

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA COMUNIDAD EUROPEA

Francisco Rubio Llorente

Catedrático de derecho constitucional
de la Universidad Complutense de Madrid

Sumario

1. Introducción.
2. La integración europea y la autonomía de las comunidades.
3. La competencia autonómica en materia de relaciones internacionales.
4. La participación de las comunidades autónomas en la ejecución del derecho europeo.
 - 4.1. El desarrollo normativo.
 - 4.2. La aplicación administrativa.
5. La formación de la voluntad del Estado.
6. Las estructuras de colaboración.
7. Bibliografía.

1. Introducción

No es infrecuente oír o leer que el Estado, como forma política propia de la modernidad, está en sus últimos días, despedazado entre dos fuerzas: la de la integración supranacional, por arriba y, por abajo, la de la disgregación regional. Nuestra situación, la de España, no sería en consecuencia sino la manifestación local de una tendencia universal. Por eso sería necio intentar explicarla apelando a factores internos y más necio aún intentar corregirla oponiéndose al curso ineluctable de la Historia (la mayúscula es, claro está, deliberada).

La exactitud de la afirmación no me parece evidente. Es claro que los grandes estados europeos no son (ni verosímelmente volverán a ser) soberanos en el sentido tremendo y funesto en el que lo fueron hasta 1914 y creyeron seguirlo siendo hasta 1945, pero ese cambio de status histórico no es visto como una amenaza para su supervivencia, ni la implica. Nosotros lo experimentamos mucho antes.

La pérdida de soberanía (entendida ésta como poder real, no como postulado a partir del cual se fundamenta la legitimidad del poder del Estado y la validez de su derecho, pues, como categoría jurídica, la idea de soberanía nacional sigue perfectamente viva y continúa siendo indispensable), no es producto de la integración, cuya motivación decisiva es precisamente la voluntad de minimizar esa pérdida, como demuestra, a mi juicio de modo muy convincente, el excelente libro de Milward, cuyo título resume su tesis, *The european rescue of the nation-state*.

Tampoco es evidente, no al menos como fenómeno europeo general, que los estados miembros de la Comunidad estén desgarrados internamente por la voluntad que las distintas partes de su territorio¹ tienen de liberarse de su pesada estructura. Ni la

1. La expresión «partes de su territorio» es desde luego derestable, pero no se me ocurre ninguna mejor. El término «regiones», que es el habitual en el derecho europeo, no resulta utilizable entre nosotros con carácter general por razones bien conocidas y como es obvio tampoco puede emplearse con referencia a Europa la denominación española de «comunidades».

República Francesa, ni el Reino Unido, ni los reinos de Holanda, Dinamarca o Suecia, o las repúblicas de Irlanda y Grecia se sienten amenazados de desgarramiento por las tendencias centrifugas de sus regiones o provincias. Esa amenaza no existe tampoco ni en Alemania ni en Austria, países en los que la permanente disputa entre la Federación y los *Länder* tiene por objeto la distribución interna del poder del Estado, no la eliminación de éste.

El proyecto de sustituir el Estado por la región como elemento componente de una Europa unida, es un proyecto político quizás no menos realista que el que aspira a la creación de unos Estados Unidos de Europa, pero que tiene aún menos apoyo que éste en la práctica de la integración y en los textos jurídicos que la ordenan.

De hecho, la incorporación a la Comunidad Europea tiene efectos más bien centrípetos en el interior de los estados miembros y el modesto papel que el Tratado de la Unión (art. 198 A a 198 C) reserva al Comité de las Regiones no permite imaginar que éste sirva para afirmar los intereses de los entes territoriales contra sus respectivos estados. En realidad no es infrecuente que los entes presentes en ese Comité, creado a partir de una propuesta hispano-germana y que reúne, junto con representantes de los *Länder* y de las comunidades autónomas, los de las regiones puramente administrativas o «de plan» existentes en otros muchos estados, y los de los entes locales, defiendan en su seno intereses que, siendo suyos, lo son también del Estado del que son parte. La derrota en el seno del Comité de las Regiones del proyecto preparado por la Comisión sobre la Organización Común del Vino, es una buena prueba de ello.

Tampoco en el seno del Parlamento Europeo se opera decididamente en el sentido deseado por los entusiastas de lo que en la exposición de motivos del Proyecto de Constitución Europea se llama «modelo federalista regional», caracterizado, según allí se dice, por partir de la idea de que la legitimidad democrática queda mejor garantizada al nivel más próximo al ciudadano, con lo que, a través de una acentuación del llamado principio de subsidiariedad, el Consejo de las Regiones debería pasar a convertirse en el centro principal de decisión, relegando al actual Consejo de Ministros de la Comunidad a la condición de «una Cámara alta, que desempeña un papel de reflexión, como los senados de determinados países». Ese modelo, se dice en la citada exposición de motivos, «no habrá de escogerse en la fase actual de la evolución europea, pero, tal como lo ha previsto el Tratado de Maastricht, algunos de sus elementos pueden resultar útiles».

