

LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA INTERNACIONAL I LA UNIÓ EUROPEA¹

Pablo Pérez Tremps

Catedràtic de dret constitucional

Sumari

1. Introducció.
2. Els principis constitucionals.
3. El paràmetre de l'actuació autonòmica en matèria comunitària és el títol competencial material.
4. Els títols externs des de la perspectiva comunitària.
 - 4.1. Aspectes generals.
 - 4.2. Els límits genèrics dels títols externs.
 - 4.3. Conclusió de tractats i acords.
 - 4.4. La formació de la voluntat estatal: especial referència al dret derivat.
 - 4.5. La participació en els furs comunitaris.
5. Els títols externs, en especial l'art. 149.1.3 de la Constitució, afecten els títols materials.
6. Nota bibliogràfica.
7. Sentències del Tribunal Constitucional sobre títols competencials externs.

1. Introducció

Fins i tot abans que Espanya passés a formar part de la Comunitat Europea es va començar a debatre sobre el paper que pertocaria representar a les comunitats autònomes en el nou esquema de repartiment de poder que suposava la integració. Quan ja han transcorregut deu anys des d'aquell moment, es continua debatent sobre aquesta qüestió, tant doctrinalment com política. Ara bé, això no vol dir que en aquest temps no s'hagi fet res o que el que s'ha fet hagi resultat infructuós; ans al contrari, gosaria dir que la qüestió de l'articulació entre Estat i comunitats autònomes en matèria europea ha estat un dels camps del dret públic en què la discussió ha estat de més qualitat i amb uns resultats més palpables. Només cal una prova: cap al 1985, l'aleshores secretari d'Estat per a les comunitats europees i avui vicepresident de la Comissió, el Sr. Marín, plantejava públicament en el Congrés dels Diputats que no era gens clara la recerca d'un fonament constitucional a la intervenció de les comunitats autònomes en la política comunitària, entesa en sentit ampli, per molt que veïés la necessitat política que existís aquesta intervenció. Des d'aleshores, les diverses administracions públiques, la classe política, la doctrina i la jurisprudència han anat duent a terme una tasca que ha produït molts resultats. Si la qüestió no es troba tancada no és pas per la inutilitat d'aquestes aportacions, sinó

1. Conferència pronunciada en les *Jornades sobre la participació de les comunitats autònomes en la formació del dret comunitari*, celebrades a la Facultat de Dret de la Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, gener de 1995.

per la complexitat i el dinamisme que té l'articulació entre ens territorials, Estat i Unió Europea, tant des de la perspectiva estrictament interna, com des de la comunitària.

Un cop feta aquesta observació inicial, he d'assenyalar, també, que l'objecte d'aquestes pàgines no és pas abraçar globalment aquesta articulació; només pretenen emmarcar-la constitucionalment des del punt de vista doctrinal i jurisprudencial.

Metodològicament he de començar per assenyalar que, a l'hora de tractar les relacions entre Estat i comunitats autònomes en matèria europea, tradicionalment s'han aplicat els esquemes dels títols competencials externs; els problemes competencials han estat enfocats, doncs, des de la perspectiva de les relacions internacionals (art. 149.1.3 de la Constitució) i de la resta de títols de projecció externa: comerç i sanitat exteriors, especialment (art. 149.1.10 i 16). Com a màxim, en un principi, algun sector doctrinal va apuntar la possibilitat que les relacions entre Estat i comunitats autònomes en matèria europea poguessin tenir alguns trets particulars respecte d'aquests títols, posició que, a més, generalment anava lligada a una invocació de l'art. 93 *in fine* de la Constitució, que tendia a justificar una posició «tutelar» dels poders centrals de l'Estat. Resumint molt i, per tant, simplificant, la doctrina es va dividir, en un principi, entorn de dos grups de posicions.

Un primer sector doctrinal entenia que la simple connexió externa que hi ha per definició en els afers europeus suposava que entrés en joc l'art. 149.1.3 de la Constitució. Això implicava una «recentralització» absoluta, per la qual cosa, fins i tot en el si d'aquestes posicions doctrinals, es van buscar fórmules que fessin possibles les actuacions autonòmiques de dimensió europea, en especial les transferències extraestatutàries per mitjà de la tècnica de l'art. 150.2 de la Constitució. Aquestes posicions suscitaven, en tot cas, problemes polítics i jurídics de difícil solució: excessiva dependència de l'Estat en el moment en què les comunitats autònomes han de desenvolupar accions de rellevància europea, dificultat per encaixar constitucionalment les clàusules estatutàries externes, en especial les relatives a l'execució de tractats internacionals, etc...

Un segon grup doctrinal, el qual cal destacar que és el majoritari, va defensar des d'un principi que no tota connexió externa en les actuacions de les comunitats autònomes havia de conduir a emmarcar aquestes accions en els títols competencials externs; en conseqüència, les comunitats autònomes podien desenvolupar constitucionalment activitats de rellevància europea. Ara bé, en tot cas, calia compaginar els títols materials amb la competència estatal exclusiva en matèria de relacions internacionals.

