

LA INTERVENCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN CUESTIONES RELATIVAS A LAS COMUNIDADES EUROPEAS A TRAVÉS DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Manuel Cienfuegos Mateo

Profesor de derecho internacional público
de la Universidad Pompeu Fabra

Sumario

Introducción

I. La Comisión General de las Comunidades Autónomas.

A. Régimen jurídico.

1. Composición, organización y funcionamiento.
2. Competencias.

B. Análisis de su actividad en asuntos comunitarios.

1. Ponencias e informes.
2. Comparecencias e información.
3. Dictámenes.
4. Debates.

C. Valoración.

II. La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

A. Régimen jurídico.

1. Composición, organización y funcionamiento.
2. Competencias.

B. Análisis de su actividad, con especial referencia a los acuerdos adoptados en su seno.

1. El Acuerdo de 30 de noviembre de 1994.
2. El Acuerdo de 22 de julio de 1996.

C. Valoración.

Conclusiones.

Introducción

La evolución institucional de la Comunidad Europea y el aumento considerable en número global y sectores materiales afectados de su normativa tras las sucesivas reformas de los tratados comunitarios han hecho resurgir en los últimos tiempos críticas a la integración europea, juzgándose —y no sólo desde planteamientos nacionalistas radicales— intolerable tanta intervención comunitaria en sectores nacionales, e inadmisibles tanto *déficit democrático* en su proceso de formación y, en menor medida, de ejecución.

Entre las diversas medidas imaginables para mitigar tales reproches se encuentra el alcanzar una más efectiva participación y control de las comunidades autónomas sobre la acción de los gobiernos, estatal y autonómicos, en asuntos comunitarios cuando sus competencias se vean afectadas. El problema es que todavía se encuentra en fase de edificación el modelo español para esta intervención. En la configuración final que se le dé parece evidente que influirá decisivamente el resultado del intenso debate al que, en los últimos tiempos, se asiste en España en

relación con la viabilidad, tanto desde una perspectiva jurídica como política, de una futura reforma de la Constitución para adecuar el Senado a las necesidades que el Estado de las autonomías presenta en la actualidad española.

El núcleo esencial de este debate está centrado en la reforma del artículo 69 de la Carta Magna, puesto que este precepto —como tampoco el resto de la Constitución— no confiere al Senado funciones territoriales, a pesar de configurarlo en su apartado primero como una cámara de representación territorial,¹ lo que conlleva que en nuestro entorno político las comunidades autónomas no se relacionen directamente con el poder central a través de la cámara alta. Dados los conflictos y tensiones que a nivel político y jurídico produce esta situación,² una posible solución pasa por reformar el Senado para convertirlo en mecanismo directo de relación entre las comunidades autónomas y el Estado, de modo que tenga por función básica servir de nexo de unión en la elaboración y discusión de las políticas que inciden en ambos niveles, estatal y autonómico, ya que de convertirse en una auténtica cámara de representación territorial sería, a la vez, el foro adecuado para resolver numerosos problemas comunitarios que actualmente se discuten al nivel ministerial, como es el caso de los fondos de cohesión y las relaciones con las instituciones europeas.³

Sin perjuicio de su innegable interés, un análisis completo de esta problemática desbordaría el ámbito material de este trabajo.⁴ En cambio, conviene analizar la

1. Se ha resaltado esta contradicción señalando que «el artículo 69.1 opera, en realidad, como instrumento de deslegitimación del Senado constitucional» (Martínez Sospedra, M., *La reforma del Senado*, Valencia: Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1990, pág. 60).

2. Estas tensiones se han manifestado especialmente en la V Legislatura, finalizada el 9 de enero de 1996, debido a la falta de mayoría absoluta en las Cortes Generales del Partido Socialista Obrero Español tras las elecciones generales de 6 de junio de 1993 y la subsiguiente necesidad de negociar en este foro con las minorías nacionalistas, especialmente con el grupo parlamentario catalán de *Convergència i Unió*. La situación se está repitiendo en la VI Legislatura, dada la similitud de la situación política que ha resultado tras las elecciones de 3 de marzo de 1996, con la única novedad de que ahora es el Partido Popular quien carece de mayoría absoluta y debe negociar.

3. *Vid.*, en general, sobre el estado de la reforma del Senado, con abundante bibliografía sobre el tema, AA. VV., *La reforma del Senado*, Madrid: C.E.C., 1994; Albertí Rovira, E., Roig Moles, E. y Sort Jané, J., *La reforma constitucional del Senado*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 1995. *Vid.* asimismo Bilbao Arrese, J. M., «La reforma constitucional de la composición del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994, pág. 185 y ss.; López Garrido, D., «Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994, pág. 7 y ss.; Martínez Sospedra, M., «Forma del Estado y estructura del Parlamento: Notas sobre la reforma del Senado Constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994, pág. 27 y ss.

4. Además, la reforma del Senado se halla en una fase embrionaria de estudio, por lo que aún es prematuro para pronunciarse sobre cuál será su alcance real —si es que llega a cristalizar— sobre los asuntos comunitarios: la prudencia exige esperar a la evolución de los acontecimientos. De todos modos, cabe destacar la constitución, el 21 de noviembre de 1994, en una reunión de la Comisión conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Comisión Constitucional, de la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, con el objetivo primordial de detallar las nuevas funciones del Senado. En la V Legislatura estuvo presidida por el presidente del Senado, y compuesta por 13 senadores (4 del Grupo Socialista, 3 del Grupo Popular, 2 del Grupo de *Convergència i Unió*, 1 del Grupo Nacionalista Vasco, 1 del Grupo de Coalición Canaria y 2 por el Grupo Mixto), y sus trabajos se desarrollaron con arreglo a un programa de comparecencias a tres niveles: de los ponentes constituyentes, de los presidentes de las comunidades autónomas y de expertos (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, serie I (boletín general), núm. 204, de 2 de diciembre de 1994, pág. 10-11; *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 142,

reforma que, paralelamente al antedicho debate sobre la reforma constitucional, se ha producido en fechas relativamente recientes en el Reglamento del Senado y en virtud de la que se ha creado la Comisión General de las comunidades autónomas, toda vez que ha comenzado a producir repercusiones en temas comunitarios. Asimismo, debe analizarse el otro foro principal que está facilitando la participación y control de las comunidades autónomas en asuntos comunitarios, cual es la Conferencia para Asuntos Relacionados con las comunidades europeas, institucionalizada en fechas cercanas en el tiempo.

Este artículo pretende dar cuenta del régimen jurídico y la actuación de ambos órganos desde su constitución hasta el presente porque muchos de los abundantes estudios doctrinales dedicados a la intervención de las comunidades autónomas en los asuntos relativos a las Comunidades Europeas presentan el inconveniente de ser anteriores al Tratado de Maastricht y/o a las reformas normativas españolas que los crearon,⁵ y los que son posteriores abordan esta temática desde una perspectiva generalista que no presta atención a la labor de ambos organismos,⁶ sin perjuicio de que haya algunas excepciones honrosísimas que se irán citando con ocasión del estudio de cada uno de ellos.⁷

pág. 3-4). En la VI Legislatura está dirigida también por el presidente del Senado, pero se halla compuesta por 18 miembros (7 del Grupo Popular, 5 del Grupo Socialista, 2 del Grupo Catalán, 2 del Grupo Vasco y 2 del Grupo Mixto) (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, VI Legislatura, 1996, núm. 54, pág. 2).

5. *Vid.*, entre una abundantísima doctrina, Bullain López, I., *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1990, espec. pág. 196 y ss.; García de Enterría, E., «La participación de las comunidades autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», R.E.D.C., núm. 33, 1991, pág. 3 y ss.; Mangas Martín, A., «Comunità Autonome e Diritto Comunitario in Spagna: un approccio generale», *Le Regioni*, vol. XX, 1992-3, pág. 665 y ss.; Pérez Calvo, A., «Participación de las comunidades autónomas en la formación de la posición que el Estado ha de trasladar a las instituciones comunitarias», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, octubre de 1992-marzo de 1993, pág. 247 y ss.; Pueyo Losa, J., «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», R.I.E., 1989-1991, pág. 29 y ss.; Piñol Rull, J. L., Pi Suñer, M. y Cienfuegos Mateo, M., *El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatales: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1991, espec. pág. 23 y ss. *Vid.* asimismo las contribuciones a los coloquios *L'aplicació del dret de la Comunitat Europea pels organismes subestatales*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1986; *Constitución, comunidades autónomas y Derecho internacional*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982; *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las comunidades autónomas*, Barcelona, 1985; *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1990; *Comunidades autónomas y Comunidades Europeas. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid: Cortes de Castilla y León, 1991.

6. Por ejemplo, García Segura, C., *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Madrid: Publicacions Fundació Jaume Bofill, 1995; Pérez Calvo, A., *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid: Ed. Tecnos, 1993; Pérez González, M., «La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo)», R.I.E., 1994-3, pág. 899 y ss.; Ruiz Ruiz, F., «Las competencias de las comunidades autónomas en el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comunitario europeo. Análisis de la jurisprudencia constitucional», R.E.D.C., núm. 45, 1995, pág. 279 y ss.; *Vid.* asimismo las contribuciones al coloquio *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, Vitoria: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

7. Dejando al margen que los autores que se citarán estudian uno u otro órgano, pero no ambos, debe subrayarse que la atención prestada al examen teórico del régimen jurídico de la Conferencia

I. La Comisión General de las Comunidades Autónomas⁸

La reforma reglamentaria para potenciar la función territorial del Senado, aprobada en sesión plenaria extraordinaria del Senado de 11 de enero de 1994,⁹ pretende subsanar algunas insuficiencias jurídicas del modelo constitucional español, abriendo con este fin «una relación y un diálogo multilateral permanente, en sede parlamentaria, entre el Gobierno y las comunidades autónomas» a través fundamentalmente de la Comisión General de las comunidades autónomas, que constituye el núcleo fundamental de esta reforma.¹⁰ Constituida el 2 de febrero de 1994,¹¹ celebró su primera sesión ordinaria el 10 de febrero de 1994.¹² A pesar de su recentud, ya ha comenzado a desplegar cierta influencia para la participación y control de las comunidades autónomas sobre el Gobierno de la Nación cuando están en juego temas relativos a las Comunidades Europeas.

A) Régimen jurídico

La Comisión General de las comunidades autónomas dispone, tanto por su composición, organización y funcionamiento como por sus competencias, de un

para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas les lleva a no otorgar mucha trascendencia al examen de su práctica, casi obviándola, y el análisis de la Comisión General de las Comunidades Autónomas es exclusivamente teórico o presenta una dimensión práctica tan general que no se destacan sus elementos comunitarios.