En el texto castellano, la frase es tan trabajosa, como suelen serlo las de ese origen, pero incluso más oscura de lo que es habitual. Si los elementos del «modelo federalista regional» que recoge el Tratado de Maastricht son los que han llevado al Comité de las Regiones, no se adivina por qué preservándolos (como efectivamente se hace en el Proyecto de Constitución) habrá de avanzar ese modelo.

2. La integración europea y la autonomía de las comunidades

En todo caso, sean cuales fueren los méritos de ese modelo federalista regional y sus posibilidades de éxito en un futuro distante, el problema real que el proceso de integración europea plantea a nuestras comunidades autónomas no es el de maximalizar, a través de ella, su libertad frente a las instancias centrales del Estado, sino el de no perder, a causa de ella, la libertad de acción que la Constitución y los estatutos les garantizan.

El problema que para nuestras comunidades, como para todos los entes territoriales dotados de un poder político propio, plantea la integración europea, no es en realidad sino una de las manifestaciones del problema general que en el plano constitucional suscita el proceso de convergencia de estados cuyo poder y cuyo derecho no tienen otro fundamento de legitimidad y de validez que el que ofrece la propia Constitución.

La puesta en común del ejercicio de la soberanía, para decirlo con la frase a la vez expresiva y ambigua introducida en la Constitución francesa por la reforma de 1992, no sólo significa, en efecto, que los estados miembros de la Unión ya no pueden hacer, en las materias transferidas, sino aquello con lo que todos los miembros están de acuerdo, o incluso obligados a hacer (en la escasa medida en la que en la Unión caben aún las decisiones por mayoría) lo que no quisieran. Implica también una alteración grave de los equilibrios establecidos por la Constitución.

Como acertadamente se ha dicho, desde el punto de vista de la Unión, los estados miembros son cajas negras, entes parmenideos. Vistos desde adentro, desde la perspectiva de las sociedades cuya organización política es el Estado, éste es sin embargo un delicado complejo de órganos y de entes de diversa naturaleza, cuya configuración y cuyo sistema de relaciones han de ser preservados, porque sólo así es legítimo el poder que ejercen sobre los ciudadanos y sólo así pueden ser aceptadas como válidas las normas jurídicas respaldadas por el empleo de la coacción física legítima. Dicho de manera más llana: en los estados constitucionales es imprescindible respetar la Constitución.

Las nuestras, las constituciones de los «estados integrados», se han «abierto» a Europa mediante fórmulas muy variadas; unas mejores y otras sensiblemente peores que las de nuestro artículo 93. Ninguna de ellas tuvo en cuenta sin embargo, en el momento de la apertura, la ruptura que la integración había de producir en el equilibrio que la propia Constitución trataba de asegurar. Más tarde, y en concreto con motivo del Tratado de Maastricht, algunas reformas constitucionales, sobre todo las efectuadas en Alemania y en Francia, han intentado remediar este olvido, en tanto que otros estados, y entre ellos el español, siguen confiando a otros mecanismos la difícil tarea de preservar el sistema de relaciones que la Constitución quiso asegurar.

De entre los desequilibrios constitucionales que la integración produce, el más conocido, o al menos el más comentado, es el que se da en la relación entre el Parlamento y el Gobierno, sobre cuyos términos no es ahora el momento de alargarse. Más oculta permanece la potenciación del poder judicial, al que en cierto sentido, la integración libera de la sumisión al imperio de la ley que la Constitución le impone. En tanto que ésta, en España como en otros países, le prohíbe al juez inaplicar las leyes válidas, el Tribunal de Justicia de la Comunidad, a partir de la Sentencia *Simmenthal*, cuya doctrina ha sido expresamente aceptada por el Tribunal Constitucional, le manda al juez nacional inaplicar las leyes (en rigor, incluso las propias normas constitucionales) contrarias al derecho europeo, sin plantear siquiera cuestión alguna acerca de su validez.

Cuando la legitimidad del poder constituido depende de su división territorial, también el equilibrio entre el Estado (o las instituciones centrales) y los entes territoriales se ve alterado, o cuando menos amenazado, por el proceso de integración, que naturalmente sería imposible si cada Estado no actuase como «unidad de organización y acción» y pudiese eludir el cumplimiento de sus obligaciones escudándose en su falta de competencia para imponerlo a sus regiones.

