

CAPÍTULO I

Relaciones con el Estado

Artículo 218

En los supuestos previstos en el presente Título, la Comunidad Autónoma de Andalucía participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea.

DOCUMENTACIÓN

A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [s/c])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [s/c]).

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [s/c]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [s/c]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [s/c]).

II. CORTES GENERALES

1. Congreso de los Diputados

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [s/c]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 240]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 293]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 344]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 139]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

[s/c].

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Cataluña (arts. 174.3 y 184); Aragón (arts. 89, 93 y 94); Extremadura (arts. 61 y 63); Castilla y León (arts. 58, 62 y 63).

D. DESARROLLO NORMATIVO

[s/c].

E. JURISPRUDENCIA

STC 247/2007, FJ 12.º
STC 31/2010, FF.JJ. 99.º, 111.º y 118.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: «¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las comunidades autónomas con el Estado, las demás comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de autonomía)», en RUIZ-RICO, G. (Coord.): *La reforma de los*

Estatutos de autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España, Universidad de Jaén/Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 713-736.

—: «La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous Estatuts d'autonomia», en *Activitat Parlamentària, Especial relacions intergovernamentals*, núm.15 (2008), págs. 37-47.

CORRETTJA I TORRENS, Mercé: «La participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals a l'Estatut de 2006: les infraestructures del transport», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 5 (2007), págs. 325-344.

GARCÍA MORALES, María Jesús: «Los nuevos Estatutos de autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009), [Número monográfico dedicado a «Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de autonomía», coordinado por GARCÍA MORALES, María Jesús], págs. 357-426.

MONTILLA MARTOS, José Antonio: «Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 1 (2005), págs. 131-150.

ROIG MOLÉS, Eduard: «La reforma del Estado de las autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 3 (2006), págs. 149-185.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. EL RECONOCIMIENTO DE UNA FACULTAD GENÉRICA DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN EL ESTADO Y EN LA UNIÓN EUROPEA. C. UNA PARTICIPACIÓN CONDICIONADA: LA DELIMITACIÓN DE SUPUESTOS Y LA REMISIÓN A LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y A LA NORMATIVA EUROPEA.

A. INTRODUCCIÓN

El Título IX, relativo a las «Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma», se abre con el art. 218 del nuevo Estatuto andaluz. Se trata también del precepto de cabecera del Capítulo I de dicho Título, relativo a las «Relaciones con el Estado», donde se reconoce la participación orgánica y funcional de la Comunidad Autónoma de Andalucía tanto en el Estado central, como en la Unión Europea. El art. 218 EAAnd es un precepto singular dentro del Estatuto andaluz y también en el contexto de los nuevos Estatutos de autonomía. Por lo pronto, hay un detalle anecdótico: es el único artículo del nuevo texto estatutario que carece de rúbrica. No aparecía en la Propuesta de reforma que el Parlamento andaluz elevó a las Cortes Generales, de modo que su introducción se produjo durante la tramitación del Estatuto en el Congreso de los Diputados, pero sin

rúbrica alguna, y así permaneció hasta su aprobación final. En el contexto de los nuevos Estatutos, el art. 218 EAAnd reconoce la participación autonómica, pero lo hace no sólo respecto a las decisiones e instituciones del Estado, sino también respecto a la Unión Europea, en un mismo precepto, a diferencia de la mayor parte de los nuevos Estatutos, que si bien reconocen esa doble dimensión de la participación (en el Estado y en la Unión Europea), lo hacen en preceptos diferentes.

