

ANDALUCÍA Y LA UNIÓN EUROPEA

ESTEFANÍA JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO
Facultad de Derecho
Universidad de Almería

Por tercer año consecutivo, se celebraron en la Universidad de Almería las III Jornadas Conmemorativas del 28-F, Día de Andalucía, que el Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho, bajo la dirección de D. Juan Cano Bueso, viene organizando. Se continúa así un ciclo que pretende, año tras año, analizar las cuestiones referentes a nuestra Comunidad, y por ende de interés para la provincia almeriense, que suscitan la máxima preocupación científica y el mayor interés general, habida cuenta de su importancia y actualidad. El objetivo último de las mismas es contribuir, por parte, fundamentalmente, de especialistas en Derecho Constitucional, al estudio de concretos aspectos del Derecho Público andaluz a través de un foro científico de discusión y debate que constituye una puesta al día del ya estimable catálogo bibliográfico vertido sobre la materia¹.

La presente edición de las Jornadas, titulada «Andalucía y la Unión Europea», respondía a la necesidad de plantear las cuestiones de mayor trascendencia que suscita el complejo entramado institucional que enlaza a nuestra Comunidad con la Unión Europea [en adelante, *UE*]. Con ocasión de las mismas, se reunieron una decena de expertos procedentes de diversos puntos de la geografía europea, unos estudiosos del fenómeno autonómico y de su interrelación con la UE, otros, prácticos de la política autonómica y comunitaria de gran responsabilidad y experiencia de gobierno.

Estas Crónicas no pretenden sino dar a conocer, mínimamente, las aportaciones más relevantes que los conferenciantes invitados a las Jornadas fueron ofreciendo.

Tras la inauguración de las Jornadas a cargo del Excmo. Rector Magnífico de la Universidad de Almería, el Prof. Dr. D. Pedro de Vega, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, pronunció la conferencia inaugural bajo el título «*El aparente declive del Estado*». Estructuró su intervención en base a tres puntos esenciales: qué es el Estado, en qué consiste la llamada «crisis del Estado» y qué perspectivas de futuro se nos ofrecen al respecto.

¹ Un buen ejemplo de ello lo representa la obra colectiva *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Tirant lo blanch, Valencia, 1997.

En relación al primero de los aspectos reseñados, recuerda que el hombre es un ser social, siempre ha vivido en comunidad. Esta comunidad política irá evolucionando hasta la configuración en el Renacimiento del Estado moderno. En este «Estado» (Maquiavelo) se destaca un rasgo esencial: la idea de soberanía (Bodin), cuya esencia va a radicar en la realización y justificación de un poder que vincula al *que manda* con *el que obedece*, conjunción poder político-pueblo donde va a residir el principio democrático. El Estado es, en definitiva, una entidad creada por los hombres, organizada democráticamente y que precisa legitimarse de algún modo.

Ahora bien, ¿qué está sucediendo actualmente para que oigamos hablar de «*crisis del Estado*»? Al respecto, hay que remontarse a algunos momentos críticos expresados siglos atrás, como la imagen del caos (Hobbes), o la pugna que se desarrolla a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX entre los fenómenos estatal y societario, duramente contestada ya en su momento en la teoría (Rousseau, enciclopedistas) como en la práctica, y en la que se estaba cuestionando por algunos (p. ej. los fisiócratas) el Estado, mientras se defendía la creación del hombre como ciudadano del mundo.

En el momento presente esta crisis se manifiesta entrelazada al fenómeno de mundialización en que nos hallamos inmersos. Un fenómeno caracterizado, de un lado, por su naturaleza económica, y, de otro, por estar producido e impulsado por fenómenos tecnológicos y, principalmente, cibernéticos.

En paralelo, se experimenta la universalización y homogeneización de costumbres, de culturas, de ideologías (*pensamiento único*).

Así las cosas, en buena lógica, el Estado se va retirando, deja de ser protagonista. Se explican de esta manera los fenómenos de grandes administraciones, calificadas de «independientes», que se sitúan al margen del Estado. O el auge que adquieren las relaciones internacionales. O bien, la enorme importancia que cobran las relaciones socioeconómicas situadas fuera del Estado, y la consiguiente pérdida de relevancia de las relaciones institucionales de las que éste forma parte.

En un intento por explicar ante qué fenómeno nos encontramos, hay quienes hablan de vuelta al esquema político medieval, al modo de las poliarquías medievales. Realmente esto no es así, habida cuenta de que el fundamento sobre el que se asentaba el esquema medieval era de carácter religioso.

En su lugar, De Vega propone hablar de *mundialización sin sentido*, no de vuelta al pasado, sino, haciendo suyas las palabras de un autor poco citado en los últimos tiempos, de *farsa histórica*². Y las características fundamentales de este proceso serían las siguientes:

1. Cambio en la relación espacio-temporal, motivado, básicamente, por las transformaciones en las relaciones de producción hacia la aceleración y la desubicación de las empresas. Se alteran, pues, el espacio, y el tiempo, que pasa a ser el de la inmediatez.
2. Paso de una economía de mercado a una sociedad de mercado. Ya no es que estemos en una economía de mercado, al modo como la preconizaba el liberalismo clá-

² El conferenciante estaba haciendo referencia a MARX, C., en *El XVIII Brumario de Luis Bonaparte*.

sico, sino que lo que ahora existe es una sociedad de mercado, una sociedad sometida a la lógica del mercado, que nada tiene que ver con la lógica de la política. El Estado ya no existe, se corrompen política y sociedad. Y la gran corrupción política consistirá, precisamente, en haber permitido esta lógica del mercado.

3. Pérdida de identidades, que subyace a todo este proceso de retirada del Estado. De ahí arrancan los movimientos fundamentalistas o nacionalistas, y, en general, todos aquellos fenómenos aglutinantes de individuos que escapan del *miedo a la generalidad*, a la búsqueda de una identidad propia y de un porvenir.

