

Otra vez sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación y ejecución del derecho comunitario: últimos avances

Antonio Calonge Velázquez

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN

En esta Revista, hace apenas dos años, dábamos cuenta -parafraseando un trabajo anterior del profesor Soriano García¹- de los "pasos en la dirección correcta" que, en nuestra opinión, estaba dando el Estado para colmar y, sobre todo, dar cauce jurídico a la legítima aspiración de las Comunidades Autónomas de participar en la formación y ejecución del Derecho comunitario o, de manera más amplia, en el proceso de construcción europea².

A este respecto, y refiriéndonos a lo que se ha dado en denominar las fases "ascendente" y "descendente", esto es, de participación de las entidades subestatales en la formación y ejecución del Ordenamiento jurídico comunitario, estudiábamos los últimos acuerdos que había adoptado la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (en adelante, la Conferencia)³, el más importante de los cuales, en ese momento, era el llamado Acuerdo de Institucionalización por cuanto lo que pretendía era dar carta oficial de naturaleza a este órgano para lograr, además, un objetivo fundamental: "acometer con arreglo al principio de cooperación, la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias"⁴.

Hoy, debemos volver sobre el tema porque, sobre todo, desde las últimas elecciones generales de 1996 y los acuerdos de gobernabilidad Partido Popular (PP)-Convergencia i Unió (CiU) que se sucedieron⁵ se ha avanzado en esta materia, de manera fundamental, en dos direcciones: por un lado, se ha producido una elevación del rango jurídico de la Conferencia a través de la promulgación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, reguladora de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, lo que confirma el camino de la cooperación emprendido entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asuntos europeos en 1988 y, además, dota a este órgano de una estabilidad jurídica de la que carecía y, por otro, se ha iniciado la participación directa

de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, lo que supone -no dudamos en calificarlo así- un importantísimo paso adelante, pues por primera vez miembros de los Entes autonómicos estarán presentes, junto con el representante estatal, en las instancias comunitarias representando al Estado en su conjunto.

Así las cosas, parece conveniente que demos cuenta en el presente trabajo de estos dos puntos trascendentales en el proceso de evolución de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación del Derecho comunitario, así como de alguna reforma más que se ha producido en este tiempo que media desde la constitución del último Gobierno hasta hoy.

2. ELEVACIÓN DEL RANGO JURÍDICO DE LA CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS: LA LEY 2/1997, DE 13 DE MARZO Y EL REGLAMENTO INTERNO DE LA CONFERENCIA

2.1. La Ley 2/1997, de 13 de marzo, de regulación de la Conferencia

Como hemos indicado, el camino de la cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de asuntos europeos que se emprendiera en 1988 se ha visto respaldado, recientemente, de manera definitiva con la aprobación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, reguladora de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Esta Ley es, advirtámoslo desde el primer momento, resultado de los acuerdos de gobernabilidad PP-CiU, en los que se prevén, como hemos señalado, diversas medidas a adoptar en esta materia entre las que destaca, en lo que aquí interesa, la de elevar el rango jurídico de la Conferencia. La Ley promulgada, pues, no hace sino dar cumplimiento a dicho compromiso y, en consecuencia, otorga el máximo rango jurídico a la Conferencia al regularla en una norma parlamentariamente elaborada, esto es, en una Ley formal.

La Ley 2/1997 es una ley muy breve, pues consta tan

sólo, además de la exposición de motivos, de cuatro artículos y dos disposiciones adicionales, que se limitan, poco más, que a transcribir los principales puntos de los acuerdos adoptados con anterioridad por la Conferencia respecto a su organización, competencias y funcionamiento.

En este sentido, la exposición de motivos no hace sino recordar los pasos dados en esta materia desde que por acuerdo entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas se decidió institucionalizar la Conferencia y señalar que la experiencia adquirida y la propia práctica de la Conferencia determinan la conveniencia de llevar a cabo una regulación normativa de la misma, que reforzará la articulación de este mecanismo de cooperación, garantizará un procedimiento efectivo para la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y ejecución del Derecho comunitario, así como en el desarrollo del proceso de construcción europea. Por tanto, no se trata de una simple reunión dirigida a favorecer el intercambio de puntos de vista, objetivo determinado por el artículo 5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino que va más allá: prevé que la Conferencia se articule como un instrumento de participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias exclusivas estatales, como son las relaciones internacionales.

