

Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: una propuesta (mayo 1986)

Leyenda: El Profesor José Eugenio Soriano expone en este ensayo de mayo de 1986 un análisis sobre las Comunidades Autónomas en el marco de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE), cuyo fin es el de explicar el la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones en el seno de la Comunidad.

Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.1.III. ESP, POL Reg 4m, mayo 1986.

Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

URL: http://www.cvce.eu/obj/comunidades_autonomas_y_comunidades_europeas_una_propuesta_mayo_1986-es-b0f18044-de00-4b2b-bb29-e1497483c141.html

Publication date: 14/02/2014

1016.1.III.ES
20-16-84
4m

Comunidades autónomas y comunidades europeas: una propuesta (*)

por José Eugenio Soriano

I. Introducción

Si en España hiciéramos un recuento de las relaciones entre el Estado y las Regiones en materia de asuntos internacionales, la primera visión sería desoladora, al menos desde la práctica.

En efecto, abusando del concepto autonomía —entendido como separación— se observa que algunas Comunidades Autónomas han planteado serios problemas al Estado, ya que de una manera poco reflexiva, se han lanzado, con un empeño digno de mejor causa, a reivindicar por la vía de los hechos competencias en esta materia (luego tendremos ocasión de plantear si realmente ésta es una materia al estilo de las demás).

En efecto, algunas Comunidades Autónomas, bajo capa de ciertas actividades comerciales, han intentado ejercitar un cierto “ius legationis”; en otras ocasiones los Presidentes y Altos Cargos de las Comunidades, sin lugar a dudas con las mejores intenciones, han complicado el panorama de las relaciones internacionales mediante actitudes varias en sus viajes internacionales; otras Comunidades Autónomas, apoyándose en títulos de dudoso vigor, han pretendido tener una posición privilegiada, recabando para ellas una suerte de observador permanente propio acerca del aparato estatal encargado de las relaciones con las Comunidades Europeas; otras, en fin, prescindiendo completamente del aparato estatal, tienen oficina particular abierta en Bruselas, bien que, hay que añadir, con carácter fundamentalmente informativo.

Si a ello añadimos que a lo largo del proceso negociador de la

(*) Este artículo del Profesor Soriano es conclusión del publicado en el nº 31 del Boletín. Admite, no obstante, una lectura independiente.

adhesión de España a las Comunidades, no todas nuestras Autonomías han participado en las reuniones a las que fueron invitadas por representantes del Estado, hay que concluir forzosamente, desde esta perspectiva, que no comienza con buen pie la andadura europea.

Pero hay que afirmar que tampoco por parte del Estado se han ofrecido puntos de encuentro suficientemente razonables como para que fueran aceptados por nuestras Comunidades Autónomas.

De un lado, determinadas actitudes de algunos representantes estatales no han sido sensibles a las instituciones autonómicas, lo cual es especialmente cierto en algún sector de la burocracia; además no se les ha facilitado siempre toda la información que solicitaban ni se les ha tenido en cuenta en algunos sectores importantes de su economía regional.

No cabe duda, me apresuro a disipar toda crítica en este aspecto, de que el proceso negociador ha estado presidido por la máxima lealtad tanto hacia la economía española en general como hacia las respectivas economías regionales, y sería tremendamente injusto achacar a los negociadores españoles alguna sombra de manipulación que dañase conscientemente a algunas de las economías regionales.

El tema es distinto. Se trata de que no se ha tenido siempre en cuenta a las respectivas Comunidades Autónomas por falta de un **aparato administrativo** destinado, justamente, a este fin.

Por ello, y con ánimo constructivo —el desorden y el abatimiento son enemigos de una actitud positiva que es la que debe contar—, intentaremos fijar nuestra posición en torno a los grandes problemas que plantean las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de cara a nuestra definitiva incorporación a los centros de decisión comunitarios, aprendiendo la lección que pueda derivarse del proceso negociador de la adhesión y a algunos de cuyos defectos nos hemos ya referido.

