión de ambas cláusulas permitiría superar esa contradicción entre lo interno y lo externo (incluido en este último caso lo europeo) vigente en nuestro texto Constitucional"<sup>3</sup>.

Por eso, quizás, habla ORIOL CASANOVAS de la "necesaria vía de concertación entre las Comunidades Autónomas y la Administración Central del Estado"<sup>4</sup>, es decir, en realidad lo que el Prof. ALDECOA llama un "pacto político"<sup>5</sup>, pero que no se trató de un pacto político, o, al menos, no sólo político, sino también jurídico porque los Estatutos de Autonomía entraron a regular algunos aspectos relacionados con la acción exterior<sup>6</sup>.

Para establecer esta armadura jurídica, en cuanto a los aspectos generales de Derecho Internacional o Relaciones Internacionales se refiere y no sólo

1. REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, p. 234.

2. *Ibidem*, p. 234.

3. JÁUREGUI BEREIARTU, G.: "La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 31 (2005), p. 162.

4. CASANOVAS I LA ROSA, O.: "La acción exterior de las CCAA y su participación en la celebración de tratados internacionales", en PÉREZ GONZÁLEZ: M.: *La acción exterior de los Länder; Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Bilbao, 1994, p. 64.

5. ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: "En busca de un pacto político en favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas", en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.): *La acción exterior de los Länder; Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Bilbao, 1994, pp.

6. ARIAS MARTÍNEZ, A.: "Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales. Un estudio de jurisprudencia constitucional", en *Autonomies*, nº 21 (Barcelona, diciembre 1996), p. 374.

respecto a los asuntos europeos<sup>7</sup>, que luego veremos, la jurisprudencia ha tenido que emplearse a fondo, muy a pesar de las contradicciones en las que se ha visto envuelta.

Como reconocen PONS y SAGARRA, “en sus primeras sentencias venía a considerar que la conexión internacional de una determinada materia tenía por efecto una cierta ‘estatalización’ de la misma, con independencia de las competencias que pudieran tener las Comunidades Autónomas”<sup>8</sup>.

La Sentencia de 20 de julio de 1989 del Tribunal Constitucional español (STC 137/89) se pronunció en contra del Acuerdo suscrito entre la Xunta de Galicia y Dinamarca, negando el Tribunal Constitucional la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, en una sentencia posterior, el Tribunal Constitucional analiza su posición desde otro punto de vista. En efecto, la sentencia 165/1994, de 26 de mayo reconoce que las Comunidades Autónomas pueden tener una acción exterior en el marco de sus competencias, siempre y cuando no supongan compromisos jurídicos ni generen la responsabilidad internacional del Estado. Textualmente, su fundamento jurídico quinto señalaba de forma expresa que las CCAA podían:

“llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, sean necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales”.

Pues bien, el nuevo Estatuto de Andalucía, en estos aspectos generales, ha sido generoso, desde el punto de vista normativo, porque, además de los diez artículos específicos dedicados a las relaciones con las Instituciones de la Unión Europea y los dedicados a la cooperación al desarrollo, incluyendo la transfronteriza, le dedica el Capítulo IV, con cinco artículos, a lo que denomina “Acción Exterior”<sup>9</sup>.

7. Véase, en este sentido, BUSTOS GIBBERT, R.: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

8. PONS RAFOLS, X. y SAGARRA TRÍAS, E.: “La acción exterior de la Generalidad en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11 (2006), p. 8.

9. En el proyecto elaborado por el Parlamento de Andalucía se llamaba este Capítulo “Relaciones con el Exterior”, modificado en el Congreso de Diputados con este rótulo nuevo de “Acción Exterior”. Dicho sea de paso, esta nueva denominación es, incluso, más coherente con la rotulación que se le da al órgano administrativo que se encarga de la misma en la Junta de Andalucía, me refiero a la Secretaría General de Acción Exterior.

Respecto a la participación de la Comunidad Autónoma andaluza en el proceso de elaboración de los tratados internacionales, el texto definitivo señala, en su artículo 240 que:

“1. 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. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes”.

Como puede observarse en un primer lugar se habla de obtener información previa del acto de celebración de un tratado que afecte directa y singularmente a materias de su competencia, es decir, cabe interpretar que debe tratarse de una competencia exclusiva o, al menos concurrente, emitiendo con posterioridad a la información, un informe con su parecer y observaciones.

Esto es fácilmente detectable si se observa el texto inicialmente previsto por el Parlamento de Andalucía y enviado a las Cortes Generales, que recoge la expresión “preceptivamente”, que fue modificada en el Congreso por “previamente”. Creo que esto aclara el alcance que han querido darle los legisladores.

Por tanto, esto no quiere decir que el Estado tenga la obligación jurídica de atender estas demandas autonómicas, pero tampoco debe significar mero trámite procedimental, porque luego podría generar responsabilidad jurídica. En todo caso, lo que no puede generar es responsabilidad internacional, en el sentido de que pueda invocarse como nulidad del tratado la falta de este requisito. Como es bien sabido, no puede alegarse el incumplimiento de una norma jurídica de carácter interno para invalidar un tratado internacional.

El Congreso de Diputados modificó la propuesta del Parlamento Andaluz, en el sentido de que la propuesta era que Andalucía interviniera “en el proceso de elaboración, modificación y denuncia de los tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés”.

Por tanto, la competencia ha quedado suficientemente devaluada en cuanto que ahora se refiere, más justamente, a materias que le afecten directa y singularmente y no todas las de su específico interés, aunque es difícil encontrar una materia que afecte a Andalucía de forma directa y singular.

En todo caso, la fórmula aprobada es más ajustada a los términos jurídicos. Esto es porque el proceso completo de un tratado internacional se llama de celebración, incluyendo en el mismo todos los actos jurídicos, desde el inicial de propuesta, pasando por el negociador, la adopción, la autenticación, la

firma, la ratificación, la adhesión o aprobación, así como la enmienda, modificación, procedimiento de nulidad y de denuncia, etc.

No entiendo por qué se ha optado por incluir, además de los tratados, los convenios internacionales, como si fueran una categoría jurídica diferente. Si se trata de un acuerdo de voluntades, sometido al Derecho Internacional, son tratados internacionales en el sentido genérico, independientemente de cómo se llamen. Por lo tanto, en mi opinión esto era innecesario y puede conducir a error.

Obviamente, la Junta de Andalucía “podrá solicitar su participación en las delegaciones negociadoras” y “podrá solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia”, según se desprende del artículo 240, párrafos 2º y 3º. Yo creo que se podría haber sido más exigente y haber obligado al Estado a incorporar a la Junta de Andalucía en la delegación negociadora, aunque comprendo los problemas que se podrían suscitar si la materia en cuestión fuera de la competencia de muchas CCAA, lo que desbordaría la propia delegación. No obstante, se podría haber configurado un sistema de representación de CCAA, tal como se hace en el marco de la Unión Europea, aunque, quizás, esto hubiera sido excesivo para que se hubiera regulado en un Estatuto de Autonomía.

Como reiteradamente ha considerado la doctrina española, no se sabe muy bien qué significa esto de instar ni cuáles son sus consecuencias<sup>10</sup>. En todo caso, nunca parece haberse dado este problema y no tiene por qué ser previsible que se de. Sin embargo, una norma jurídica, sobre todo, debe ser previsor y se debería haber redactado con más rigor jurídico.

En todo caso, estamos ante una norma imperfecta porque no señala las consecuencias jurídicas de su incumplimiento y, en estas condiciones, es muy difícil prever el alcance del mismo, que puede derivar a lo estrictamente político.

Una obligación que asume la Comunidad Autónoma Andaluza respecto a los tratados internacionales es la de adoptar “las medidas necesarias para la ejecución de los tratados (...) que afecten a las materias atribuidas a su competencia” (art. 240-4º). Esto es algo novedoso en el marco estatutario porque anteriormente era un tema que no aparecía aunque se daba por supuesto. Sin embargo, alguna vez ha generado algunos problemas, por ejemplo, en la Comunidad Canaria, con respecto a la ejecución de normas comunitarias, que han supuesto tensiones entre el Gobierno Central y el autonómico. Con esta referencia expresa

10. GONZÁLEZ CAMPOS, J.: “La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los Tratados internacionales”, en *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona 1990, *op. cit.*, pp. 44-45.

se deja claro el marco de la obligación, marco que va más allá, incluso, de si ha participado o no, finalmente, en el proceso de celebración del tratado.

Ya he dicho que el Tribunal Constitucional empezó considerando que “todo Convenio o Acuerdo celebrado por uno de tales entes con una Organización internacional, un Estado u otro ente infraestatal extranjero, adolecería de inconstitucionalidad, y ello con independencia de la competencia del ente aludido sobre el sector material de actividad concreto objeto de acción”<sup>11</sup>. Sin embargo, “ya he dicho también que luego hubo una interpretación más flexible sobre esta posibilidad e incluso la práctica lo está permitiendo, tal como veremos luego en el marco de la cooperación transfronteriza, o como reconoce la doctrina en el marco de una amplia autorización o transferencia del Gobierno Central, según el artículo 150-2<sup>o</sup>”<sup>12</sup>.