B. EL RECONOCIMIENTO DE UNA FACULTAD GENÉRICA DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN EL ESTADO Y EN LA UNIÓN EUROPEA

- 2 Una de las novedades más destacadas de algunos de los nuevos Estatutos ha sido la incorporación, en el Título sobre relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma, de previsiones relativas a la participación de la Comunidad en decisiones e instituciones del Estado y de la Unión Europea. Con dicha previsión, los nuevos Estatutos intentan suplir un déficit del texto constitucional, que no contiene previsiones suficientes ni claras a este respecto (ALBERTÍ ROVIRA, E., 2006, pág. 718). Sin duda, una reforma de la Constitución hubiera sido la opción óptima para abordar todos estos extremos. Sin embargo, en ausencia y ante la imposibilidad –por el momento– de la misma, son los nuevos Estatutos los que han intentado colmar esos déficits. El propio Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente en la sentencia sobre el Estatuto valenciano la incorporación en los Estatutos de aspectos relativos a las relaciones de los poderes autonómicos con los poderes estatales (STC 247/2007, FJ 12.º).
- 3 Sin embargo, el anclaje estatutario de las facultades de participación autonómica ha sido una previsión polémica. Apareció (y se impugnó) en el Estatuto catalán de 2006, y se ha seguido, si bien con diferentes intensidades, en los Estatutos de Andalucía, Aragón y Castilla y León. El Tribunal Constitucional, en un fallo interpretativo, ha salvado su constitucionalidad limitando el alcance de esa participación, en los términos que más adelante se examinarán (STC 31/2010, FJ 111.º).
- 4 El art. 218 del nuevo Estatuto andaluz contiene una previsión genérica donde se reconoce una participación de la Comunidad Autónoma *procedimental y orgánica* (en «decisiones o instituciones»), tanto *en la dimensión interna* como en la *européa* («del Estado y de la Unión Europea»), que luego se concreta en disposiciones ulteriores del texto estatutario. El Estatuto andaluz –en la misma línea que otros nuevos Estatutos– reconoce, así, distintas vertientes de la participación: una participación en competencias estatales, una participación institucional u orgánica, y una participación en asuntos europeos. Todas esas dimensiones de la participación pretenden dar entrada a la Comunidad Autónoma para asegurar su presencia en los procedimientos de toma de decisiones que afectan a sus intereses, así como otorgar una visibilidad a las comunidades autónomas, en procedimientos e instituciones, acorde con una estructura políticamente descentralizada.
- 5 La participación en competencias autonómicas es una categoría novedosa, en principio, diferente de la colaboración. La participación se reservaría para aquellos supuestos en los que la titularidad de la competencia corresponde al Estado y las comunidades deben poder ser oídas en el proceso de adopción de su decisión, esto es,

como una garantía de audiencia del procedimiento, pues la decisión final corresponde al titular de la competencia (MONTILLA MARTOS, J. A., 2005, pág. 46; ROIG MOLÉS, E., 2006, pág. 167; CORRETTA TORRENS, M., 2007, págs. 325-326). El Estatuto andaluz se refiere en el Título II, relativo a las competencias, en casi cuarenta supuestos, a la participación autonómica en competencias estatales (por ejemplo, en energía y minas, aguas, investigación, sanidad, programación de obras públicas, medio ambiente, planificación económica, servicios sociales, inmigración, infraestructuras de titularidad estatal, protección civil, cultura o estadísticas de alcance supraautonómico). En ocasiones, se trata de una previsión genérica de participación, sin determinación del instrumento concreto, mientras que, en otras, dicho instrumento es un informe, la intervención de la Comisión Bilateral, o una remisión a los instrumentos de colaboración previstos en el título sobre relaciones institucionales, de modo que dichos instrumentos son ambivalentes, pues sirven tanto para articular relaciones de colaboración, como la participación. El Estatuto andaluz sigue así, en parte, la estela del Estatuto catalán, que contiene previsiones de participación en competencias estatales mucho más numerosas (más de cien supuestos participativos) que los Estatutos de Aragón y Castilla y León, los cuales prevén facultades de participación competencial mucho más restringidas en número e intensidad.