Creo que no es exagerado decir por eso que la lucha que realmente importa a nuestras comunidades autónomas, como a los demás entes territoriales de características análogas existentes en algunos estados miembros de la Comunidad, no es la dirigida a desplazar al Estado respectivo, sino a preservar la vigencia de la Constitución. La reivindicación triunfante de los *Länder* alemanes, que han conseguido, como se sabe, incrementar el papel del Bundesrat en la determinación de la postura de Alemania en el Consejo de Ministros de la Comunidad, e incluso que la representación de Alemania en él se confíe al ministro de un *Land* designado por éstos, no persigue el propósito de erosionar el poder de la Federación, sino el de conservar el que la Constitución federal les otorga. Un propósito que en Alemania, como en Austria o en cualquier otro estado compuesto, requiere un sincero espíritu de colaboración y de lealtad recíproca (Roig Molés, 1995), pero también la existencia de mecanismos institucionales adecuados.

3. La competencia autonómica en materia de relaciones internacionales

La participación de las comunidades autónomas en los asuntos concernientes a la integración europea se produce, o ha de producirse, como se sabe, en dos niveles distintos: el de la ejecución del derecho comunitario y el de su producción, o más precisamente, el de la determinación de la postura del Estado español en las negociaciones que llevan a ella, cuestiones ambas que, de una u otra forma, afectan a las relaciones internacionales de España, por muy singular que el derecho comunitario sea.

Las relaciones internacionales son de la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.3). Además de ello, la Constitución (art. 93) precisa que «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados (es decir, de aquellos por los que se atribuyen competencias derivadas de la Constitución a organizaciones o instituciones internacionales) y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

No son éstas, sin embargo, las únicas normas del «bloque de la constitucionalidad» a considerar en relación con nuestro tema, pues 15 de los 17 estatutos de autonomía (las excepciones son las de La Rioja y Valencia) hacen alguna referencia a los tratados y convenios internacionales. Si bien esta referencia se limita en algunos casos (Cantabria y Galicia) exclusivamente a la previsión de que la correspondiente comunidad autónoma podrá solicitar del Estado la celebración de convenios o tratados de determinado contenido, en la mayor parte de ellos (trece) precisa, aunque con fórmulas diversas, que corresponde a la comunidad autónoma la ejecución de los tratados y convenios internacionales en las materias de su competencia. Ocho estatutos determinan además que la comunidad autónoma habrá de ser informada de la negociación de los tratados o convenios que puedan afectarle, una previsión a la que en un caso (Canarias) se añade la de que la comunidad autónoma habrá de expresar su parecer antes de la conclusión del acuerdo. Este último Estatuto establece también (art. 45.2) que «En el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales, se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone, dentro de la comunidad nacional, el régimen especial de Canarias». Esa peculiaridad,

que motivó que en el Acta de Adhesión (art. 25) se estableciese un régimen especial para Canarias, ha dado lugar también a un incidente de cierta gravedad en el momento en el que el Consejo, a propuesta de España resolvió (Decisión de 26 junio 1991) la inclusión de Canarias en el territorio aduanero de la Comunidad y la aplicación en ellas del derecho comunitario en los términos previstos por el Reglamento 91/1911.

La existencia de esas cláusulas estatutarias en las que se atribuía a algunas comunidades autónomas, pero no a todas ellas, la ejecución de los tratados y convenios internacionales, fue entendida, sobre todo por los especialistas en derecho internacional (*vid.* por ejemplo Mangas Martín, 1986), como una atribución de competencia de la que por el contrario carecerían aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos no la incluyesen, de manera que para suplir esa carencia y homogeneizar en alguna medida la ejecución de los compromisos internacionales se recomendaba que el Estado les delegase la competencia que sus estatutos habían omitido. Frente a esta tesis, otro sector de la doctrina, en el que junto a algún internacionalista (Rodríguez Iglesias, 1985) figuraban sobre todo constitucionalistas (Pérez Tremps, 1987; López Castillo, 1988) mantuvo que las mencionadas cláusulas eran en rigor innecesarias, porque la facultad para ejecutar las obligaciones internacionales deriva de la simple competencia material de las comunidades autónomas. Esta ha sido también la interpretación que, en este punto, ha hecho el Tribunal Constitucional. Aunque en algunas sentencias anteriores (STC 44/1982 y 96/1986 sobre todo) había hecho afirmaciones que difícilmente podrían ser entendidas de otro modo, fue la Sentencia 252/1988, que resolvía una serie de conflictos planteados por Cataluña frente a un conjunto de medidas estatales relativas al comercio de carnes, la que de manera rotunda declaró que «Las normas estatutarias que...prevén que la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales en lo que afecte a materias de su competencia *no son...normas atributivas de una competencia nueva, distinta de la que en virtud de otros títulos ya ostenta...*»