El artículo 1º, en primer término, define a la Conferencia como "órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos". Asimismo, la identifica como el instrumento idóneo para garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario. Y, por último, indica que la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos será el órgano de apoyo a la Conferencia.

Pues bien, si observamos, esto es lo que ya se decía en el Acuerdo de Institucionalización de 29 de octubre de 1992⁶ cuando en su punto primero se señalaba que las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas decidían institucionalizar la Conferencia con la finalidad de articular y resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y en su punto segundo número 2 cuando, como órgano de apoyo a la Conferencia, creaba la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, a la que corresponde la preparación de sus trabajos⁷.

El artículo 2º de la Ley regula la composición de la Conferencia que, asimismo, no difiere de la establecida en el citado Acuerdo de Institucionalización y, luego, reformada en algún pequeño punto en su Reglamento Interno⁸. En efecto, la Conferencia estará constituida -dice el

precepto en cuestión- por el Ministro de Administraciones Públicas, que la presidirá, y por el Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito de materias de la misma, sea designado por cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con sus normas de organización interna. En la representación de la Administración del Estado se integrarán tanto el Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea como el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales.

Por su parte, el artículo 3º de la Ley recoge las funciones que desempeña la Conferencia o, lo que también podemos denominar, su ámbito temático, que vino fijado, primero, por su acuerdo de creación de 1988 y, después, por el acuerdo de 14 de junio de 1994 que lo modificó⁹.

Pues bien, en este precepto se recogen, como hemos indicado, todas las funciones establecidas en los acuerdos mencionados tales como: la información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea, la articulación de mecanismos para hacer efectiva la participación de las Comunidades en la formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas, el tratamiento y resolución de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas, el impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Conferencias Sectoriales u organismo equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afectan a las competencias de aquéllas o, en fin, el tratamiento de aquellas cuestiones de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que estimen oportuno.

Como con facilidad se puede observar, la Conferencia, desde el punto de vista de sus funciones, tiene una clara vocación generalista que la coloca en una posición de preeminencia respecto de las demás en cuanto va a conocer todo asunto general, toda cuestión relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que carezcan de una Conferencia Sectorial o instrumento equivalente donde ser tratada y, también, todas aquellas cuestiones del objeto propio de la Conferencia que las Administraciones participantes, de común acuerdo, estimen oportunas. La Conferencia es, como ha dicho Jáuregui Bereciartu, "una especie de conferencia de coordinación general compatible con los diversos acuerdos sectoriales ya existentes o futuros"¹⁰.

Por último, el artículo 4º establece el régimen de funcionamiento de este órgano de cooperación, señalando que sus acuerdos se adoptarán conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y su Reglamento Interno, que deberá ser elaborado por la Conferencia y que más adelante estudiaremos.

Las dos disposiciones adicionales, por su parte, se

dedican, la primera, a la cooperación bilateral, reflejando lo que ya estaba dispuesto en el número 2 del punto tercero del Acuerdo de Institucionalización, que hace alusión a que aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral, esto es, establece una excepción a la regla general que es la cooperación multilateral¹¹; y, la segunda, recoge la participación de las ciudades de Ceuta y Melilla en los asuntos comunitarios, a través de la Conferencia, formando parte de la misma un miembro del Consejo de Gobierno de cada una de las ciudades¹².

Como se puede apreciar, esta Ley realmente no añade nada nuevo al sistema que inició su funcionamiento en 1988 (aunque después languideció) y, de manera más efectiva, en 1993. Se limita sencillamente a recoger los puntos más relevantes de los acuerdos alcanzados entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Conferencia, elevándolos al máximo rango jurídico, esto es, configurándolos de manera definitiva en una Ley formal, lo que supone, como ha dicho el profesor Sanz Rubiales, "dar el empujón definitivo a este instrumento de cooperación"¹³ o, mejor dicho, la terminante formalización de este sistema.

2.2. El Reglamento Interno de la Conferencia

Por lo que respecta al reglamento interno de este órgano, de acuerdo con lo que determinó el acuerdo de gobernabilidad PP-CIU¹⁴, ha sido recientemente aprobado por la Conferencia en su reunión plenaria de 5 de junio de 1997 y publicado como Resolución del Subsecretario del Ministerio de Administraciones Públicas de 5 de agosto de 1997¹⁵. Como se señala en el preámbulo de esta disposición, cumpliendo la previsión del artículo 4.1 de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, "se ha elaborado el presente Reglamento, en el cual, a partir del reglamento de 14 de junio de 1994...¹⁶ se han incorporado las modificaciones derivadas tanto de la actual regulación de la Conferencia como de la experiencia de funcionamiento de la misma en estos últimos años".