Para ello habremos de distinguir, igual que hicimos en nuestro trabajo anterior, entre una fase “ascendente” y otra fase “descendente”. Como recordará el paciente lector, entendíamos por fase “ascendente” la que se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones con repercusión

comunitaria, y por fase “descendente” la referida a la ejecución de la legislación comunitaria.

En este trabajo nos centramos justamente en la primera de ambas por cuanto es a nuestro juicio la más problemática y sobre la que la doctrina ha insistido con menos intensidad hasta ahora (Vid. el excelente trabajo de S. Muñoz Machado “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea”, nº 140 Revista Española de Derecho Constitucional).

II. La fase ascendente

1. Planteamiento

Es conveniente empezar por recordar que a partir del ingreso de España en las Comunidades Europeas, convendrá huir de toda rigidez en la utilización de las categorías jurídicas; lejos, pues, de nuestro habitual formalismo y dogmatismo, ya que, para sorpresa de gentes poco avisadas, hay que destacar que el Derecho Europeo, tanto el originario como el derivado, sólo se entiende asomándose a un cúmulo de pactos y convenciones, algo así como la “letra chica” del derecho comunitario, que desde luego está muy lejos de dejarse apresar en esquemas rígidos y encorsetados.

No hay que olvidar que los sectores materiales sobre los cuales ha recaído la mayor parte de la actividad normativa europea son de carácter económico, actividad ésta que ya de por sí es difícilmente encorsetable dentro de parámetros normativos, como lo demuestra dentro de nuestro propio país el débil esquema normativo —pese a su aparente enormidad— que rige sectores como el financiero o el bancario.

Por otro lado, y según tendremos ocasión de insistir, hay que llamar la atención sobre el hecho de que el sistema de fuentes europeo dista mucho de responder a los esquemas clásicos a que estamos acostumbrados.

Quiérese decir que aun cuando el viejo principio de división de poderes diste mucho de ser un modelo directamente aplicable a la realidad constitucional y política de nuestros días, sigue pese a todo

constituyendo un formidable motor que anima a la teoría y un parámetro en que reflejarse la práctica.

Pues bien, a partir del ingreso de España en las Comunidades Europeas hay que comenzar por destacar que justamente el “Ejecutivo” comunitario (Consejo y Comisión) gozan de la potestad “legislativa” (Reglamento y Directiva). Y que el “legislativo” comunitario (Parlamento Europeo) carece hoy por hoy de poderes legislativos, si bien hay una tendencia a incrementar en alguna medida sus poderes de control, especialmente en el ámbito presupuestario.

Esta es en parte la razón por la que las “leyes” de la Comunidad Europea reciben sin embargo la denominación de “Reglamentos”, lo que pone de manifiesto un pudor normativo que no obstante contrasta con la enorme eficacia que tiene este tipo de acto normativo de la Comunidad Europea.

Por tanto, y sin perjuicio de ulteriores precisiones, cuando nos referimos a la participación de las Comunidades Autónomas en los centros de poder normativo europeos, hemos de soslayar el tema de la participación de las mismas en el Parlamento Europeo, lo que nos llevaría por derroteros que no son del caso estudiar ahora.

Y en esta misma línea, cuando nos referimos a la participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder exterior del Estado, —aun con riesgo de dejarnos en el tintero aspectos muy interesantes—, habremos de ceñirnos a los temas de participación de las mismas en las funciones del Poder ejecutivo.

2. La autocoordinación como primer efecto de la integración

Sin entrar ahora en las distintas fórmulas cooperativas que ofrece el derecho comparado federal en torno a los mecanismos de coordinación que están en la base del federalismo cooperativo, sí parece necesario llamar la atención sobre el hecho de que en España no han tenido hasta ahora éxito, toda vez que ha venido primando un concepto de autonomía que ha tenido como objetivo acentuar los rasgos diferenciales de cada Comunidad Autónoma.

Es posible que sea ello debido a la asfixiante atmósfera centralista que se respiraba hasta hace poco, lo que condujo a las nacionalidades

históricas a reivindicar su propia personalidad y cultura, buscando la contraposición y la diferencia como manera de acreditar su propia identidad e incluso su propia existencia.