Así pues, de cara al futuro, los fundamentos del fenómeno regional habrá que buscarlos en el intento por recuperar el Estado, por evitar su desaparición. Esto implica rehuir del nacionalismo mal entendido y proponer la reconstrucción de la idea estatal, del concepto de Estado.

Y concluye el conferenciante proclamando su esperanza en la Historia, basada en la expresión política de la Modernidad: el Estado.

Con este marco global trazado por el Prof. De Vega, se dispuso a abordar el Prof. D. Juan Cano Bueso, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería, Consejero Consultivo de Andalucía y Director de las Jornadas, el problema que representa «*La formación de la voluntad estatal en el Estado de las Autonomías*». Introdujo el tema en análisis refiriéndose a la agonía que padece el Estado en su organización, debido a dos fuerzas antagónicas que le comprimen: la integración supraestatal, por arriba, y la descentralización en favor de entes territoriales, por abajo. Si unimos a ambos fenómenos otros factores como la globalización económica, comprenderemos el porqué de la afirmación que niega a los grandes Estados europeos la soberanía en los términos absolutos en que era entendida antes de la primera Guerra Mundial. En este sentido, al Derecho público incumbe estudiar el impacto de las autonomías en el proceso de formación de la voluntad estatal en la órbita internacional.

Situados en estas coordenadas, entendemos qué se quiere decir cuando se subraya la amenaza de que es objeto el Estado en aquellos países en que los entes territoriales pretenden liberarse del mismo. Un peligro que no acontece en los principales países europeos, pero que sí está latente en España, donde se reivindicán, en unos casos, mayores cotas de autonomía y, en otros, la pura independencia.

El verdadero problema que el proceso de integración europea plantea a nuestras Comunidades Autónomas [*en adelante, CCAA*] no es tanto el de ampliar sus cotas de autonomía frente al Estado, sino el impedir la pérdida del margen de autonomía y libertad que nuestra Constitución les atribuye, precisamente, en virtud de la integración.

Pues bien, en este contexto, el proceso de integración europea resultaría inviable si cada uno de los Estados europeos no fuera capaz de disciplinar la forma de ejecutar las competencias emanadas de Bruselas. En nuestro caso, la atribución competencial a una organización supraestatal (art. 93 CE) significó la apertura a un nuevo ordenamiento jurídico, pero no se previnieron los problemas que se plantearían en el orden competencial.

De esta manera, dos cuestiones quedan abiertas y pendientes de una solución en el ordenamiento interno: la participación de las CCAA en la producción y en la ejecución del

Derecho Comunitario. El Prof. Cano intentó dejar indicadas algunas pautas que arrojaran algo de luz sobre este problema.

Quince de los diecisiete Estatutos de Autonomía [*en adelante, EEAA*] hacen alusión a la participación de las CCAA en la adopción de convenios internacionales. En trece de ellos se precisa que corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de los tratados y convenios internacionales en las materias que sean de su competencia. Y ocho de ellos prescriben que la Comunidad Autónoma debe ser informada de la celebración de los mismos.

El Tribunal Constitucional [*en adelante, TC*], por su parte, ha interpretado que las normas estatutarias que prevén la ejecución de convenios y tratados internacionales que afecten a sus competencias, no son normas atributivas de una competencia nueva. La ejecución de la política comunitaria corresponderá a la Comunidad Autónoma si la tiene atribuida en virtud de las normas de distribución de competencias entre éstas y el Estado central (STC 252/88).

Los problemas esenciales no han surgido, por lo demás, en materia de ejecución, sino que se han planteado a la hora de participar en la toma de decisiones en Europa vía Estado. A tal efecto, se han adoptado una serie de decisiones, como serían abrir una Oficina en Bruselas que canalice la información; crear la figura del Observador de las CCAA, encargado de captar la información desde Bruselas y transmitirla; facilitar la presencia directa de las CCAA en algunos de los Comités que preparan las políticas del Consejo; y reivindicar la presencia directa de las CCAA en el Consejo.

Pero la estructura básica sobre la que se ha ido construyendo la participación de las CCAA en el seno de la UE la conforma, en el plano legislativo, la configuración en el Senado de la Comisión General de las CCAA y la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE; y en un nivel no legislativo, otra serie de mecanismos como son el Comité de las Regiones, las Conferencias Sectoriales o la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

La idea con que Cano da término a su intervención es la de que el Estado es el conducto esencial y primario de las CCAA en Europa. El balance final de su actuación es de difícil definición, por cuanto que, dependiendo de la coyuntura política, de la materia en cuestión, o de la Comunidad Autónoma afectada, el Estado ha mostrado más o menos sensibilidad a la posición de las distintas CCAA. Así, mientras en ocasiones ha confluído con la voluntad de las mismas, en otras se ha opuesto a ellas, o se ha declarado en una posición intermedia entre Europa y las CCAA.

A su juicio, resulta rechazable postular la bilateralidad entre el Estado y una determinada Comunidad Autónoma, marginando los impulsos periféricos procedentes de las demás CCAA. Debe apostarse, en cambio, por una política más ajustada al principio de solidaridad en que las decisiones fueran adoptadas multilateralmente.

D^a Ana Gómez, Directora General de Asuntos Europeos y de Cooperación Exterior de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, profundizó en las cuestiones institucionales explicando al auditorio «*Las relaciones exteriores de la C. A. de Andalucía*». En su opinión, si desde el marco constitucional la política exterior es competencia de los Esta-

dos, en el ámbito del Derecho Internacional, sin embargo, junto a éstos han ido apareciendo otros actores, como instituciones locales y regionales, o las ONGs. Ésta es una de las profundas transformaciones que se están produciendo en la actualidad, resumidas en el fenómeno de la globalización.