Esta doctrina, reiterada con posterioridad en otras sentencias (76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992 y 117/1992) hace innecesario, como es evidente, extender a las comunidades autónomas cuyos estatutos no contiene referencia alguna a la ejecución de los tratados internacionales, una competencia que, sin ella, ya poseen, pues los acuerdos internacionales no pueden modificar en este punto, como en ningún otro, la Constitución.

Refiriéndose ya en concreto a los conflictos a los que pueda dar lugar la aplicación del derecho comunitario europeo, el Tribunal Constitucional ha declarado que «Los conflictos a que dé lugar el desarrollo de las directivas comunitarias han de ser resueltos de acuerdo con las normas internas de delimitación competencial» (STC 252/1988).

4. La participación de las comunidades autónomas en la ejecución del derecho europeo

Esos conflictos, o problemas de aplicación pueden plantearse en dos planos distintos: el normativo (con independencia de cual sea el rango de las normas en cuestión) y el puramente ejecutivo, por lo que conviene tratar separadamente cada una de estas cuestiones.

4.1. *El desarrollo normativo*

Como ya se ha dicho en el apartado anterior, la doctrina constitucional es hoy firme e inequívoca en lo que respecta a la competencia para dictar las normas necesarias para la aplicación en España del derecho europeo, tanto en desarrollo de las directivas comunitarias como para hacer posible, en su caso, la fácil ejecución de los reglamentos. En aplicación de las correspondientes leyes de delegación (Ley estatal 47/1985, Ley catalana 4/1986) y Ley vasca 2/1986), tanto el Gobierno español, como los órganos ejecutivos de Cataluña (decretos legislativos 1,2,3 y 4) y del País Vasco (decretos legislativos 2,3 y 4) procedieron a dictar en el curso del año 1986 muy diversas normas de adaptación, y a partir de la STC 252/1988 se ha de entender que todas las comunidades autónomas que posean competencia normativa sobre una determinada materia la tienen también para dictar las que la puesta en práctica del derecho europeo haga necesarias.

La aplicación práctica de este principio tan simple no siempre es, sin embargo, fácil, como consecuencia de la complejidad del sistema español de delimitación competencial. Aun en aquellos casos (aparentemente los más sencillos) en los que la competencia estatal se limita al establecimiento de *bases*, no puede afirmarse sin más que la competencia para dictar la normativa de desarrollo de una directiva comunitaria (que a estos efectos cabría considerar como equivalente a esa *bases*) corresponda a la competencia de las comunidades autónomas con poder sobre la materia, pues no sólo esa equivalencia no es automática, sino que la existencia de otros títulos competenciales del Estado puede atraer hacia él esta tarea. Así lo sugiere muy claramente el Tribunal Constitucional al afirmar (STC 79/1992) que las normas del Estado que no sean simple transcripción de las comunitarias pueden tener efecto directo en el territorio de aquellas comunidades autónomas competentes en la materia «cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación del Estado y de las comunidades autónomas».

De otra parte, tanto la heterogeneidad de los ámbitos competenciales de las comunidades autónomas, como el valor supletorio que en todo caso tiene la normativa estatal, hace difícil negar la competencia del Estado para dictar siempre las normas que requiera la aplicación del derecho comunitario. Aun en aquellos supuestos (*v. gr.* agricultura) en los que la materia ha pasado a la competencia de todas las comunidades autónomas, y aún aceptando la tesis (que no todos los autores comparten, aunque tenga apoyo en algunas sentencias del Tribunal Constitucional) de que el Estado carece de facultades normativas cuando toda la competencia en la materia ha pasado a las comunidades autónomas, la responsabilidad que el artículo 93 CE atribuye a *las Cortes generales y al Gobierno, según los casos, para el cumplimiento de la normativa comunitaria* es considerada generalmente (Ortega, 1987; Pérez Tremps, 1987) como título competencial bastante para dictar normas que, cuando menos, y por su valor supletorio, servirán para prevenir el eventual incumplimiento por parte de las comunidades autónomas.