En definitiva, como reconocen PONS y SAGARRA “se deriva claramente, como ha señalado unánimemente la doctrina y ha afirmado el Tribunal Constitucional, que el *treaty making power* es competencia exclusiva del Estado y, por tanto, que las Comunidades Autónomas no tienen capacidad para concluir tratados internacionales, ni siquiera sobre asuntos de su competencia”<sup>13</sup> y esto puede ser deducido de las palabras y el espíritu del texto estatutario nuevo de Andalucía. Pero permite el derecho de reacción de la Comunidad Autónoma ante cualquier iniciativa jurídico-internacionales que afecte a sus propias competencias.

El Estatuto de Cataluña tiene una disposición muy similar a la andaluza y de parecido alcance, aunque debo confesar que el proyecto que salió del Parlamento catalán, en estos temas, era muchísimo más ambicioso, pero no debo analizar aquí ese Estatuto. Sin embargo, por comparación, la norma similar del Estatuto valenciano es de mucho menor alcance porque recoge la obligación de ser informada, pero no se manifiesta que tenga que ser de forma previa, como en el andaluz o catalán, y sólo se señala que tenga que ser oída, *en determinadas ocasiones* y no siempre como se señalan en el Estatuto andaluz y catalán<sup>14</sup>.

En otro orden de cosas, el artículo 241, dentro de este mismo Capítulo IV, establece que “la Junta de Andalucía, para la promoción de los intereses an-

11. STC 137/89, de 20 de julio, fundamento III.

12. JÁUREGUI BERECIARTU, G.: *Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria-Gasteiz 1986, pp. 109-110.

13. PONS RAFOLS, X. y SAGARRA TRÍAS, E.: *op. cit.*, p. 33.

14. En artículo 62-1º-d del Estatuto Valenciano dice textualmente: “Ser informada por el Gobierno del Estado de la elaboración de tratados y convenios, siempre que afectan a materias de su competencia o de específico interés de la Comunidad Valenciana, así como a ser oída, en determinadas ocasiones, antes de manifestar el consentimiento, excepto en lo previsto en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución Española”.

daluces, podrá suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. Con tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Junta de Andalucía”.

Es evidente que se está refiriendo a acuerdos de colaboración con instituciones públicas extranjeras, lo que no deja muy claro si se trata o no de tratados internacionales, es decir, de acuerdos sometidos al Derecho Internacional. Sin embargo, si obliga a los órganos de representación exterior del Estado a prestar el apoyo necesario para ello.

Por tanto esta norma jurídica está, por un lado, autorizando la celebración de acuerdos, sólo para “la promoción de los intereses andaluces” y “en el estricto marco de sus competencias” y, por otro lado, ampliando las propias competencias del servicio exterior del Estado y vinculándolas a Andalucía.

Ahora bien, no creo que esto signifique ampliar las obligaciones de las legaciones diplomáticas y consulares españolas. En todo caso, estamos ante una norma más bien programática o imperfecta, que no establece una sanción para el caso en que haya una negativa o falta de diligencia en la actuación del servicio diplomático.

En todo caso, habrá que ver como se pone en práctica y hasta donde alcanzan estas obligaciones, pero pudiera generar tensiones muy diversas<sup>15</sup>.

Es verdad que en el Estatuto de Cataluña hay una disposición similar, de la que probablemente se ha alimentado el Estatuto andaluz, y que responde a una saludable práctica ya iniciada hace años y posible en el marco, sobre todo, de la cooperación transfronteriza, como ya he dicho, pero, estoy con los Profs. PONS y SAGARRA cuando dicen que la disposición “no deja de ser confusa y técnicamente discutible”<sup>16</sup>. En efecto, el Estatuto de Autonomía Valenciano es más perfecto en este tema porque señala los acuerdos de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas y los acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, *siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales*<sup>17</sup>.

15. La práctica anterior puede verse en BELTRÁN GARCÍA, S.: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms/Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona 2001.

16. PONS RAFOLS, X. y SAGARRA TRÍAS, E.: *op. cit.*, p.44.

17. En efecto, el artículo 62 del nuevo Estatuto Valenciano dice textualmente en sus párrafos 4 y 5: “4. La Generalitat, previa autorización de Les Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas. 5. La Generalitat, en materias propias de su competencia podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts”.

En este sentido, queda la duda razonable de la naturaleza jurídica de los acuerdos de colaboración de la Junta de Andalucía, a la luz de este artículo 241. Sin embargo, en mi opinión personal, debo decir que en múltiples casos podríamos estar ante tratados internacionales, siempre y cuando se someta dicho acuerdo al Derecho Internacional. Lo digo porque, a veces, se podrán hacer acuerdos entre Estados (por ejemplo, República de Malí, que los tiene) y la Junta de Andalucía, que se hacen en el marco de una delegación competencial legislativa (ahora artículo 241 del Estatuto) que podría comprometer la responsabilidad internacional, aunque fuera indirecta, del Estado.

Quizás hubiera sido conveniente haber establecido algún mecanismo jurídico, como se ha hecho en el marco de la cooperación transfronteriza para que hubiera habido un visado previo del Ministerio de Administraciones Públicas. Es de suponer que en un futuro no muy lejano esto se presente como un requisito indispensable.

Otro tema recogido en el Estatuto de Andalucía es el relacionado con su participación en organismos internacionales. En este sentido, el artículo 242 del mismo señala que “la Junta de Andalucía participará en los organismos internacionales en asuntos de singular relevancia para la Comunidad Autónoma, en el seno de la delegación española. Podrá hacerlo directamente cuando así lo permita la normativa estatal”.

Este artículo también es muy parecido a su homónimo en el Estatuto de Cataluña, aunque éste señala, por un lado el deber de participar, por tanto va más allá del derecho, y señala expresamente a la UNESCO y otros organismos de carácter cultural. Esta indicación es lógica en Cataluña, territorio con lengua propia, por lo que no se echa de menos en Andalucía.

El Estatuto andaluz sólo señala que participará en el seno de la delegación española, o de forma directa si la legislación española lo permite, es decir, impide que pudiera permitirlo la legislación internacional, por ejemplo. Por tanto no es un deber sino un derecho que podría dejar de cumplir y al señalar la forma, es decir, dentro de la delegación estatal o directamente cuando la normativa española lo permite, está limitando el alcance de la norma. Quizás estas limitaciones impuestas por el legislador se deben a los deseos de otras CCAA, como Cataluña o País Vasco de participar en organismos internacionales deportivos o de otra naturaleza.

No debemos olvidar que la legislación internacional permite en un sin número de ocasiones la participación directa de entidades subestatales en determinadas Organizaciones Internacionales, por ejemplo, la Organización

Mundial del Turismo, la OMC, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de Aduanas, etc.

Algo que me sorprende que se recoja específicamente, en un artículo *ex-professo*, es el artículo 243, que señala que “la Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o históricos”. Me parece innecesario porque ya está la regla general de poder instar al Gobierno a que celebre tratados internacionales en materia de su competencia.

Por el contrario, si me parece del mayor interés el artículo 244, único en su entorno estatutario, debido a que Andalucía es la única Comunidad Autónoma fronteriza con un Estado no comunitario y fronteriza con un problema colonial como el de Gibraltar. En este sentido, el artículo 244 señala que “la Comunidad Autónoma participará en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía”.

Como digo, supone una especificidad de Andalucía y me parece bien que se haya recogido porque, hasta ahora estaba siendo la gran pagadora sin beneficio alguno. Por ejemplo, en el marco de los Acuerdos recientes con Gibraltar o en los numerosísimos encuentros bilaterales con Marruecos.

Obviamente también habría que señalar que existe una práctica muy extendida de invitar a representantes de las CCAA a las reuniones bilaterales<sup>18</sup>. Así se hace, por ejemplo, con Andalucía, Castilla y León, Galicia o Extremadura, con respecto a las reuniones bilaterales con Portugal. Pero me parece que una cosa es que la práctica política lo haga y otra que se haga constar en un documento jurídico de la categoría de un Estatuto de Autonomía.

El que se diga que participará no quiere decir que sea un convidado de piedra porque se establece la obligación para que la Comunidad Autónoma esté informada de primera mano de todo, pero, también para que pueda opinar y participar activamente. De otra manera no podría entenderse.

## B. RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

Las relaciones de las CCAA con la Unión Europea no es un problema exclusivamente español. De hecho, la propia Unión Europea ha tenido que dar respuestas a los diferentes modelos de organización territorial existente en el marco de los Estados Miembros de la Unión, incluso creando institucio-

nes representativas, como el Comité de las Regiones y otros, y de esta situación, nuestras CCAA también se han aprovechado<sup>19</sup>.

En realidad, cuando España ingresa en las Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, salvo Cataluña, País Vasco y Canarias, ninguna otra CCAA había manifestado su interés por participar en el proceso de comunitarización<sup>20</sup>. Pero pronto vieron la realidad. Una prueba de ello puede constatarse en la misma estructura orgánica de la Junta de Andalucía que hasta 1991 no tuvo un Departamento que velara por las cuestiones comunitarias hasta que el Decreto 122/1991 creó la Dirección General de Asuntos Comunitarios y la Comisión de Asuntos Comunitarios. Más adelante, por medio del Decreto 61/1995 tanto la Dirección General como la Comisión cambiaron de nombre y de Dirección General de Asuntos Comunitarios, pasó a llamarse, Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior y de Comisión de Asuntos Comunitarios, pasó a llamarse Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior, respectivamente. Hoy día ha cambiado de formato y de rango. Todos los asuntos europeos dependen de la Secretaría General de Acción Exterior<sup>21</sup>.