En este orden de ideas, conviene procurarse un marco que favorezca la incorporación de los intereses autónomos (por lo que a nosotros hace, andaluces) en la UE. Pero Andalucía no sólo pretende su integración en Europa, sino que las relaciones que nuestra Comunidad mantiene en la órbita internacional también se dirigen a otros dos frentes: la colaboración con los países del Mediterráneo y la cooperación con América Latina. Y en este ámbito, la singular posición de Andalucía en relación al resto de las CCAA, procedente de su acceso a la autonomía por medio de la vía más complicada, nos confiere legitimación para reivindicar la necesidad de expresar nuestras opciones políticas, oponiéndonos, en todo caso, a que los *hechos diferenciales* supongan privilegios proscritos por la CE.

En sus relaciones con la UE, varios son los foros de representación regional, siendo fundamental el Comité de las Regiones. Este Comité, que arrancando del Tratado de Maastricht verá aumentado su poder con el Tratado de Amsterdam, habrá de ser consultado por la Comisión Europea y el Consejo en materias tan importantes como cultura, cohesión económica y social, sanidad, etcétera. Asimismo, nuestra Comunidad participa en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas y en la Asamblea de Regiones de Europa, foros en los que puede hacer oír su voz.

Además de contar con una estructura institucional en Europa, la Comunidad andaluza, a través de sus instituciones, cuenta con los siguientes instrumentos para, implicando a la sociedad civil, facilitar la integración en Europa: a) formación, a todos los niveles; b) información, centrada en gran medida en los asuntos europeos; c) y estudios de idiomas extranjeros, instrumento principal de comunicación.

Pero, igualmente, los andaluces, por muy diversas razones, han de reforzar, y de hecho están reforzando, sus relaciones con el Mediterráneo e Iberoamérica.

Por lo que se refiere a las relaciones de nuestra Comunidad con los países del Mediterráneo, son cada vez más estrechas con Marruecos, pero deben ir extendiéndose también a todo el Magreb, Oriente Medio e Israel. Un objetivo prioritario es convertirnos en puente y puerta de Europa con el Mediterráneo, y evitar, por contra, que Andalucía se convierta en la muralla del Norte de África. Por otra parte, hemos de destacar el papel que se espera desempeñe la Asociación Euro-Mediterránea.

Y respecto a nuestras relaciones con Iberoamérica, dos son las directrices básicas que las guían: un profundo diálogo político y la cooperación al desarrollo.

Aún en esta línea institucional, para hablarnos sobre «*Las relaciones de Andalucía con las Instituciones Europeas: La Oficina de Andalucía en Bruselas*», se desplazó hasta nuestra Universidad D^a Concepción Gutiérrez del Castillo, Delegada de la Junta de Andalucía en Bruselas. Su intervención gravitaría sobre dos cuestiones: el porqué de la presencia de una Delegación de la Junta de Andalucía [en adelante, JA] en Bruselas, y el marco de relaciones de Andalucía con las Instituciones Comunitarias.

La presencia de una Delegación de la JA en Bruselas responde a que las Instituciones Comunitarias toman a diario decisiones que afectan a las competencias de la JA y a los intereses de los andaluces. Desde la incorporación de España a las Comunidades Europeas las CCAA se plantearon la necesidad de contar con oficinas en Bruselas, buscando cada una de ellas una fórmula diferente. En 1988 el Consejo de Gobierno del País Vasco institucionaliza por Decreto la oficina de Bruselas encuadrándola en la propia estructura de la Consejería de Presidencia, planteando el Estado contra el mismo recurso de inconstitucionalidad. En Sentencia de 26 de mayo de 1994 el TC se pronuncia sobre la legitimidad de las delegaciones de las CCAA en las sedes de las Instituciones Comunitarias.

Tras la Sentencia, el Consejo de Gobierno de Andalucía decide crear una Delegación de la JA en Bruselas, adscrita a la Consejería de la Presidencia a través de la Dirección General de Asuntos Europeos. Y se le encomiendan, entre otras, las funciones siguientes: 1) Seguimiento del proceso normativo respecto a las iniciativas de la UE que afecten a las competencias o a los intereses de nuestra CA. 2) Promoción de encuentros y, en general, coordinación de relaciones y contactos entre la Administración andaluza y las Instituciones Comunitarias para el seguimiento de temas de interés para Andalucía. 3) Colaboración con la representación permanente de España ante la UE. 4) Apoyo a los intereses socioeconómicos, sectoriales y profesionales andaluces, en la medida en que las acciones o programas comunitarios incidan en ellos.

A continuación, Gutiérrez del Castillo analizó someramente aquellas Instituciones Comunitarias más directamente implicadas en el proceso de toma de decisión comunitaria, para después reflexionar acerca del ámbito en que se mueven las delegaciones de las CCAA en relación con estas instituciones en Bruselas.

Dos son las grandes Instituciones Comunitarias: la Comisión y el Consejo, en permanente tensión que ha ido derivando hacia el fortalecimiento del poder del Consejo en relación a la Comisión. Ésta es el órgano permanente. Guardiana de los Tratados, tiene también por misión el derecho de iniciativa. Dispone de una estructura y de un funcionariado propio. Por razones ideológicas y funcionales tiende a pensar en términos de Europa. El Consejo de la UE, por su parte, órgano legislativo básico, lo integran los Ministros de los Estados miembros, de ahí su sensibilidad a la opinión pública de sus propios países, por lo que, de un lado, resulta relativamente fácil interpretar el «más Europa» como pérdida de poder propio, y, de otro, se intenta anteponer los intereses propios en el corto plazo a los intereses generales y el largo plazo.

Pero hay una tercera gran institución, la que mayores transformaciones ha experimentado: el Parlamento Europeo. Su influencia comenzó a crecer desde los Tratados sobre el Presupuesto Comunitario de 1970 y 1975, y a partir del cambio hacia un sistema de elección directa de sus miembros en 1979. Ha aumentado su papel en el proceso legislativo y su poder político; este último por la intervención que el Tratado de Amsterdam reserva al Parlamento Europeo a la hora del nombramiento del Presidente de la Comisión y del Colegio de Comisarios, dotándole, así, de un derecho de veto sobre la candidatura que presenten los Estados miembros.