En estas razones, a las que hay que sumar la que deriva del estrecho margen que la normativa comunitaria deja por lo común al legislador interno, es en donde probablemente se ha de buscar la explicación del hecho de que, a pesar de lo que se ha calificado de hiperactuación estatal en el desarrollo de la normativa comunitaria (Bo-

rrás, 1988), en la mayor parte de los conflictos suscitados hasta el presente sobre estas cuestiones, las comunidades autónomas no hayan cuestionado la facultad estatal para dictar normas, sino el uso que ha hecho de ella. Sólo en dos de los seis conflictos resueltos por el Tribunal Constitucional han discutido las comunidades autónomas recurrentes el poder normativo del Estado y aún en esos dos (los resueltos por las sentencias 115/1991 y 79/1992) sólo de modo tangencial y sin que ello constituyese en modo alguno el núcleo central de la impugnación.

4.2. *La aplicación administrativa*

La aplicación del derecho europeo no implica sólo y ni siquiera principalmente una actividad normativa de los estados miembros, sino sobre todo la adecuación a él de la actividad de las administraciones nacionales.

En lo que respecta a esta actividad puramente ejecutiva, la división competencial entre el Estado y las comunidades autónomas se opera de acuerdo con el mismo principio que ya hemos expuesto respecto de la actividad normativa, pero, como también hemos indicado al término del apartado anterior, es precisamente esta actividad puramente ejecutiva la que ha dado lugar hasta el presente a la mayoría de los conflictos.

El origen profundo de esta conflictividad está probablemente, más que en un deliberado propósito estatal de ignorar las competencias propias de las comunidades autónomas, en la inadaptación del aparato administrativo español a las necesidades propias de un sistema de división territorial del poder como el que la Constitución entraña. La pesada maquinaria de la Administración central heredada del pasado, se mantiene casi intacta y, en muchos casos, es además técnicamente muy superior al aparato administrativo de que disponen muchas comunidades autónomas. En esta situación, no hay que atribuir quizás a un escondido propósito centralista, sino a un sincero (aunque tal vez errado) deseo de maximalizar la eficiencia de la acción administrativa, el hecho de que se atribuya a órganos de la Administración central la realización de tareas que, de acuerdo con la delimitación competencial del poder, habrían de corresponder a las comunidades autónomas. La reforma de la Administración española, disminuyendo las proporciones de la central e incrementado en la misma medida la eficacia técnica de las administraciones autonómicas (a ser posible sin incremento de su tamaño, pero esa posibilidad pertenece, me temo, al reino de la utopía) tiene sin embargo algunos límites que no derivan de la Constitución, pero que no son por eso menos imperiosos. Así sucede, por ejemplo, cuando la tarea encomendada a la Administración implica la utilización de un personal altamente especializado, o exige el empleo de medios técnicos refinados y costosos, que sería insensato multiplicar por diecisiete.

La evidencia de que estas limitaciones que la realidad impone no pueden ser ignoradas (dos al menos de los conflictos hasta ahora resueltos por el Tribunal Constitucional implican actuaciones que reúnen estas características), unida a la necesidad de que la disociación entre competencia (interna) para la aplicación del derecho europeo y responsabilidad frente a la Comunidad Europea por los eventuales incumplimientos no conduzca a situaciones insostenibles, han llevado al Tribunal Constitucional a subrayar muy reiteradamente la conveniencia de que se acentúe en este terreno la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. A juicio del Tribunal

Constitucional (STC 252/1988) esta colaboración puede requerir formas específicas de articulación entre la Administración del Estado y las administraciones autonómicas, por ejemplo, dice el Tribunal, mediante el expediente de atribuir a estas últimas tareas que corresponden a la Administración del Estado, sometiéndolas en consecuencia, en cuanto toque a la realización de estas tareas, a la supervisión estatal. La forma en la que hasta ahora se ha perseguido esta colaboración ha sido fundamentalmente la de perseguir una unificación de criterios en el seno de las conferencias periódicas entre representantes del Estado y de las comunidades autónomas, las conferencias sectoriales previstas ya en la Ley 12/1983, sobre el proceso autonómico, la que recoge los restos que quedaron tras el naufragio de la LOAPA.

5. La formación de la voluntad del Estado

Como hemos precisado *supra* (apartado 3) ocho de los diecisiete estatutos de autonomía indican que la correspondiente comunidad autónoma será informada de la negociación de los convenios o tratados internacionales que afecten a materias de su competencia, una indicación a la que, en un caso (Canarias), se añade la de que la comunidad expresará su opinión. Aunque el Tribunal Constitucional no ha tenido aún ocasión de pronunciarse sobre el significado de estas previsiones estatutarias, no parece dudoso que su juicio habrá de coincidir con el que ya hizo acerca de los preceptos de los estatutos que determinan que corresponde a la comunidad autónoma la ejecución de los tratados internacionales en las materias de su propia competencia. El deber que sobre el Estado pesa de informar a las comunidades acerca de las obligaciones que para ellas pueden nacer como consecuencia de un tratado en vías de negociación deriva inmediatamente del deber de solidaridad que la Constitución impone, y es claro que la información recibida puede dar lugar a que la comunidad autónoma exprese su opinión, lo diga o no así el correspondiente estatuto (en el mismo sentido, García de Enterría, 1991).