18 Sobre la práctica general de las CCAA en la acción exterior, véase, FERNÁNDEZ DE CA-  
SADEVANTE, C.: *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid 2001.

19. Para ver una panorámica de las distintas situaciones constitucionales que han provocado este interés comunitario por las regiones, incluyendo un análisis particular del caso alemán, belga y austriaco, como modelos avanzados, véase la interesante tesis doctoral de CORDAL RODRÍGUEZ, C.: *La participación de las Regiones en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea: caminos posibles para las Comunidades Autónomas españolas*, tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid, 2004, ISBN: 84-669-2635-6. De forma particularizada, para un análisis de los Länders alemanes, véase HOFMANN, R.: “Alemania, los Länder Alemanes y el Derecho Comunitario”, en BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.): *La Comunidad Europea, la Instancia Regional y la Organización Administrativa de los Estados Miembros*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 35-94. Para el sistema austriaco, véase SEIDL-HOHENVELDERN, I.: “Los Länder Austriacos y la Unión Europea”, en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.): *La Acción Exterior y Comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria-Gasteiz, IVAP, 1994, pp. 171-200, o STAUDIGL, F.: “El papel de los Länder austriacos en el proceso de integración europea”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 38 (1994), pp. 287-307. Para el caso belga, véase, HANF, D.: “El proceso de integración europea en Bélgica. Premisa y marco de la federalización de un antiguo Estado unitario”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 6 (2003), pp. 253-277.

20. ROIG MOLÉS, E.: “Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 55 (1999), p. 216).

21. El Decreto 347/2004, de 25 de mayo es el que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia, recogiendo una *Secretaría General de Acción Exterior* a la que le corresponde la coordinación y asesoramiento general de las actuaciones de la Junta de Andalucía en el exterior, especialmente las derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea y, en particular, las atribuciones señaladas en el Decreto 61/1995, de 14 de marzo.

El Prof. PUEYO LOSA ya manifestó su opinión favorable a la participación de las CCAA en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea<sup>22</sup>. Pero, es más, la Prof<sup>a</sup> MANGAS MARTÍN cree que sería incluso inconstitucional que se pudiera privar a las Comunidades Autónomas de esta vertiente cuando se trata de competencias exclusivas de las CCAA y que son cedidas a la Unión Europea. Es más, la Dra. MANGAS MARTÍN considera que “las Comunidades Autónomas españolas tienen un *derecho propio* a participar en la formación de la posición nacional a defender ante las Instituciones comunitarias”<sup>23</sup>, consideración que comparto con otros muchos, por lo tanto, nada impide, ahora, una participación activa de las CCAA en el marco europeo.

En efecto, al poco tiempo de nuestro ingreso en las Comunidades Europeas, se creó, a finales de 1988, Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas<sup>24</sup>. En ella, se acuerda regular la participación de las CCAA en los asuntos precontenciosos ante la Comisión Europea y contenciosos ante el Tribunal de Justicia de las CCEE, en materias que afecten a sus competencias exclusivas o compartidas o sobre ayudas públicas<sup>25</sup>.

Luego vendrían el Acta constitutiva de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de noviembre de 1995, la creación de la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea<sup>26</sup>, por

22. PUEYO LOSA, J.: “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, en *Revista de Instituciones Europeas*, nº 1 (1989), pp. 29 y ss.

23. MANGAS MARTÍN, A.: “La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria”, en PÉREZ TREMP, P. (coord.): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons/IEA, Madrid, 1998, p. 530.

24. Esta Conferencia está regulada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo (BOE 64, de 15 de marzo, p. 8518). Un análisis más detallado del valor de estas Conferencias puede verse en CORCUERA ATIENZA, J.: “La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales”, en PÉREZ CALVO, A. (coord.): *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 49-80.

25. Sobre la naturaleza jurídica de los actos de la Conferencia, véase GONSÁLBEZ PEQUEÑO, H.: “Los actos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: naturaleza y régimen jurídico”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 59 (2001), pp. 221-254.

26. Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996 (BOE de 21 de septiembre de 1996). El Prof. PUEYO LOSA observa el peligro de que el Consejero pueda reducir su labor a la de un convidado de piedra. Ver PUEYO LOSA, J.: “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las CCAA en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, en *Revista de Instituciones Europeas*, nº 1 (1989), p. 68.

cierto, ostentada en estos momentos por un funcionario andaluz, Don Manuel García Guirado. La Conferencia Sectorial termina regulada por Ley, el 13 de marzo de 1997 (Ley de Regulación de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas), el acuerdo sobre la representación de las Comunidades Autónomas en los Comités o Grupos de Trabajo de la Comisión Europea, de septiembre de 1997, el acuerdo sobre la presencia de las Comunidades Autónomas en la delegación española en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, de marzo de 1998 o la constitución de la Comisión Bilateral Estado-Cataluña para Asuntos Europeos, de junio de 1998.

Por su parte, y en lo que nos interesa, el interés de Andalucía por participar en el proceso de comunitarización se viene intensificando a medida que se intensifican los problemas que le llegan. Por ejemplo, el tema de la pesca, el tema de la Organización Común del Mercado del Aceite de oliva, reforma de la PAC, Fondos de Cohesión los Fondos Estructurales,

Una de las conclusiones de CORDAL RODRÍGUEZ es que “los medios de que disponen las Comunidades Autónomas para ejercer una presencia activa en los órganos e instituciones comunitarios resultan, a todas luces, insuficientes. Es necesario mejorar la situación actual para que los representantes autonómicos y sus ciudadanos se sientan más partícipes del proceso de construcción europea. No se debe continuar actuando en función de la coyuntura política existente, algo que se ha puesto claramente de manifiesto, sobre todo, a partir de 1993. En este sentido, cabe decir que una hipotética *federalización* del Estado español podría contribuir a la consecución de un sistema estable de participación autonómica en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea”<sup>27</sup>.

Sobre esta fase, la reforma de los Estatutos se emprenden teniendo en cuenta estos asuntos. Por ello, el Nuevo Estatuto de Andalucía ha regulado concienzudamente estos aspectos que en seguida comentaré.

Es el Capítulo III del Estatuto el que regula las Relaciones de Andalucía con las Instituciones de la Unión Europea, que a diferencia del nuevo Estatuto de Cataluña, limita esas relaciones a las Instituciones y no con la propia Unión Europea. Parece un problema de semántica pero yo creo que va más allá, pareciéndome más acertada, en nuestro ámbito constitucional, la expresión andaluza. Las CCAA pueden relacionarse con las Instituciones comunitarias, en el marco de nuestra legislación vigente pero no con la Unión Europea que es el sujeto de Derecho Internacional, quien se relaciona sólo con otros sujetos de Derecho Internacional, en este caso, el Estado.

27. CORDAL RODRÍGUEZ, C.: *op.cit.*, p. 406.

Parte del hecho de que las relaciones 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. Pues bien, el Estatuto regula, en el artículo 231-2º que “la Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan”.

¿Qué quiere decir esto? Pues, sencillamente que en los asuntos que le afectan exclusivamente el Estado deberá negociar bilateralmente con la Comunidad Autónoma en la posición de España ante la Unión Europea, independientemente de que la decisión final sea o no favorable a la posición formal expresada por España. No olvidemos que hay asuntos que se adoptan por mayoría y la decisión final pudiera no ser favorable a la posición mantenida por España. Por tanto, este artículo a lo que obliga es a mantener una posición negociada bilateralmente con Andalucía, pero no puede obligar a nada más allá del mantenimiento de una posición concreta.

Para que el Estado se sienta comprometido a negociar bilateralmente con Andalucía, el asunto debe afectarle exclusivamente. Por ejemplo, supongamos que hace referencia a la Mezquita de Córdoba, a la Cuenca Hidrográfica del Sur, al urbanismo de la Costa del Sol, etc.

Habría que preguntarse si es una competencia no exclusiva sino concurrente con el Estado, aunque afecte de forma exclusiva a Andalucía, si le alcanza esta obligación. Yo entiendo que sí porque el artículo 231-1º señala claramente que “la Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia”. De esta forma los asuntos no tienen por qué ser de competencia exclusiva sino que puede afectar a los intereses andaluces. Eso sí, debe darse un asuntos de interés.

Ahora bien, supongamos que un asuntos que no es competencia exclusiva de Andalucía pero le afecta de forma exclusiva a sus intereses, ¿tiene el Estado siempre la obligación de consensuar la posición a mantener? Yo veo esto algo problemático porque, por ejemplo, supongamos que el tema a debatir sea de defensa, que es una competencia exclusiva del Estado pero que, en el marco de la Unión Europea pudieran tomarse algunas decisiones que afecten exclusivamente a Andalucía, como podría ser, por ejemplo, la instalación de una base o algo semejante. ¿El alcance de la obligación llega hasta esta situación? Será muy difícil de defender pero podría plantearse.

Es verdad que el marco no es sólo el Estatuto sino toda la “legislación sobre la materia”, por tanto, incluso la legislación menor y habría que hacer una valoración sistemática del asunto en su conjunto.