Les anteriors construccions es van projectar, bàsicament, sobre l'anomenada fase descendent d'execució del dret comunitari i gairebé no es va analitzar el fonament constitucional d'una hipotètica participació de les comunitats autònomes en la formació de la voluntat estatal. Els qui ho van fer, i també simplificant, van fonamentar aquesta possible participació en una projecció del principi de col·laboració en l'àmbit de la política europea.

Aquests plantejaments inicials han sofert una evolució doctrinal profunda, els trets fonamentals dels quals es poden sintetitzar així:

1. La primera característica d'aquesta evolució és l'abandó de les posicions excessivament dogmàtiques i extensives dels títols externs i la cerca de solucions més pragmàtiques i flexibles.

2. La segona característica és la resolució, almenys dels aspectes bàsics, dels problemes constitucionals de la fase descent d'execució d'obligacions comunitàries, la qual cosa no exclou, és clar, que es pugui suscitar esporàdicament algun conflicte concret; no obstant això, aquests conflictes no rauen tant en el fonament constitucional de les actuacions autonòmiques com en l'abast concret dels diversos títols competencials en què s'emmarquen aquestes actuacions.

3. En canvi, continua oberta, i cada cop més, la discussió sobre la fase ascendent. En aquesta qüestió, avui central, s'han avançat algunes passes, especialment amb la conclusió el novembre de 1994 de l'Acord de la Conferència per a afers relacionats amb les comunitats europees sobre la participació interna de les comunitats autònomes en els afers comunitaris europeus a través de les conferències sectorials.

4. En quart lloc, cal destacar una tendència a diferenciar el fenomen comunitari europeu del fenomen internacional o, almenys, les particularitats que tenen les relacions intercomunitàries respecte de les relacions internacionals, la qual cosa resta palesa, especialment, en la STC 165/1994 (*Oficina basca a Brussel·les*).

5. La cinquena característica que també cal ressaltar del plantejament de la qüestió és el caràcter coadjuvant que ha tingut el dret comparat per a aquest plantejament. Les experiències desenvolupades a Alemanya amb motiu del Tractat de Maastricht; a Bèlgica, unit a la reforma federal, i a Àustria, amb motiu de la integració a la Unió Europea, han influït, sens dubte, en la discussió interna. Paral·lelament cal destacar que sembla que s'han deixat de banda definitivament les fórmules italianes, molt més tímides i força inoperants.

2. Els principis constitucionals

Actualment, i resumint molt, les idees centrals que emmarquen constitucionalment aquesta qüestió són les següents:

a) D'una banda, es pot afirmar que els títols externs no són el paràmetre constitucional de l'actuació de les comunitats autònomes en matèria europea. La jurisprudència constitucional ha delimitat negativament el contingut del títol relacions internacionals i de la resta de títols externs. Després d'alguna inseguretat inicial, i amb alguna contradicció, ha exclòs clarament que qualsevol connexió amb el que és extern representi la inclusió d'una activitat en aquests títols. A partir de la STC 125/1984 (*Hotel recomanat per la seva qualitat*), que òbviament no es refereix a temes comunitaris, s'ha reiterat aquesta idea respecte de títols externs específics i de les relacions internacionals, i tant des de la perspectiva general (STC 153/1989 —*Pel·lícules en coproducció*— o STC 54/1990 —*Estupefaents i psicòtrops*—) com de l'execució de les obligacions comunitàries (STC 76/1991 —*Llavors i plantes de*

viver I—, STC 100/1991 —*Llei de metrologia*— i STC 236/1991 —*Control metrològic*—, o STC 80/1993 —*Expedició de documents*—). Aquesta no-identificació entre el que és extern i els títols competencials estatals és la pedra de toc de tota la construcció constitucional.

A partir d'aquesta idea, cal concloure que el paràmetre constitucional de les actuacions autonòmiques en matèria europea està format pels diversos títols competencials materials. Les relacions internacionals tenen una dimensió política i general, davant el caràcter sectorial i tècnic de les actuacions externes, tal com es va identificar en la STC 17/1991 (*cas Llei de patrimoni artístic*). En la realitat comunitària europea, les actuacions que es duen a terme tenen bàsicament una dimensió sectorial i tècnica, com a conseqüència de la idea d'integració, i així ho ha posat de manifest la ja esmentada STC 165/1994 (*Oficina basca a Brussel·les*).

b) El que hem dit anteriorment no significa que els títols competencials externs no puguin incidir i que de fet incideixin en la realitat comunitària. Aquesta incidència, com veurem, es produeix tant limitant les actuacions autonòmiques com modulant l'exercici de les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes a través del principi de col·laboració.