Este deber de proporcionar información (y eventualmente dar audiencia) sobre el contenido de los tratados internacionales que puedan afectar a sus competencias lo tiene también el Estado *a fortiori* en relación con las decisiones de la Comunidad Europea que incidan en el ámbito competencial de las comunidades autónomas, respecto de las cuales surge, sin embargo, un problema de mayor entidad.

Las «competencias derivadas de la Constitución» que ésta permite atribuir a organizaciones o instituciones internacionales pertenecen en efecto, en muchos casos, a las comunidades autónomas, y en consecuencia el problema que la transferencia plantea no es ya sólo el de una eventual conocimiento anticipado de las decisiones que esas organizaciones o instituciones estén en trance de adoptar, sino el de la posibilidad de influir en su contenido.

Aunque el riesgo de que las comunidades vean obstaculizado el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye tiene su origen, como ya hemos dicho, en el hecho mismo de la integración, es decir, en los tratados fundacionales, o más precisamente en el Acta de Adhesión, ni aquéllos ni ésta contienen, ni podrían contener, norma alguna para prevenirlo. La interpenetración entre el derecho europeo y los derechos nacionales ha llegado ya sin embargo a un punto tal, que ha sido necesario modificar esos tratados para hacer posible un remedio interno, constitucional. Es muy

expresivo de esta situación el hecho de que la modificación más importante de los Tratados originarios en lo que respecta a las regiones haya sido la introducida por el Tratado de la Unión Europea en el artículo 146 del Tratado de la Comunidad Europea, que para nada se refiere a las regiones, sino al Consejo de Ministros de la Comunidad. Merced a ella ya no es necesario que la presencia del Estado en el Consejo de Ministros, el órgano decisorio por excelencia, haya de estar asegurada por un ministro, sino por «un representante de rango ministerial». Esta «cláusula de apertura del derecho europeo al derecho estatal», si se me permite la expresión, hace posible que allí en donde la Constitución del Estado lo establezca o lo tolere, sea un «ministro» regional (entre nosotros, un consejero autonómico) quien representa al Estado.

Pero esta «cláusula de apertura» no hace sino eliminar un obstáculo a la libre acción de los estados miembros; es sólo una condición de posibilidad para la presencia de «ministros» regionales en el Consejo de Ministros de la Comunidad. Para que se dé la condición de suficiencia, es indispensable que el derecho interno autorice u ordene esa presencia en determinadas circunstancias. No obstante, ni siquiera el cumplimiento de esta condición de suficiencia jurídica basta para cambiar por sí solo la realidad, pues en este punto, como en todos, el derecho no es sino la forma necesaria de contenidos posibles. Como la más elemental lógica obliga a concluir, y la práctica alemana demuestra hasta la saciedad, ni el Estado podrá tomar en consideración, en una u otra medida, la postura común de las comunidades, ni atribuir a un consejero designado por éstas la representación de España en el Consejo de Ministros (en rigor, ni siquiera la incorporación de un representante de las comunidades a la delegación española) si no existe una postura común de las comunidades.

La consecución de ésta sólo puede lograrse mediante el acuerdo de todas las partes, que requiere la existencia de estructuras orgánicas y normas procedimentales adecuadas para la formación de una voluntad común. De cuál ha sido el modo en el que hasta el presente se ha abordado y se ha resuelto en España este complejo problema, que reproduce a escala interna las mismas dificultades que suscita el *decision making process* a nivel comunitario, nos ocupamos en el apartado siguiente.

6. Las estructuras de colaboración

La necesidad de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas no se produce sólo, como es fácil comprender, en lo que toca a las relaciones con la Comunidad Europea. En cualquier Estado de estructura compuesta y con mayor fuerza aún en el Estado español «de las autonomías», con un sistema de delimitación competencial complejo y heterogéneo, esta colaboración es indispensable en todos los ámbitos de actuación del poder. En el terreno de las finanzas públicas, en el que la propia Constitución (art. 158) la prevé, la colaboración está asegurada por un Consejo creado por la Ley orgánica 8/1980 (art. 3) en el que están presentes, junto con la Administración del Estado, las de todas las comunidades. En todos los restantes ámbitos, no existen otras estructuras de colaboración que las conferencias sectoriales a las que antes se hacía referencia, que se corresponden con las distintas ramas de la Administración central y, según la Ley 12/1983, habrán de reunirse al menos dos veces por año.