Las modificaciones que se contienen en el reglamento vigente con respecto al anterior no son ni muchas ni sustantivas, pero algunas se han producido que merece la pena destacar.

Así, con respecto a las funciones de la Conferencia, que están señaladas -como hemos indicado líneas más arriba- en el artículo 3º de la Ley, no distingue como el anterior reglamento interno dos grupos de funciones según la Conferencia sea considerado órgano de cooperación u órgano que se ocupa de un ámbito temático determinado, sino que en el Capítulo II se especifican, de un lado, las técnicas de cooperación que utilizará primor-

dialmente la Conferencia para desarrollar sus cometidos y, de otro, señala las garantías de participación de las Comunidades Autónomas. Entre las primeras establece: el intercambio de información y de puntos de vista; la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas; la elaboración conjunta y la adopción de acuerdos; la organización conjunta de actividades de estudio, formación, intercambio y divulgación; la creación de grupos de trabajo y la celebración de reuniones *ad hoc* para la preparación de los trabajos de la Conferencia, y concluye con una cláusula general indicando que, asimismo, es función de este órgano "el estudio, propuesta e impulso de aquellas otras iniciativas e instrumentos de cooperación que contribuyan a perfeccionar la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas". Y, en relación con las segundas, el artículo 5.1 del Reglamento establece que la Conferencia garantizará la aplicación en las Conferencias Sectoriales de los procedimientos y fórmulas establecidos para la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos: recabando de cada Conferencia Sectorial, periódica o puntualmente, los datos y documentos sobre dicha aplicación; analizando y evaluando el grado de aplicación de los procedimientos y fórmulas de participación y el resultado alcanzado; formulando propuestas y recomendaciones a las Conferencias Sectoriales para la efectividad de la aplicación de los procedimientos y fórmulas de participación y prestando a las Conferencias Sectoriales la asistencia técnica precisa para resolver los problemas prácticos de la aplicación de los procedimientos y fórmulas de participación y para completar y perfeccionar su contenido.

Y, por lo que se refiere a la adopción de acuerdos de la Conferencia, el reglamento sigue la regla general establecida en la norma anterior, esto es, por asentimiento de los miembros presentes o, mejor expresado, por unanimidad o, en su defecto, por el voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas, requiriéndose la presencia de la Administración del Estado y de, al menos, catorce Comunidades Autónomas para la válida constitución de la Conferencia, según determina el artículo 9º, aunque se ha suprimido el veto que podía suponer el que mediara el voto negativo expreso de otras cuatro Comunidades para entender adoptado el acuerdo.

En fin, el resto de cuestiones reguladas en este Reglamento -las mismas que el anterior: estructura y composición, funciones y régimen de funcionamiento- no difieren de lo que disponía el primer reglamento interno de la Conferencia.

3. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

La otra dirección en que en poco más de medio año hemos dado pasos adelante en este proceso de participación de las Comunidades Autónomas, en este caso, en la

formación de la voluntad comunitaria es lo que se conoce como la presencia directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. En este sentido, es preciso que nos refiramos, en primer lugar, a la participación a través de los Comités y, en segundo término, a la nueva figura creada representativa de las Comunidades Autónomas: el Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

3.1. La participación a través de los Comités

Otro de los puntos de los acuerdos de gobernabilidad entre PP y CiU se refería a la articulación de la presencia de representantes autonómicos en la delegación española ante los Comités y grupos de trabajo en el seno de la Comisión, cuando se trate de materias de su específico o singular interés.

El Gobierno, en ejercicio del compromiso suscrito, ha ofrecido a las Comunidades Autónomas la posibilidad de participar en cincuenta y cinco (de los cerca de cuatrocientos que existen en la actualidad) Comités en los que el Estado cuenta con un representante. De acuerdo con esta propuesta, el representante de las Comunidades Autónomas coincidiría con el representante estatal en estos Comités, aunque sin voz ni voto¹⁷.