Al igual que la participación en competencias, las previsiones de participación institucional son muy heterogéneas. El nuevo Estatuto de Andalucía afirma con carácter general, al igual que el catalán, una facultad de participación de la Comunidad en «instituciones del Estado» que se especifica en dos preceptos relativos a la participación de la Comunidad en los procesos de decisión de órganos constitucionales (art. 224 EAAnd) y en los procesos de designación de los miembros de organismos económicos y sociales (art. 87 EAAnd). De nuevo, no todos los Estatutos han abordado este tipo de participación. Ni el Estatuto de la Comunidad Valenciana, ni el de las Islas Baleares han contemplado disposiciones novedosas sobre este punto. El Estatuto catalán contiene las previsiones más amplias e intensas con relación a este tipo de participación: afirmación de una facultad general de participación de la Comunidad en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afectan a sus competencias (art. 174.3 EAC), así como el establecimiento del ámbito de dicha participación (el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y otros organismos económicos y sociales, arts. 180 y 182 EAC), mientras que los Estatutos de Aragón y Castilla y León contienen previsiones más genéricas de participación «en los organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en las leyes del Estado» (art. 89 EAAR), y en la «designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado con el alcance y los términos establecidos por la legislación estatal» (art. 58.2 EACL).

Tal como se señalaba, una de las peculiaridades del art. 218 EAAnd radica en que no sólo reconoce una facultad general de participación de la Comunidad Autónoma en decisiones e instituciones del Estado, sino también «de la Unión Europea». Resulta curioso constatar que no todos los nuevos Estatutos han previsto facultades de participación de la comunidad, ni menos aún se han regulado en el título relativo a las relaciones institucionales de la comunidad. Sin embargo, todos los nuevos textos estatutarios sí han contemplado –con mayor o menor intensidad– el principio

participativo de las comunidades autónomas en asuntos europeos, lo que denota el interés de las comunidades autónomas por la dimensión europea. El Estatuto andaluz de 2007 no sólo prevé esa facultad general de participación de la Comunidad en el Estado y en la Unión en el art. 218 que abre el capítulo de las relaciones con el Estado, sino también, específicamente, en el Capítulo III, relativo a las «Relaciones con las instituciones de la Unión Europea» (arts. 231 y 232 EAAnd). Si bien la participación tanto interna (en la formación de la voluntad estatal) como externa (de representación institucional) de la Comunidad Autónoma en asuntos europeos se trata específicamente en el comentario a dichos preceptos, valga señalar aquí que esa duplicidad de reconocimientos de la participación autonómica en asuntos europeos en distintas sedes de un mismo título (en los arts. 218 y 232 EAAnd) se explica quizá en el origen del art. 218 EAAnd, un precepto que, como se vio, se introdujo durante la tramitación de la propuesta de Estatuto en el Congreso de los Diputados, y que fue fruto de una enmienda de adición del Grupo Socialista, que se aprobó y se mantuvo sin modificaciones junto a la participación de la Comunidad Autónoma en asuntos europeos que aparecía en la Propuesta de reforma de Estatuto elevada al Parlamento central¹.

C. UNA PARTICIPACIÓN CONDICIONADA: LA DELIMITACIÓN DE SUPUESTOS Y LA REMISIÓN A LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y A LA NORMATIVA EUROPEA

- 8 El art. 218 EAAnd no sólo reconoce una facultad general de participación funcional y orgánica de la Comunidad en el Estado y en la Unión Europea, sino que también se refiere a los supuestos, así como al alcance de dicha participación. El precepto dispone que esa participación se producirá «En los supuestos previstos en el presente Título [...]». El tenor literal del art. 218 EAAnd parece acotar –erróneamente– los supuestos de participación a los previstos en el Título IX, que se circunscribirían a la participación en la designación de órganos constitucionales, así como a la participación en asuntos europeos. Ello resulta ilógico, porque con ello se excluirían buena parte de los casos de participación que el propio texto estatutario ha previsto y que se ubican en el Título II relativo a las competencias, tanto por lo que respecta a las modalidades de participación competencial, como a la participación en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y sociales (art. 87 EAAnd). Cuáles hayan de ser «las decisiones» y «las instituciones» del Estado y de la Unión en los que pueda verificarse la participación referida en el precepto son extremos que sólo pueden precisarse a la luz de otros preceptos legales y estatutarios, y no sólo del Título IX.
- 9 Además, el alcance con el que se reconoce la participación autonómica en decisiones e instituciones estatales y europeas constituye el punto clave para la articulación y efectividad de la misma. El art. 218 EAAnd remite dicha participación a lo que dispongan «la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea». El Estatuto catalán había sido impugnado porque en él se condicionaba la participación orgánica y funcional de la Comunidad a lo que establecieran el propio Estatuto y las leyes (art. 174.3 EAC), sin especificar leyes estatales. El nuevo Estatuto