En realidad lo que a Andalucía le interesa es participar en la formación de la voluntad del Estado. Sin embargo no se trata sólo de participar, el nuevo Estatuto plantea otras cuestiones que van mucho más allá. De esta forma, el artículo 231 señala, por un lado, que debe participar de forma bilateral en los asuntos que le afecten exclusivamente, aunque en los otros se somete a los procedimientos multilaterales existentes o a los que puedan establecerse. Esto quiere decir que, si el asunto le afecta de forma exclusiva, aunque no se trate de una competencia exclusiva de Andalucía, el Estado debe proceder a establecer su posición entre Andalucía y el propio Gobierno de la Nación, sin más intervención de terceros.

Ahora bien, el artículo 231-3º señala expresamente lo siguiente:

“La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado”.

Este párrafo ha sufrido varias modificaciones en su proceso legislativo porque, en efecto, la última parte sobre si la posición no es acogida por el Gobierno no figuraba en el proyecto enviado por el Parlamento de Andalucía. Y era lógico que el Parlamento andaluz no hubiera incluido esta parte del párrafo porque atiende a sus competencias exclusivas, lo que debería ser determinante.

La consecuencia, en mi opinión, es una contradicción en los términos del propio artículo porque si se dice que la posición expresada por Andalucía es determinante en la formación de la posición estatal, quiere decir que debe acogerse esta posición como posición del Estado. La contradicción viene en la última parte del párrafo comentado, donde se señala que el Gobierno pudiera no acoger dicha posición, aunque ello debe ser motivado. Como puede comprobarse el arreglo político de este artículo ha ido en detrimento de la claridad jurídica y puede que de la propia seguridad jurídica. En todo caso, ¿qué significa lo de la motivación? ¿Cuál será su alcance? No lo sé pero habrá que estar muy atento, sobre todo cuando haya Gobiernos estatal y autonómico de distinto signo político.

Lo que si resulta, cuando menos curioso es el hecho de que este artículo, tal como fue enviado a las Cortes Generales es una burda copia del Estatuto catalán, en el que no ha habido este recorte. A estos efectos, por tanto, habrá que aplicar el principio jurídico de que donde no distingue el legislador no puede distinguir el intérprete. Por tanto, en el marco del Estatuto catalán, el Gobierno no podrá negarse a mantener la posición catalana, mientras que en el andaluz, sí.

Hubiera sido deseable haber contado con expertos y no haber dejado este asunto tan importante sólo a los políticos.

En todo caso, estamos ante una norma imperfecta, sin consecuencias jurídicas previstas, en caso de incumplimiento. Por tanto, en este sentido de la eficacia, creo que la norma catalana y la andaluza pueden tener el mismo valor, aunque Cataluña tendrá mucho más fundamentos jurídicos.

Por cierto, en el nuevo Estatuto de Andalucía, a diferencia del catalán, no se dice nada respecto a la obligación del Gobierno de informar, al menos, a la Comunidad Autónoma de Andalucía cuando se produzca una enmienda o una modificación o una revisión de los tratados fundacionales, que tan importantes son, sobre todo, cuando se establecen nuevas políticas que pueden incidir de lleno en competencias exclusivas de Andalucía.

Quizás ha querido incluirse todos estos procedimientos de positivación jurídica en el marco del artículo 233 que señala la obligación del Estado de informar a la Junta de Andalucía sobre “las iniciativas, las propuestas y 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 normativa estatal” (art. 233).

Sin embargo, habría que decir que la revisión, modificación o enmiendas de los Tratados fundacionales, no pueden considerarse proyectos normativos o decisiones de tramitación en la Unión Europea porque estamos hablando de Tratados Internacionales que se someten al Derecho Internacional general y, en todo caso, les sería de aplicación las reglas que hemos comentado respecto a los tratados internacionales generales. Esta cuestión hubiera merecido más atención porque es, precisamente, en este tipo de tratados fundacionales donde se suelen transferir el ejercicio de competencias a la Unión Europea y muchas de ellas, muchísimas, son competencias exclusivas o concurrentes o de ejecución de la Comunidad Autónoma andaluza, por lo que hubiera sido conveniente haberlo planteado en el nuevo Estatuto.

La forma de participación se deja a la legislación que la determine, que podrá ser de forma directa en el marco de las Instituciones que lo permitan o

a través de la representación del Estado, según establece el artículo 232. Sinceramente no entiendo por qué se ha establecido un artículo concreto para decir esta obviedad. Podría haberse señalado, como hace el Estatuto catalán, en un epígrafe del artículo que reconoce la participación de Andalucía en el proceso de formación de la posición del Estado, lo que hubiera sido sistemáticamente más coherente.

Lo que si me parece acertado es que se haya incluido la obligación del Estado en informar a la Junta de Andalucía sobre los asuntos que interesen a Andalucía y que sean procedimientos judiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>28</sup>, según establece el artículo 233. Ahora bien, no entiendo por qué se hace esta salvedad tan poco sistemática dado que existe un artículo completo que establece la forma de intervención de la Junta ante los procedimientos ante el Tribunal de Justicia.

En efecto, el artículo 238, señala que:

“1. La Junta de Andalucía interviene en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Tendrá acceso, en su caso, al mismo si así lo establece la legislación comunitaria.

2. 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”.

Esto es más coherente y es aquí donde se podía haber establecido la obligación del Estado de informar sobre los asuntos ante el Tribunal que afecten al interés de Andalucía.

El Estatuto de Cataluña es más contundente en este apartado porque establece que La Generalitat tendrá acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea exclusivamente, independientemente de lo que establezca la normativa del Estado, mientras que el de Andalucía establece su intervención, sólo en virtud de la legislación nacional. Por otro lado, el Estatuto de Cataluña indica que la negativa del Gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y se comunicará inmediatamente a la Generalitat, lo que no recoge el Estatuto de Andalucía.

28. Para conocer el actual sistema, véase MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Propuestas para una reforma)*, Oñati, IVAP, 1996.

El nuevo Estatuto, además de regular la participación de Andalucía en el procedimiento de decisión en las instituciones de la Unión Europea<sup>29</sup> directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se establezcan<sup>30</sup>, incluye otro artículo: el artículo 234, que va más allá de la mera participación para adentrarse en el marco de la representación institucional, siempre en el seno de la delegación española. En efecto, el artículo 234 señala que:

“1. La Junta de Andalucía participa 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, participa 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.

2. Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, 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”.

En realidad esto está ya sucediendo y hay una legislación al respecto, pero es una manera de elevarlo a la categoría legislativa de Estatuto, lo que sin duda le da mayor relieve jurídica y no puede dejarse al arbitrio del Gobierno de turno, la participación en el Consejo de Ministro<sup>31</sup>, como es bien sabido, integra la delegación española, aunque el voto, como es obvio, es de España. La Comunidad Autónoma que participa es la que tiene mayores intereses en el asunto a debatir y eso se debate coordinadamente<sup>32</sup>.

El problema es que muchas veces, tal cual es la práctica, esta facultad sólo se utiliza como plataforma política para manifestar un discurso que, muchas veces, no tiene ni que ver con el asunto a tratar. En todo caso, el discurs-

29. Para ver este proceso de participación, véase ARIAS MARTÍNEZ, M. A.: *Comunidades autónomas y elaboración del Derecho comunitario europeo*, IVAP, Oñati, 1998.

30. Para acercarse a esta legislación y verla en panorámica actual, véase, ALBERTÍ, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. y MONTILLA, J. A.: *Las comunidades autónomas en la Unión Europea*, CEPC Madrid, 2005.

31. Para ver los distintos modelos, véase CANTERO MARTÍNEZ, J.: “Crónica sobre los modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales en el Consejo de Ministros de la Unión Europea”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, vol. 3 (2002), pp. 449-489.

32. Véase al respecto, ROIG MOLÉS, E.: *Las comunidades autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo Blanch-IEA, Valencia, 2002.

so queda diluido ante la manifestación del voto que ejerce el Ministro de turno o el Embajador Representante Permanente pero los electores del Presidente de una Comunidad Autónoma o un Consejero conocen el influjo de esta actuación que se plasmará en la prensa o medios de comunicación de su Comunidad.

La novedad de este artículo radica en el hecho de que se da un paso más. Me refiero al párrafo segundo mencionado: “Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, 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”.

Es decir, se está tratando de ejercer la representación y la presidencia incluso de estos órganos, siempre que medie acuerdo con el Estado, sea una competencia exclusiva de Andalucía y se reconozca el ejercicio de una delegación. El problema es si el órgano en cuestión admitirá o no esa delegación, que está regulada por una normativa muy estricta aunque no la imposibilita.

En cuanto al problema de la ejecución del Derecho Comunitario, el nuevo Estatuto de Andalucía reconoce, en su artículo 235, que es Andalucía a quien le corresponde la ejecución del mismo, siempre y cuando se trate de materias de su competencia. Ahora bien, hasta ahora debe ser el Estado el que establece el desarrollo legislativo, uniforme por tanto, en todo el marco del Estado. Sin embargo, el Estatuto recoge una fórmula de futuro que es que “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”.

Como puede verse es un brindis al futuro cuando la Unión Europea permita sustituir la legislación básica del Estado, lo que, hoy por hoy, me parece poco probable por la enorme complejidad que plantearían 17 desarrollos legislativos distintos de una misma norma, unidos, obviamente a los ya 25 existentes, en función del número de Estado.