Seguidamente, se repasó con brevedad el proceso de toma de decisiones comunitario, que, muy simplificada, empieza con la elaboración de propuestas por la Comisión, que se

remiten al Consejo y, en su caso, al Parlamento Europeo; y en el que pueden participar, dependiendo de la materia, la consulta al Comité Económico y Social o al de las Regiones.

En todo el camino hacia la adopción de decisiones por parte del Consejo, las CCAA pueden intervenir de muy diversas formas. Unas veces, a través del órgano natural de expresión de las regiones: el Comité de las Regiones. Otras, por medio de visitas institucionales de los responsables políticos de Andalucía. Y, en general, actuando como grupo de interés (público) utilizando la técnica del *lobby* o presión.

Un campo típico de trabajo, relación y presencia de la Administración andaluza en Bruselas viene dado por el aprovechamiento de la extraordinaria red de canales de comunicación que la Comisión Europea ha propiciado. Otro es el mantenimiento de contactos con los servicios de la Comisión, con los funcionarios responsables de un área específica.

Por lo demás, las relaciones de nivel más político que el Presidente de la Junta o los Consejeros suelen mantener con los Comisarios deben ir acompañadas de un trabajo imprescindible para aportar nuestra visión e información en las propuestas que efectúa la Comisión Europea.

El apoyo del Parlamento Europeo a todo este entramado de relaciones es claro, habiéndose convertido en una de las Instituciones de permanente referencia para las CCAA, poderes locales así como para agentes económicos y sociales. Además, las asambleas parlamentarias de las regiones con poder legislativo intervienen en determinadas sesiones de la Comisión de Política Regional. Y en cuanto al seguimiento de las labores del Consejo, se hace fundamentalmente a través de la colaboración con la Representación Permanente de España en Bruselas. El trabajo de la Delegación de la JA en relación al proceso normativo consiste, pues, básicamente, en informarse e informar.

La intervención se cerró con tres órdenes de conclusiones:

1. La presencia de las CCAA en Bruselas está consolidada tanto desde el punto de vista práctico por el trabajo que se realiza, como desde la óptica constitucional. Aunque subsisten ciertos problemas administrativos para quienes realizan su trabajo en estas Oficinas que habría que regular por una norma estatal.

2. La Comisión Europea, con su derecho de iniciativa, suele ser la Institución, junto con el Parlamento Europeo, más receptiva a conocer directamente las preocupaciones de los poderes intermedios como es el caso de las Regiones. Toma la decisión el Consejo, de lo que se infiere la importancia para Andalucía de participar en el proceso de formación de la voluntad del Estado.

3. La participación de nuestra Comunidad en su conjunto ha aumentado significativamente. Además, se ha producido un cambio cualitativo con una mayor participación de las instituciones públicas y privadas en los programas europeos. Pero aún queda mucho por hacer, y en esa tarea la Delegación de la JA debe estar al servicio de todas las instituciones de Andalucía.

El Prof. Dr. D. Miguel Ángel Aparicio, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Barcelona y Presidente del Tribunal Constitucional de Andorra, nos ilustró acerca de *«La ejecución del Derecho Comunitario y su incidencia en el sistema de competen-*

cias». Inmediatamente de advertirnos que las exigencias de precisión terminológica nos obligan a distinguir *Unión Europea* (como conjunto institucional de la Comunidad) de *Comunidad Europea* (como ente dotado de personalidad internacional, de determinadas competencias, y de la consiguiente responsabilidad), declara que la realidad española de la que parte para afrontar la problemática a abordar, es la constituida por su integración en la Comunidad Europea y por su interacción jurídica en la producción de los Derechos interno y comunitario. Este segundo aspecto presenta dos formas de interacción:

- a) Un proceso *ascendente* de participación en la Comunidad Europea, que explicaría en virtud de qué procesos e instancias los Estados conforman la voluntad jurídica y política de la Comunidad.
- b) Y un proceso *descendente* de participación en la Comunidad Europea, que indica cómo esa voluntad de la Comunidad, jurídicamente conformada, se plasma en el ordenamiento interno.

Estas dos fases se hacen más complejas cuando estamos en un Estado compuesto, por cuanto que, aunque internacionalmente el Estado sólo tiene una voz, a nivel interno un Estado como el nuestro posee muchas voces, a las que debe procurarse su expresión a nivel internacional. Para solventar esta cuestión, Aparicio hace uso de la anterior distinción del modo que sigue.

En el proceso ascendente esta pretensión de las CCAA de expresar su voz a nivel internacional no es, en principio, posible. Pero esta afirmación primera habría de matizarse a tenor de los Acuerdos Autonómicos de 1992, que cristalizan en la Ley 2/1997³, la cual facilita la pretensión antedicha a través de dos vías: la Conferencia estatal en que participan las CCAA y las Conferencias sectoriales.

Y, respecto al proceso descendente, dos cuestiones se derivan de nuestra Constitución. Primero, que el artículo 93 refleja la personalidad única del Estado de cara a los compromisos internacionales que el mismo pueda adquirir. Y segundo, que el artículo 149.1.3 atribuye al Estado la competencia exclusiva en relaciones internacionales.

A partir de aquí ha devenido un proceso de reinterpretación y mutación constitucional, originado por la aprobación de los distintos EEAA y por los Pactos políticos (1981, 1992). Estos últimos son los que han promovido la coparticipación de las CCAA en la ejecución del Derecho Comunitario.

A esto se añade la jurisprudencia constitucional, que, desde 1988, viene defendiendo que la competencia estatal en materia de relaciones internacionales tiene que limitarse a la dirección de la Política Exterior, a la ratificación formal de los Tratados, a asumir la responsabilidad internacional en materia de Tratados o Convenios celebrados y a ser el único representante en el exterior.