Por así decir, no se buscaba la franja normativa en la que ejercitar sus propias competencias a partir del reconocimiento de que en todo el núcleo principal de sus poderes jurídicos, cada Comunidad Autónoma se reconocía como parte del Estado Español, o más sencillamente de España. Por el contrario se buscaba acentuar los perfiles propios hasta el extremo de poner en discusión el núcleo central, el concepto mismo del que tenían que formar parte y que era evidentemente el Estado español.

Hay que decir que una situación como la descrita tenía razón de ser en el momento de redactarse la Constitución, aun cuando no fuera más que por la elemental razón de que por su parte el aparato burocrático central se oponía en notable medida a cualquier intento serio de descentralización política.

Hay además otra razón añadida, para valorar en su justa medida los excesos que en su momento cometieron determinadas Comunidades Autónomas; nos referimos a que gracias al decidido empeño de las nacionalidades históricas, se generalizó el proceso descentralizador, acabando con la indefinición que existía en la Constitución sobre este tema.

Ahora que parecía que por fin estaba funcionando con mayor fluidez el sistema jurídico de las Autonomías territoriales, el panorama que se les ofrece con ocasión del ingreso de España en las Comunidades Europeas ha de cambiar. Cambio éste que puede ser extraordinariamente eficaz y positivo ya que si bien todo trastocamiento de un sistema ya conocido implica problemas de adaptación, puede ocurrir —y en parte es el caso— que el ingreso de España en las Comunidades, despeje algunas de las incógnitas del funcionamiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Ya hemos dicho que el ingreso en la Comunidad Europea lo es de todo el Estado español en su conjunto, no sólo del Estado aparato. Y naturalmente, cuando hablamos de Estado en su totalidad es necesario incluir a las propias Comunidades Autónomas, con la consecuente pérdida de competencias en favor de la Comunidad Europea, ya que

ésta, que resulta beneficiaria de una serie de competencias de “atribución” (sólo las precisas para ejercer sus funciones), naturalmente las construye a partir de las que pierden los distintos Estados miembros, lo que en el caso de los Estados descentralizados supone que han de perderlas tanto el aparato del Estado como el de las Comunidades Autónomas.

Esta operación no autoriza a afirmar que el Estado pretenda recuperar, a través de su poder exterior, las competencias que tienen estatutariamente asumidas las Comunidades Autónomas. Antes bien hay que destacar que el ingreso de España en las Comunidades Europeas no implica una reforma de los Estatutos, por lo menos visto desde la perspectiva de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Lo que ocurre es que el Derecho europeo produce un efecto “desplazamiento” de las competencias que el Estado español en su conjunto tiene, con lo cual tanto las competencias del Estado como las competencias de las Comunidades Autónomas van a sufrir cotidianamente el aumento de los poderes de la Comunidad Europea.

Es decir, que tanto las competencias del Estado como las de las Comunidades Autónomas, sufrirán lo que la técnica norteamericana ha calificado de “preemption”, es decir ocupación del campo normativo por parte de una instancia distinta —en nuestro caso la europea— con la consecuencia de que el juez que tenga que aplicar la norma que resuelva un asunto concreto desplazará a la norma interna en favor de la norma comunitaria; y naturalmente esa norma interna puede ser tanto la norma estatal como la autonómica.

Así pues, insistimos otra vez, nada autoriza a pensar que el Estado pretenda eliminar las competencias asumidas por los Estatutos autonómicos. Sencillamente ocurrirá que la normativa comunitaria se impondrá a la interna.

Problema de singular importancia es el que se refiere a la mutua lealtad que ha de presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas de cara a la Comunidad Europea, tema difícil y de muy complicada elaboración que merece que se haga un esfuerzo para enfocarlo.

En efecto, a partir del ingreso, es cierto que el Estado español se integra en una comunidad supranacional, como miembro de pleno derecho, y que el nuevo espíritu comunitario ha de presidir el juego de relaciones entre el Estado y las Comunidades Europeas.