Referente a la Delegación Permanente de la Junta de Andalucía en Bruselas, el nuevo Estatuto lo que hace es reconocer jurídicamente una realidad actual existente, aunque la eleva a la categoría de órgano estatutario, entre otras cosas porque dice que “tendrá” y no que podrá tener, que hubiese sido lo lógico. Por tanto, aunque cambie el signo político de la Comunidad, no se podrá prescindir de este órgano, que como digo, ha sido institucionalizado en este nuevo Estatuto. Ni siquiera el Estatuto catalán es tan rotundo.

En efecto, en el Estatuto catalán, artículo 192, se señala que “la Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las

instituciones de la Unión Europea”, mientras el andaluz dice que “la Junta de Andalucía tendrá 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”.

Como puede verse, la utilización de mayúsculas y minúsculas puede ser premonitorio y, en todo caso, la calificación de la naturaleza jurídica del órgano, como órgano administrativo de representación... clarifica y no deja lugar a dudas.

Como he dicho antes, este órgano ya existe, aunque no con el mismo rango. De hecho, la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas fue creada por Decreto 164/1995<sup>33</sup>, de la Junta de Andalucía y, desde entonces ejerce sus funciones, que esencialmente son las mismas establecidas en el nuevo Estatuto.

Como muy bien recoge el Prof. FARAMIÑÁN GILBERT, “con anterioridad a este paso, la oficina del IFA en Bruselas, era la que, de algún modo, representaba los intereses de Andalucía. Ya, que, en efecto, tomando como punto de partida su naturaleza jurídica como una agencia de desarrollo regional de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se encontraba capacitada para actuar con estas características. Por acuerdo de su Consejo Rector, en 1990, decide establecer una Delegación en Bruselas (que se inaugura el 21 de febrero de 1991) para representar los intereses del Instituto ante las Instituciones comunitarias, aunque, al mismo tiempo funcionaría como una ‘Oficina’ para la Junta de Andalucía. Sin embargo, la naturaleza jurídica de esta Delegación pudo transformarse como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de mayo de 1994, en la que se reconocía el derecho de las Comunidades Autónomas a poder disponer de sus propias representaciones fuera del territorio nacional”<sup>34</sup>.

Ahora bien, me ha resultado sorprendente que el Estatuto de Andalucía no haya recogido esta posibilidad de establecer Delegaciones en otros lugares del mundo, como permite el Estatuto de Cataluña, lo que, sin duda hubiera sido deseable, por ejemplo, en países donde Andalucía tiene una preponderante cooperación internacional, como Marruecos o algunos países Iberoamericanos.

33. De 27 de junio “por el que se crea la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas”, BOJA, nº 104, de 25 de julio de 1995, p. 7268, Consejería de Presidencia.

34. FARAMIÑÁN GILBERT, J. M. DE: “Andalucía y sus relaciones con la Unión Europea (aspectos jurídico-políticos)”, en *Revista de Estudios Regionales*, nº 63 (2002), p. 242.

Por su parte, el artículo 237 señala que “el Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcional que establezca el derecho comunitario”.

El lenguaje de este artículo, por cierto, que me parece innecesario con todo lo que ya se ha dicho, quiere reflejar la participación del Parlamento de Andalucía, a través de la consulta, lo que le obligará a emitir un dictamen, previa a la propuesta de las Cortes Generales respecto al control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Creo que hubiera quedado mucho mejor si se hubieses adoptado la fórmula del Estatuto catalán que consiste en establecer esta misma obligación pero sin cerrarla a la mera consulta y estableciendo claramente los principios, que en el caso andaluz no se sabe a que hace referencia y si estamos hablando, en realidad, de uno o dos principios.

Por último, el Artículo 239 regula algo muy importante, que tiene sobre todo su trascendencia en el marco de la cooperación transfronteriza a la que luego me referiré. En este sentido, el citado artículo 239 dice textualmente:

“1. La Junta de Andalucía promoverá la cooperación, y establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses.

2. Los poderes públicos de Andalucía impulsarán la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea”.

Este artículo recoge dos aspectos diferentes. Por un lado la promoción de la cooperación con regiones europeas *con las que comparta objetivos e intereses*. Obviamente está yendo mucho más allá de la cooperación transfronteriza, que se refiere, por naturaleza, a la existente entre fronteras, para permitir una relación, por decirlo de alguna manera gráfica entre Laponia (de Finlandia) y Andalucía, si comparte objetivos e intereses, lo que siempre es posible.

Es una propuesta interesante que dará mucho juego pero que habrá que estar muy atento al tipo de cooperación, que en el caso de Andalucía, no creo que se pretenda ningún objetivo político.

En definitiva, no creo que el nuevo Estatuto de Andalucía haya pecado de excesivo reglamentismo. Por ello, es acorde con lo que el Prof. MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES pedía en el Instituto Elcano, cuando se planteaba la reforma de los Estatutos diciendo que “las propuestas que se pongan sobre la mesa durante los próximos meses debería huir también de una visión excesiva

vamente reglamentista que pudiera poner en peligro tanto el acuerdo como el funcionamiento práctico del sistema resultante. El modelo final, dada la pluralidad de sujetos intervinientes y la heterogeneidad de asuntos a resolver, debería estar necesariamente impregnado de una cierta flexibilidad y carácter abierto. Ello facilitaría su aplicación pragmática, ágil, efectiva y dinámica”<sup>35</sup>.

Ahora bien, ello no es óbice para que el Estatuto de Andalucía hubiera sido mucho más sistemático y técnico a la hora de abordar estos temas tan importantes.

Estoy seguro que con el proceso de revitalización de la Constitución Europea o del Tratado que le sustituya, las regiones tendrán un protagonismo diferente al actual y, con ello, esta parte del Estatuto de Andalucía podrá enriquecerse<sup>36</sup>.

### C. COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Una de las novedades establecidas en el Estatuto de Andalucía es la cooperación al desarrollo, que se establece en un capítulo aparte, el Capítulo V del Título IX. Desafortunadamente este capítulo mezcla la cooperación internacional, con la interregional y la transfronteriza y cada una de ellas responde a naturalezas distintas. Por ello, de la interregional no me voy a ocupar. Si lo haré pero por separado de la puramente llamada cooperación internacional y de la transfronteriza, que como digo responde a naturalezas distintas y hubiera merecido un desarrollo sistemático diferente.

En todo caso, el artículo 245 establece un principio de solidaridad internacional. En él se dice textualmente:

35. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma”, en *Real Instituto Elcano*, DT n° 55/2004, [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/146.asp#\\_ftnref45](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/146.asp#_ftnref45)

36. Para ver cómo quedan reguladas las regiones en este marco constitucional, véanse ALBERTÍ ROVIRA, E.: “Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea”, en ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.), ROIG MOLÉS, E. (coord.), *El proyecto de nueva Constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, València, Tirant lo Blanch, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Generalitat de Catalunya, 2004. También CRUZ VILLALÓN, P.: “Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa”, en AA.VV.: *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2004. También en CRUZ VILLALÓN, P.: *La Constitución inédita*, Ed. Trotta Madrid, 2004. Igualmente, ver RIPOLL NAVARRO, R.: “La Constitución Europea desde un punto de vista regional”, en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.): *Comentarios a la Constitución Europea*, Vol. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 261-289.

“1. El pueblo andaluz participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza.

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África.

3. Serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía”.

El lenguaje es un poco anticuado y, en todo caso, poco omnicompreensivo. Por ejemplo, a veces, el ejercicio de la solidaridad internacional no vendrá dado por las injusticias sociales, sino por la falta de recursos, por el egoísmo de las empresas transnacionales occidentales, por problemas medioambientales, por catástrofes industriales, naturales o humanas, por la descapitalización humana de los países en vías de desarrollo, etc. Por tanto, como digo el lenguaje es reduccionista, incompleto e innecesario.

En todo caso, lo importante es señalar la capacidad de Andalucía de desplegar actividades de cooperación.

Para la Junta de Andalucía esta capacidad no es nueva porque, de hecho, ya desarrolla actividades de esta naturaleza que se fundamentan en varios instrumentos jurídicos, de índole autonómico. Sin embargo, no había un instrumento que saliera de las Cortes Generales que permitiera esta capacidad. De hecho, la Ley andaluza 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional al Desarrollo se tuvo que fundamentar en el Preámbulo de la Constitución y en “la solidaridad del pueblo andaluz con otros pueblos”<sup>37</sup>, como vemos con bases muy débiles.

Por tanto, podemos decir que la base jurídica era muy débil y se requería que se elevara a la categoría, al menos, de Ley Orgánica del Estado, como se ha hecho en esta ocasión, al incorporar al Estatuto esta competencia.

Curiosamente, en este nuevo Estatuto no se ha querido indicar, tal como aparece en la propia Ley andaluza de Cooperación Internacional ya mencionada, que esta cooperación debería hacerse “respetando los principios, los objetivos y las prioridades de la política española establecidos por la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y los

37. B.O.J.A., nº 251, de 31 de diciembre de 2003, pp. 27446 y ss.

principios de coherencia y complementariedad previstos en la normativa de aplicación de la Unión Europea”.