Con este punto de partida, se ha ido desarrollando la jurisprudencia constitucional posterior, suponiendo un momento crucial la STC 79/92, donde se afirma que la fase descendente debe ser ejercida conforme a los niveles competenciales que la Constitución y los EEAA establecen. En concreto, las líneas de análisis que emplea el TC son tres:

³ Ley 2/1997, de 13 de marzo, reguladora de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (BOE núm. 64, de 15 de marzo).

1. Determinación del ente materialmente competente (Estado o CCAA), cuestión bastante compleja.
2. Reparto competencial que atiende a si la Comunidad Europea sustituye o no al Estado central, esto es, si agota o no la competencia exclusiva de éste en la regulación de las normas básicas. Se trataría de descubrir hasta dónde puede llegar el Estado, y hasta dónde la Comunidad Europea.
3. Posibilidad del Estado de dictar normas supletorias para cubrir aquellos vacíos que puedan producirse en la ejecución o desarrollo de las normas comunitarias por parte de las CCAA. Pero entonces, advierte Aparicio, el Tribunal está incurriendo en una contradicción, porque, de un lado, en la STC 61/97 establece que la supletoriedad del Derecho estatal no es una norma atributiva de competencias; mientras que, de otro lado, en materia de Comunidad Europea, si le reconoce esta capacidad para dictar normas supletorias, para supuestos de inejecución, de defecto o inadecuación en la ejecución, o de exceso competencial en el desarrollo.

Finalmente, Aparicio se refirió al más importante conflicto interno entre Estado y CCAA cuando se recibe el Derecho Comunitario: el que radica en el solapamiento o coincidencia entre las competencias horizontales del Estado y las competencias horizontales de la Comunidad Europea. Coinciden aquí dos elementos:

1. En primer lugar, el que la Comunidad Europea no tenga propiamente competencias sino fines (económicos, por lo demás), siendo así la capacidad de actuación de la Comunidad instrumental a sus fines. Pues bien, en esto vendría a coincidir con el Estado, puesto que el artículo 149 CE no prevé realmente un elenco de las competencias del Estado en determinadas materias, sino, más bien, determinados fines generales que tradicionalmente han estado vinculados al Estado.
2. Por otra parte, estos títulos horizontales coinciden necesariamente con las competencias verticales de las CCAA, solapándose entre sí.

Consiguientemente, cabría preguntarse: ¿hasta dónde podrá intervenir cada uno?. El TC lo soluciona caso por caso, y con un retraso considerable, pero mantiene la validez de los títulos horizontales del Estado.

Concluye el conferenciante ofreciendo su valoración personal de todo este desarrollo. Dos facetas presentaría el mismo. Una negativa, que consiste en la no admisión, por parte del TC, del Derecho Europeo como canon o parámetro de constitucionalidad, no sirviendo para la atribución de una determinada competencia. Pero, en opinión de Aparicio, esto es falso. Si el Derecho Europeo se integra en el Derecho interno, tiene efecto inmediato y es superior al propio Derecho interno, la conclusión ha de ser que realmente es un canon de constitucionalidad, y forma parte del bloque de constitucionalidad en materia competencial. Y la faceta positiva radicaría en la Ley 2/97, que aboga por la promoción por el Estado central de fórmulas cooperativas intercomunitarias de participación de las CCAA.

La sexta conferencia de las Jornadas llevaba por título «*Estado Social y Unión Europea*», a cargo del Prof. Dr. D. Miguel Ángel García Herrera, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco. Dio comienzo su intervención afirmando que el contexto en que se desenvuelve el Derecho Constitucional es contradictorio y cambiante, y que,

al mismo tiempo, no puede haber Derecho Constitucional sin proyecto político, que es el que da vida a aquél. Pasa seguidamente a ubicarnos en un doble referente que define el marco en que va a desarrollarse su conferencia.

El primero es la búsqueda de globalidad responsable por parte de las finanzas. Desde este punto de vista el problema consiste no tanto en la búsqueda de mayor eficiencia, como en lograr las fórmulas adecuadas para regular el funcionamiento de los especuladores. La apuesta sería por la liberalización y el repliegue financiero a los países más estables. Ésta sería la parte de mayor apoyo mediático y político.

Y la segunda postura a adoptar sería la de cuestionarnos si se está realizando un verdadero examen de la realidad. Realmente, nuestros problemas son otros a los enunciados por aquéllos, como el acceso al trabajo, a la salud o la vivienda, el intento por salir de situaciones de precariedad, etcétera.

Desde esta perspectiva antagónica habrá de desenvolverse el Derecho Constitucional. Una perspectiva que vendría a completarse con las tres opciones políticas básicas que se esgrimen en el momento presente: optar por la demolición del Estado del bienestar; intentar, utópicamente, la defensa de la construcción de una ciudadanía social; y *la tercera vía*, que se resumiría en la defensa de la igualdad de oportunidades. Con esta breve descripción del contexto actual, abordará García Herrera el estudio de la aproximación de la UE al Estado Social.

El punto de partida sería la concienciación de que estamos ante la crisis del Estado social, ante la reestructuración interna del mismo, ante la quiebra del pacto del 78. Este fenómeno se ha producido en dos fases. Una primera, de 1973 a 1989, en que se vive la crisis energética en Europa. Y la segunda, después de 1989, coincidiendo con la caída del muro de Berlín. A partir de esa fecha aparece un nuevo fenómeno de recomposición del Estado de bienestar, en que se pierde el consenso sobre el bienestar, se remercantilizan las relaciones de producción, se producen fenómenos de crisis familiar, flexibilidad, agudización de descentralización política, etcétera.