Ahora bien, conviene no ser excesivamente inocentes sobre este punto, puesto que en la Comunidad Europea, y singularmente en el Mercado Común, no cabe pensar que sean únicamente lazos de fraternidad los que van a unir a sus miembros. Por el contrario, y esto tienen que tenerlo muy claro los empresarios españoles, donde se entra es en el reino de la más pura y dura de las competencias, lo cual supone que, sin género de dudas, los viejos aparatos tuitivos del Estado caen por su base, por lo menos en el sentido proteccionista clásico que hasta ahora venía presidiendo muchas de las relaciones que entre sí existían entre el Estado y la empresa privada.

Por ello hay que sustituir ese viejo modelo por otro en el cual al menos, los distintos partenaires españoles tengan entre sí asegurada una mínima lealtad que no acabe dañando a los ciudadanos españoles y a sus empresas.

Siendo así que, según vamos a ver, estos nuevos sujetos van a ser justamente el Estado y las Comunidades Autónomas, los ciudadanos y las empresas españolas estamos en condiciones de exigir que entre ellos haya mutua lealtad y transparencia.

Así, a mi juicio, no cabe que el Estado negocie de manera sesgada en contra de una Comunidad Autónoma que le sea políticamente hostil, o que negocie sin recabar de cualquier Comunidad Autónoma la información suficiente y necesaria para que el Estado pueda negociar a su vez en Europa con criterio y rigor suficiente. Y tampoco cabe que el Estado español tome por su parte una iniciativa que venga a dañar a alguna economía regional concreta, por debilidad política o por simple espíritu de integración. Otra cosa será que a lo largo de las complejas negociaciones que lleve a cabo tenga que estar y pasar en ocasiones por las necesidades que impone una negociación con otros once Estados miembros. También sin olvidar naturalmente que, en ocasiones límite, tendrá derecho a usar su veto, aplicando el Acuerdo de Luxemburgo de 1966.

Insisto en las dificultades de teorizar sobre este tema y que exigiría

unas mayores dosis de reflexión. Pero la conclusión que se impone, a mi juicio, es que no cabe deslealtad recíproca entre el Estado y las Comunidades Autónomas porque de esa falta de entendimiento se pueden producir enormes males para los ciudadanos y las empresas españolas que acabaríamos pagando todos.

Para obtener esa armonía tienen que instaurarse con rapidez dos mecanismos de coordinación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado.

3. El efecto de autocoordinación

La primera consecuencia que ha de producirse es precisamente el de coordinación de las distintas Comunidades Autónomas entre sí.

Hasta ahora, han existido proyectos puntuales y concretos entre dos Comunidades Autónomas para la realización, en forma de convenios, de tareas en común. Pero en todos los casos, se ha tratado de medidas específicas, adornadas de un enorme aparato jurídico y que han sido analizadas con sumo cuidado tanto por las Comunidades Autónomas que se ponían de acuerdo entre sí como por el Estado que, celoso guardián de sus competencias, aceptaba “cum grano salis” la realización de tales proyectos.

Ahora, según entiendo, debe tratarse de otra cosa. El efecto auto-coordinador —o de coordinación horizontal, como también se ha llamado— pretende algo muy distinto.

No se trata de que, en algún punto concreto, dos Comunidades Autónomas pretendan poner en común la realización de algún proyecto, sino de generalizar el fenómeno, poniendo a contribución las distintas Comunidades Autónomas los procedimientos necesarios para la adopción de acuerdos comunes en todos aquellos aspectos de sus intereses y competencias que sean afectados por el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

Analícemos más despacio esta idea, que por demás encuentra sus orígenes en Alemania, si bien hay que apresurarse a decir que en este país no es solamente una técnica obtenida por el espíritu racionalizador sino que es fruto de su propia historia, que en este punto hunde sus raíces en la formación del segundo Reich. (Sobre este tema en general

nos remitimos al excelente libro de A. Jiménez Blanco, "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los Entes Territoriales", IEAL, Madrid 1985).

En mi opinión, hay que comenzar por señalar que la autocoordinación, manifestación del principio de solidaridad, es imprescindible para que las Comunidades Autónomas tengan alguna posibilidad de influir realmente en la política estatal sobre temas comunitarios.