El Tratado de la Unión Europea de 1992 (TUE) exige, como es conocido, un determinado *status* de los representantes estatales en el Consejo (Ministro, según determina el artículo 146) y en el Comité de Representantes Permanentes (Representante Permanente, según establece el artículo 151), pero no alude al *status* personal de los representantes en los diversos Comités y grupos de trabajo intergubernamentales. Por ello, es posible encomendar a las Comunidades Autónomas la selección del representante estatal, del Estado en su conjunto.

Esta solución, que en principio constituye un avance, queda, no obstante, lejos de la que ha previsto la normativa belga. En efecto, como consecuencia de la reforma del artículo 146 TUE y de la modificación constitucional de 1993, el Gobierno belga celebró un convenio con las Regiones y Comunidades culturales por el que se atribuyó a éstas la potestad de comprometer al Estado en el seno del Consejo. De todas formas, en nuestra opinión, la solución belga peca de excesiva y es más propia de un sistema confederal -al que parece tender- que de un Estado regional, autonómico o, incluso, federal.

Por otra parte, la propuesta presentada por la Administración del Estado adolece, en nuestra opinión, de notables insuficiencias y lagunas.

En primer lugar, la selección de los Comités ofertados no ha sido precisamente racional. No se entienden -es más, no parece que existan- los criterios seguidos para dicha selección. No cabe un análisis ni una sistematización; es imposible saber por qué esos y no otros Comités¹⁸. Todos los Comités seleccionados son de la Comisión, si bien están formados por representantes gubernamentales, es decir, son consultados por la Comisión. Carecen de

poder decisorio, aunque en ocasiones pueden tener cierta capacidad "paralizante" dependiendo del procedimiento y la variante prevista. Y, por otra parte, ninguno se ha ofrecido que pertenezca a la esfera del Consejo sin que pueda encontrarse una explicación razonable.

Además, no se han ofrecido aquellos Comités en los que se podía vislumbrar un interés regional preferente; de los cincuenta y cinco ofrecidos, como hemos señalado, los dos verdaderamente importantes que interesan a todas las Comunidades Autónomas se han asignado a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña: el Comité de gestión para las iniciativas comunitarias y el Comité consultivo para el desarrollo y la reconversión de las regiones, respectivamente. El resto, mediante la correspondiente votación -a falta de consenso-, se han repartido entre las demás Comunidades Autónomas¹⁹.

Y, por último, no puede entenderse por qué el representante no va a tener ni voz ni voto en estos Comités; por qué, en definitiva, va a tener poco menos que el estatuto de "convidado de piedra"²⁰.

Resulta plenamente justificable en el Derecho comunitario que el representante autonómico no tenga voto, pero que, además, no pueda expresar la posición nacional no tiene, a mi juicio, justificación ninguna, ya que, obligadamente, la postura que deberá defenderse será la articulada en la correspondiente Conferencia Sectorial, esto es, la acordada por la Administración estatal y la de las Comunidades Autónomas. Así las cosas, el representante autonómico resulta, según hemos manifestado, un mero "convidado de piedra" en el Comité, pues su presencia se limita a conocer de modo directo los debates que se producen en el seno de este órgano y a verificar que el representante estatal expone y defiende la postura adoptada en el seno del órgano competente de cooperación Estado-Comunidades Autónomas. Además, lógicamente, deberá informar a las Comunidades Autónomas del debate producido en el Comité y del dictamen finalmente elaborado²¹.

En suma, la propuesta estatal, si bien no dudamos en calificarla de avance importante porque, al menos, representantes de las Comunidades Autónomas podrán acudir por primera vez a sesiones de órganos comunitarios, resulta cicatera y, por ello, propugnamos sea modificada en breve plazo con el fin de que sea más racional y atienda los lógicos y razonables deseos de las Comunidades Autónomas.

3.2. El Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea

Entre los compromisos adoptados en el tantas veces citado acuerdo de gobernabilidad PP-CiU se encontraba también uno relativo a la creación de un Agregado dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, inspirado en la figura del "Observador de los Länder" y ya propuesto en el proyecto de Convenio de

1985²², con competencia exclusiva para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas²³.

Habilitada por el citado compromiso, la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas adoptó el acuerdo de 22 de julio de 1996, sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea²⁴.