Tenint en compte el que hem exposat fins ara, cal concloure que, des del punt de vista metodològic, davant d'un conflicte entre Estat i comunitats autònomes en matèria comunitària s'ha de cercar com a títol competencial predominant el títol material, i veure, després, si hi ha alguna incidència de títols externs. La realitat comunitària, només globalment, per abstracció, o ocasionalment en un cas concret, transcendeix de l'aspecte sectorial i tècnic per abastar una dimensió política general. Això explica, fins i tot, que temporalment s'hagin matisat les posicions inicials: el que en el mateix moment de la integració podia tenir una dimensió general, i per tant susceptible d'emmarcar-se en les relacions internacionals, la pràctica i el funcionament ordinari i continuat dels poders públics el poden haver convertit en una qüestió tècnica i sectorial i, com a tal, emmarcable en un títol competencial concret.

c) El que hem exposat anteriorment està força assentat en relació amb la fase descendent d'execució de les obligacions comunitàries, i així ha estat consagrat per la jurisprudència constitucional des de la primera Sentència que va abordar la qüestió: la STC 252/1988 (*Comerç de carns*). El que resulta menys pacífic és que aquests mateixos principis es puguin projectar a la fase ascendent, sobre la qual encara no existeix jurisprudència directa.

A continuació desenvoluparem aquests punts a fi de comptar amb una visió global del plantejament constitucional actual de l'actuació autonòmica en matèria comunitària.

3. El paràmetre de l'actuació autonòmica en matèria comunitària és el títol competencial material

Com ja hem vist, el primer principi consisteix a afirmar que el paràmetre de l'actuació autonòmica en matèria comunitària és conformat pel títol competencial

material en què sigui susceptible d'emmarcar aquesta actuació atenent la seva naturalesa substantiva com a contingut mateix de l'autonomia.

a) En la *fase descendent* aquest principi està plenament acceptat des de fa temps, ja que una altra solució, com ja hem apuntat, suscitava problemes polítics i tècnics difícils de superar. Ara bé, el que no resultava tan pacífic era el fonament constitucional d'aquest principi. Per a uns, l'execució del dret comunitari depenia del fet que l'estatut d'autonomia corresponent hagués assumit competències en matèria d'execució de tractats internacionals; per a altres, en canvi, no calia l'assumpció d'aquesta competència. La qüestió va ser resolta ràpidament pel Tribunal Constitucional. Seguint la idea que, amb caràcter general, ja s'estava gestant en la STC 58/1982 (*Llei catalana de patrimoni*), la STC 252/1988 (*Comerç de carns*) va afirmar que l'execució de tractats internacionals i, per tant, del dret comunitari, és una obligació constitucional i que, consegüentment, no depèn de cap atribució estatutària.

La segona idea que queda clara en la STC 252/1988 és la referent a la impossibilitat que el dret comunitari modifiqui el repartiment de competències realitzat pel bloc de la constitucionalitat. Des d'aquesta Sentència, el Tribunal Constitucional ha reiterat que el dret comunitari no forma part del bloc de la constitucionalitat i que, en conseqüència, el compliment de les obligacions derivades de la pertinença a la Unió Europea correspon a l'ens intern, poder central o autonòmic, que tingui la competència material corresponent. El mateix dret comunitari parteix d'aquesta premissa en configurar com un dels elements estructurals de les seves relacions amb els drets nacionals el principi d'autonomia institucional dels estats.

Podem fer poques observacions a la doctrina anterior. No obstant això, sí que cal tenir present que, sens perjudici d'aquesta doctrina, la complexitat que té el procés d'integració fa que aquest repercuteixi en el repartiment intern de poder. Encara que l'ordenament comunitari no sigui susceptible de modificar les regles internes de repartiment de competències, sí que serveix, sovint, com a element d'interpretació d'aquest repartiment, perquè en molts casos l'abast dels títols competencials estatals i autonòmics és fixat segons la naturalesa de les obligacions comunitàries, depenent, per exemple, de si aquestes imposen elements unitaris que s'hagin d'assolir o no. Així es veu ja a la STC 252/1988, i, sobretot, en les sentències sobre ajudes comunitàries (STC 79/1992 —*Ajudes al ramat boví*—, STC 117/1992 —*Ajudes a la mantega*—, STC 29/1994 —*Primes al ramat ovi i cabrum*— i STC 213/1994 —*Estructures agràries*—), en què la forma d'accés a les ajudes comunitàries comporta l'entrada en joc o no de competències estatals; també, la determinació de quines aigües són superficials (STC 208/1991 —*Aigües superficials*—), o de què s'ha d'entendre per control metrològic (STC 236/1991 —*Control metrològic*—), s'ha realitzat considerant el dret comunitari; recentment, per posar un últim exemple, la STC 330/1994 —*Mediació en assegurances privades*— utilitza, fins i tot, i de més a més, una recomanació comunitària per determinar la finalitat d'una norma interna per col·locar-la sota un títol competencial concret.

b) Pel que fa a la *fase ascendent*, com ja hem indicat, la qüestió és molt menys clara. Fins ara, i d'una manera un xic ingènua, s'ha tendit a qualificar totes les

actuacions «ascendents» sota la rúbrica de l'art. 149.1.3 de la Constitució, incloent-les, doncs, en les relacions internacionals i, més concretament, com a part de *Ius contrahendi*. Potser darrere d'aquesta consideració de la fase ascendent hi ha hagut la idea de l'interès supraautonòmic, que, per aquesta via, restava en mans dels poders centrals de l'Estat. Com a màxim, s'ha cercat un cert fonament a una participació de les comunitats autònomes en la determinació de la voluntat estatal en el principi de col·laboració.