Es verdad que son hechos que se presuponen pero, a la vista de los problemas que se detectan en control de la unidad de acción exterior, no ya sólo de las CCAA sino, incluso, de otros Ministerios distintos del de Exteriores, hubiese sido deseable haber anotado algo parecido.

En todo caso, la Ley andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo lo que si deja muy claro es que todos los recursos disponibles para esta actividad serán considerados oficialmente como Ayuda Oficial al Desarrollo del Estado. No obstante, sigo pensando que hubiera sido deseable haberlo incluido en el Estatuto para impedir veleidades de turno.

El objetivo que se señala en el nuevo Estatuto para esta cooperación al desarrollo es “la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos”. Como vemos demasiado parco e innecesario también señalar estos objetivos que pueden ser definidos mejor en una Ley autonómica. De hecho, por ejemplo, los objetivos señalados en la actual Ley andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo van más allá de la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos o de la promoción de la paz y los valores democráticos. Así, la Ley actual señala como objetivos los siguientes:

“g) Contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con especial incidencia en las capas más desfavorecidas, y a la formación y capacitación de sus recursos humanos para promover un desarrollo social y económico sostenible.

h) Contribuir a la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho, al fortalecimiento institucional y a la descentralización político-administrativa en los países destinatarios de la ayuda, como instrumento para la resolución de las necesidades de la población y, de esta forma, favorecer la redistribución de la riqueza, la justicia social y la paz, así como la extensión de la educación y la cultura a toda la población.

i) Fomentar un desarrollo respetuoso con el medio ambiente que propicie un uso racional y sostenible de los recursos naturales de los países destinatarios.

j) Fomentar la acción humanitaria.

k) Sensibilizar e informar a la sociedad andaluza sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos y grupos sociales e impulsar y dar cauces a la participación y solidaridad social en las acciones de cooperación.

l) Contribuir a un mayor equilibrio y corresponsabilidad en las relaciones comerciales entre los pueblos”.

Como puede comprobarse, aquí se incluyen aspectos ignorados por el Estatuto como el medio ambiente, la sensibilización de la población andaluza o la corresponsabilidad en las relaciones comerciales.

El párrafo 3 del artículo 245 del Estatuto presenta una novedad respecto a la actual normativa, que es la “atención preferente (de) las políticas de cooperación al desarrollo (...) con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía”. Aparentemente puede parecer una apostilla inútil pero es la que justificaría, por ejemplo, relaciones de cooperación al desarrollo con países del Extremo Oriente o de la Europa del Este. El resto de este aparatado, en mi opinión es superfluo y podría haberse evitado porque induce a error.

En la actualidad, la Junta de Andalucía tiene una Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, creada por la Ley 2/2006, de 16 de mayo<sup>38</sup>. Esta Agencia ya existía antes de esta Ley, pero ahora el rango de creación es de Ley y no de Decreto, lo que le da mayor relevancia, dado que para inhabilitarla se requeriría la intervención del Parlamento andaluz.

Un último aspecto que merece algún comentario es el artículo 247 del nuevo Estatuto que regula la coordinación de la acción exterior en materia de cooperación. En este sentido, el citado artículo dice:

“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”.

Este aspecto es bastante novedoso y, quizás por ello, resultará bastante controvertido y difícil de llevar a cabo sin más fundamento jurídico que el propio Estatuto, aunque no sea poco este fundamento. Lo digo porque pudiera vulnerar la autonomía de las Corporaciones Locales, sobre todo. Las Diputaciones y los Ayuntamientos, así como los Organismos Autónomos (piénsese en las Universidades Públicas Andaluzas) y de otros Entes Públicos, tienen su propio Estatuto jurídico y forman parte de la estructura del Estado, con competencias propias. Por ello, la posible injerencia de la Junta de Andalucía, aduciendo su competencia de coordinación en materia de cooperación internacional al desarrollo, pudiera lesionar derechos, que tendrían que ser expuestos ante el Tribunal Constitucional o ante otros Tribunales de Justicia. Pero no le corresponde a un internacionalista este tipo de análisis.

38. B.O.J.A., nº 98, de 24 de mayo de 2006, pp. 8 y ss.

## D. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Tal como he dicho antes, el nuevo Estatuto de Andalucía recoge la cooperación transfronteriza en el capítulo dedicado a la cooperación al desarrollo, e incluso en el mismo artículo que la cooperación interregional.

Tal como he dicho también, la naturaleza de estos tres tipos de cooperación son diferentes y por ello las trato en epígrafes distintos, obviando la cooperación interregional que no se centra en el objeto de este estudio.

En este sentido, debo comenzar diciendo que el artículo 246 dice textualmente:

“La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación”.

Como podemos observar, este artículo se limita a indicar el derecho de la Junta de Andalucía a “promover” la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos (...) en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación.

En mi opinión personal, el actual marco jurídico-política le hubiera permitido a los redactores del Estatuto haber insistido mucho más en esta cuestión, dado que, en realidad, las competencias que le otorga actualmente el ordenamiento jurídico español y el comunitario va mucho más allá de la promoción de convenios. Hubiera sido deseable haber establecido un régimen mediante el cual, Andalucía hubiera asumido jurídicamente, competencias y capacidades para actuar en el marco transfronterizo, de acuerdo siempre con la legislación vigente, pero estatutariamente establecido, para impedir veleidades de Gobiernos de turno.

No obstante es suficiente, al menos, el reconocimiento de la existencia de este tipo de cooperación.

Voy a concentrarme en la cooperación transfronteriza de Andalucía con Portugal porque es la única verdaderamente transfronteriza, en el sentido de la naturaleza de este tipo de cooperación, a la que me referiré en seguida y que explica el nivel de competencias asumidas actualmente.

España y Portugal ya venían siendo conscientes de las posibilidades exploradas de la cooperación transfronteriza, lo que les llevó a establecer Programas Operativos de Desarrollo de las Regiones Fronterizas en 1989.

Sobre todo, desde que en 1986 se convirtieron en Estados Miembros de la Unión Europea, estaba en la mente de ambos Estados que recibirían importantes ayudas para el desarrollo, el fomento de las infraestructuras, de las relaciones comerciales, industriales e, incluso, culturales. Pero ese marco paneuropeo no hizo disminuir el plano bilateral. Al contrario, se intensificó hasta extremos insospechados. Prueba de ello es el *Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza*, firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002<sup>39</sup>.

Es verdad que no era la primera vez que España hacía un Tratado de estas características. Ya había hecho, unos años antes, uno muy parecido con Francia. Me refiero al *Tratado bilateral entre España y Francia sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, de 10 de marzo de 1995<sup>40</sup>, tratado que ha supuesto un marco jurídico nuevo y completo en este marco<sup>41</sup>. Con esta técnica convencional se trataba de dar cumplimiento al Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza, técnica que también ha planteado algunos problemas<sup>42</sup>.

El *Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza*, firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002<sup>43</sup>, como dice Marta Sobrido Prieto, “se presenta como la respuesta (régimen jurídico adecuado) a una situación (cooperación transfronteriza territorial) que de manera creciente se ha venido desarrollando como consecuencia de una serie de factores”<sup>44</sup>. Esos factores no son, ni más ni menos, que los propios del fundamento y la naturaleza jurídica de este tipo de cooperación: el Convenio del Consejo de Europa y la integración europea con todas las manifestaciones jurídicas que ésta ha producido.

La idea fundamental de este Tratado bilateral entre España y Portugal es “la necesidad de adoptar un régimen jurídico apropiado que facilite, armoni-

39. B.O.E., nº 219, de 12 de septiembre de 2003.

40. B.O.E., nº 59, de 10 de marzo de 1997.

41. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: “El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: un marco jurídico completo”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2 (1997), pp. 9-28.

42. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales”, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo (Estudios en homenaje al Prof. D. Manuel Díez de Velasco, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pp. 546 y ss.*

43. Un análisis de este Tratado puede verse en MERCHÁN PUENTES, M<sup>a</sup>.J.: “Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7, nº 15 (2003).

44. SOBRIDO PRIETO, M.: “El Tratado Hispano-Portugués sobre la Cooperación Transfronteriza Territorial”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 8, p. 12.

ce y desarrolle la aplicación de los principios inherentes al Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980, respetando la identidad soberana y las líneas fundamentales de la política exterior de cada parte” (Preámbulo).

El objeto, pues, es “promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas en el ámbito de sus competencias respectivas, la cual se llevará a cabo respetando el Derecho interno de las Partes, el Derecho comunitario europeo y los compromisos internacionales por éstas asumidos” (art. 1).

Fijémonos como se plantea la diferencia de denominación institucional entre Portugal y España. Mientras que la referencia a Portugal es para “instancias territoriales”, para España es para “entidades territoriales”. Ello es por el nivel de competencias que se producen en los distintos ordenamientos jurídicos y por las diferencias existentes en cuanto a órganos, autoridades, etc.

De hecho, cuando se habla de “entidades territoriales”, en el caso español, el mismo tratado deja claro que se está refiriendo a “las Comunidades Autónomas y entidades locales existentes en Derecho interno español”, mientras que la referencia a las “instancias territoriales” se refiere a “las entidades y autoridades territoriales de naturaleza pública que ejerzan funciones a nivel regional y local, en los términos del Derecho interno portugués”. Un ejemplo de estas autoridades portuguesas que no tienen la trascendencia competencial de las Comunidades Autónomas, ni siquiera la estructura jurídico-formal, son las *Comisiones de Coordinación de las Regiones* o las *Asociaciones de Municipios*.