La exposición de motivos del citado acuerdo muestra con claridad meridiana el origen de éste, es decir, los mencionados compromisos de gobernabilidad PP-CiU, cuando señala que "resulta conveniente la creación de la figura de un Consejero dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, con competencia exclusiva para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y para la canalización de la información a las Comunidades Autónomas...".

Según el acuerdo expresado, el Consejero tendrá competencia exclusiva para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas²⁵ y para la canalización de la información hacia las Comunidades Autónomas (números 1 y 3). Esta información -continúa señalando el punto 3º de este acuerdo- lo es con independencia de la que corresponda efectuar por las Conferencias Sectoriales, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Participación Interna de las Comunidades Autónomas a través de las citadas Conferencias adoptado en el Pleno de 30 de noviembre de 1994.

Además, el Consejero podrá formar parte de la delegación española en todas aquellas reuniones en las que se debatan temas que afecten directamente a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, y asistir a las reuniones de la Conferencia, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento interno de ésta (artículo 3.1).

El nombramiento y cese del Consejero -dispone el punto 2º del acuerdo- se hará, en régimen de libre designación, por el Ministerio de Asuntos Exteriores, a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas, oídos el Pleno de la Conferencia, la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea y el Embajador Representante Permanente.

No podemos sino manifestar, cuando menos, nuestra sorpresa por el hecho de que el Consejero para Asuntos Autonómicos, que nace con la pretensión de representar a las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, no sea nombrado por éstas, sino por el Gobierno de la Nación. Además, las Comunidades Autónomas ni siquiera intervienen de forma vinculante o decisiva ni en el nombramiento ni en el cese de quien las va a representar. Su participación en este procedimiento de designación exclusivamente se limita, como hemos visto, a ser oídas en el seno de la Conferencia, pero a nada más.

Pues bien, el acuerdo de que acabamos de dar cuenta ha tenido su traducción jurídica concreta y efectiva en el Real Decreto 2105/1996, de 20 de diciembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la

Representación permanente de España.

La creación de esta nueva figura constituye una medida de autoorganización administrativa, puesto que incide en la composición de los órganos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores. Era necesaria, pues, su articulación normativa para poder otorgar eficacia jurídica a la decisión adoptada por el Pleno de la Conferencia y, en consecuencia, se dictó la disposición administrativa general que a continuación pasamos a comentar.

El Real Decreto 2105/1996, cuyo contenido recoge sólo en parte las previsiones del acuerdo que habilita la creación de la figura de Consejero Autonómico, contiene una regulación sumaria (consta de un artículo único, dividido en tres apartados, y de dos disposiciones finales) de la figura que crea y se remite a futuros desarrollos reglamentarios que encomienda a los Ministros de Economía y Hacienda, Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas, según establece la disposición final primera de esta norma. Resulta necesario, por tanto, completar la regulación existente con una atribución suficientemente clara y delimitada de sus competencias.

En relación al acuerdo de la Conferencia que prevé la creación del Consejero para Asuntos Autonómicos, el Real Decreto que comentamos únicamente ha añadido la dependencia funcional de este órgano del Ministerio de Administraciones Públicas, sin perjuicio de su inordinación orgánica del de Asuntos Exteriores (artículo único, apartado 3º). La distinción entre relación de servicios y relación orgánica, tan típica del Derecho administrativo de la Organización, encuentra aquí una de sus escasas manifestaciones, plenamente justificada.

Lo que no resulta ya tan claro, después de analizar el contenido de esta disposición, es el carácter supuestamente representativo de este órgano. Ni de sus competencias (artículo único, apartado 1º), ni de su dependencia funcional (artículo único, apartado 3º), ni del procedimiento de nombramiento y cese -ya analizado- ni siquiera de su denominación se deduce el ejercicio de función representativa alguna de las Comunidades Autónomas por parte de esta figura.

Por otra parte, no tiene posibilidad alguna de hacerse oír en los diversos Comités ni en el Comité de Representantes Permanente, tal y como con claridad se deduce de la configuración de este órgano comunitario por el artículo 151 TUE, con lo que su capacidad negociadora y de incidir en la propuesta que se discuta es nula. El Consejero para Asuntos Autonómicos se constituye, principal y sustancialmente, en un mero órgano de información.