No obstant això, el pas del temps ha anat modificant aquest fonament, i l'ha acostat, també, als títols materials específics de cada actuació concreta, amb la qual cosa l'ha distanciat del concepte de «relacions internacionals». Aquest canvi ha estat fruit, en bona mesura, de la reivindicació política de les comunitats autònomes, que veien com la integració no solament significava un buidatge competencial pel que representa de cessió de poder a la Unió Europea, sinó també de pèrdua de la capacitat de definir les seves pròpies polítiques en recaure aquesta tasca en els executius estatals, partíceps principals de les preses de decisions en els furs comunitaris.

Els múltiples problemes polítics i tècnics que planteja aquesta qüestió s'encaren des de la idea de dissociar el que és la formació de la voluntat estatal (d'abast intern) del que és la capacitat d'obligar-se internacionalment (d'abast extern); fins i tot s'ha arribat a diferenciar doctrinalment com a funcions la legislació, l'execució i la participació en la definició de la posició estatal, totes elles funcions internes. Independentment del fonament constitucional concret que es vulgui donar, em sembla que el que és rellevant és la identificació de la participació autonòmica amb títols competencials materials propis integrants de l'autonomia i no amb una «concessió» estatal. La qüestió ha de ser desenvolupada més detingudament per altres participants en aquestes *Jornades*. No obstant això, voldria concloure aquest apartat plantejant algunes consideracions sobre les contradiccions que comportaria cercar un plantejament constitucional diferent dels títols competencials materials per a la participació de les comunitats autònomes en la fase ascendent de formació de la voluntat estatal.

Si no es recorre a aquest fonament, i deixant de banda la possibilitat que els tractats constitutius suposin «autoruptures» constitucionals (la qual cosa és exclosa per la Declaració del Tribunal Constitucional sobre el Tractat de la Unió Europea —potser d'una manera un xic precipitada—), com es poden justificar constitucionalment les accions directes de les comunitats autònomes davant la Unió Europea, com aquelles de què gaudeixen en la gestió de la política regional o com la mateixa participació en el Comitè de les Regions? Com es podria emparar constitucionalment la presència encara hipotètica de les comunitats autònomes en delegacions espanyoles davant els furs comunitaris? I, fins i tot, com es pot justificar la mateixa participació de les comunitats autònomes en la formació de la voluntat estatal? Només els títols competencials materials poden cobrir aquestes actuacions; una altra cosa seria topar amb un límit constitucional com és el títol «relacions internacionals», que no podem oblidar que constitueix una competència reservada plenament i en exclusiva a l'Estat.

La STC 165/1994 (*Oficina basca a Brussel·les*), com hem vist, obre el camí per considerar la naturalesa *sui generis* de la integració, en distanciar-la, encara que no del tot, de les relacions internacionals i acostar-la als diferents títols materials, sense arribar a identificar-la plenament amb ells.

4. Els títols externs des de la perspectiva comunitària

4.1. Aspectes generals

Com ja hem apuntat, el fet que les actuacions que es connecten, d'una manera o altra, amb el dret comunitari s'hagin de referir en l'àmbit intern als seus títols materials corresponents no significa que els títols competencials externs, i particularment les «relacions internacionals», no tinguin incidència sobre aquestes actuacions. Aquesta incidència és en un triple sentit. D'una banda, limita negativament l'actuació de les comunitats autònomes, ja que no poden participar en el que és el contingut típic d'aquests títols. D'altra banda, els títols externs permeten que l'Estat desenvolupi certes actuacions que poden incidir en les competències autonòmiques i que tenen per finalitat garantir un exercici correcte de les competències pròpies de l'Estat. En tot cas, cal tenir present fins i tot que la realitat comunitària europea modula el mateix abast dels títols externs quan aquests es projecten damunt d'ella. Però, a més, la incidència de diferents títols competencials estatals i autonòmics obliga que el seu exercici per part de totes les instàncies s'hagi de modular per determinats principis generals d'articulació de l'Estat.