Pero, a pesar de la ofensiva desplegada contra el Estado Social, paradójicamente se mantienen muchas de sus articulaciones, y se muestra que sólo mediante la regulación y el mantenimiento de la cohesión social puede sostenerse el aseguramiento de la función del Derecho de mantener la estabilidad política. Y ello a través de dos factores: la regulación y la cohesión social.

1. La UE incide en la *regulación* estatal. Al respecto, un buen referente normativo se encuentra en el Tratado de Amsterdam, cuya adecuación al texto constitucional se ha cuestionado en Francia y Alemania. Pero el debate en estos países se ha centrado en cuestiones periféricas, sin incidir en el aspecto fundamental, el constitucional, que se refiere al estadio de integración en que nos encontramos.

En todo caso, tanto en regulación como en programación, se sufre una pérdida de control estatal. Por contra, nos sometemos a la lógica del mercado unitario, y la empresa pública se convierte en el centro preferente de atención. Junto a ello, dos interesantes iniciativas muestran distintas tendencias: por una parte, la que supone el proyecto A.M.I. (Acuerdo Multilateral de Inversiones), dirigido a dar mayor poder decisional a las empresas

y restándolo a los Estados mediante un proceso de desregulación, y hoy en proceso de congelación; y, por otra, la propuesta de Soros, que, a la acumulación de capital une acciones filántricas, viniendo a proponer una sociedad global que rescate de la gestión del mercado una serie de valores que han de pertenecer a la democracia representativa. En definitiva, que en el aspecto regulador propio de los Estados nos hallamos ante un grave déficit.

2. Por cuanto hace a la *cohesión social*, debe verificarse el modo en que se plantea en el Derecho el reto de una sociedad con criterios de justicia, y la consiguiente legitimidad de las instituciones. En este sentido, cabe preguntarse cómo ha afrontado el Derecho Comunitario el tema de los derechos sociales. Si existen resistencias a nivel interno, fácilmente se intuye que, a nivel comunitario, ante esta clase de derechos, la situación es harto problemática. En cualquier caso, en los ochenta se intenta buscar una relevancia global, que supere algunos de los ensayos parciales que se realizaron con anterioridad. En estas coordenadas se situaría el Acta Única Europea, la Carta Comunitaria sobre derechos sociales, el Tratado de Amsterdam, o algunas aportaciones jurisprudenciales, aunque estas últimas completamente tangenciales y subsidiarias.

El balance final de todo ello, concluye García Herrera, dependerá del proyecto que cada uno de nosotros mantenga.

La siguiente sesión contó, como relator, con el Prof. Dr. D. Manuel González de Molina, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Granada e investigador reconocido del llamado «nacionalismo» andaluz, y con dos conferenciantes, el Prof. Dr. D. Francisco Balaguer Callejón, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Consejero Consultivo de Andalucía, y el Prof. Dr. D. José Asensi Sabater, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante.

En su conferencia, el Prof. Balaguer Callejón trató de desvelarnos las dificultades que subyacen a «*La relación entre el Ordenamiento Comunitario y el Ordenamiento Interno*». Una relación marcada por unos contornos de elevada conflictividad, propios de la etapa de transición en la que nos encontramos.

Inicia su intervención defendiendo que el Ordenamiento Comunitario es un auténtico ordenamiento, dado que se trata de un sistema jurídico en el que existen unos órganos de producción de normas que, además de producirlas, velan por la verdadera aplicación de las mismas en los ordenamientos internos. Este Ordenamiento Europeo está provocando modificaciones en las Constituciones de los Estados miembros; pero no se trata de cambios procedentes de un poder constituyente originario, dado que la UE no ha recibido esa capacidad soberana, sino de un poder constituyente derivado. Los Estados permanecen así como las entidades formalmente soberanas. Es la actual una fase de integración que no ha permitido dar el paso a una Constitución Europea y a un ordenamiento originario. Pero todo esto es aún más complejo de lo que parece, porque vivimos un período de transición, y los Estados miembros ya han dejado de tener en sus manos, en gran medida, ciertas facultades de construcción de ordenamientos originarios. En resumen, que mientras la UE no ha alcanzado todavía carácter de ordenamiento originario, los Estados miembros, por su parte, están perdiendo dicho carácter.

Existe, por lo demás, un nivel conflictual importante, y un nivel de ausencia de reglas de inserción entre ambos tipos de ordenamientos que regulen los conflictos que puedan surgir entre sí. En este sentido, Balaguer propone diferenciar dos ámbitos.

El primer nivel de análisis es el de las relaciones infraconstitucionales. Al respecto, no hay problema práctico que se pueda plantear. Desde la STC 28/91 se viene reconociendo que el Derecho Comunitario configura un ordenamiento jurídico capaz de desplazar al ordenamiento interno infraconstitucional. Las normas legales podrán ser desplazadas, pues, por el Derecho Comunitario.

Pero si esto está claro a nivel práctico, no lo está tanto a nivel teórico. Así, Muñoz Machado mantiene que, como principio general, el Juez por sí mismo no debe decidir sobre la validez de la norma legal, sino que lo que tendrá que hacer será acudir ante el TC. Ahora bien, este principio general se podrá desplazar en el caso que estamos viendo (colisión del ordenamiento interno legal con una norma del Ordenamiento Europeo), dando lugar, según Muñoz Machado, a una mutación constitucional. En opinión de Balaguer, por el contrario, se están aplicando principios preconfigurados para aplicar el Derecho Comunitario en relación al ordenamiento interno legal, como es el caso del principio de prevalencia (art. 149.3 CE). Si bien es cierto que estamos ante una norma, la comunitaria, de primacía sobre la interna, también lo es que a nivel interno esta última permanece latente.

Ahora bien, el alcance teórico de este problema es más complicado. Según la doctrina mantenida por el TC (SSTC 28/91, 64/91, 148/98), la aplicación del Derecho Comunitario y, en concreto, la colisión de una norma de nuestro Derecho interno con aquél, no es una cuestión de naturaleza constitucional, sino extraconstitucional. No está de acuerdo Balaguer, para quien sí estamos ante un problema constitucional. En cualquier caso, en este ámbito infraconstitucional las leyes internas ceden ante una colisión con el Derecho Comunitario.