En todo caso, da la impresión de que el Gobierno de la Nación ha obrado con excesivo apresuramiento en la creación de esta figura. Se trataba, sobre todo, de cumplir los conocidos acuerdos de gobernabilidad más que de conseguir un órgano eficaz. Se crea una figura sin una clara delimitación de los cometidos que le compete, que se deja en manos de un futuro desarrollo reglamentario; se articula su dependencia funcional de un Ministro del Gobierno de la Nación cuando debería ser representativa

de las Comunidades Autónomas; se le nombra y cesa con la participación mínima de aquéllas a las que supuestamente dice representar, etc. Y, quizás, como mero órgano de información no tiene demasiado interés habida cuenta de la existencia de suficientes órganos y canales que cumplen ya esta función. Sólo el trabajo que desarrolle y el desarrollo reglamentario futuro que de este órgano se haga nos dará cuenta de su validez.

4. VALORACIÓN CRÍTICA

Quizás, igual que decíamos en el artículo precedente²⁶, sea demasiado temprano establecer alguna conclusión, aunque sea provisional, sobre las cuestiones que en el presente trabajo hemos tratado y, en concreto, sobre la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y sus acuerdos.

La llamada "vía germánica" -como la denominara Soriano en el trabajo citado- tendrá que ir dando sus frutos, si bien su maduración será larga. La concertación de prácticamente veinte voluntades sobre los asuntos comunitarios europeos no puede llegar sino a través de un proceso de reflexión que, obligadamente, tiene que ser dilatado en el tiempo. Quizás sea ésta -su lentitud- la mayor crítica que se pueda hacer al camino seguido para lograr la participación de las Comunidades Autónomas en el Derecho y las políticas comunitarias, aunque debe reconocerse que no es imposible de conseguir y la prueba de ello la tenemos en la propia dinámica comunitaria.

Sin embargo, debe destacarse que estamos avanzando progresivamente. Recuérdese que en los primeros momentos de nuestro ingreso en las Comunidades Europeas se cuestionaba, incluso, la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar la normativa comunitaria. Hoy nadie seriamente puede discutir los títulos habilitantes para la participación de estos entes territoriales tanto en la fase "descendente" como "ascendente" del Derecho comunitario.

Conocemos, según hemos tratado de poner de relieve, los instrumentos y los medios necesarios para hacer real y efectivo ese derecho de participación de las Comunidades Autónomas; tenemos establecido un procedimiento marco de participación interna; hemos elevado al máximo rango jurídico el órgano de cooperación y participación; también hemos iniciado el camino de la participación directa a través de los Comités. Las bases, en fin, están sentadas y, podemos decir, consolidadas; el sistema de cooperación constituye, sin duda alguna, el marco obligado en que debe desenvolverse esa participación en un Estado plural o compuesto como el nuestro. Lo que ha faltado ha sido voluntad y conciencia política de que éste es el sistema en que Estado y Comunidades Autónomas deben desarrollar su actuación de un modo común y normal por muy intrincado, complicado, difícil e, incluso, escasamente eficaz que, a primera vista, pueda parecer.

Así las cosas, salvo que optemos decididamente por la reforma constitucional, el camino que se sigue es el más

adecuado y, si se me apura, el único posible. Son esos "pasos en la dirección correcta" a que Soriano García ha aludido. Debe seguirse fomentando la utilización de las Conferencias Sectoriales u organismos equivalentes; tanto la general de asuntos europeos -con una clara función de impulso de las demás- como las sectoriales en sentido estricto. Se están mostrando útiles para alcanzar acuerdos concretos en relación con la política a desarrollar por el Estado ante las instancias comunitarias. Ciertamente es que su eficacia no sería tal si no fuese por la actuación de los órganos de segundo y tercer grados (Comisión de Coordinadores y grupos de trabajo) preparatorios de las reuniones del Pleno.

En línea con las conclusiones del Informe del Senado sobre el Estado de las Autonomías de 19 de diciembre de 1995 "podría aumentar la eficacia de las Conferencias sectoriales si previamente las Comunidades Autónomas celebraran una reunión de las mismas en una Conferencia Interautonómica, sin presencia de la Administración General del Estado, a fin de elaborar una postura común"²⁷.