8. *Vid.*, en general sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas, además de los autores citados *supra*, nota 3, García Pechuan, M., «La reciente reforma reglamentaria del Senado (Encuadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 32, 1994, pág. 87 y ss.; García-Escudero Marquez, P., «La Comisión General de las Comunidades Autónomas: reforma del Reglamento del Senado», R.A.P., núm. 133, 1994, pág. 485 y ss. («La Comisión General de las Comunidades Autónomas: balance de seis meses de reforma del Reglamento del Senado», en *La reforma del Senado. op. cit.*, pág. 39 y ss.); Gutiérrez Rodríguez, F. y Morales Arroyo, J. M., «Un intento de territorialización del Senado: la Comisión General de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 20, 1994, pág. 305 y ss.; Saiz Arnaiz, A., «El Senado y las comunidades autónomas», R.V.A.P., núm. 41, 1995, pág. 293 y ss.; Sánchez Amor, I., «El Senado y las comunidades autónomas. Crónica de un desencuentro», *La reforma del Senado, op. cit.*, pág. 75 y ss.

9. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie III A (proposiciones de ley del Senado), núm. 5 h, de 17 de enero de 1994, pág. 49-55. Para una visión global de la reforma reglamentaria, *Vid.* especialmente Da Silva Ochoa, J. C., «El Senado en la encrucijada: la reforma reglamentaria de 11 de enero de 1994», *La reforma del Senado, op. cit.*, pág. 17 y ss.

10. Laborda Martín, J. J., «La reforma del Senado», *Anuario El País*, 1995, pág. 136. Adicionalmente señala el antiguo presidente del Senado que con la creación de la Comisión General de las comunidades autónomas se intenta introducir un discurso político que evite uno de los riesgos más graves que padece nuestro sistema democrático, cual es que «el enfrentamiento entre comunidades autónomas se convierta en táctica electoral o en estrategia política»; asimismo, que el Gobierno no se enfrente sólo a «las exigencias de reformas competenciales al alza en favor de determinados estatutos» de las comunidades autónomas; que los partidos nacionalistas descubran que «una cámara territorial ayuda a que en toda España sus aspiraciones sean mejor entendidas»; y, finalmente, que los partidos de implantación en todo el territorio español se vean «obligados a construir un discurso político coherente», impidiendo o dificultando «mensajes distintos en los niveles autonómico y estatal por pura táctica electoral».

11. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 57, pág. 1-4.

12. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 59, pág. 1-3.

régimen jurídico peculiar que le aparta considerablemente de las demás comisiones del Senado, así como de la antigua Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, a la que substituye.¹³

1. Composición, organización y funcionamiento

La Comisión General está formada por el doble de senadores que las otras comisiones del Senado, ya que cada grupo parlamentario designa el doble de los miembros que les correspondan en las demás comisiones senatoriales (artículo 51.3 del Reglamento del Senado). Dado que la Mesa del Senado fijó en 1994 en 31 el número de los miembros de las otras comisiones, la Comisión General ha estado integrada durante la V Legislatura por 62 miembros, sin que los senadores «autonómicos» (los designados por los parlamentos de las comunidades autónomas en virtud del artículo 69.5 de la Constitución y cuyo número global es de 48 en la actualidad) tengan necesariamente que ser miembros,¹⁴ por lo que los grupos parlamentarios podrían nombrar exclusiva o mayoritariamente a los senadores elegidos por sufragio universal en la circunscripción provincial. Durante su vida práctica sus miembros han sido casi por mitad senadores de designación autonómica directa (32) y de elección tras votación en circunscripción provincial (30).¹⁵ En la VI Legislatura el número de sus miembros ha bajado a 50, que es el doble de los que corresponden a las otras comisiones senatoriales por acuerdo adoptado en 1996 por la Mesa del Senado.¹⁶ Este número es estable a pesar de las frecuentes bajas y simultáneas altas de sus componentes.¹⁷

A las reuniones de la Comisión General pueden asistir, y tienen derecho a hacer uso de la palabra en sus debates, todos los senadores designados por los parlamentos autonómicos que no sean miembros (artículo 56 *bis*. 1 del Reglamento del Senado), aunque no defiendan enmiendas, lo que constituye una de sus noveda-

13. A la vista de éste régimen jurídico peculiar se ha podido decir que la Comisión General «es una especie de embrión de nueva Cámara, un Senado dentro del Senado» (Sánchez Amor, I., «El Senado y las comunidades autónomas. Crónica de un desencuentro», *op. cit.*, pág. 114).

14. En contra de la propuesta alternativa a este texto presentada por el Grupo Parlamentario de los Senadores Nacionalistas Vascos, que fue rechazada, que configuraba la Comisión General como un órgano compuesto por 17 senadores elegidos por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas de entre los senadores autonómicos del artículo 69.5, más dos senadores autonómicos más por cada comunidad autónoma de primer rango (*Vid.*, para mayores detalles al respecto, García Pechuan, M., «La reciente reforma reglamentaria del Senado (Encuadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas)», *op. cit.*, pág. 111-113).

15. Su distribución en la fase final de la V Legislatura fue: 28 miembros del Grupo Socialista (16 de designación autonómica y 12 de elección directa), 24 miembros del Grupo Popular (10 y 14 respectivamente), 4 miembros del Grupo de Convergència i Unió (3 y 1 respectivamente), 2 miembros del Grupo Mixto (designación autonómica), 2 senadores Nacionalistas Vascos (1 y 1 respectivamente) y 2 senadores de Coalición Canaria (elección directa).

16. Su distribución es 26 miembros del Grupo Popular, 18 del Grupo Socialista, 2 del Grupo de Convergència i Unió, 2 del Grupo Mixto y 2 del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VI Legislatura, serie I (boletín general)*, núm. 14, de 28 de mayo de 1996, pág. 2-3).

17. Por ejemplo, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general)*, núm. 229, de 8 de febrero de 1995, pág. 3; núm. 354, de 13 de diciembre de 1995, pág. 5; VI Legislatura, núm. 135, de 7 de febrero de 1997, pág. 2.

des.¹⁸ Asimismo, el Gobierno central y los consejos de gobierno de las comunidades autónomas —representados por su presidente o el consejero designado al efecto— tienen derecho a intervenir en las sesiones de la Comisión General (artículo 56 *bis*. 2 del Reglamento del Senado). Mientras la intervención del Gobierno en las comisiones estaba ya prevista en el Reglamento del Senado (artículos 83 y 84), la participación de los gobiernos autonómicos constituye otra novedad resaltable que ha sido muy bien acogida por la doctrina,¹⁹ y de la que ya se ha hecho buen uso en la práctica.²⁰

La Comisión General cuenta, pues, con cuatro grupos distintos de sujetos con capacidad para intervenir en sus sesiones. Los senadores designados por los grupos parlamentarios son los únicos con voz y voto y, por lo tanto, que pueden ser calificados como *miembros*. Los senadores autonómicos que no sean miembros, el Gobierno central y los gobiernos autonómicos tienen únicamente el derecho de expresar sus opiniones, pero sin poder decidir en ningún caso sobre las cuestiones que hayan sido examinadas, por lo que se trata de *asistentes eventuales*. Esta asistencia eventual es posible en cualquier sesión de la Comisión General, se trate de reuniones de debate, información, estudio o legislativas.²¹ Teniendo en cuenta todas las personas que tienen derecho a asistir a las reuniones de la Comisión General, podría haber hasta 95 personas en las sesiones.²²

Para su organización y funcionamiento se ha previsto reglamentariamente la creación de una Mesa, integrada por el presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios, designados entre sus miembros (artículo 55 del Reglamento del Senado), en lugar de los dos secretarios habituales de las mesas del resto de comisiones

18. Según el artículo 63 del Reglamento del Senado, aunque todos los senadores pueden asistir a las sesiones de cualquier comisión, sólo los que defiendan una enmienda pueden hacer uso de la palabra. En la práctica, esta previsión supone que 15 Senadores de designación autonómica tienen derecho a asistir e intervenir en los debates de la Comisión General, ya que de los 48 senadores autonómicos sólo 33 eran titulares de ella. Sin embargo, su participación en las sesiones ordinarias de la Comisión General ha sido muy desigual y poco activa, salvo en el debate sobre la situación del Estado de las autonomías (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 304, de 24 de julio de 1995, pág. 2).

19. Señalan E. Albertí Rovira, E. Roig Moles y J. Sort Jané que se trata de «una novedad radical y extraordinariamente significativa en aras a la consecución de los objetivos de la reforma», ya que convierte a «la Comisión General en cauce de participación autonómica (a través también, y muy significativamente, de los órganos ejecutivos) y colaboración de las comunidades en las decisiones legislativas que les puedan afectar y en aquellos otros ámbitos que se sitúan bajo la competencia de la Comisión General, de contornos mucho más amplios que los meramente legislativos» (*La reforma constitucional del Senado*, *op. cit.*, pág. 29).

20. Basta señalar que todos los presidentes autonómicos, excepto el del País Vasco, han asistido a alguna reunión de la Comisión General (*vid. infra* apartado B para mayores detalles).

21. Gutiérrez Rodríguez, F. y Morales Arroyo, J. M., «Un intento de territorialización del Senado: la Comisión General de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pág. 314-315. Por esta composición califican a la Comisión General como la «gran comisión» y señalan que revela su finalidad esencial de convertirse en un foro de debate de la problemática del Estado autonómico.

22. 62 miembros (50 en la VI Legislatura), 15 senadores de designación autonómica, el Gobierno de la Nación y los 17 representantes de las comunidades autónomas. Aunque algunos autores han criticado esta abultada composición de la Comisión General, compartimos la opinión de que no está de más ninguno de los potenciales intervinientes (Saiz Arnaiz, A., «El Senado y las comunidades autónomas», *op. cit.*, pág. 305-306).