4.2. Els límits genèrics dels títols externs

Ja ens hem referit a aquesta qüestió en assenyalar que no totes les connexions amb allò extern fan que una actuació s'hagi d'emmarcar en un títol extern. Ara bé, el que és un contingut típic del títol relacions internacionals és la determinació de la política exterior. En la mesura en què es tracta d'una competència exclusiva i plena, comporta que les comunitats autònomes no puguin desenvolupar una política exterior pròpia. Però, a més, la política europea és, sens dubte, part de la política exterior, i, per tant, competència de l'Estat; això equival al fet que s'hagi de refusar la possibilitat de polítiques europees autonòmiques. No obstant això, el problema sorgeix a l'hora de dibuixar els límits del que s'ha d'entendre per «política europea» ja que una interpretació extensiva ens duria, altre cop, al punt de partida de l'exclusió de qualsevol activitat per la seva connexió externa. Aplicant els principis exposats fins ara, sembla que la política europea s'ha d'identificar pel que fa al contingut amb la determinació de grans principis, i, habitualment, la major part de les actuacions concretes queden dins del marc de les polítiques sectorials.

Així mateix, hi ha intents de definir els continguts dels títols competencials externs des del punt de vista positiu. Repassant la jurisprudència constitucional es poden extreure algunes idees per determinar quin és aquest contingut.

Començant pel títol «sanitat exterior», la STC 329/1994 recent —*Sanitat exterior de l'Estat*—, seguint la línia encetada en anteriors sentències del Tribunal Constitucional (192/1990 —*Varroasis de les abelles*—, 252/1988 —*Comerç de carns*— i 76 i 115/1991 —*Llavors i plantes de viver 1 i 2*—), afirma que aquest títol inclou la «vigilancia, prevención y eliminación de riesgos para la salud con ocasión del tráfico internacional de personas, mercancías, animales y especies vegetales». Pel que fa al comerç exterior, aquest mateix element del «control fronterer» sembla haver traçat els seus límits. Ara bé, per aquesta dada delimitadora s'explica, també, que el

contingut d'ambdós títols es vagi limitant en l'àmbit europeu, ja que les velles fronteres estatals es veuen desplaçades per les fronteres exteriors comunes, i les competències estatals es veuen temperades respecte de les que no tenen aquesta característica a conseqüència de la dissolució del mercat nacional en el mercat europeu.

El títol competencial relacions internacionals de l'art. 149.1.3 també ha estat objecte de definició des del punt de vista positiu, a més del negatiu del rebuig de la seva identificació amb qualsevol element extern. Especialment a partir de la STC 153/1989 (*Pel·lícules en coproducció*) aquest contingut positiu s'ha identificat així: «*tratados, paz y guerra, reconocimiento de estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.*» Des del punt de vista comunitari, aquests mateixos elements són els que han de definir el contingut positiu de les relacions internacionals, encara que es poden introduir múltiples particularitats.

4.3. *Conclusió de tractats i acords*

L'abast de l'art. 149.1.3, pel que fa al *treaty making power*, depèn, en bona mesura, de què s'entén per tractats internacionals; en l'àmbit comunitari, aquesta qualificació resulta clara respecte dels tractats constitutius i de les seves reformes, com també dels acords intergovernamentals; en canvi, no es pot incloure el dret privat, al qual, només per analogia, es poden aplicar algunes de les notes dels tractats, i respecte del qual la posició dels poders centrals sembla assentar-se més en l'*ius representationis* que en el *treaty making power*, com veurem més endavant. Però els problemes no acaben aquí. Malgrat l'amplíssima interpretació que es va donar al *treaty making power* estatal en la STC 137/1989 (*Comunicat de col·laboració*), hi ha una dificultat creixent per aplicar aquesta doctrina a determinades formes de relació interterritorial, i més en el si de la realitat comunitària; un exemple clar l'ofereixen els acords regionals transfronterers, que resulten, fins i tot, fomentats pels programes comunitaris creats dins de la política regional, encara que fins ara s'hagi entès que s'han de continuar sotmetent al Conveni marc de Madrid, de 21 de maig de 1980, sobre cooperació transfronterera entre comunitats o autoritats territorials.

Ara bé, per molt lluny que es vulgui fer arribar l'abast del *treaty making power*, el monopoli estatal no exclou, sinó que més aviat pressuposa, la informació a les comunitats autònomes, tal com disposen alguns estatuts. La informació recíproca no és només una exigència general de l'Estat de les autonomies de cara a l'exercici correcte de les competències que correspon a les comunitats autònomes i que són afectades pels tractats internacionals; a més, és un requisit bàsic per a l'exercici correcte del *treaty making power* estatal, que haurà de comptar amb totes les dades tècniques i polítiques provinents de les comunitats autònomes quan aquest exercici afecti, directament o indirecta, competències i interessos d'aquestes, cosa que en l'àmbit comunitari europeu és d'allò més normal.