Ahora bien, las últimas reformas de que hemos dado cuenta no parece, sin embargo, vayan a demostrarse demasiado eficaces. Por una parte, la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que actúa -como hemos visto- sin la legitimación representativa de las Comunidades Autónomas, corre el peligro de convertirse -a lo más- en un mero instrumento de coordinación o, quizás, sólo de mera información (salvo que no se persiga otra finalidad que poner en contacto a la Representación Permanente con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, como propugnaba el citado Informe de la Cámara alta). Por otra, la asignación de la representación en los diversos Comités a estas entidades infraestatales no contribuye, a mi juicio, a la creación de una voluntad auténticamente estatal y representativa de las Comunidades Autónomas; podría suponer, sin más, la conversión de la voluntad autonómica en estatal, con todos los peligros que eso conlleva; esta medida es sospechosa, en fin, de haberse adoptado para cumplir con unos pactos políticos, aun a sabiendas de su escasa eficacia.

La futura y esperada reforma constitucional del Senado en el sentido de convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial y dotarlo de las funciones necesarias a esta condición -una de las cuales, desde luego, debe ser la de encuadrar en su seno la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios- podrá mejorar sustancialmente la situación actual, aunque luego, probablemente, deberá seguirse la solución alemana del Acta Única Europea²⁸ que es, en nuestra opinión, la que mejor puede satisfacer las legítimas aspiraciones autonómicas en esta materia.

NOTAS

¹ "Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta", *REDA*, nº 69, 1991, pp. 17-31.

² *Vid.* mi trabajo "Últimos acuerdos de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: pasos en la dirección correcta", *REE*, nº 10, 1995, pp. 3-14.

³ *Ibidem*, pp. 6-12.

⁴ Sobre el origen de este órgano, *vid.* SORIANO GARCIA, J.E., *op. cit.*, pp. 19 y 20. Con carácter más general sobre los antecedentes de las Conferencias Sectoriales *vid.* TORNOS MAS, J., "Las Conferencias Sectoriales", *DA*, nº 240, 1994, pp. 71-73.

⁵ Los acuerdos suscritos entre el Partido Popular y Convergencia y Unión en abril de 1986 para la gobernabilidad del Estado incluyeron, entre otras cuestiones, una serie de medidas relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal, asumiendo como compromisos:

- Convocar la Conferencia, en el plazo máximo de tres meses a partir de la constitución del Gobierno, a fin de proceder a la aprobación de su correspondiente reglamento. Asimismo, el compromiso de elevar el rango jurídico de la Conferencia misma, e intensificar sus trabajos.
- La creación de un agregado dentro de la Representación Permanente con competencia exclusiva para relacionarse con las oficinas de las Comunidades Autónomas.
- El reforzamiento de los mecanismos de articulación del procedimiento de consulta previa en todas aquellas materias propias del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, de forma que éstas intervengan realmente en la definición de la posición del Gobierno español en la fase de formación de la voluntad comunitaria.
- La articulación de la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo en el seno de la Comisión, cuando se trate de materias de su específico o singular interés.

Vid. JAUREGUI BERECIARTU, G., "La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *RVAP*, nº 47, 1997, p. 17.

⁶ Publicado en el BOE de 8 de octubre de 1993 por Resolución del Subsecretario del Ministerio de la Presidencia de 4 de octubre de 1993.

⁷ La Comisión de Coordinadores, a tenor de lo dispuesto en el artículo 12.1 del Reglamento interno de la Conferencia, está presidida por el Secretario de la Conferencia, que es el Director General de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas, y compuesta por un miembro del Gabinete del Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, un miembro del Gabinete del Secretario de Estado para Administraciones Territoriales y por un representante de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, preferentemente con categoría de Director General o equivalente, designado por el respectivo miembro de la Conferencia.

Asimismo, forma parte de la Comisión el Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

⁸ El Reglamento Interno previsto en el último apartado (el quinto) del Acuerdo de Institucionalización fue aprobado por la Conferencia en su reunión de 14 de junio de 1994, a propuesta de la Comisión de Coordinadores a la que se había encargado su redacción, dándosele un plazo de tres meses que superó con creces.

El Reglamento a que nos referimos está publicado en el BOE de 10 de noviembre de 1994.

⁹ *Vid.* BOE de 27 de octubre de 1994.

¹⁰ JAUREGUI BERECIARTU, G., "La reforma del Senado...", *cit.*, p. 16.

¹¹ Singularmente Cataluña, que así lo precisaba ya en la contrapropuesta que presentó al proyecto de convenio de 1985, y el País Vasco, que no fue signatario de los acuerdos de la Conferencia aunque participa en este órgano, han sido las Comunidades Autónomas que por razones políticas han defendido esta bilateralidad en las relaciones con el Estado.