A partir de aquí inicia el conferenciante el estudio del segundo de los niveles sugeridos, el que se sitúa en torno a las relaciones constitucionales. Aquí sí existen principios que colisionan abiertamente y no tenemos reglas que permitan resolver los conflictos. Si desde el punto de vista del Derecho Comunitario éste ha de aplicarse preferentemente al Derecho Constitucional de los países miembros en todo caso, el Derecho Constitucional de Europa, por su lado, se encuentra con que, tras una fase muy larga de progresiva conquista para garantizar un sistema de democracia y de respeto a los derechos y libertades, se ve ahora claramente desplazado por el Derecho Comunitario, hasta tal punto que incluso puede, llegado el caso, tener que reformarse para adecuarse a este último. Nos hallamos, pues, con un nivel de conflicto.

Y en este nivel conflictual no existen reglas de solución de las colisiones entre el Derecho Constitucional de los Estados miembros y el Derecho Comunitario. Y no existirán hasta que haya un poder constituyente originario. El TC ha afirmado al respecto (STC 64/91) que las autoridades españolas no pueden relativizar su sometimiento a nuestra Constitución por el hecho de estar actuando bajo la esfera de las normas de Derecho Comunitario. De esta forma, quedaría abierta para el TC la posibilidad de declarar inconstitucional el Derecho Comunitario derivado. Sin embargo, advierte el conferenciante, esto no sería una solución puesto que se inaplicaría este Derecho y España sería responsable ante la Comunidad.

Por otra parte, también existe en este ámbito constitucional un nivel de confluencia entre ambos ordenamientos. Para descubrirlos, Balaguer alude a la noción de *parámetro de constitucionalidad*, que obliga a referirse, además de a nuestra Constitución, a «*las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas*» (art. 28.1 LOTC). La pregunta que se hace es: ¿forma parte el Derecho Comunitario del bloque de constitucionalidad?. El TC (entre otras, en STC 252/88) ha dicho que, en virtud del principio de autonomía procedimental e institucional, quien esté encargado de aplicar el Derecho Internacional o Comunitario es el que debe tener la competencia sustancial sobre dicha materia. Y en SSTC núms. 28 y 64, de 1991, afirma, coherentemente con este planteamiento, que el Derecho Comunitario no forma parte del bloque de constitucionalidad por cuanto el reparto de competencias está ya establecido en la Constitución. Pero esto es en la teoría, porque en la práctica, el propio Tribunal ha utilizado el Derecho Comunitario como parámetro para determinar el órgano competente (SSTC 79/92, 117/92). Una paradoja sintomática de la relación existente entre ambos ordenamientos.

Termina Balaguer defendiendo que el ordenamiento comunitario sí forma parte del bloque de constitucionalidad, por lo que podría determinar el reparto competencial. Actuaría así el Derecho Comunitario en el plano de la validez, no en el de la vigencia. Y el Derecho Comunitario ha de configurarse progresivamente como Derecho Constitucional que se ha ido desarrollando en la tradición europea del Derecho Constitucional.

Seguidamente se cedió la palabra al Prof. Dr. D. José Asensi Sabater, para hablarnos sobre «*La multiculturalidad europea*». Comienza resaltando la ausencia en España de un debate acerca de la multiculturalidad al modo del habido en otros países como Estados Unidos, Alemania o Francia. Un tema que mira hacia el futuro, y cuya falta de debate en nuestro país se comprende a raíz de su reemplazo por otro problema que ha quedado algo arcaico: el de los nacionalismos.

Nos adelanta el esquema de su intervención: en primer lugar, se referiría a la eclosión de la diversidad cultural; en segundo lugar, analizaría en qué términos ha visto el Derecho Constitucional clásico el problema de la integración de las culturas; y en último término, examinaría cómo se plantea la multiculturalidad en el seno de la Comunidad Europea.

En relación al primero de los puntos mencionados, se viene afirmando que la típica trilogía reivindicada a partir de la Revolución francesa (libertad, igualdad y fraternidad) ha sido sustituida por esta otra: seguridad, diversidad y solidaridad, convirtiéndose en la propia del Estado postmoderno. El auge de las reivindicaciones en defensa de la multiculturalidad en nuestro contexto se consigue tras la caída del muro de Berlín. Se habla desde entonces, por unos, del «conflicto entre civilizaciones», por otros, de la necesidad de «diálogo entre las culturas».

La repercusión de estos fenómenos en el ámbito constitucional es indudable, algunas de cuyas manifestaciones serían, por ejemplo, los problemas planteados a efectos de representación política, en la conformación de la materia educativa, respecto a reivindicaciones territoriales, de ciudadanía o de titularidad de los derechos, entre otros. A este propósito, propone la identificación, y adecuada conceptualización, de los grupos sociales

culturalmente más importantes, entre los que incluye las minorías nacionales, los grupos étnicos y ciertos movimientos sociales nuevos. Una segunda exigible diferenciación terminológica sería la que separara cultura de lengua.

Por lo que hace a los modelos constitucionales clásicos de recepción de las realidades multiculturales, el conferenciante explica los contornos básicos de dos de ellos, a saber, el norteamericano y el francés. El primero se caracterizaría por ser muy individualista y homogéneo. La cultura que subyace al mismo no es otra que la supuesta en su Constitución, esto es, la cultura anglosajona, precisamente tan homogénea que ni siquiera aparece en la Constitución, no admitiendo así fisuras, no siendo, pues, negociable. A partir de la sentencia del caso Brown (1967) se inicia una etapa de integración de los ciudadanos de raza negra, que se hace extensible a todos los colectivos culturales. De tal manera que el debate sobre la integración, la regla general, se convirtió en el debate sobre la fijación de excepciones a la misma. Y con el modelo francés ocurre algo similar: también es un modelo individualista y homogéneo.