Dicho en términos llanos, si no se da esta coordinación horizontal de las Comunidades Autónomas entre sí, ocurrirá que el tejido autonómico será fácilmente rasgado por el Estado en cuantas ocasiones desee; se ofrecerá así un débil flanco, ya que, negociando una a una con el Estado, y sin la información necesaria sobre los problemas de otras Autonomías, éstas tienen mucho que perder y nada que ganar.

Por tanto, es imprescindible crear una conferencia permanente de Comunidades Autónomas que les permita ofrecer un frente común, lo cual tiene la ventaja añadida de establecer un interlocutor único con quien dialogar sobre los grandes problemas de Estado, acentuando, al mismo tiempo, el concepto de autonomía como participación.

Las Comunidades Autónomas son también Estado, y su propia y espontánea coordinación será la mejor manera de asegurar que efectivamente participan de esa naturaleza, y es evidente que por su parte el aparato estatal no estará en condiciones de esquivar a una conferencia permanente, cuya fuerza superará con creces a la de las diecisiete Comunidades Autónomas por separado.

Por otro lado, se resaltarán de esta manera un valor fundamental para el ciudadano y singularmente para las empresas. Me refiero al valor "seguridad jurídica". Ocurre en efecto que las decisiones unitarias de una Conferencia permanente de Comunidades Autónomas sirven para clarificar enormemente las reglas del juego político entre el Estado y aquéllas.

De un lado, se evitan políticas sectorializadas, esto es dirigidas frente a una Comunidad Autónoma en concreto; con lo que se elimina el actual problema del zigzag permanente en que se encuentran actualmente las relaciones entre cada Comunidad Autónoma y el Estado. Y, de otro lado, ello ayudará a la homogeneización de las

competencias de las distintas Comunidades Autónomas, evitando el inmenso peligro de que, en pocos años, existan diferencias muy acusadas entre unas Comunidades y otras; como por desgracia puede ocurrir si continúa la actual descoordinación y falta de solidaridad.

Suele suceder que cuando se produce la diferencia entre unas Regiones y otras, el Estado recabe para sí un papel de árbitro, acentuando los factores centralizados y tuitivos del Estado sobre las Regiones. Y esto, que en sí sería bueno en un Estado centralizado, es letal en un Estado compuesto, por cuanto introduce un factor centralizador en un modelo descentralizado, con lo cual chirrían los mecanismos de ambos sistemas.

Es decir, gustará o no un sistema descentralizado políticamente; pero, si se adopta, carece de sentido mantener resortes centralistas que vayan a contrapié del sistema elegido, por cuanto sería un factor de desorden que no conviene a la economía del país ni a su Administración.

No es razonable ni económico escoger un sistema y luego boicotarlo. Resulta muy caro y poco eficiente. Una vez que se ha adoptado un sistema de relaciones entre el Poder Central y las Autonomías Regionales, hay que mantenerlo no colocándole trabas.

Por ello hay que insistir en que la creación de una Conferencia permanente de las distintas Comunidades Autónomas, implica para la empresa española un factor de orden nada desdeñable, siendo por ello un elemento de seguridad.

Y además, sería justamente ésta la manera de influir con posibilidades de éxito sobre la política estatal, ya que a los distintos representantes autonómicos en dicha conferencia permanente se les puede hacer llegar, desde cada mercado local, la problemática concreta en la que las distintas Empresas están interesadas.

En cuanto a las Empresas de ámbito nacional, hay que añadir que tampoco resultarían afectadas negativamente por la creación de un órgano de esta clase.

De un lado, el propio factor "seguridad" implica ya de por sí una ventaja considerable. Por otra parte, si se trata de temas genuinamente

nacionales (unidad de mercado, por ejemplo) una Conferencia Permanente del estilo de la que hablamos no tendría auténticas competencias, por ser, aquí sí, un tema estrictamente estatal.

Llegados a este punto, no nos parece superfluo que propugnemos a grandes rasgos cuál debe ser el perfil jurídico de un órgano semejante.