(artículo 53.2 del Reglamento del Senado).²³ A la vista del elevado número de sus miembros y potenciales asistentes y para aligerar y racionalizar su pesada carga de trabajo,²⁴ la Comisión General efectuó en su sesión constitutiva una delegación temporal de competencias en la Mesa y la Junta de Portavoces de los grupos parlamentarios de la Comisión General,²⁵ que fue ratificada con carácter definitivo en su primera sesión ordinaria, en la que además se procedió a institucionalizar las reuniones de la Mesa y Junta de Portavoces como especie de *subcomisión u órgano de trabajo permanente*.²⁶

La Subcomisión está llamada a fijar el orden del día (artículo 56.4 *bis* del Reglamento del Senado) y a ejercer las competencias no legislativas de la Comisión General que le han sido delegadas.²⁷ Durante 1994, este órgano estuvo integrado por 12 miembros (6 de la Mesa y 6 portavoces). Sus decisiones se adoptan por el sistema de voto ponderado, pero se intenta siempre —y se consigue frecuentemente— recurrir al consenso.

En su primera reunión —10 de febrero de 1994—, la Subcomisión decidió, «para garantizar el derecho de participación de los sujetos con derecho a intervenir en la Comisión General y el principio de publicidad parlamentaria» (y, por extensión, para que su creación no dificultara la función de la Comisión General como mecanismo de actuación directa de las comunidades autónomas en el Senado), que debe informar al Gobierno central y a los consejos de gobierno de las

23. Durante 1994 sólo hubo 3 secretarios, dado que en la sesión constitutiva se produjo la renuncia del secretario cuarto y su puesto quedó vacante. Durante la V Legislatura sólo hubo 3 secretarios, dado que en la sesión constitutiva se produjo la renuncia del secretario cuarto y su puesto quedó vacante. En la VI Legislatura se ha vuelto a la normalidad (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, VI Legislatura, 1996, núm. 2, pág. 2).

24. Es difícil movilizar de un día para otro a los potenciales 95 asistentes para celebrar las reuniones, por lo que era prácticamente imposible que celebrase reuniones con la periodicidad que requiere el cumplimiento de las obligaciones reglamentarias que se le han confiado.

25. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 57, pág. 4-7.

26. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 59, pág. 1-3; 1995, núm. 211, pág. 9. Sobre las razones de fondo que aconsejaban la creación de esta Subcomisión, *vid.* el Informe anual de 1994, sobre las actividades y deliberaciones de la Comisión General de las comunidades autónomas respecto del desarrollo del Estado de las Autonomías, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 304, de 24 de julio de 1995, pág. 3-4).

27. En concreto, las competencias delegadas son declarar qué iniciativas parlamentarias han de ser objeto del informe previo sobre su contenido autonómico previsto por el artículo 56. *b* del Reglamento del Senado; designar ponencias especializadas para el examen previo de temas que afecten a una comunidad autónoma en particular, y encomendar a cualquiera de sus miembros la preparación de informes previos acerca de cualquier asunto que tramite la Comisión General, de acuerdo con el artículo 65 del Reglamento del Senado; acordar la comparecencia del Gobierno, autoridades de las comunidades autónomas u otras personas de acuerdo con lo que prevén los artículos 66 y 67 del Reglamento del Senado; y aprobar los informes de naturaleza no legislativa susceptibles de delegación previstos en el artículo 56 (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 59, pág. 1-3; 1995, núm. 211, pág. 9). En cambio, la Comisión General no ha delegado en la Mesa y Portavoces la facultad de informar y evaluar sobre la acción del Fondo de Compensación Interterritorial —artículo 56. *ñ* del Reglamento del Senado— a la vista del recelo de sus miembros (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 122, pág. 11-15). En la VI Legislatura se han vuelto a delegar las mismas competencias en la Mesa (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, VI Legislatura, 1996, núm. 2, pág. 2; núm. 20, pág. 2).

comunidades autónomas de las reuniones que vaya a celebrar en las que se traten temas que les afecten para que expresen su parecer si lo estiman procedente,²⁸ y acordó remitirles un memorándum de los acuerdos adoptados en su seno, así como las actas de la Comisión General.²⁹ Probablemente con este mismo fin fueron designados, tras la reunión de 24 de marzo de 1994, interlocutores permanentes con la Comisión General por parte del Gobierno central y los gobiernos de las comunidades autónomas de Castilla y León, Extremadura, Andalucía, Navarra, Murcia, La Rioja, Baleares, Canarias, Madrid y la Comunidad Valenciana, recayendo los nombramientos en los vicepresidentes o los consejeros de Presidencia o de Régimen Jurídico, y se ha establecido un segundo nivel de contactos entre autoridades de las administraciones autonómicas y servicios de la Comisión General para el intercambio de información, que ha sido abundante.³⁰ Finalmente, responde a esta misma preocupación el Acuerdo de la Subcomisión en virtud del cual se la faculta para solicitar la presencia de una representación de los gobiernos central y autonómicos en sus reuniones cuando los asuntos a tratar así lo requieran.³¹

Sus reuniones tienen lugar cuando es convocada por su presidente o un tercio de sus miembros, el presidente del Senado, el Gobierno central o alguno de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas (artículo 56 *bis*. 3).³² Debe subrayarse que la Comisión General puede nombrar un ponente individual para informar sobre una materia determinada (artículo 56 *bis*. 5 del Reglamento del Senado),³³ así como que deberá celebrar anualmente una sesión destinada a efectuar un balance de la situación del Estado de las autonomías (artículo 56 *bis*. 7 del

28. Es razonable esta previsión porque ni las comunidades autónomas ni el Gobierno central están representados en la Subcomisión y, sin embargo, tienen derecho a intervenir en las reuniones de la Comisión General.

29. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 304, de 24 de julio de 1995, pág. 4.

30. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 304, de 24 de julio de 1995, pág. 6.

31. De hecho, un representante del Gobierno central asiste sistemáticamente a las reuniones de la Mesa y Portavoces, y en ocasiones acuden también los representantes autonómicos (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 304, de 24 de julio de 1995, pág. 2-3).

32. Algunas comunidades autónomas han aprovechado esta facultad: por ejemplo, en 1994 fueron convocados dos plenos de la Comisión General a instancias del Gobierno de Canarias en relación con la proposición de ley de modificación de los aspectos económicos del régimen económico fiscal de Canarias, y una vez a instancias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el proyecto de ley de reforma de la Ley orgánica del Poder Judicial; asimismo, a instancias del Gobierno de la Generalitat se reunió la Subcomisión para informar sobre el contenido autonómico del proyecto de ley para incorporar al ordenamiento español la Directiva 89/552/CEE, relativa al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 304, de 24 de julio de 1995, pág. 3).

33. Asimismo, la Mesa y Portavoces crearon, en su sesión de 10 de febrero de 1994, la figura del relator como órgano individual preparatorio de los trabajos de la Subcomisión, que debe ser uno de sus miembros, nombrando dos relatores cada tres meses (es decir, 4 por periodo de sesiones), prorrogables, y que normalmente se van rotando (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1995, núm. 211, pág. 9; *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 304, de 24 de julio de 1995, pág. 4-5).

Reglamento del Senado),³⁴ aspectos estos que constituyen otras novedades destacables.³⁵

2. Competencias

La Comisión General se configura como una comisión legislativa permanente (artículo 49.3 del Reglamento del Senado) y, por esta naturaleza, debe observar en su funcionamiento lo establecido para las demás comisiones legislativas permanentes del Senado cuando la Mesa de la Cámara Alta le encomiende la tramitación de iniciativas legislativas (artículo 56 *bis*.6). El ejercicio de esta facultad supone principalmente que debe debatir y emitir un dictamen sobre los proyectos y proposiciones de ley cuya tramitación se le encargue (artículos 110 y siguientes), y que puede aprobar un proyecto o proposición de ley si se le confiere una delegación legislativa plena (artículos 130 y siguientes). Además de estas facultades generales a toda comisión legislativa, la Comisión General ha de dictaminar sobre los criterios de distribución de los fondos de compensación interterritorial y asignación concreta de recursos a cada comunidad autónoma (artículo 140); y se le reconoce la facultad de ejercer directamente la iniciativa legislativa a través de la presentación de proposiciones de ley (artículo 56.s).³⁶

Las competencias de la Comisión General no se limitan a la función legislativa, ya que se le atribuyen otras funciones, muchas veces en estrecha conexión y otras de naturaleza muy diferente, diseminadas a lo largo de las 23 competencias que enumera el artículo 56 del Reglamento del Senado. Desde una perspectiva sistemática general, las otras funciones pueden reagruparse como sigue: La Comisión General está llamada a ejercer actividades de información, seguimiento, estudio y valoración en relación con iniciativas de las Cortes Generales y del Gobierno, de naturaleza legislativa (proyectos y proposiciones de ley) o de otro tipo (preguntas, interpe-laciones, mociones, proposiciones no de ley, etcétera) sobre cualquier asunto de contenido autonómico que vaya a ser tramitado en el Senado (artículo 56.a y b);³⁷

34. Además, las intervenciones que se produzcan en esta sesión podrán realizarse en cualquiera de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas, lo que constituye la consagración de la vieja reivindicación de las comunidades autónomas que tienen idiomas oficiales propios.

35. Existen otras peculiaridades en relación con la fijación del orden del día, el desarrollo de los debates, etcétera, pero su estudio no presenta mucho interés para el desarrollo de este trabajo, por lo que cabe remitirse sobre este extremo a los autores señalados *supra* con carácter general para el análisis de la Comisión General.

36. Se amplía de este modo el número de sujetos legitimados hasta entonces por el artículo 108.1 del Reglamento del Senado: un grupo parlamentario o 25 senadores. A pesar de que es la opinión mayoritaria en la doctrina (*vid.*, por todos, García-Escudero Marquez, P., «La Comisión General de las Comunidades Autónomas (reforma del Reglamento del Senado)», *op. cit.*, pág. 492-493), se plantean dudas e interrogantes para el ejercicio de la iniciativa legislativa (*vid.* al respecto Gutiérrez Rodríguez, F. y Morales Arroyo, J. M., «Un intento de territorialización del Senado: la Comisión General de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pág. 325-326).