4.4. *La formació de la voluntat estatal: especial referència al dret derivat*

El problema s'ha de plantejar d'una altra manera quan ens situem davant el tema de la formació de la voluntat estatal en la definició del dret privat. Com ja

hem indicat, en aquest cas ens trobem fora del *treaty making power*, amb la qual cosa no són els principis constitucionals d'aquest els que s'han d'aplicar, almenys a títol principal. Fins ara ha estat generalitzada, com també hem apuntat, la posició que consisteix a entendre que aquesta funció corresponia en exclusiva a l'Estat; possiblement això s'ha degut a una traslació automàtica del monopoli de conclusió dels tractats a la tasca de formació de la voluntat estatal i a una extensió del monopoli de l'*ius representationis* a les tasques prèvies al que és la manifestació estricta de la voluntat. No obstant això, des de fa un temps, la qüestió ha estat objecte de revisió i s'han obert vies per replantejar-la. El primer pas ha estat diferenciar entre aquestes dues fases: l'estrictament interna de formació de la voluntat estatal i la posterior de manifestació d'aquesta voluntat.

Centrant-se en la tasca estricta de formació de la voluntat estatal, s'han obert vies per a la participació autonòmica, la més recent de les quals és l'Acord de la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees sobre la participació interna de les comunitats autònomes en els afers comunitaris europeus a través de les conferències sectorials, de 30 de novembre de 1994; acord que serà objecte d'anàlisi en una altra intervenció. Cal destacar, sobre això, que el fonament constitucional de la intervenció de les comunitats autònomes en la definició de la voluntat estatal, com ja hem assenyalat, es va desplaçant des del principi de col·laboració cap a l'existència d'una autèntica facultat constitucional de participació inserida en els diferents títols competencials materials, com poden estar-ho la facultat legislativa o la d'execució.

4.5. *La participació en els furs comunitaris*

D'una manera semblant al que ha succeït amb la formació de la manifestació estatal, també ha existit una clara evolució doctrinal i pràctica en la interpretació del títol «relacions internacionals» respecte de les actuacions autonòmiques en els furs comunitaris. Una comprensió rígida del *ius representationis* i del *ius legationis* a penes permetia l'existència de contactes informals entre autoritats autonòmiques i europees, de relacions «visades» pels poders centrals i d'oficines de contacte amb fórmules jurídiques sotmeses, en bona mesura, al dret privat. No obstant això, l'assentament de la participació espanyola en la Unió Europea i els mateixos canvis que hi ha hagut en aquesta i en d'altres països membres amb estructura descentralitzada han matisat molt aquesta interpretació. D'una banda, el mateix tractat de la Unió Europea, com és ben sabut, ha obert vies de participació dels ens territorials. El Comitè de les Regions és l'instrument institucional bàsic; però, a més, la reforma de l'art. 146 del TCE ha tingut per objecte permetre que es confereixi la representació estatal a una autoritat amb rang ministerial sigui quin sigui l'àmbit territorial intern d'actuació. Des del punt de vista espanyol, aquesta qüestió no ha estat objecte d'articulació, i ha quedat expressament exclosa de l'Acord ja esmentat de la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees a l'espera del seu estudi i posterior desplegament, tal com va preveure l'Acord del Ple del Senat de 18 de setembre de 1994.

La qüestió que sí que ha estat objecte de clarificació ha estat la relativa a les anomenades oficines d'enllaç. Com ja hem vist, la STC 165/1994 (*Oficina basca a*

Brussel·les) ha resolt un conflicte de competències en el qual es discutia la possibilitat que les comunitats autònomes, com a tals, tinguessin oficines oficials de representació a Brussel·les. El Tribunal Constitucional ha realitzat una interpretació flexible del títol «relacions internacionals» en entendre que, en l'àmbit comunitari, l'existència d'aquestes oficines, sigui quina sigui la seva naturalesa jurídica, no vulneren el monopoli de l'*ius legationis* que correspon constitucionalment a l'Estat. Per a això, com també hem avançat, es recorre a la naturalesa *sui generis* de la realitat comunitària europea, a la qual no es poden aplicar així com així els principis de les relacions internacionals, i a l'interès directe, objectiu i constitucionalment rellevant que tenen les comunitats autònomes en l'actuació de la Unió Europea en la mesura en què aquesta actuació afecta les seves competències i la seva autonomia. En tot cas, l'actuació d'aquestes oficines està limitada pels títols competencials estatals.

5. *Els títols externs, en especial l'art. 149.1. 3 de la Constitució, afecten els títols materials*

El fet que les actuacions autonòmiques en matèria europea tinguin el fonament en els títols competencials materials corresponents i que s'hagi relativitzat el contingut dels títols externs en aquest camp no significa que aquests darrers títols i, en particular, el de les relacions internacionals no continuïn tenint incidència en l'actuació de les comunitats autònomes. Aquesta incidència deriva, sobretot, de l'existència d'un element unitari en la política europea, integrant de la política exterior, la definició i la defensa de la qual sembla que s'ha de garantir. Això suposa, d'una banda, com ja hem vist, l'exclusió de «polítiques europees» pròpies per part de les comunitats autònomes. D'altra banda, implica que han d'existir ressorts suficients que permetin que els titulars estatals de la política exterior puguin dur a terme la seva definició i la seva defensa. Resulta molt difícil determinar *a priori* l'abast exacte de què s'ha d'entendre per política exterior, i per tant, per política europea com a part integrant d'aquella; possiblement sigui per aquest marge d'imprecisió que imposa la conjuntura de la realitat internacional que la mateixa jurisprudència constitucional no ha tancat la seva definició positiva de les relacions internacionals deixant aquest significatiu «*etc.*» al final de la seva definició.