A mi juicio, y conociendo como funcionan nuestras Comunidades Autónomas, **al menos en una primera fase**, tiene que admitirse que todas y cada una de las distintas Comunidades Autónomas tengan igual representación y voto, ya que si se pretende atender a la realidad económica y política, y por tanto se intenta dar voto cualificado a las mayores Comunidades Autónomas, se creará automáticamente una enorme resistencia por las menores y por las más artificiales, lo que acarrearía el inmediato fracaso del órgano constituido.

Otra cosa será que en la dinámica que experimentará un organismo como el propuesto la natural diferencia que existe entre las distintas Comunidades Autónomas acabe haciendo su aparición y se formule un reglamento interno que reconozca el hecho diferencial de unas Comunidades respecto de otras. Pero, hay que insistir, ello será consecuencia del movimiento natural y espontáneo de dicha Conferencia, lejos de cualquier imposición por parte de ninguna Comunidad Autónoma cualificada.

Es razonable que la Presidencia sea por turnos rotatorios, como ocurre en Alemania, a fin de evitar suspicacias de unas Comunidades frente a otras, y que tenga una Secretaría permanente de carácter técnico cuya sede puede variarse, si bien a la larga una estabilidad en este punto tiene también que imponerse.

En cuanto al mecanismo de formación de la voluntad de tal órgano colegiado ha de venir presidido por el consenso. Es necesario apurar al máximo la responsabilidad y el sentido político, ya que introducir rigideces, como serían el voto y el veto, significa llanamente dejar sin operatividad alguna a un órgano como el propuesto. Puede, sin embargo, matizarse eventualmente este proceso de formación de voluntad respecto a temas capitales para una o algunas Comunidades Autónomas, admitiendo en casos concretos y excepcionales que sea el mecanismo del voto —o el derecho de veto— la fórmula adecuada para llegar a una conclusión unitaria.

Parece importante, para concluir este punto, que además estén presentes todas las Comunidades Autónomas en todos los temas. Es cierto que hay asuntos que por su peculiar naturaleza no afectan a algunas Comunidades Autónomas —por ejemplo, la pesca marítima, puesto que hay Comunidades que no se asoman al mar— sin embargo han de estar presentes y tomar parte en la formación de la voluntad de este órgano ya que los temas que se discuten en las Comunidades Europeas, lejos de estar aislados en compartimentos estancos, forman parte de políticas globales en los cuales la compensación entre las distintas materias es moneda corriente; por lo que si una materia puede ser sacrificada a otras, resulta de todo punto evidente que los distintos temas están interconectados, por lo que hay que admitir que todos los asuntos interesan a todas las Comunidades Autónomas. Quizás sea éste uno de los ejemplos donde quepa admitir justamente la ponderación de voto, o el derecho de veto si hay un tema que afecta sólo a una Comunidad Autónoma.

Vistos los perfiles más generales de un órgano como el propuesto, es obvio que dentro de las funciones que le corresponde cumplir se plantea automáticamente el problema, de notable envergadura, de si supondría menoscabar competencias al Senado.

Por de pronto hay que decir que en un país como Alemania, donde el Senado es genuinamente una Cámara de representación territorial, sí que existe un órgano como el sugerido, lo que demuestra que de hecho pueden funcionar ambos órganos sin discordancias.

Ahora bien, nuestro Senado no es, lamentablemente, una auténtica Cámara de representación territorial; y mientras continúe el actual sistema electoral —obligado por la propia Constitución— es, desde la perspectiva territorial, una Cámara muerta. (Vid. Antonio Jiménez Blanco op.cit.).

Cierto que cumple otras funciones de no poca importancia y en muchas leyes hemos tenido ocasión de comprobar cómo la actuación del Senado no ha sido desdeñable, antes bien ha resultado decisiva.

Pero desde la perspectiva de la organización territorial, ha fracasado irremisiblemente en su intento de configurarse como una Cámara de las Autonomías, pese a la buena voluntad de quienes forman parte de ella y de sus órganos rectores.

Es por eso que, en efecto, de prosperar la creación de un órgano como el diseñado, sí se plantearían problemas de competencias al Senado, pero ésta sería la factura irremediable que habrá que pagar por no tener una verdadera Cámara territorial.