37. A modo de concretización de esta competencia general, el Reglamento del Senado prevé que la Comisión General debe informar sobre toda iniciativa legislativa de atribución por las Cortes Generales a las comunidades autónomas de la potestad de dictar normas legislativas u otras facultades en materias de competencia estatal (artículo 56.j y k); informar sobre las iniciativas de leyes de armonización (artículo 56.h); ejercer funciones de control, seguimiento y valoración respecto a los proyectos de inversión incluidos en el Fondo de Compensación Interterritorial y su impacto conjunto en la

debe promover la cooperación y la coordinación entre las diversas administraciones públicas (artículo 56. *h*); puede proponer recomendaciones a los poderes públicos y mociones al Pleno del Senado respecto a asuntos de su competencia (artículo 56. *i* y *u*); tiene que intervenir en el ejercicio de competencias del Senado sobre las comunidades autónomas y las entidades locales;³⁸ finalmente, debe ser informada por el Gobierno en determinadas materias.³⁹

Además de estas competencias, hay que tener en cuenta que el artículo 56. *v* del Reglamento del Senado contiene una cláusula residual en virtud de la cual se atribuye a la Comisión General competencia sobre toda materia autonómica de carácter no legislativo que el Reglamento del Senado confiera de manera genérica a las comisiones o le encomiende específicamente la Mesa del Senado. En consecuencia, la Comisión General, al igual que cualquier otra comisión senatorial, podrá reclamar la presencia de miembros del Gobierno para ser informada sobre asuntos de su competencia y proceder a una deliberación (artículo 66 del Reglamento del Senado);⁴⁰ realizar encuestas o estudios en materias de su competencia; recabar la información y ayuda que necesiten del Gobierno y de sus departamentos, así como de cualquier autoridad del Estado y de las comunidades autónomas; solicitar la documentación que estime necesaria; y pedir la presencia de otras personas (artículo 67 del Reglamento del Senado). Asimismo, en materias de su competencia la Comisión General puede presentar mociones para su tramitación ante el Pleno del Senado, y puede aprobar las mociones que en su seno hayan presentado un grupo parlamentario o cinco de sus miembros (artículos 56 *bis*.7, 175 y 177 del Reglamento del Senado). A su vez, los miembros de la Comisión General, en cuanto senadores podrán formular preguntas al Gobierno para que sean contestadas oralmente en su seno (artículos 161 y 168 del Reglamento del Senado).⁴¹

Desde la perspectiva concreta de la intervención directa de la Comisión General de las comunidades autónomas en asuntos comunitarios y, por tanto, para su participación y como medio de control del Gobierno central en actividades relacionadas con la Comunidad Europea, la reforma se refiere directamente a tres funciones:

corrección de los desequilibrios interregionales (artículo 56. *n*); informar sobre las secciones de la Ley de presupuestos generales del Estado que afecten al sistema de financiación de las comunidades autónomas (artículo 56. *o*); y remitir un informe anual al presidente del Senado sobre sus actividades y deliberaciones respecto del desarrollo del Estado de las autonomías (artículo 56. *t*). *Vid.* también las hipótesis citadas *infra* para el caso de la Comunidad Europea.

38. La Comisión General ha de elaborar un dictamen sobre los convenios de gestión y prestación de servicios, y cooperación entre comunidades autónomas (artículos 56. *c* y *d* y 137 y 138) y debe informar sobre las iniciativas gubernativas de aprobación de medidas de ejecución forzosa (artículo 56. *m*) y de disolución de entes locales (artículo 56. *n*).

39. La Comisión General ha de ser informada acerca de los acuerdos que se celebren entre el Gobierno central y las comunidades autónomas (artículo 56. *e*), los conflictos políticos o conflictos de competencia formalizados ante el Tribunal Constitucional (artículo 56. *f*), los acuerdos que se alcancen en los órganos de cooperación y coordinación entre el Gobierno y las comunidades autónomas (artículo 56. *g*). *Vid.* también los casos citados *infra* respecto a las Comunidades Europeas.

40. Adicionalmente este precepto prevé que el Gobierno podrá solicitar que se celebren sesiones informativas para comparecer en ellas.

41. Aunque esta posibilidad es controvertida, *vid.* razones a favor en Gutiérrez Rodríguez, F. y Morales Arroyo, J. M., «Un intento de territorialización del Senado: la Comisión General de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pág. 329-330.

a) Ser informada por el Gobierno y la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica (artículo 56.p).

b) Formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos los foros internacionales donde haya una participación territorial (artículo 56.q).

c) Conocer la cuantía y distribución de los fondos de la Unión Europea destinados a la corrección de los desequilibrios regionales o interterritoriales en España, así como efectuar el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión que se financien a su cargo (artículo 56.r).

La regulación que la reforma reglamentaria hace de las funciones de la Comisión General en relación con temas comunitarios puede parecer *prima facie* insuficiente, pues de las 23 funciones contempladas por el artículo 56 del Reglamento del Senado sólo 3 se refieren directamente a cuestiones comunitarias. Es importante no caer en este error, porque los temas relativos a la integración europea tendrán indudablemente repercusiones importantes sobre las tareas generales de información, seguimiento, estudio, valoración y propuesta que se atribuyen a la Comisión General de las comunidades autónomas, y viceversa, pues es difícil concebir que en el ejercicio de estas actividades nunca se presente una dimensión o conexión comunitaria.

Con las funciones de información, seguimiento, estudio y valoración es evidente que la Comisión General devendrá no sólo el órgano que ordinariamente propondrá al Pleno del Senado las decisiones no legislativas que haya de adoptar esta Cámara en asuntos directamente relacionados con las comunidades autónomas, como suele ser el caso de los asuntos comunitarios, sino que constituirá también un foro adecuado de debate, reflexión e impulso en materias de su competencia del que, con el tiempo, es muy probable que surjan estudios, informes y dictámenes que sirvan para regular ajustadamente cuestiones que están pendientes respecto a la participación de las comunidades autónomas en la formación o ejecución del Derecho comunitario en España.

Hay que subrayar asimismo la importancia de que la Comisión General disponga de una facultad amplísima de propuesta, sea para hacer recomendaciones a los poderes públicos sobre cuestiones de su competencia (artículo 56.i), sea para presentar mociones al Pleno del Senado (artículo 56.u), sea para ejercer la iniciativa legislativa mediante proposiciones de ley (artículo 56.s), porque cabe presumir que su ejercicio tendrá una influencia considerable sobre temas comunitarios, se traten en su fase ascendente o descendente: al ser cada vez más complicado desligar el fuerte impacto que causa la legislación comunitaria en los estados miembros y los entes regionales que los componen,⁴² es lógico suponer que las comunidades autó-

42. Es imparable el crecimiento de materias que son competencia regional que presentan una dimensión comunitaria: basta pensar en sectores como la agricultura, el medio ambiente, la planificación regional, la pesca y la cultura. Son, por otra parte, notables los impactos financieros y económicos que producen normativas comunitarias (piénsese en los fondos estructurales y en los fondos de

nomas españolas aprovecharán su participación en el seno de la Comisión General para presentar propuestas y formular recomendaciones cada vez que un asunto comunitario afecte a sus competencias. De hecho, la realidad muestra el proceso imparable de peticiones autonómicas en favor de una mayor asociación en el proceso de construcción europea, y no sólo al propio nivel comunitario⁴³ —en el que, dicho sea de paso, ya existe la tímida realización del Comité de las Regiones (artículo 198 A, B y C del Tratado de la Comunidad Europea—,⁴⁴ sino también en la órbita nacional.⁴⁵ Y en el primer debate anual de la Comisión General sobre la situación del Estado de las autonomías nuestras comunidades autónomas aprovecharon magníficamente la resonancia pública de este organismo para recordar y reivindicar sus exigencias de una mayor participación directa en los asuntos comunitarios.⁴⁶

Por lo demás, no hay que olvidar que a través de la Comisión General, y en especial su facultad de hacer comparecer a miembros del Gobierno, se facilita que las Comunidades Autónomas practiquen el control gubernamental. El análisis de su actividad pone de manifiesto que estas predicciones comienzan ya a materializarse.

B) *Análisis de su actividad en asuntos comunitarios*

Para el estudio de la actividad de la Comisión General es de enorme interés la lectura no sólo del *Diario de Sesiones del Senado* —sección Comisiones— o del *Boletín Oficial de las Cortes Generales* —sección I: boletín general—, sino también del único informe anual de actividades de la Comisión General aprobado hasta el momento, en concreto el 26 de junio de 1995, por unanimidad, dado que contiene

cohesión). Y si resulta imprescindible una mayor intervención de las administraciones autonómicas en los temas comunitarios, porque la Administración del Estado no puede hacerlo todo, son lógicas sus reivindicaciones para ser más asociadas en los procesos de formación y aplicación del Derecho comunitario.

43. Vid. en general sobre las peticiones de los entes regionales, Astola Madariaga, J., «Las regiones en la Unión Europea», *R.E.D.C.*, núm. 45, 1995, pág. 95 y ss.; O'Leary, S. y Hernández Martín, J. M., «¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995, pág. 299 y ss.; Presseguer Gene, J., «La representació de les col·lectivitats territorials en el si de la CEE», *Integració Europea*, núm. 12, 1992, pág. 78 y ss.

44. Vid. sobre el mismo, Bullain López, I., «El Comité de las Regiones previsto en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la competencia*, 1992, B-78, pág. 1 y ss.; Gordon Vergara, A., «El Comité de Regiones: una nueva creación del Tratado de Maastricht», *Noticias CEE*, núm. 99, 1993, pág. 17 y ss.; Pérez González, M., «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de constitución de la Unión Europea», *R.I.E.*, 1994-1, pág. 31 y ss.

45. Para una visión amplia y actual del tema, con abundante bibliografía sobre las peticiones y logros de las comunidades autónomas españolas con vistas a su participación en los asuntos comunitarios en la fase nacional, vid. Gutiérrez Espada, C., «La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la competencia*, 1994, D-22, pág. 169 y ss.; Ortuzar Andechaga, L., Gómez Campo, E. y Hernández Lafuente, A., *La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995, espec. pág. 125 y ss.

46. Vid. *infra* apartado B.4.

una buena descripción de lo que fueron sus actividades y deliberaciones durante el año 1994, e incluye adicionalmente una valoración política de lo realizado.⁴⁷

De acuerdo con los datos que proporcionan estas fuentes, cabe comenzar afirmando que, en el breve lapso de tiempo transcurrido desde su creación la Comisión General ha tenido una actividad bastante intensa. En la V Legislatura, el Pleno se reunió 15 veces, siendo la primera sesión de 10 de febrero de 1994 y la última de 13 de diciembre de 1995, con una duración global aproximada de 45 horas.⁴⁸ Desde su constitución el 14 de mayo de 1996 en la VI Legislatura,⁴⁹ el Pleno se ha reunido 8 veces, con una duración aproximada de 35 horas. Algunas sesiones han sido muy largas,⁵⁰ pero generalmente su duración es de unas dos horas. Además, algunos miembros de la Comisión General de las comunidades autónomas celebran reuniones, junto con miembros de la Comisión Constitucional, en el marco de la Comisión conjunta creada el 21 de noviembre de 1994 para estudiar la reforma de la Constitución,⁵¹ y que ha tenido otras 2 sesiones, con una duración total aproximada de 1 hora.⁵² Finalmente, varios miembros de la Comisión General participan en trabajos de ponencias de estudio sobre temas específicos, las cuales celebran reuniones con bastante frecuencia.⁵³

Desde una perspectiva material global, la preocupación por temas comunitarios en estas sesiones ha sido relativa, debiendo destacarse la constitución de dos

47. Informe anual de 1994, sobre las actividades y deliberaciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas respecto del desarrollo del Estado de las autonomías, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 304, de 24 de julio de 1995, pág. 1-10. Para las incidencias de su aprobación, *vid. Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1995, núm. 211, pág. 9-15. Este informe se inicia explicando la composición de la Comisión General y cómo se llevan a cabo las convocatorias y la elaboración del orden del día; se describe a continuación de forma pormenorizada la Subcomisión de la Mesa y Junta de Portavoces, así como la figura del relator; finalmente, se relatan muy bien lo que han sido las actividades de la Comisión General (comparecencias, constitución de ponencias, dictámenes, etcétera), y se efectúa una valoración política.