A continuació assenyalarem algunes manifestacions de la incidència del títol relacions internacionals en les actuacions de les comunitats autònomes i en les relacions entre aquestes i l'Estat.

a) *Voluntat estatal.* Començant per la definició i la manifestació de la voluntat estatal davant els furs comunitaris, la major part dels ordenaments descentralitzats fan que, en determinades circumstàncies, el poder central pugui imposar el seu criteri en contra de la voluntat dels ens territorials fins i tot quan aquests comptin amb vies per participar en aquestes tasques. Es tracta, en tot cas, d'una facultat excepcional que s'ha de justificar i sotmetre als controls polítics oportuns; però, amb ella, es permet garantir, en situacions extremes, la coherència de la política exterior.

b) *Representació.* Respon a aquesta mateixa lògica de mantenir la coherència i la unitat de la política exterior el fet que, com a regla general, fins i tot quan les

autoritats regionals participen en les delegacions estatals, els poders centrals comptin amb potestats particulars com el manteniment del cap de la representació, la facultat d'assumir-la en qualsevol moment, etc. A Espanya encara no existeix res d'això ja que, com hem vist, no hi ha instruments de participació de les comunitats autònomes ni en el Consell, ni en comitès, ni en grups de treball.

c) *Cooperació.* Les competències externes estatals són en bona mesura les que justifiquen la possibilitat d'establiment de furs de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria europea. Aquesta qüestió suscita molts problemes jurídics i tècnics. Així, per posar només alguns exemples, els mètodes possibles de coordinació i cooperació són molts; una bona mostra el dona l'Acord de la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees de 30 de novembre de 1994, el qual estableix diversos procediments segons quins siguin els interessos i les competències exercides amb un títol o un altre: exclusivitat, compartició, etc.

En aquest mateix camp se suscita el dubte de si els instruments de coordinació i cooperació han de ser necessàriament multilaterals. Una altra intervenció en aquestes *jornades* es referirà a aquesta qüestió, per la qual cosa només l'apuntem i, en tot cas, assenyalem que l'existència d'instruments multilaterals no sembla que hagi d'excloure la possibilitat de contactes bilaterals, formalitzats o no.

Una altra de les qüestions que suscita l'establiment de les tècniques d'articulació entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria comunitària europea és la de l'instrument formal que ha de seguir aquest establiment. Constitucionalment res no s'imposa sobre això. El que s'ha anomenat *síndrome LOAPA* ha fet que es restringeixin al màxim les fórmules d'origen legislatiu, cercant la tècnica del Conveni. Aquesta tècnica, al marge de *síndromes*, és molt més flexible que la legislativa i, per tant, més adequada per a una matèria que, com la política comunitària europea, resulta extraordinàriament complexa i canviant.

d) *Control.* Un altre dels camps en què es projecta el títol relacions internacionals sobre les actuacions autonòmiques relacionades amb la integració europea és el del control d'aquestes actuacions per part dels poders centrals. Bona part de la jurisprudència constitucional que hi ha fins ara en la matèria té un dels seus pilars bàsics en dotar-los dels instruments suficients per garantir la responsabilitat internacional espanyola, responsabilitat que s'incardina clarament en l'art. 149.1.3 de la Constitució. La mateixa norma fonamental ha manifestat la qüestió de la responsabilitat contreta com a conseqüència de la integració supranacional en referir-se en l'art. 93 *in fine* a la garantia de l'execució com a tasca del Govern i de les Corts Generals. Sobre la necessitat de garantir la responsabilitat internacional de l'Estat s'han construït bona part de les doctrines restrictives de les competències autonòmiques. Actualment hi ha un acord ampli en el sentit que aquesta garantia no justifica la modificació del repartiment competencial ni l'establiment de controls especials sobre els ens territorials. El control d'aquests s'ha d'exercir pels procediments ordinaris. Ara bé, el que també sembla clar és que l'art. 149.1.3 sí que pot justificar l'establiment de fórmules addicionals d'articulació entre poders centrals i autonòmics. Entre aquestes fórmules es pot destacar la fixació d'obligacions d'informació, l'establiment de tècniques de vigilància, entesa en sentit estRICTE, i la

possibilitat excepcional d'actuacions supletòries de l'Estat davant d'incompliments de les comunitats autònomes. Sobre això és significativa la doctrina establerta en la STC 79/1992 (*Ajudes al ramat boví*) en el sentit d'entendre que l'existència de compromisos comunitaris justifica l'actuació normativa de l'Estat a títol supletori, *ex art.* 149.3 de la Constitució, en previsió d'incompliments.