El País Vasco, finalmente, lo ha logrado en base a un acuerdo de noviembre de 1995 suscrito con la Administración estatal para la constitución de una Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca para asuntos relacionados con la Unión Europea.

¹² Las ciudades de Ceuta y Melilla, como es conocido, han obtenido sus Estatutos de Autonomía, respectivamente, en virtud de las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo.

¹³ "Las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en la Comunidad Europea", Conferencia pronunciada en el curso *Las Comunidades Autónomas ante la integración europea* en la Universidad de Verano Casado del Alisal, 15 y 16 de julio de 1997, Palencia, 1997, *pro manuscrito*, p. 22.

¹⁴ Recuérdese que en esta materia el primer punto del señalado acuerdo se refería al compromiso de convocar la Conferencia, en el plazo máximo de tres meses a partir de la constitución del Gobierno, "a fin de proceder a la aprobación de su correspondiente reglamento...".

¹⁵ *Vid.* BOE de 8 de agosto de 1997.

¹⁶ El anterior Reglamento está publicado en el BOE de 10 de noviembre de 1994. Un estudio puede verse en mi trabajo "Últimos acuerdos de la Conferencia...", *cit.*, pp. 9 y 10.

¹⁷ El sistema aquí previsto tiene una duración de cuatro años, preveyéndose una rotación de las Comunidades Autónomas en los Comités que se le asignen, de tal manera que cada Comunidad Autónoma ostentará la representación en un primer período de dos años y otra en el segundo período.

¹⁸ Así se ha expresado la profesora Mangas Martín en la ponencia "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria" impartida en el seminario sobre *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 29-30 de mayo de 1997, *pro manuscrito*, p. 8.

¹⁹ Varias Comunidades Autónomas han puesto de manifiesto su interés en estar presentes en otros Comités de gran importancia para ellas, como son los Comités hortofrutícolas o del plátano. Algunas, incluso, se han mostrado contrarias a participar en el Comité que se las ha asignado.

Sobre los criterios de reparto *vid.* MANGAS MARTÍN, A., *ibidem*, pp. 13 y 14.

²⁰ Esta expresión la ha utilizado MANGAS MARTÍN, A., *ibidem*, p. 10.

²¹ En términos similares se expresa MANGAS MARTÍN, A., *ibidem*, p. 11.

²² Así es, el proyecto de convenio citado en texto contemplaba la creación del Observador adjunto de las Comunidades Autónomas. "Estos observadores -señala ASTOLA MADARIAGA, J., "El lugar de las autoridades regionales y locales en el sistema institucional europeo", Comunicación al XIII Congreso de la Asociación Española de la Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Madrid, noviembre 1993, *pro manuscrito*, p. 18- no tenían, por derecho propio, acceso directo al conjunto de las reuniones celebradas bajo los auspicios del Consejo, sino que su asistencia debía ser autorizada por el Representante Permanente, ni podían expresar puntos de vista disintos de los emitidos por la delegación española, de la que eran miembros".

²³ Las Oficinas de representación de las Comunidades Autónomas en Bruselas recibieron el "placet constitucional" por la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo.

²⁴ El acuerdo ha sido publicado como Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 5 de diciembre de 1996

en el BOE de 16 de diciembre. Se nos escapa porqué este acuerdo es publicado como Resolución del órgano señalado cuando los anteriores acuerdos lo han sido por Resolución del Subsecretario de Administraciones Públicas.

²⁵ En el caso de las Comunidades Autónomas que no hubieran abierto una oficina en Bruselas -dice el número 4 de este acuerdo-, el Consejero establecerá con todas ellas los mecanismos necesarios para canalizar la información de su interés.

²⁶ "Últimos acuerdos de la Conferencia...", cit., p.12.

²⁷ Informe..., cit., p. 20.

²⁸ Sobre esto *vid.* MONTORO CHINER, M^aJ., "La Ley alemana de ratificación del Acta Unica Europea de 19 de diciembre de 1986 y la participación de los Länder en la formación de las decisiones comunitarias", *REDA*, nº 55, 1987, pp. 371-380, y RESS, G., "La Ley alemana de ratificación del Acta Unica Europea: un paso hacia la federalización de la política europea", *REALA*, nº 237, 1988, pp. 927-952.