Aunque estas conferencias sectoriales son todavía hoy, como después se verá, una pieza indispensable para asegurar la colaboración de las comunidades autónomas con

el Estado y entre sí, en relación con la integración europea, desde el comienzo de nuestra adhesión se ha intentado complementarlas con la creación de una estructura *ad hoc*.

Fracasados los intentos que se hicieron en el momento de la adhesión de España a la Comunidad para asegurar mediante normas legales específicas esta colaboración indispensable (*vid.* información sobre el tema en López Castillo, 1992, que cita otras fuentes) el Gobierno aprobó en 1985 (reunión del día 19 de diciembre, en vísperas de la entrada en vigor de la adhesión española a las comunidades) un proyecto de convenio con las comunidades autónomas sobre cooperación en las relaciones con Europa. El proyecto, claramente inspirado por el modelo alemán, creaba, como en Alemania, un *Observador* de las comunidades autónomas, integrado en la delegación española en Bruselas. Ni este proyecto, ni otro que con la misma finalidad se aprobó en 1987 (*vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 3 de febrero de 1987) y que respondía al mismo modelo, lograron sin embargo el acuerdo de los entes territoriales. Las razones del desacuerdo son muy variadas. De una parte, quizás, la insuficiencia del modelo para España, cuyo Senado no puede desempeñar funciones análogas a las del *Bundesrat*; de la otra, la heterogeneidad jurídica y política de las comunidades autónomas españolas, algunas de las cuales creen indispensable mantener relaciones estrictamente bilaterales con los órganos centrales del Estado y aspiran también a conseguir una posición superior, o al menos distinta, a la del resto de las comunidades en la relación con los órganos comunitarios europeos (*vid.*, en este sentido la referencia al contraproyecto presentado por Cataluña en Soriano, 1990, y López Castillo, 1992).

A la vista de estos reiterados fracasos, a partir de 1988 se ha seguido un camino distinto. Según afirmó el ministro para las administraciones públicas en la sesión informativa celebrada por la Comisión parlamentaria para las Comunidades Europeas el 5 de abril de 1989, a final de ese año comenzó a reunirse una Conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas equiparada al resto de las conferencias «sectoriales» y que, lejos de intentar un acuerdo abstracto y general sobre la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas se ha ocupado sólo de buscar soluciones para los problemas concretos que la práctica plantea; tampoco se ha querido sustituir con ella a las diversas y numerosas conferencias sectoriales ya existentes, sino a lo sumo coordinarlas.

Estos modestos propósitos permitieron llevar a cabo una tarea nada desdeñable. De una parte, la simple existencia de una Conferencia especializada en los asuntos europeos impulsó a las comunidades autónomas a introducir en sus estructuras administrativas órganos con esta competencia específica, cuya presencia facilita la recepción y difusión de la información en términos que los órganos puramente sectoriales no pueden asegurar. De la otra, esta colaboración continuada facilitó la unificación de criterios, hizo posible iniciativas como la que llevó a la creación en el Tratado de la Unión Europea del Comité de las Regiones y permitió establecer procedimientos de colaboración para determinadas situaciones. Fruto de ello han sido los dos acuerdos logrados el 29 de septiembre de 1990 para la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas en los asuntos que, en trámite precontencioso ante la Comisión, o después ya ante el Tribunal de Justicia, se dirijan contra actos de las comunidades autónomas y para cumplir las obligaciones que en materia de ayudas públicas imponen los artículos 92 a 94 del Tratado de Roma.

No es sorprendente que el éxito de esta vía calificada de informal (tan informal

que a veces resulta sorprendente; esos acuerdos de 29 de septiembre de 1990 que acabamos de mencionar se publicaron en el *Boletín Oficial del Estado* del día 8 de septiembre de 1992 sin que nadie se tomara la molestia de explicar, ni las razones de la demora ni el efecto que debía atribuirse a una publicación producida con dos años de retraso) suscitara el deseo de formalizarla. Tras el fracaso de algún otro intento, el 29 de octubre de 1992 se anunció la firma de un Acuerdo de institucionalización de la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las comunidades europeas, suscrito por el Estado y por todas las comunidades excepto la del País Vasco.