Por supuesto, el campo de aplicación del Tratado bilateral se limita al derecho público, por tanto deja de lado la cooperación transfronteriza de ámbito privado que, sin duda, se produce a ambos lados de la frontera. El tratado en este tema es muy claro:

“El régimen jurídico previsto en el presente Tratado se aplicará a las formas de cooperación regidas por el Derecho público, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir a modalidades de cooperación sujetas al Derecho privado, siempre que las mismas resulten conformes al Derecho interno de las Partes, al Derecho comunitario europeo y a los compromisos internacionales por éstas asumidos” (art. 1-2º).

Esto no quiere decir que no sea posible la cooperación transfronteriza en el ámbito privado o de la sociedad civil. Nada impide este tipo de cooperación, siempre que se enmarque en el ordenamiento jurídico. No se podrá cooperar para delinquir pero sí se podrá hacer para establecer empresas conjun-

tas, asociaciones civiles transfronterizas, etc. Sólo que este tipo de acciones no estarán reguladas por este Tratado.

Es más, este Tratado bilateral entre España y Portugal lo que regula es la cooperación transfronteriza institucionalizada, es decir, aquella que se realice formalmente, mediante un convenio de cooperación, porque si no, estamos ante lo que el propio Tratado denomina “*cooperación transfronteriza no institucionalizada*”, es decir, “aquella cooperación que, por referirse a actividades efímeras y sin trascendencia jurídica, no precisa ser formalizada mediante la suscripción de un convenio de cooperación”.

La finalidad de los convenios podrá ser:

- a) la concertación de iniciativas y de la adopción de decisiones;
- b) la promoción de estudios, planes, programas y proyectos, especialmente los que sean susceptibles de cofinanciación estatal, comunitaria o internacional;
- c) la realización de proyectos de inversión, gestión de infraestructuras y equipamientos y prestación de servicios de interés público;
- d) la promoción de formas de relación entre agentes, estructuras y entidades públicas y privadas, que puedan contribuir al desarrollo de los territorios fronterizos respectivos (art. 5-1º).

Y el objeto de dicha cooperación puede ser “establecer obligaciones jurídicas directamente derivadas de los convenios de cooperación, celebrar contratos con terceros, crear organismos de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica, o crear organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica”, todo ello dentro del marco legal establecido por el Tratado.

Obviamente no podrá ser objeto de los convenios de cooperación, según deja claro el artículo 5-3º, “las competencias normativas y de seguridad pública, las potestades de control de las instancias y entidades territoriales y las potestades sancionadoras, ni las competencias que hayan sido delegadas en las mismas, sin perjuicio de que, cuando se trate de un organismo con personalidad jurídica que asuma la prestación en común de un servicio público, el organismo asuma el ejercicio de las potestades de reglamentación y sancionadoras inherentes a la prestación del servicio; la modificación del estatuto jurídico de las entidades firmantes; y la facultad de hacer extensiva su eficacia a instancias y entidades territoriales que no hayan firmado el convenio”.

Por tanto, siempre que se trate de una cooperación transfronteriza, institucionalizada, en el marco de las competencias establecidas por cada entidad, autoridad o instancia, y se enmarque dentro de la legalidad establecida, se podrán

realizar estos convenios de cooperación, ya sin el prerequisite exigido hasta ahora de comunicación previa al Ministerio de Administraciones Públicas.

Algo muy importante que queda regulado en el Tratado bilateral entre España y Portugal es que los convenios de cooperación no quedan sometidos al Derecho Internacional, sino al derecho interno del lugar donde deba ser aplicado, aunque sea el Derecho administrativo. Esto se ha señalado para dejar constancia de que no estamos ante tratados internacionales, sometidos a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Eso sí, el propio Tratado bilateral si queda sometido al Derecho Internacional y por ello, se crea una Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza como órgano intergubernamental responsable de supervisar y evaluar la aplicación del presente Tratado, así como de impulsar su desarrollo (art. 8), donde se permite que participen representantes de las instancias y entidades territoriales, sobre todo cuando sus discusiones afecten a ámbitos de su interés. Es verdad que se ha criticado la infrarepresentación de estas entidades<sup>45</sup>, pero no hay que perder de vista que estamos hablando de un órgano sometido al Derecho Internacional y esto, en definitiva, no deja de ser una novedad para los esquemas clásicos.

Por tanto, este Tratado, que regula numerosas cuestiones en las que no merece la pena detenerse ahora, constituye el marco jurídico idóneo para la cooperación transfronteriza de los convenios de cooperación institucionalizada. Es más, este Tratado hace previsiones novedosas, nunca puestas en práctica hasta ahora, si exceptuamos una modalidad (convenios por la que se crean organismos sin personalidad jurídica) que “se corresponden con las experiencias existentes con anterioridad a la entrada en vigor del tratado”<sup>46</sup>.

Ahora bien, desde 2004, la cooperación transfronteriza ha dado un salto cualitativo. Se ha pasado de una cooperación de concertación y voluntarista a una cooperación sometida al Derecho y por tanto, con compromisos jurídicos.

No voy a decir mucho sobre la cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea, por dos razones, una, porque es suficientemente conocida y dos, porque el objetivo de este análisis es dar cuenta del fundamento, la naturaleza, el desarrollo y la aplicación de la cooperación transfronteriza y, hemos visto, como no ha sido en el marco de la Unión Europea donde se ha fundamentado y desarrollado, aunque haya sido la Unión

45. Ver MERCHÁN, M.J.: “El Tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15 (2003), pp. 736-737.

46. *Ibidem*, p. 15.

Europea quien ha colaborado en su perfeccionamiento y financiación y a quien ahora le compete su próximo desarrollo y mejor aplicación.

La Unión Europea, ha contribuido a la cooperación transfronteriza, además de con financiación económica, con la institucionalización de la cooperación “y más específicamente en la manera de lograr estructuras y procedimientos comunes para el desarrollo y la gestión de la aplicación de los programas transfronterizos locales y regionales”<sup>47</sup>. Y ello ha sido posible por los cambios internos habidos en el seno de la Unión, sobre todo, en el marco de la unión económica y monetaria y en el de la libre circulación de personas, que ha permitido permeabilizar las fronteras interiores pero, sobre todo, por los programas e iniciativas que apoyan la citada cooperación transfronteriza, especialmente los programas INTERREG.

Por tanto, en el marco de INTERREG, el más conocido de todos los marcos, estamos sólo ante programas comunitarios para la financiación de acciones y para la planificación de la cooperación transfronteriza. Ahora bien, estos programas no podrían aplicarse si no existe la base jurídica que fundamenta y otorga carta de naturaleza a la cooperación transfronteriza.

Ahora bien, quisiera entresacar la enseñanzas de estos programas, a grandes rasgos. ¿Qué hemos aprendido de los Programas INTERREG?

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) ha considerado de que ellos se pueden extraer dos enseñanzas:

En primer lugar, los *principios generales* para el establecimiento de estructuras apropiadas, fruto de muchos años de experiencia, que se podrían resumir como sigue:

1. las estructuras de cooperación transfronteriza deben crearse con el único propósito de satisfacer las necesidades de expansión e intensificación de las actividades de cooperación, y no se deben considerar como un paso preliminar en la cooperación transfronteriza;
2. en las estructuras transfronterizas con competencias de toma de decisiones, debe haber igualdad entre ambos lados de la frontera;
3. la diversidad de estructuras y jurisdicciones a lo largo y ancho de Europa representa el reto con que tropiezan con mayor frecuencia las estructuras transfronterizas, y es preciso dar con soluciones prácticas para cada situación transfronteriza particular;

47. Ver el Doc. *Aspectos Institucionales de la Cooperación Transfronteriza*, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, marzo de 1999, p. 1: ([http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst\\_asp\\_99.es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst_asp_99.es.pdf)).

4. las estructuras transfronterizas no tienen como objetivo crear un nuevo nivel transfronterizo de administración, sino una interfaz de intercambio que potencie la eficacia de los organismos locales, regionales y nacionales de ambos lados de la frontera.

La segunda enseñanza se refiere a la necesidad de que existan *estructuras apropiadas* según la fase en que se encuentre la cooperación:

1. la familiarización inicial entre los socios constituye una etapa esencial de la cooperación e implica la creación de redes y foros transfronterizos, u otros mecanismos similares de intercambio de información;
2. los conceptos y estrategias transfronterizos requieren mecanismos de trabajo en común (análisis y planificación transfronterizos), tales como comisiones o consejos, grupos de trabajo y secretarías, preferiblemente de carácter permanente con objeto de facilitar la continuidad y apoyar los procesos estratégicos;
3. el desarrollo y la gestión de proyectos transfronterizos puede necesitar estructuras informales en el caso de proyectos que impliquen procesos paralelos de aplicación, o estructuras comunes del tipo *joint venture* (como por ejemplo las AEIE) para las operaciones integradas;
4. la forma más avanzada de estructura transfronteriza aborda todos los aspectos transfronterizos, incluyéndose el desarrollo y la gestión de programas transfronterizos, y requiere estructuras dotadas de capacidad técnico-administrativa, financiera y decisoria<sup>48</sup>.