48. A su vez, la Mesa y Junta de Portavoces se ha reunido, durante 1994, en 26 ocasiones, dado que se reúne generalmente con una periodicidad quincenal (en concreto, los martes) (*ibid.*, pág. 2).

49. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, VI Legislatura, 1996, núm. 2, pág. 1-2.

50. Es el caso de las dos sesiones dedicadas al debate sobre la situación del Estado de las autonomías, de 26 y 27 de septiembre de 1994, y que duraron 7.30 horas (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 128, pág. 1-73) y 7.20 horas (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 129, pág. 1-74) respectivamente. La duración del segundo debate sobre el Estado de las autonomías, celebrado los días 12 y 13 de marzo de 1997, fue parecida.

51. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, serie I (boletín general), núm. 204, de 2 de diciembre de 1994, pág. 10-11; *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 142, pág. 1-4.

52. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, 1995, núm. 215, pág. 1-3; núm. 261, pág. 1-2. Tan escasa actividad se explica porque sus trabajos se han limitado hasta ahora a su constitución, la designación de los senadores que han de cubrir las plazas vacantes que se han ido produciendo y el examen de la composición de la Ponencia para el estudio de la reforma de la Constitución. Cabe resaltar que en la VI Legislatura ha pasado a denominarse Comisión especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado y sólo se ha reunido, durante 15 minutos, para constituirse el 6 de noviembre de 1996, designar la Mesa y delegar funciones en ella, y nombrar los miembros de la Ponencia para la reforma de la Constitución (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, VI Legislatura, 1996, núm. 54, pág. 1-2).

53. *Vid. infra.*

ponencias para estudiar cuestiones relativas a las Comunidades Europeas, una de las cuales ha emitido su informe en fechas recientes; el hecho de que en diversas comparecencias ministeriales se hayan abordado cuestiones puntuales de Derecho comunitario que interesaban a las comunidades autónomas; finalmente, que dentro del marco general del debate sobre el Estado de las autonomías se aludió a las preocupaciones autonómicas para su participación y a la posición del Gobierno al respecto. A continuación se procede a detallar estas actividades.

1. Ponencias e informes

Las ponencias constituidas en torno a temas comunitarios representan un porcentaje aceptable del total de ponencias constituidas en el seno de la Comisión General. De las 16 ponencias constituidas en la V Legislatura,⁵⁴ 12 eran ponencias legislativas sobre las propuestas de reforma de 12 estatutos de autonomía, y las ponencias restantes eran de estudio. De estas 4 hay dos directamente relacionadas con las Comunidades Europeas, y otras dos que guardan cierta relación.⁵⁵

La Comisión General, siguiendo los deseos del Pleno del Senado tras el debate sobre la situación del Estado de las autonomías de septiembre de 1994,⁵⁶ nombró el 28 de noviembre de 1994 la Ponencia de estudio relativa al papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea,⁵⁷ la cual presentó su informe el 11 diciembre de 1995.⁵⁸ Desborda el marco del presente trabajo un estudio exhaustivo de sus muy condensadas e interesantísimas 21 páginas con doble columna, sin que sea ello óbice para su presentación sumaria.

Tras explicar los antecedentes y trabajos de la Ponencia,⁵⁹ el informe examina la situación actual respecto a la participación de los entes territoriales en la Unión

54. Por el momento, en la VI Legislatura sólo se ha constituido la ponencia dedicada al sistema de financiación autonómica, nombrada el 16 de octubre de 1996 (*Diario de Sesiones del Senado, Comisiones, VI Legislatura, 1996, núm. 46, pág. 8-9*).

55. Los informes de las ponencias legislativas se presentaron el 18 de febrero de 1994 y fueron aprobados por el Pleno de la Comisión General los días 9 y 10 de marzo de 1994 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 304, de 24 de julio de 1995, pág. 5-6*). De las ponencias de estudio sólo han presentado su informe las relativas al papel y funciones de los entes territoriales en la Unión Europea (*Vid. infra*) y a los enclaves territoriales (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 363, de 26 de diciembre de 1995, pág. 1-20*).

56. Tras este debate, el Senado aprobó una moción por la que acordó que «la Comisión General de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta de modo particular la opinión de los representantes españoles, tanto de las Comunidades Autónomas como de los entes locales, en el Comité de las Regiones, contribuya a definir criterios sobre el papel y funciones de los entes regionales en el futuro de la Unión Europea» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 171, de 6 de octubre de 1994, pág. 25*).

57. *Diario de Sesiones del Senado, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 150, pág. 2-4*.

58. Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 360, de 21 de diciembre de 1995, pág. 1-21*.

59. La Ponencia, compuesta por 11 senadores, celebró 12 reuniones desde su constitución el 14 de diciembre de 1994 hasta la aprobación del informe el 11 de diciembre de 1995, de las cuales 5 fueron organizativas (constitución de la ponencia, preparación del plan de trabajo, y debate y aprobación del informe) y el resto se dedicaron a comparecencias de personalidades (como el director de Cooperación Territorial y secretario de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunida-

Europea, dividiéndolo en tres apartados: cooperación transfronteriza, acción en el marco nacional y acción en el marco supranacional. La cooperación transfronteriza examina la acción de la Comunidad Europea,⁶⁰ del Consejo de Europa⁶¹ y otras iniciativas⁶² antes del Tratado de Maastricht.

El informe justifica este análisis de la cooperación transfronteriza porque, aunque precede históricamente al nacimiento de la Unión Europea, «ha contribuido a establecer múltiples lazos entre entidades subestatales de países diferentes, alumbrando además fórmulas y contenidos de relación que han servido de ejemplo y modelo posteriormente».⁶³

El núcleo esencial del informe se centra en los planos nacional y supranacional, es decir, la acción de los entes territoriales en el ámbito nacional con proyección exterior —especialmente comunitaria— y la integración de esos mismos entes territoriales en instituciones supranacionales —sobre todo los órganos e instituciones de la Unión Europea—. De acuerdo con este esquema, el análisis de la acción en el marco español distingue la participación de los entes territoriales en la fase ascendente o de formación de la voluntad española⁶⁴ y descendente o de ejecución del Derecho comunitario;⁶⁵ y la acción en el marco supranacional se dedica a analizar el caso de la Unión Europea⁶⁶ y —secundariamente— otros organismos no integrados en la Unión Europea.⁶⁷

des Europeas, y el Comisionado para Actuaciones Exteriores de la Generalitat de Cataluña) y expertos (como los catedráticos Luciano Parejo Alfonso y Araceli Mangas Martín).

60. Especialmente, el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), la iniciativa INTERREG II (Iniciativa Comunitaria de desarrollo transfronterizo, cooperación transfronteriza y redes de energía seleccionadas) y dos resoluciones del Parlamento Europeo sobre la cooperación transfronteriza interregional y las regiones atlánticas.

61. Básicamente se refiere a la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales, y a su Convenio marco de cooperación transfronteriza de 21 de mayo de 1980.

62. Se alude a la Asociación de Regiones Europeas Fronterizas.

63. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 360, de 21 de diciembre de 1995, pág. 4.

64. Se hace referencia a las posibilidades brindadas por la Constitución, los estatutos de autonomía y otras leyes, y a la participación orgánica a través de las conferencias sectoriales, y especialmente la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

65. Después de analizar la noción de relaciones internacionales y la situación del Estado como interlocutor de la Unión Europea a la luz de la jurisprudencia constitucional, se dedica al examen del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y de la garantía del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario.

66. Tras evocar el Tratado de la Unión Europea (artículos 129, 130, 130 R y 146), presta mucha atención a la acción reciente del Parlamento Europeo (con referencia incluida a la Conferencia del Parlamento Europeo y los Poderes Locales de la Comunidad celebrada en Bruselas del 6 al 8 de abril de 1994) y a la actividad desarrollada por el Comité de las Regiones desde su creación, citando su dictamen de 20 de abril de 1993 sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea y su dictamen complementario de 25 de abril de 1995 sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea. Todo ello se completa con una visión sumaria de las realizaciones comunitarias anteriores al Tratado de Maastricht.

67. En concreto, se refiere a los casos del Consejo de Europa (citando al Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa y sus antecesores), el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, la Asamblea de Regiones de Europa, la Conferencia de las Regiones Marítimas Periféricas de la Comunidad Europea, la Asociación de Regiones Europeas de Tecnología Industrial y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.