La finalidad que en dicho Acuerdo se asigna a la Conferencia, integrada por representantes de nivel ministerial o equivalente del Estado y de las comunidades autónomas que lo suscriben, y que contará con un órgano técnico de apoyo (art. del Acuerdo), es la 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» (art. 1). Según el artículo 4, esa finalidad se plasma en un «ámbito temático» bastante elemental, pues la Conferencia no ha de desempeñar más tareas que las de servir de vía de información recíproca, foro de discusión y solución de problemas técnicos, y como instrumento para abordar las cuestiones que no puedan ser incardinadas en ninguna de las conferencias sectoriales existentes, cuya labor ha de supervisar. El famoso *pragmatismo* se lleva hasta el extremo de que expresamente se indica (art. 3.2) que la Conferencia así formalizada no es incompatible con la existencia de conferencias bilaterales. La pretensión de incluir a *todas* las comunidades autónomas en la misma estructura de cooperación con el Estado, que fue, según ya dijimos, una de las causas del fracaso de los intentos anteriores, parece así abandonada, no sólo en relación con el País Vasco, sino abriendo también el camino de la bilateralidad a todas las comunidades. Como es evidente, si todas aprovecharan esa posibilidad, la conferencia multilateral no tendría razón de ser y en consecuencia hay razones para pensar que la conjugación de multilateralidad y bilateralidad se hace sobre todo en beneficio (u homenaje) de aquellas comunidades autónomas que insisten obsesivamente en la necesidad de mantener las diferencias.

Por lo demás, como el último de sus artículos precisa, el Acuerdo logrado es de naturaleza puramente política, de manera que «la voluntad que se manifiesta en su formalización queda sujeta exclusivamente al mantenimiento de la misma». Sus posibilidades de éxito dependen en consecuencia exclusivamente de la política, no del derecho.

Esta situación no se ve sustancialmente alterada, a mi juicio, ni por la aprobación, el 14 de junio de 1994, de un Reglamento interno de la Conferencia, ni por el logro, pocos meses después (30 de noviembre de 1994) de un muy importante Acuerdo sobre la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales. Tanto el reglamento como sobre todo el Acuerdo representan sin duda avances importantes, pero son avances en la misma dirección y también, sobre todo, en el mismo plano. Aparte de su debilidad jurídica y de las deficiencias técnicas que resultan del hecho de ser textos convenidos, sin más fuerza de obligar que la puramente política que les viene del Acuerdo de institucionalización, y de mantener el carácter parcial de la Conferencia para asuntos europeos y su naturaleza complementaria respecto de las conferencias sectoriales (Albertí Rovira, 1995; Pérez Tremps, 1995), ni el uno ni el otro resuelven la gran cuestión que subyace a todos los

problemas. La integración en Europa y la necesidad de fijar una posición común que haya de ser tomada en consideración y eventualmente adoptada por el Estado como posición inicial de España en el seno de la Comunidad, obliga a las comunidades autónomas a «poner en común» el ejercicio de su autonomía como los miembros de la Comunidad «ponen en común» el de su soberanía, una obligación que puede resolverse materialmente de muchas maneras distintas, pero que formalmente sólo cabe abordar, como ya se ha apuntado (Albertí Rovira, 1995), mediante una reforma constitucional.

Bibliografía

- Barnés Vázquez, J. (coord.) *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los estados miembros* (Madrid, 1993).
- Borrás Rodríguez, A. «Relacions amb la CEE», en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (Barcelona, 1988).
- García de Enterría, E. «La participación de las comunidades autónomas en las decisiones comunitarias», en *REDC*, núm. 33 (1991).
- López Castillo, A. «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno», en *REDC*, núm. 26 (1989).
- «Creación y aplicación del derecho comunitario europeo y comunidades autónomas», en *REDC*, núm. 35 (1992).
- Mangas Martín, A. *Derecho comunitario europeo y derecho español* (Madrid, 1986).
- «La aplicación del derecho comunitario europeo por las comunidades autónomas», en *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas* (Barcelona, 1990).
- Milward, Alan C. *The european rescue of the nation-state* (Univ. of Berkeley Press, 1992).
- Ortega Álvarez, L. «El artículo 93 como título de competencia concurrente para los supuestos incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias», en *REDA*, núm. 53 (1987).
- Pérez Tremps, P. *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea* (Madrid, 1987).
- Rodríguez Iglesias, J. C. «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la CEE», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria* (Vitoria, 1985).
- Roig Molés, E. «La participación de los entes regionales. Una perspectiva comparada», en *Informe sobre las comunidades autónomas. 1994* (Instituto de Derecho Público, 1995).
- Soriano, J. E. *Comunidades autónomas y Comunidad Europea* (Madrid, 1990).