6. Nota bibliogràfica

La bibliografia sobre la incidència de la integració europea a l'Estat de les autonomies és amplíssima, per la qual cosa aquí només oferim una simple mostra, que, en tot cas, no es pot deixar de valorar tenint present l'evolució profunda d'aquest tema durant els anys transcorreguts des de l'ingrés d'Espanya a les comunitats.

Pel que fa al dret comparat, es pot trobar una informació bastant actualitzada en l'obra dirigida per M. Pérez González, *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, 2 vol., Vitòria-Gasteiz (1994).

En relació amb Espanya, i començant per l'exposició dels títols externs en general, es poden consultar els treballs següents: C. Fernández de Muniaín, *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Relaciones internacionales*, Madrid (1992); G. Jáuregui, *Las comunidades autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati (1986); P. Pérez Tremps, «Comunidades autónomas y actividad exterior», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 13 (1991); T. Solís Gragera, «El poder exterior y las comunidades autónomas», *Documentación Administrativa*, 205 (1985); diversos autors, *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*, Barcelona (1990).

Sobre el tema concret de la posició de les comunitats autònomes respecte de la integració europea, i limitant-se a les exposicions generals, es poden veure els treballs següents: J. Baño León, *Las comunidades autónomas en la Comunidad Europea*, València (1987); I. Lasagabaster, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati (1986); C. Díaz i Pardo, *La conflictividad competencial. L'aplicació del dret comunitari a Espanya*, Barcelona (1993); A. Pérez Calvo, *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid (1993); P. Pérez Tremps, *Comunidades autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid (1987); J. E. Soriano, *Comunidades autónomas y Comunidad Europea*, Madrid (1990); diversos autors, *Comunidades autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid (1991).

Una anàlisi dels canvis més recents, tant des de la perspectiva espanyola com comparada, es pot trobar en els treballs d'E. Roig Molés, E. Albertí i P. Pérez Tremps inclosos sota el títol comú «La participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado en materias de la Unión Europea», a E. Aja (dir.), *Informe comunidades autónomas 1994*, vol. I, pàg. 577 i seg., Barcelona (1995).

7. Sentències del Tribunal Constitucional sobre títols competencials externs

- STC 1/1882, cas *Caixes d'estalvi*.
STC 26/1982, cas *Concessió d'emissores de FM a Catalunya*.
STC 35/1982, cas *Consell Basc de Relacions Laborals*.
STC 44/1982, cas *Concessió d'emissores de FM en el País Basc*.
STC 58/1982, cas *Llei catalana de patrimoni*.
STC 125/1984, cas *Hotel recomanat per la seva qualitat*.
STC 154/1985, cas *Institut Gallec de Batxillerat a Distància*.
STC 1/1986, cas *Activitats i representacions esportives internacionals*.
STC 252/1988, cas *Comerç de carns*.
STC 137/1989, cas *Comunicat de col·laboració*.
STC 153/1989, cas *Pel·lícules en coproducció*.
STC 54/1990, cas *Estupefaents i psicòtrops*.
STC 192/1990, cas *Varroasi de les abelles*.
STC 17/1991, cas *Llei de patrimoni artístic*.
STC 28/1991, cas *Eleccions al Parlament Europeu*.
STC 76/1991, cas *Llavors i plantes de viver 1*.
STC 100/1991, cas *Llei de metrologia*.
STC 115/1991, cas *Llavors i plantes de viver 2*.
STC 208/1991, cas *Aigües superficials*.
STC 236/1991, cas *Control metrològic*.
STC 79/1992, cas *Ajudes al ramat boví*.
STC 90/1992, cas *Investigació científica i tècnica*.
STC 117/1992, cas *Ajudes a la mantega*.
STC 172/1992, cas *Llei de residus industrials*.
STC 80/1993, cas *Expedició de documents*.
STC 141/1993, cas *Reglament de contractes de l'Estat*.
STC 168/1993, cas *Llei d'ordenació de les comunicacions*.
STC 225/1993, cas *Llei valenciana d'ordenació del comerç i superfícies comercials*.
STC 14/1994, cas *Homologació de vehicles*.
STC 29/1994, cas *Primes al ramat oví i cabrum*.
STC 165/1994, cas *Oficina basca a Brussel·les*.
STC 191/1994, cas *Dipòsits duaners*.
STC 213/1994, cas *Estructures agràries*.
STC 313/1994, cas *Aparells de gas*.
STC 329/1994, cas *Sanitat exterior de l'Estat*.
STC 330/1994, cas *Mediació en assegurances privades*.