La razón de ser de esta división se justifica en el informe señalando que se dedica a analizar las experiencias y los logros recientes que enlazan los fenómenos de supranacionalidad y regionalismo como «realidades político-institucionales que han erosionado la otrora posición central del Estado» como actor preminente de las relaciones internacionales y, por consiguiente, «enmarcando por arriba y por abajo la posición del Estado español: las entidades territoriales en su pretensión de influir y actuar en la situación actual y futura de la Unión Europea».⁶⁸

Después del análisis del régimen jurídico en vigor, la Ponencia expuso sus conclusiones —generalmente positivas— y formuló una serie de sugerencias en orden a potenciar —siguiendo el mandato del Senado— las funciones de los entes territoriales, tanto en la esfera comunitaria como en la esfera española, y dentro de ésta distinguiendo las vías ascendente y descendente. Entre estas mejoras *de lege ferenda*, cabe destacar el reforzamiento del Comité de las Regiones al nivel comunitario;⁶⁹ y al nivel español, la mejora del funcionamiento de las conferencias sectoriales y la creación, como complemento de ellas, de una conferencia interautonómica compuesta por representantes de las comunidades autónomas;⁷⁰ una más estrecha colaboración entre las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas y el REPER (Representación Permanente de España en Bruselas); desarrollar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de las comunidades autónomas; y fortalecer el papel del Senado como cámara de representación territorial de las comunidades autónomas.⁷¹

En síntesis, se trata de un informe muy ambicioso, de recomendable lectura por su elevada altura doctrinal, (más que política, como cabría haber esperado) ya que se caracteriza por un uso muy correcto de los términos jurídicos empleados, una clara descripción de los fenómenos jurídicos y políticos, y un excelente conocimiento y puesta al día de los documentos nacionales y europeos sobre las temáticas abordadas.⁷²

68. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 360, de 21 de diciembre de 1995, pág. 4. A su vez, la razón por la que se excede el mandato del Senado y de la Comisión General de las Comunidades Autónomas al estudiar el papel de los entes territoriales no sólo en la Unión Europea, sino también en otros organismos e instituciones internacionales distintos estriba en que «tales experiencias han sido, a menudo, precedente y ejemplo de lo que posteriormente habrían de ser concretas realidades comunitarias» (pág. 11).

69. En concreto, se propone que el Comité de las Regiones cuente con una infraestructura propia e independiente de la del Comité Económico y Social; un presupuesto propio y separado; el aumento del número de casos preceptivos de consulta; el establecimiento de una obligación de consulta del Parlamento Europeo; y la concesión de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia para la defensa de sus intereses.

70. Entre otras medidas, se sugiere la celebración de reuniones de las comunidades autónomas antes de las conferencias sectoriales para llegar a una postura común, siendo la solución óptima en el marco de una conferencia interautonómica, sin la presencia de la Administración central; y la mejor utilización de los canales de información ya existentes y del sistema de procesamiento del importante volumen de documentación generado por la Unión Europea.

71. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 360, de 21 de diciembre de 1995, pág. 18-21.

72. El abundante asesoramiento que prestaron eminentes profesores de Derecho internacional público, Derecho constitucional, Ciencia política y Derecho administrativo ayuda a comprender estas virtudes.

Cabe señalar, en este orden de cosas, que la Comisión General no ha tenido ocasión de ejercer la prerrogativa de formular al Gobierno central sus criterios respecto a la representación española en los foros comunitarios donde haya una participación regional, dado que en la fecha de su constitución el Gobierno ya había nombrado a los miembros españoles en tales organismos y no se ha procedido a su renovación desde entonces. Es principalmente el caso del Comité de las Regiones, ya que la propuesta de nombramiento remitida por España al Consejo de la Unión Europea es de 28 de octubre de 1993 y fue aprobada por éste por Decisión de 26 de enero de 1994.⁷³ Aunque no afecte directamente a las Comunidades Europeas, debe ponerse de relieve que la Comisión General elevó el 24 de marzo de 1994, en virtud de lo dispuesto por el artículo 56.g del Reglamento del Senado, los criterios conforme a los cuales el Gobierno debería nombrar la delegación española en el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, que fueron respetados y aplicados por aquél.⁷⁴

La competencia que la Comisión General tiene para conocer la cuantía y distribución de los fondos estructurales y llevar a cabo su seguimiento se ha plasmado en la constitución el 28 de noviembre de 1994 de la Ponencia de estudio relativa a la aplicación y evaluación de los fondos europeos y la evaluación del Fondo de Compensación Interterritorial.⁷⁵ Esta Ponencia no ha presentado sus conclusiones, seguramente porque llevaba constituida poco más de un año cuando fueron disueltas las Cortes Generales en la V Legislatura y, por tanto, interrumpidas sus actividades. Conviene tener en cuenta, en este orden de cosas, que por deseo expreso del Pleno del Senado la Comisión General de las comunidades autónomas está llamada a celebrar un debate anual sobre la aplicación de los fondos estructurales y de cohesión.⁷⁶

73. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L 31, de 4 de febrero de 1994, pág. 29. Vid. sobre el tema, Mangas Martín, A., «El nombramiento de los miembros del Comité de Regiones: el caso español», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 117, 1994, pág. 11 y ss.

74. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 87, pág. 2-5. Los criterios para el nombramiento de los 6 titulares y 6 suplentes que corresponden a España son: seis titulares y suplentes son propuestos en representación de las comunidades autónomas, y los otros seis en representación de las entidades locales; para la elección de los titulares y suplentes de las entidades locales se deberán aplicar los criterios previstos en la legislación básica del régimen local, buscando permanentemente el perfeccionamiento de los criterios de representatividad; los representantes titulares y suplentes de las comunidades autónomas serán propuestos al Gobierno por ellas mismas; los miembros que se propongan deben tener la condición de electos o de responsables políticos de forma directa ante un órgano local o regional electo; la representación de las entidades locales y de las comunidades autónomas deberá ser geográficamente equilibrada, así como equitativa, desde el punto de vista del tipo de entidad territorial, político y de sexo.

75. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 150, pág. 2-4.

76. La moción aprobada por el Senado (moción núm. 6) acuerda que «con carácter anual y en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, se celebrará un debate sobre la aplicación y consecución de los objetivos para los que fueron creados tanto los fondos estructurales como los fondos de cohesión» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 171, de 6 de octubre de 1994, pág. 25-26). Seguramente es así porque —como señala la moción núm. 47— para el Senado constituye un objetivo fundamental de la Comisión General de las Comunidades Autónomas «la definición de la participación de las comunidades autónomas en todo lo relativo a la gestión y evaluación de los fondos comunitarios destinados a reforzar la cohesión y el equilibrio en el desarrollo territorial» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 171, de 6 de octubre de 1994, pág. 24).

Merece la pena citar el caso de otras dos ponencias, también en fase de reflexión y estudio, porque las repercusiones que pueden llegar a producir en asuntos comunitarios demostrarían magníficamente los lazos que unen el ejercicio de las funciones genéricas de información, seguimiento y estudio de la Comisión General con las Comunidades Europeas. Es el supuesto de la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, constituida el 21 de noviembre de 1994, en una reunión de la Comisión conjunta de la Comisión General de las comunidades autónomas y la Comisión Constitucional,⁷⁷ a los efectos de impulsar un acuerdo sobre la participación de los entes subestatales en el seno del Consejo de la Unión Europea o de sus órganos. Y es también la hipótesis de la Ponencia nombrada el 28 de noviembre de 1994, relativa al sistema de financiación de las comunidades autónomas,⁷⁸ con vistas a mejorar el sistema de gestión directa de las ayudas comunitarias.

Además de los informes de las ponencias especializadas, el Pleno y la Subcomisión de la Comisión General han aprobado algunos informes sobre el contenido autonómico de las iniciativas parlamentarias a que se refiere el artículo 56.b del Reglamento del Senado que presentan una dimensión comunitaria inequívoca. Por ejemplo, los informes emitidos por la Subcomisión sobre los proyectos de ley de autonomía del Banco de España, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal de Canarias y de transposición de la directiva sobre el ejercicio de las actividades de radiodifusión televisiva; y el informe aprobado por el Pleno de la Comisión General relativo a la Proposición de ley de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.⁷⁹

2. Comparecencias e información

Ha existido una elevada participación de los gobiernos central y autonómicos ante la Comisión General,⁸⁰ pero generalmente no han comparecido ante su Pleno o la Subcomisión para informar específicamente —a voluntad propia o por petición de la Comisión General— sobre cuestiones comunitarias.⁸¹ Ello puede expli-

77. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, serie I (boletín general), núm. 204, de 2 de diciembre de 1994, págs. 10-11; *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 142, págs. 3-4.

78. *Vid. supra* la introducción para mayores detalles respecto a esta Ponencia.

79. *Vid.* una reseña del contenido de estos informes en García-Escudero Márquez, P., «La Comisión General de las Comunidades Autónomas: balance de seis meses de reforma del Reglamento del Senado», *op. cit.*, págs. 54-56.

80. En las 9 sesiones plenarias realizadas durante 1994, participaron el presidente del Gobierno, la mayoría de ministros —en dos ocasiones los ministros para las Administraciones Públicas, Economía y Hacienda, y Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente—, y prácticamente la totalidad del Gobierno en la sesión de 26 y 27 de septiembre de 1994. Además, han asistido 16 presidentes de gobierno de las comunidades autónomas (todos menos el del País Vasco) y 28 consejeros autonómicos. Finalmente, en 18 de las 26 sesiones de la Mesa y Portavoces estuvo presente un representante del Gobierno, y 2 consejeros autonómicos asistieron a sendas reuniones de la Mesa y Portavoces (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 304, de 24 de julio de 1995, págs. 2).

81. Tampoco las comunidades autónomas han comparecido ante la Comisión General para tratar particularmente cuestiones comunitarias, con la excepción —señalada por la doctrina— de una

carse a la vista de su juventud, y sobre todo, de la abundancia de comparecencias gubernamentales que se producen en la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea. Ahora bien, la existencia de la Comisión Mixta no debe empecer las comparecencias ante la Comisión General, porque no son incompatibles entre sí.⁸²

Lo prueba el que con ocasión de comparecencias gubernamentales se hayan abordado incidentalmente diversos temas comunitarios. Así, en la comparecencia del ministro para las Administraciones Públicas con el fin de informar acerca de los criterios del Poder Ejecutivo en la política de desarrollo autonómico, de 24 de marzo de 1994, se trató el principio de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas en lo que afecta a la participación y corresponsabilización de las comunidades autónomas en todo el proceso derivado de la pertenencia de España a la Unión Europea; y se enfatizó que la Comisión General podría desempeñar un papel importante para alcanzar un acuerdo satisfactorio con las diecisiete comunidades autónomas.⁸³ No es un caso aislado, puesto que se han tratado cuestiones relativas a las Comunidades Europeas en otras comparecencias de miembros del Gobierno central⁸⁴ y de los gobiernos autonómicos ante el Pleno de la Comisión General.⁸⁵

Entre la abundante información que la Comisión General recibe del Gobierno, comienza a haber documentos sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica y,

comparecencia ante la Subcomisión de un representante de la Comunidad Autónoma catalana para manifestar el criterio de la Generalitat en relación con el proyecto de ley de transposición de la Directiva 89/552/CEE, sobre actividades de radiodifusión televisiva (García-Escudero Márquez, P., «La Comisión General de las Comunidades Autónomas: balance de seis meses de reforma del Reglamento del Senado», *op. cit.*, pág. 48). En fechas recientes se ha producido otra excepción, con la intervención ante el Pleno de la Comisión General del consejero de Relaciones con el Parlamento de la Junta de Andalucía y el consejero de Presidencia de la Junta de Castilla y León para expresar su criterio respecto al Proyecto de Ley por el que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, VI Legislatura, 1997, núm. 86, pág. 1-3).