Lo paradójico radica en cómo trasladar estas culturas constitucionales homogeneizantes a realidades multiculturales.

El tercer grupo de problemas que plantea Asensi es el de la multiculturalidad en la Comunidad Europea, donde se podrían distinguir dos fases bien diferenciadas:

- 1ª) Una primera sería la «fase pre-Maastricht» (hasta 1991), en la que la Comunidad Europea se caracterizaría, esencialmente, por tres notas: la convicción de que resulta imposible una identidad común en Europa, la aparición del Estado como titular de los bienes culturales y como responsable último en el tema cultural, y el carácter marcadamente económico de la dinámica europea.
- 2ª) La «época post-Maastricht» (de 1992 en adelante), por contra, presenta como novedades más destacables la aparición, en este Tratado, de la problemática cultural; los intentos de la Comunidad por articular las culturas, si bien se plantea, todavía, con un acento marcadamente económico; y el que los Estados dejan de ser los únicos protagonistas en este asunto, dejando un espacio propio a otros sujetos (en nuestro caso, a las CCAA).

El Prof. Dr. D. José Antonio Portero, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña pronunció la última de la conferencias, titulada «*El papel de las segundas Cámaras en el proceso de integración estatal: Especial referencia al Senado*», aprovechando esta ocasión para advertirnos de los peligros que encierran los problemas de falta de integración. A tal fin, partió de recordar tres etapas de evolución del Estado constitucional en lo referente al proceso integrador.

En una primera etapa la integración se consigue a medias, dado que en el Estado se incorpora un conjunto minoritario de la población: la población ilustrada. Nos encontramos así ante un Estado, y, por ende, ante un Parlamento, y ante el reconocimiento de unos derechos, que eran de esa minoría, la minoría burguesa.

Esta situación inicial va a ir cambiando, dando paso a un Estado que comienza a admitir en su seno nuevos sujetos, nuevos grupos sociales. Y ello como consecuencia de una grave pugna, en la que van a luchar nuevos actores sociales (movimientos obreros, socialistas, republicanos, etcétera) contra el orden establecido. El Estado constitucional

decimonónico se muestra, así pues, más integrador. Pero aún posee determinadas barreras que le impiden lograr definitivamente la articulación de todos los sectores sociales.

Este proceso integrador culmina en la tercera etapa, iniciada al término de la segunda Guerra Mundial. El Estado constitucional democrático se convierte en el Estado que ha conseguido para el desarrollo de la libertad y la igualdad lo que no se había logrado en ningún otro Estado.

En el caso español esta evolución de la capacidad integradora presenta unos rasgos similares, con la excepción que supuso la guerra civil y la subsiguiente expulsión de una amplio número de población por la dictadura franquista. Constituyendo precisamente el exilio la expresión más rotunda de la disgregación que produjo el franquismo. En esos momentos de nuestra historia el poder político se identificaba con una sola cultura, con una sola concepción de la religión, con una sola ideología. Mientras tanto, Europa avanzaba en su capacidad integradora.

El contrapunto a la etapa anterior lo marca la Constitución Española de 1978. Pero ahora la integración va referida a aspectos concretos. Y un ejemplo de ello se refiere a las Segundas Cámaras. Se plantea con éstas una problemática, de aspectos tanto jurídico técnicos como políticos, que es la propia de los Estados compuestos. En este tipo de Estados existen dos clases de corrientes: por un lado, las que tienden a la unidad y a la igualdad de todos los individuos, a la preservación y fortalecimiento de lo común; por otro, nos encontramos con las tendencias a hacer presente lo diverso, lo propio, la diferencia.

Esto obliga a que, para poder integrar, en este modelo no baste reconocer los mismos derechos y libertades para todos los ciudadanos, sino que sea necesario repartir el poder con esos sujetos jurídico públicos que componen el Estado (en nuestro caso, las CAAA).

Si no es capaz de conjugar las dos tendencias antedichas, el Estado compuesto se destruye, se desintegra. Y España ha percibido ese riesgo de desmembramiento. Y es que lo que no cabe olvidar es que el Estado es, en realidad, un artificio (el que, hasta el presente, se nos ha revelado como más adecuado para reconocer y proteger los derechos y libertades de los ciudadanos).

Por otra parte, entre los rasgos comunes que presenta todo Estado compuesto (v.gr. órganos de autogobierno, técnicas de cooperación entre el Estado y las CCAA, técnicas de imposición por el Estado central de su voluntad), nos encontramos con «*la Cámara de representación territorial*» (art. 69.1 CE), que, en nuestro caso, encarnaría el Senado.

No obstante, cabe preguntarse si existe realmente hoy día voluntad política por parte de los distintos grupos parlamentarios encargados de reformar el Senado de llevarlo a cabo. Y la respuesta es negativa, tanto por lo que se refiere a los partidos de izquierdas como a los de derechas, por los nacionalistas y por quienes no lo son.

Por tanto, hay que reconducir a sus contornos propios el problema de la integración, que, lejos de ser una mera cuestión de ausencia de mecanismos técnicos, lejos de ser el Senado el culpable de esta falta de articulación, se trata, en esencia, de una cuestión eminentemente política.

No se están planteando en este sentido reivindicaciones racionales, asentadas en los postulados de un Estado democrático y de Derecho, sino, por el contrario, asentadas en un

sustrato profundamente irracional, encarnado en la idea de que existe un hecho nacional que obligaría a separarse del Estado; lo cual es innegociable.

La reflexión última de Portero es la necesidad de no confundir el discurso de los dirigentes políticos con el de los ciudadanos.

Finalmente, se contó con la presencia del Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, y del Excmo. Rector Magnífico de la Universidad de Almería, quien cerró el acto dando por clausurada la tercera edición de estas Jornadas.