Pero, a pesar de su utilidad, no son suficientes o hay nuevos desafíos en este marco del desarrollo y la aplicación la cooperación transfronteriza.

A pesar de la intensidad de la cooperación transfronteriza en el marco de la Unión Europea, “actualmente, sigue sin haber un instrumento legal unificado para toda la UE que pueda aplicarse directamente a todos los Estados miembros para la cooperación transfronteriza”<sup>49</sup>.

Es verdad que hay soluciones muy imaginativas para estas lagunas como las llamadas *Agrupación Europea de Interés Económico*, que han sido regula-

48. *Ibidem*, pp. 6 y 7.

49. *La Cooperación transeuropea entre los entes territoriales: nuevos desafíos y pasos futuros necesarios para mejorar la cooperación* / Comité de la Regiones, 2002. – CDR Estudios E-2/2002. – 92-895-0090-5 [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/zusammenfassung\\_clean\\_es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/zusammenfassung_clean_es.pdf)

das por el Reglamento del Consejo 2137/85, de 25 de julio<sup>50</sup> o la *Sociedad Cooperativa Europea*, creadas por el Reglamento del Consejo 1435/2003, de 22 de julio<sup>51</sup> y por la Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 julio de 2003, por la que se completa el estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores<sup>52</sup>.

Sin embargo, estas estructuras jurídicas son de naturaleza económica y de carácter privado, aunque tenga socios de derecho público y, por tanto, no suponen una solución.

Por ello, quizás, se imponen nuevos instrumentos jurídicos, que debería adoptarse con la inclusión de figuras nuevas como la *Mancomunidad Municipal Europea* o el *Acuerdo Europeo de Derecho Público*<sup>53</sup>, tal como se han propuesto.

Sin embargo, es en el marco de la reforma de la política regional de la Unión Europea donde se están estudiando los nuevos retos. Por ejemplo el establecimiento de un órgano, con personalidad jurídica que facilite la cooperación transfronteriza aplicando las medidas establecidas por la Unión Europea e incluso aquellas no financiadas por la misma.

Para ello se ha realizado un Reglamento (ley europea si llega a entrar en vigor la Constitución Europea), que ha sido adoptado por el llamado procedimiento de codecisión, es decir, en cuya elaboración y adopción han intervenido el Parlamento Europeo y el Consejo, que tiene como eje la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT)<sup>54</sup>. Su objetivo es “facilitar y promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre los Estados miembros y entre las entidades regionales y locales. Con ese objetivo, se les podrá confiar la ejecución de programas co-

50. Reglamento (CEE) n° 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE), *Diario Oficial n° L 199*, de 31/07/1985, pp. 1-9. Edición especial en español: capítulo 17, tomo 2, p. 3.

51. Reglamento (CE) n° 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE), *Diario Oficial n° L 207*, de 18/08/2003, pp. 1-24.

52. Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, *Diario Oficial n° L 207 de 18/08/2003*, pp. 25-36.

53. *La Cooperación transeuropea entre los entes territoriales: nuevos desafíos y pasos futuros necesarios para mejorar la cooperación* / Comité de la Regiones, 2002. – CDR Estudios E-2/2002. – 92-895-0090-5 [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/zusammenfassung\\_clean\\_es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/zusammenfassung_clean_es.pdf)

54. Reglamento (CE) n° 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), D.O. n° L/210, de 31 de julio de 2006, pp. 19 y ss.

financiados por la Comunidad o cualquier otra medida que, contando o no con la ayuda financiera de aquélla, se destine a la cooperación transfronteriza”<sup>55</sup>.

La Comisión Europea presentó ya esta propuesta el día 14 de julio de 2004 porque es consciente de las dificultades que tienen tanto los Estados Miembros, como las Regiones y Entidades Locales para la gestión de las actividades de la cooperación transfronteriza.

Ahora bien, no se está pensando en un órgano comunitario central. Se está pensando en Agrupaciones regionales, de carácter autónomo o que permitan encargar a uno de los miembros de la misma, que podría ser un Región, ente local o territorial, etc., que se responsabilice de la gestión. Todo se haría mediante un Convenio, que quedaría sometido al Derecho Comunitario.

Están en funcionamiento el 1 de enero de 2007.

Como hemos podido observar, la cooperación transfronteriza es de naturaleza distinta de la cooperación al desarrollo y de la cooperación interregional, por lo que hubiera merecido tener un capítulo aparte o haber sido incluida en el capítulo III de Relaciones con las Instituciones de la Unión Europea, porque, realmente, esta cooperación responde a objetivos comunitarios.

## CONCLUSIONES

Las menciones a cuestiones internacionales en el Estatuto de Andalucía de 2007 son numerosas y muy dispersas, algunas de ellas, señaladas sin plena conciencia de su dimensión internacional. Por ejemplo, se recogen derechos humanos reconocidos internacionalmente y que, por su novedad, no están expresados en nuestra Constitución de 1978.

Igualmente hay aspectos que responden o bien a desafíos globales o a retos que van más allá de los puramente nacionales, como el cambio climático, la desertificación, la protección de la capa de ozono o la protección de espacios protegidos internacionalmente o, incluso, la inmigración.

Incluso hay aspectos que tradicionalmente ha ejercido el Estado, a través de la institución jurídica de la protección diplomática, que asume la Junta de Andalucía como la protección de los andaluces en el exterior.

Ahora bien, los aspectos más sistematizados y con conciencia de que se tratan de relaciones institucionales, son los relacionados con las Instituciones

55. <http://www.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/g24235.htm>

de la Unión Europea, con el exterior en general y con la cooperación al desarrollo, que así es como se intitulan los capítulos III, IV y V del Título IX del nuevo Estatuto.

No he comprendido muy bien por qué habla de Relaciones con las Instituciones de la Unión Europea en vez de haber hecho la precisión genérica de Relaciones con la Unión Europea. De hecho, en el artículo 230 se ve obligado el Estatuto a reconocer la participación y representación de Andalucía en las “instituciones y organismos”, mencionando expresamente al Comité de las Regiones, que, hoy por hoy, no es una institución.

Por tanto, hubiera sido mejor haber mencionado el genérico de Relaciones con la Unión Europea que el de Relaciones con las Instituciones de la Unión Europea.

De cualquier forma, la preocupación más intensa del Estatuto ha sido, precisamente, la participación de Andalucía en la formación de la voluntad del Estado y en las decisiones de la Unión Europea, así como su propia representación en Bruselas. Todos estos elementos no son novedosos porque ya la práctica los ha ido resolviendo. Sin embargo, lo novedoso es que se asume por vía legislativa, en un texto estatutario del máximo nivel y no depende, por tanto, como hasta ahora, de la voluntad decretadota de un Gobierno de turno.

Todo el tema del Estatuto en esta materia se aproxima muchísimo, casi como un calco, a lo establecido en el Estatuto catalán. Sin embargo, en mi opinión personal, el Estatuto catalán está mucho mejor sistematizado y es más completo.

Curiosamente, por ejemplo, el Estatuto catalán recoge la posibilidad de abrir delegaciones del Gobierno catalán en cualquier país, mientras que el andaluz recoge sólo la posibilidad de abrirla ante la Unión Europea en Bruselas.

En cuanto a las relaciones con el exterior en general, el Estatuto se plantea, sobre todo, las relaciones jurídicas. De esta forma, recoge la participación de la Junta de Andalucía en la elaboración de tratados internacionales sobre materias de su específico interés. No dice en materia de su competencia exclusiva, por lo que hay que entender que va más allá de esto, para entrar en el debate amplio de qué se considera “específico interés”. Por ejemplo, probablemente la pesca es un interés específico, o el olivar, pero también pueden serlo la salud, la educación, el turismo, etc. etc. Por tanto, abierta su participación que puede alcanzar, incluso, la participación en la delegación negociadora del Estado, pudiendo participar directamente ante organismos internacionales, si la normativa así lo permite.

Por último, el Estatuto de 2007 establece en el capítulo V del Título IX un rótulo inquietante e inadecuado. Lo rotula Cooperación al desarrollo y, sin embargo, habla en él de tres tipos de cooperación diferentes, en cuanto a su naturaleza, fundamento, ámbito de aplicación y objeto. Me refiero a la cooperación interregional (por ejemplo, entre Comunidades Autónomas), cooperación al desarrollo (la de solidaridad humanitaria) y la cooperación transfronteriza (la realizada en el marco europeo para establecer cooperación entre entidades de un lado y otro de una frontera interior de la Unión Europea).

En mi opinión personal esta sistemática es muy negativa y demuestra el poco interés que ha habido por ser más preciso, eludiendo aspectos importantísimos de cada una y estableciendo con rigor la naturaleza de cada una de las cooperaciones, a las que hace referencia el capítulo.

No obstante, ya era posible ese tipo de cooperación, en la triple vertiente que señala, sólo que venía manteniéndose en el campo del Derecho comunitario, en el campo de la práctica o, incluso en el campo de las competencias residuales de las CCAA y que habían sido objeto de regulación jurídica. Sin embargo, es muy importante, al igual que los aspectos de relaciones con la Unión Europea, que aparezcan en el texto estatutario porque garantiza un marco jurídico de elevado rango, impidiendo veleidades de los Gobiernos de turno que podrían imposibilitar este tipo de cooperación.

Otros estudios  
doctrinales

---