¹ Enmienda núm. 298, Firmante: Grupo Parlamentario Socialista del Congreso (*BOCG, Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Serie B, núm. 246-B, 13 de septiembre de 2006).

andaluz es meridianamente claro a este respecto, y disipa cualquier duda al remitirse para la concreción de esa participación a leyes del Estado.

Asimismo, se ha discutido si dicha remisión constituye un mandato al legislador, una autovinculación de actuación futura a través de sus propias leyes, o bien una norma programática sin valor vinculante y obligatorio (ALBERTÍ ROVIRA, E., 2008, págs. 41-42). Este precepto estatutario es una norma jurídica, pero el alcance con el que el Tribunal Constitucional ha delimitado, en la sentencia sobre el Estatuto catalán, cómo debe entenderse la remisión de la determinación concreta de esa participación a lo que dispongan las leyes ha matizado, y en parte ha diluido, las previsiones de participación autonómica. Para el alto Tribunal, dicha participación debe ser regulada por la legislación estatal y no puede referirse a órganos decisorios del Estado, de modo que sólo será viable para órganos consultivos o de asesoramiento (STC 31/2010, FJ 111.º).

En esos términos, la articulación de las diversas previsiones participativas puede impulsar de forma muy destacada cambios en la legislación estatal. El legislador central puede optar por generalizar dichas previsiones con la apertura del canal multilateral, o bien regularlas sólo para las comunidades que las han previsto en sus Estatutos, a través de instrumentos bilaterales (ROIG MOLÉS, E., 2006, págs. 170-172). Las dos opciones presentan ventajas e inconvenientes. La alternativa más realista y funcional puede ser la generalización de las facultades de participación. Sin embargo, ello exigiría llevar a cabo reformas sectoriales de múltiples leyes, identificar dichos supuestos, y con ello, un esfuerzo técnico ingente y dilatado en el tiempo. En el caso de la participación en instituciones y órganos del Estado, la opción estatal ha sido generalizar las previsiones estatutarias a todas las comunidades autónomas, con una reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del Reglamento del Senado, a fin de articular la participación de las comunidades en la designación de magistrados del alto Tribunal².

Las previsiones sobre participación competencial e institucional ahora con rango estatutario pueden tener una capacidad transformadora del ordenamiento estatal muy importante. Sin embargo, de momento no han tenido incidencia en el ordenamiento del Estado. Por el momento, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es el único caso en el que las previsiones estatutarias han generado una reforma de normas estatales. No hay otras concreciones de la participación institucional, ni ninguna reforma de leyes estatales para dar cauce a la participación autonómica en competencias del Estado. En tanto no exista dicha actividad legislativa, podría recurrirse a su articulación mediante instrumentos cooperativos (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, págs. 402-403). La participación autonómica en competencias estatales abre a la cooperación con el Estado el ejercicio de las mismas. Los instrumentos multilaterales (conferencias sectoriales) o bilaterales (comisiones bilaterales) pueden servir para articular esa participación, mientras la legislación no fije el procedimiento concreto. Por su parte, la participación en instituciones, hasta que no se determine el canal por la ley estatal, puede también concretarse a través

² El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre dichas reformas en las SSTC 49/2008 y en la 101/2008 (FF.JJ. 9.º y 10.º) en un sentido que matiza mucho las previsiones de participación autonómica en el nombramiento de Magistrados que corresponde elegir al Senado.

de instrumentos de colaboración horizontal para la designación del representante autonómico. La participación institucional abre así, implícitamente, vías a la colaboración entre comunidades para la designación de miembros en instituciones y órganos del Estado nada exploradas en nuestro sistema.