Aun más, de no producirse una reforma de la Constitución (y hoy por hoy no es posible hacerla por razones políticas y electorales) sensiblemente irá perdiendo contenido hasta convertirse en puro eco del Congreso, donde se renegocien temas que conscientemente han querido apartarse de una primera discusión política.

Resumiendo, pues, nos parece que es imprescindible crear este órgano, y que si el Senado no es capaz de adaptarse a las exigencias de la vida constitucional y política, ello no puede convertirse en obstáculo ni freno para lograr el deseado efecto de autocoordinación.

4. La coordinación con el Estado

El segundo efecto que se producirá es, finalmente, el de la coordinación de las distintas Comunidades Autónomas con el Estado.

Hay que señalar por lo pronto que esta coordinación de nuestras Autonomías territoriales con el aparato estatal no es ni puede ser independiente de la anterior. Todo lo contrario: se trata precisamente de conseguir que los logros de la coordinación horizontal de las Comunidades Autónomas entre sí sean fructíferos. En realidad, la autocoordinación previa debe tener como finalidad ofrecer posturas unitarias ante el Estado, con el fin de que cuando éste pretenda a su vez coordinarse con las Comunidades Autónomas, encuentre posturas perfiladas y homogéneas.

¿En qué debe consistir esa coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas en los temas que afecten al derecho europeo?

Por de pronto, si se creara una comisión permanente Estado-Comunidades Autónomas para este conjunto de temas, fácilmente se comprenderá que pueda ser a su vez un órgano útil, incluso para otros temas no estrictamente comunitarios. Y en todo caso, no puede servir tan sólo para la coordinación en la fase ascendente, sino que también puede resultar enormemente útil para los problemas derivados de la ejecución de las normas europeas (o fase descendente).

Hay que comenzar por advertir que, a diferencia de los supuestos de autoconcordación, aquí la política de acuerdos tiene que pasar por reconocer una serie de realidades ineludibles.

A) De un lado, la posición del Estado no es la misma que la de las Comunidades Autónomas, por órdenes de razones que muy sintéticamente expuestas serían:

- El Estado es el sujeto principalmente responsable frente al exterior.
- El interés del Estado global no es la suma de los distintos intereses autonómicos. Podría añadirse que además es el único dueño de la materia “relaciones internacionales”, si bien como ha demostrado Remiro Brotons, este concepto hoy ha de estar sometido a revisión y es muy discutible que pueda afirmarse sin más que exista una materia que pueda aislarse como un compartimento estanco y llamarla “relaciones internacionales” (nos remitimos a nuestro anterior trabajo, publicado en el número 31 del Boletín).

En resolución, aquí hay que afirmar que la posición del Estado ni es ni puede ser semejante a la de las diecisiete Comunidades Autónomas; aun más, ni siquiera es un mero “primus inter pares”; antes bien estará en una situación claramente privilegiada, como interlocutor permanente y constante en la Comunidad Económica Europea, de la cual, además, es miembro activo.

B) En segundo lugar, es necesario señalar que el Estado no puede quedar vinculado por mandato imperativo, puesto que las instrucciones que puede recibir de las Comunidades Autónomas coordinadas no pueden constreñir su campo de acción ante las Comunidades Europeas.

Veamos este argumento. En efecto, ocurre que la negociación en el seno de las Comunidades Europeas ha de ser flexible y los distintos Estados miembros no pueden ir con ideas absolutamente determinadas y rígidas. Esto supondría literalmente impedir el funcionamiento del Consejo y de la Comisión, puesto que si no coincidiera exactamente la postura de los demás once miembros con la que lleva como propia el Estado español, éste tendría que usar sistemáticamente el derecho de veto lo cual sería condenar al fracaso más rotundo todo intento de negociación. Sencillamente no funcionaría el Consejo o la Comisión.

Es por ello evidente que la postura que el Estado español adopte en el seno de las Comunidades Europeas ha de venir presidida por una enorme dosis de libertad y de flexibilidad, sin que la previa decisión de las Comunidades Autónomas pueda vincularle de forma definitiva, de lo que no se desprende en absoluto que se reduzca a cenizas la coordinación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado, antes bien ésta se proyecta en dos grandes direcciones: el derecho a la información y la necesidad de motivación.

Efectivamente, de una parte el Estado queda obligado a informar permanentemente a las Comunidades Autónomas, de suerte que éstas puedan conocer en todo momento el estado de las negociaciones, incluso, como ocurre en Alemania, destacando un observador permanente de su conferencia cerca de las Comunidades Europeas, que acompañe al Ministro que forma parte del Consejo.

Y en segundo lugar, el Estado estará obligado a motivar y explicar detalladamente su postura en el seno de las Comunidades Europeas en el caso en que se aparte de las instrucciones que haya recibido de la Conferencia permanente de las Comunidades Autónomas. Y si no lo hace o se demuestra una deficiencia, será necesario extraer todas las consecuencias que de la “Bundestreue” tengan lugar.

A propósito de la misma, hay que confesar que tal como está hoy la cuestión en nuestro país, es difícil teorizar sobre la posibilidad de un recurso de inconstitucionalidad o de un conflicto de competencias si el Estado, en el ejercicio de sus competencias supranacionales, incumple estos deberes de lealtad constitucional. No obstante, y sin que ahora nos atrevamos a aventurar ninguna solución, entendemos que dicho concepto —lealtad constitucional— puede operar como un límite efectivo.

Cierto que puede afirmarse que aparece en el horizonte jurídico otro tipo de lealtad, la lealtad comunitaria. Y que es necesario compatibilizar ambas a partir de una cierta subordinación de la primera a la segunda, pero de ello no se sigue que la lealtad comunitaria —el factor integración en suma— deje totalmente arrumbada a la propia lealtad constitucional. Baste recordar cómo en Italia y en Alemania, los Tribunales Constitucionales respectivos defendieron con éxito el standard de sus derechos fundamentales frente al standard del Tribunal de Luxemburgo y que éste último hubo de ceder, elevando el nivel propio

de protección de los derechos fundamentales al nivel exigido por las Constituciones de Italia y Alemania. Es decir, que la lealtad comunitaria puede y debe dosificarse para evitar que las decisiones fundamentales de una Constitución lleguen a quebrarse. Y que si, llegado el caso, efectivamente tiene que llegar a ceder en cierta medida parte de esas decisiones fundamentales de la Constitución sea de la manera menos lesiva para sus opciones constitucionales básicas.

Por todo ello, y sin negar que la lealtad comunitaria sea el norte al que han de mirar todos los esfuerzos de los distintos Estados miembros, entendemos que cabe un cierto juego de la lealtad constitucional en su caso para modular aquélla.

El tema es difícil, y más que anticipar soluciones me atrevo simplemente a llamar la atención sobre el problema, con ánimo de suscitar un debate para que las nuevas potestades que se atribuyen al Gobierno no se constituyan en punta de lanza con la que rasgar sin más el tejido autonómico. Y no hemos hecho el ingente esfuerzo de construir un Estado de las Autonomías tan complicado y complejo para desequilibrarlo sin más, en aras de la integración en las Comunidades Europeas, a través de soluciones simplistas.

Conste, insisto, que esto no supone poner en discusión los conceptos clave aquilatados por el Tribunal de Luxemburgo, singularmente la eficacia directa y la prevalencia del Derecho Comunitario.

De lo que se trata es de que el nuevo poder exterior del Estado no se convierta en ariete contra nuestras Autonomías. Y de que el factor integración, sea, en efecto, un factor de integración del Estado en su conjunto y no una simple potestad estatal sin control interno.

En suma, el tema es complejo pero, aun a riesgo de suscitar un debate cuyo punto final coincida con el de partida, no me parece un "iter inutilis" sino una aportación que servirá para ajustar mejor las piezas de nuestros mecanismos jurídicos.

En resumen, la búsqueda de un equilibrio entre el Estado y las Comunidades Autónomas a partir de la integración, ha de suponer recomponer nuestro complicado rompecabezas autonómico, sin que el dibujo que ya teníamos se convierta, por recordar a Valle Inclán, en mero esperpento del mismo al mirarse en el nuevo espejo que es el Derecho Europeo.