82. *Vid.* en general sobre este órgano, Cienfuegos Mateo, M., «La Comisión Mixta para la Unión Europea: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios», *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la competencia*, D-27, 1997, pág. 7 y ss.

83. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 87, pág. 7.

84. Por ejemplo, se abordan cuestiones comunitarias en las comparecencias de 14 de diciembre de 1994 del ministro de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente para informar sobre la situación actual y perspectivas del segundo Registro de Buques de Canarias (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 159, pág. 2-3 y 6) y del ministro de Economía y Hacienda para informar sobre el nivel de ejecución de la Ley 19/1994, de modificación del régimen económico fiscal de Canarias (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 159, pág. 9-10 y 12-15); o en la comparecencia de 10 de junio de 1996 del ministro de Administraciones Públicas para exponer las líneas de política general de su Departamento (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, VI Legislatura, 1996, núm. 20, pág. 1-37).

85. Por ejemplo, se estudian los aspectos comunitarios del régimen económico fiscal de Canarias en las intervenciones del Gobierno canario y de los portavoces de la Comisión General en su reunión plenaria de 12 de mayo de 1994 para recibir información del Gobierno de Canarias respecto de la proposición de ley de modificación de los aspectos económicos del REF y decidir si procede informe acerca de su contenido autonómico (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 106, pág. 3-7).

más en general, sobre cualesquiera actividades comunitarias: es paradigmático el envío de la comunicación sobre la reforma de los mecanismos para la participación interna y externa de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios.⁸⁶

3. Dictámenes

La Comisión General no ha ejercido por el momento sus facultades de propuesta en relación con temas comunitarios que puedan afectar a las comunidades autónomas, pero tampoco lo ha hecho en otras cuestiones, por motivos evidentes.⁸⁷ En cambio, ha dictaminado ya en relación con propuestas de convenio de cooperación entre comunidades autónomas que tenían una clara dimensión comunitaria. Es el caso del Acuerdo de cooperación en el Arco Mediterráneo Español, suscrito el 13 de abril de 1994 por las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Murcia, Baleares y Valencia.

En el texto del convenio se justificó la necesidad del Acuerdo, manifestando en su punto primero que «una de las principales responsabilidades de las administraciones públicas en general, y de las autonómicas en particular, es la de *asegurar la progresiva convergencia en el desarrollo de las regiones españolas con el nivel medio de las regiones europeas*, convergencia que de no producirse puede llegar a comprometer la cohesión social necesaria en el proceso de Unión Europea»; en su punto quinto se subrayaba que «el apoyo decidido a la articulación de las regiones del Arco Mediterráneo Español [...] es la mejor garantía de la convergencia con Europa y de las posibilidades de difusión y reequilibrio en otras regiones de España»; finalmente, en su punto sexto se incidía en que para hacer posible todo esto «es necesario un enfoque renovado de la política territorial que tenga en cuenta estas realidades y establezca los necesarios instrumentos de cooperación [...] dentro del marco de la política territorial definido por el Estado español y de la Unión Europea».⁸⁸

El Pleno del Senado aprobó este Acuerdo el 14 de septiembre de 1994⁸⁹ siguiendo literalmente el dictamen de la Comisión General de 5 de septiembre de 1994, que en su deliberación puso de manifiesto extremadamente bien los aspectos comunitarios implicados en este convenio.⁹⁰

Asimismo, en fechas cercanas la Comisión General ha dictaminado sobre un proyecto de ley con evidente repercusión en asuntos comunitarios, cual era el rela-

86. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 87, pág. 7.

87. Las ponencias constituidas para examinar temas relativos a las Comunidades Europeas no presentaron sus informes o lo hicieron justo antes de disolverse el Parlamento en la V Legislatura. Y desde la inauguración de la VI Legislatura ha transcurrido poco tiempo para que las Ponencias presenten sus informes y/o la Conferencia General ejercite su facultad de propuesta.

88. *Vid.* el texto del convenio en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie i (boletín general), núm. 128, de 25 de mayo de 1994, pág. 1-3. En el punto tercero del convenio se aludía indirectamente a la dimensión comunitaria del Acuerdo al referirse a la existencia de un «contexto donde existen cada vez menores limitaciones al libre movimiento de factores básicos como la población, las mercancías, el capital o la tecnología».

89. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 159, de 19 de septiembre de 1994, pág. 8.

90. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 122, pág. 1-8.

tivo a la regulación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Aunque se pronunciaron favorablemente, el proyecto no fue bien recibido por todos sus miembros, que en sus intervenciones hicieron constar, entre otras cosas, que era un proyecto *tibio y modesto*, por *poco ambicioso*, puesto que constituía una suerte de copia del régimen jurídico de la Conferencia ya que tenía y dejaba fuera cuestiones generales relativas a la intervención de las comunidades autónomas en la elaboración y ejecución del Derecho comunitario que habrían podido perfectamente ser incluidas, dado que hay normas jurídicas que las regulan, como las relativas a las conferencias sectoriales, a las delegaciones regionales en Bruselas y a sus relaciones con el consejero de Asuntos Autonómicos adscrito a la Representación Permanente de España en Bruselas. En consecuencia, debía considerarse como base o primer paso en la senda de definición del sistema general de participación autonómica en los asuntos europeos, pero en modo alguno como el cierre del proceso porque no basta en estos momentos —como se alegó irónicamente— con el *bautismo* del sistema, sino que hay que ir hacia su *confirmación* e inclusive su *mayoría de edad*.⁹¹ No obstante, las Cortes Generales aprobaron el proyecto de ley el 13 de marzo de 1997.⁹²

4. Debates

La Comisión General no ha efectuado ningún debate específico sobre cuestiones relativas a las Comunidades Europeas que afecten a las comunidades autónomas. Sin embargo, con ocasión del debate de 28 de noviembre de 1994 sobre materias de interés autonómico relacionadas con Canarias, se abordaron extensamente cuestiones comunitarias como la participación de las comunidades autónomas en la formación y manifestación de la voluntad del Estado ante los órganos de la Comunidad Europea, y de modo muy especial en los comités de gestión de la organización común de mercado del plátano y de los fondos estructurales.⁹³ Asimismo, en el debate de la misma fecha sobre diferentes secciones del Proyecto de ley de presupuestos del Estado para 1995 éstos fueron justificados sobre la base de los objetivos de convergencia nominal para pasar a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, señalándose abundantemente razones en favor de la compatibilidad del proyecto con tales objetivos.⁹⁴

91. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, VI Legislatura, 1997, núm. 86, pág. 1-9. *Vid.* especialmente las intervenciones del consejero de Relaciones con el Parlamento de la Junta de Andalucía y de los portavoces del Grupo Parlamentario Socialista y del Grupo Mixto. *Vid.* también la refutación del portavoz del Grupo Popular.

92. Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, *BOE* núm. 64, de 15 de marzo de 1997, pág. 8518-8519. *Vid.* para su comentario *infra* el II apartado.

93. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 150, pág. 14-18, 20 y 23. Adicionalmente, se invocaron diversas cuestiones relativas a la reglamentación comunitaria sobre el POSEICAN canario.

94. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 150, pág. 6-8, 10 y 12. Colateralmente se examinó el reparto de los fondos estructurales y de cohesión, así como las razones para la participación de las comunidades autónomas en la gestión de dichos fondos.

Con todo, el supuesto más significativo ha sido el debate anual sobre la situación del Estado de las autonomías, celebrado los días 26 y 27 de septiembre de 1994, ya que uno de los puntos álgidos que los diversos intervinientes abordaron —siguiendo las sugerencias del Gobierno—⁹⁵ fueron los temas comunitarios que afectaban y preocupaban directamente a las comunidades autónomas y al Gobierno de la Nación.⁹⁶

Así, el presidente del Gobierno aludió a los debates que desde antes de la adhesión española se habían suscitado en torno a «la forma en que las comunidades autónomas podrían participar en la Unión Europea»; recordó que «incluso llegó a extenderse la idea de que la integración podía favorecer una recuperación de hecho de competencias autonómicas por parte del Gobierno», habiendo el transcurso del tiempo «despejado cualquier duda razonable en este sentido»; se refirió a la importancia que ha adquirido en «el debate supranacional» el papel de las regiones en el proceso de unidad europea, del que España no es ajeno, como lo prueba que tuviera su origen en una iniciativa española la creación del Comité de Regiones; reconoció que la participación de las comunidades autónomas en el Comité de Regiones «no agota la incidencia que en nuestra integración en Europa tiene el Estado de las autonomías», puesto que se siguen planteando temas de gran relevancia, como son «la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado ante los órganos de la Unión y en la aplicación de la normativa europea, o la posible representación de las Autonomías ante órganos de la Unión»; recordó que la Comunidad «tuvo su origen, ha tenido su desarrollo y se plantea su futuro como una unión de Estados» y, por tanto, con independencia de la distribución territorial del poder en la esfera interna; pero no puede olvidarse en la construcción europea esta articulación interna, por lo que reafirmó su firme propósito de encontrar fórmulas que permitan incorporar a las comunidades autónomas en el proceso interno de toma de decisiones, máxime cuando su adopción en el ámbito comunitario pueda afectar efectivamente al ejercicio de las competencias autonómicas. Finalmente, se refirió a las soluciones encontradas hasta la fecha en España (principalmente, las conferencias sectoriales y, sobre todo, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas), y constatando que ésta parece ser la fórmula más apropiada, propuso someter un texto de acuerdo para facilitar la participación interna de las comunidades autónomas en la formación y ejecución del Derecho comunitario, entendiendo que ello enriquecería la posición inicial del Gobierno a la hora de negociar y mejoraría la colaboración de las comunidades autónomas en el cumplimiento del Derecho comunitario. En cambio, en relación

95. En efecto, la Comunicación del Gobierno a la Cámara Alta relativa a la celebración del debate sobre el Estado de las autonomías, de 16 de septiembre de 1994, sugería, «sin perjuicio de otros temas que pudieran plantear los demás participantes en esta sesión» que las cuestiones a debatir «debían ser la consolidación del marco competencial de las comunidades autónomas, la profundización y generalización de los instrumentos de cooperación, las comunidades autónomas y la Unión Europea, el perfeccionamiento del sistema de financiación autonómica, y la dimensión y eficacia de todas las administraciones públicas» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 160, de 20 de septiembre de 1994, pág. 1-3).

96. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 128, pág. 1-73; núm. 129, pág. 1-74.

con las cuestiones relativas a la participación externa (presencia exterior y participación en la representación española en la Comunidad) pospuso su solución hasta otro momento, pues requerirían un tratamiento autónomo más pausado, sin perjuicio de dejar entrever su posición poco favorable a tal participación externa al insistir en la conveniencia de «mantener la distinción entre formación de voluntad y representación en las relaciones con la Unión Europea», y concluir que la representación del interés general corresponde al Estado, aunque en la delegación española «pueda estar en un *momento indeterminado* [*sic*] incorporado un especialista o un representante de una comunidad autónoma». ⁹⁷

El presidente de la Generalitat de Catalunya aludió a su reclamación de que los fondos de cohesión europeos sean gestionados por las comunidades autónomas; instó al presidente del Gobierno a que definitivamente «se defina la participación de las comunidades [autónomas] en la conformación de la voluntad [del Estado] en lo referente a temas de la Unión Europea», porque «cabe temer que temas relacionados con la Unión Europea puedan ser utilizados en términos de recuperación de competencias autonómicas», refiriéndose en concreto a la forma en que inicialmente se pretendió aplicar los fondos de cohesión; finalmente, destacó en relación con la Comunidad Europea la cuestión de la presencia de las comunidades autónomas en Bruselas, si bien resaltó que el tema «está ya satisfactoriamente resuelto desde la reciente sentencia del Tribunal Constitucional referente a la oficina de representación que tiene allí el Gobierno vasco». ⁹⁸

El presidente de la Xunta de Galicia insistió en su discurso en que con la participación de las regiones en Europa se pretende «cubrir el grave vacío que hace de la presencia del Estado en las instituciones comunitarias algo incongruente con el reparto del poder político contenido en nuestra Constitución. Se busca garantizar una información fluida, una presencia autonómica en la representación permanente de España en los comités, grupos de trabajo, etc., de la Comisión y sobre todo del Consejo, que es donde la representación nacional se manifiesta como tal. Se pretende también asegurar la colaboración procesal en los procesos ante el Tribunal de Justicia, que obviamente pueden interesar más a unas comunidades autónomas que a otras». ⁹⁹

El presidente de la Junta de Andalucía, después de evocar que «los estados nacionales no pueden pretender arrogarse el protagonismo exclusivo en un proyecto de integración tan complejo como plural» como el de las Comunidades Europeas, se refirió a la necesidad, porque así lo impone nuestro modelo de organización territorial, de dar cabida a las comunidades autónomas «en la conformación consensuada y colectiva de la voluntad del Estado, recogiendo el punto de vista de las distintas autonomías para elaborar un planteamiento común que defina con claridad la posición española ante los organismos europeos [...] cuando se tratan y deciden asuntos que afectan a las competencias exclusivas recogidas en los estatutos de cada comunidad», ya que esta conformación plural de la voluntad del Estado español «nada tiene que ver con la disminución del papel de España en Europa, y

97. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 128, pág. 6-7; núm. 129, pág. 12 y 70-71.

98. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 128, pág. 16.

99. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 128, pág. 22.

menos aún con una intención disgregadora», sino que pretende «la mayor precisión de los objetivos y una mejor defensa de los intereses globales».¹⁰⁰

Éstas fueron, muy extractadas, las intervenciones más interesantes en los discursos y en los turnos de réplica, pero hubo otras por parte de los distintos presidentes autonómicos que participaron en el debate, que no se reproducen porque, *mutatis mutandis*, reinciden en los aspectos señalados o aluden a preocupaciones particulares de cada comunidad autónoma.¹⁰¹

Es síntoma muy positivo que se produjera un diálogo tan fluido, a pesar de las reservas e ironías que mostraron algunos representantes políticos, sobre las cuestiones comunitarias, ya que muestra que se está avanzando por la vía correcta de la normalización y, por tanto, para conseguir soluciones a los problemas estructurales que adolece nuestro ordenamiento jurídico en relación con la participación de las comunidades autónomas en las cuestiones comunitarias.¹⁰²

Es interesante destacar que, tras el debate de la Comisión General acerca del Estado de las autonomías, así como el debate celebrado en el Pleno del Senado el 28 de septiembre de 1994, ambos en íntima relación, los grupos parlamentarios, en uso de las prerrogativas que les atribuye el artículo 175 del Reglamento del Senado, presentaron varias mociones relativas a la participación de las comunidades autónomas en los asuntos de la Unión Europea en su dimensión interna y externa, que fueron aprobadas por el Senado en su sesión plenaria de 28 de septiembre.¹⁰³

Respecto la dimensión interna, la moción núm. 2 del Senado «insta al Gobierno para que facilite, con urgencia, la participación de las comunidades autónomas en la formación del criterio estatal y en la solución de problemáticas derivadas de sus competencias estatutarias cuando se decidan en el ámbito de la Unión Europea». La moción núm. 9 exige al Gobierno «establecer, mediante el correspondien-

100. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 128, pág. 21-22; núm. 129, pág. 19. Además, se refirió a cuestiones comunitarias que afectaban exclusiva o principalmente a Andalucía, como la pesca y los movimientos migratorios.

101. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 128, pág. 31-32 (presidente del Principado de Asturias), 39 (presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria) y 42 (presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia); núm. 129, pág. 4-5 (presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid) y pág. 27-28 (presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias).

102. A la vista de las intervenciones antedichas cabe subrayar que la Comunicación del Gobierno a la Cámara Alta relativa a la celebración del debate sobre el Estado de las autonomías, de 16 de septiembre de 1994, consiguió sus objetivos en relación con las comunidades autónomas y la Unión Europea, dada la ajustada consonancia recíproca. En efecto, se señalaba que «el proceso de plena integración de España en la Unión Europea y la consolidación simultánea de nuestro modelo de organización territorial aconsejan continuar perfeccionando una mayor presencia y participación de las comunidades autónomas en la conformación de la voluntad del Estado, así como en la asunción por parte de éstas de mayores cotas de corresponsabilidad en aquellas políticas que el Reino de España ha asumido como miembro de la Unión Europea», y se proponía en consecuencia que el debate introdujera nuevas perspectivas que «permitan avanzar en esta dirección, desde la experiencia y el diálogo ya iniciado hace tiempo entre el Gobierno de la Nación y los de las Comunidades Autónomas y en el horizonte de las reformas institucionales de la Unión Europea, específicamente la del Comité de las Regiones» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 160, de 20 de septiembre de 1994, pág. 3).

103. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 171, de 6 de octubre de 1994, pág. 25-27 (*Diario de Sesiones del Senado*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 47, pág. 2445-2448).

te acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, el procedimiento marco que concrete el contenido de la participación de las comunidades autónomas, tanto en la fase de formación de la posición española en el Consejo de la Unión Europea como en la fase de aplicación del derecho y de las políticas comunitarias, para su aplicación y desarrollo por las conferencias sectoriales». ¹⁰⁴ Y la moción núm. 14 «insta al Gobierno a intensificar el funcionamiento de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas como órgano permanente para la participación de las comunidades autónomas en la definición de la posición del Gobierno español en la Unión Europea en relación con materias sobre las que las comunidades autónomas tengan competencias transferidas». ¹⁰⁵

En relación con la dimensión externa, la moción núm. 9 del Senado señala como objetivo «hacer factible que a partir de la práctica de la participación de las comunidades autónomas en cada conferencia sectorial, se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las comunidades autónomas o de expertos en la delegación española que acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que inciden en competencias autonómicas».

Estas mociones no sólo suponen un avance positivo en relación con mociones anteriores de parecido sentido que recogían las aspiraciones autonómicas, ¹⁰⁶ sino

104. Esta moción insta al Gobierno adicionalmente a «dinamizar la inmediata puesta en práctica del procedimiento marco a fin de que cada conferencia sectorial, en relación con la respectiva política comunitaria, instrumente los mecanismos de participación. Mecanismos que, en la fase ascendente, permitan a las comunidades autónomas: recibir puntual información de todas aquellas iniciativas comunitarias que afecten a sus competencias, expresar su punto de vista, generar posiciones comunes y concertarlas con la Administración del Estado a fin de que la posición española en el Consejo de la Unión Europea responda a la agregación de intereses resultante de la distribución competencial. Y que, en lo que respecta a la fase descendente, hagan factible resolver, mediante la cooperación, las cuestiones de interés común derivadas del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, relativas al desarrollo mediante normas internas del Derecho comunitario, ejecución administrativa de las políticas comunitarias y puesta en práctica de programas comunitarios».

105. Si bien no directamente dedicada a las Comunidades Europeas, la moción núm. 15 aprobada por el Senado incide en la dimensión interna de esta participación en la medida en que «el Senado acuerda que la Comisión General de las Comunidades Autónomas estudie, y en su caso ponga en marcha, la Conferencia de Presidentes de Gobierno y de las comunidades autónomas con el objeto de *discutir cuestiones generales de interés común* en cuanto incidan en el ámbito de las comunidades autónomas y de servir como *instancia de culminación de las actuales conferencias sectoriales*».

106. El 6 de octubre de 1993, el Pleno del Senado aprobó una moción alternativa del Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i Unió en el Senado y del Grupo Socialista para que el Senado inste al Gobierno a estudiar en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas la presencia e incorporación de las comunidades autónomas en la representación española ante las instituciones comunitarias, así como en el proceso previo de formación de la voluntad española; y a establecer un procedimiento, en el marco de las comisiones bilaterales entre el Estado y cada comunidad autónoma para que los representantes de éstas puedan trasladar, en su caso, a los órganos estatales competentes en asuntos de la CEE sus posiciones respecto a temas comunitarios que les afecten de manera específica. En cambio, rechazó una moción del grupo parlamentario catalán de Convergència i Unió del Senado por la que solicitaba a la Cámara Alta que instase al Gobierno a facilitar inmediatamente la participación autonómica ante las instituciones comunitarias y en la fase previa a la formación de la voluntad estatal cuando se tratase de materias de sus competencias, así como a integrar a representantes autonómicos en la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 28, de 13 de octubre de 1993, pág. 9-11).

que han repercutido directamente en la adopción por la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de la que forman parte el Gobierno y las comunidades autónomas, del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, relativo a la participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales, cuyo borrador fue presentado por el Gobierno.¹⁰⁷

Y aunque debe destacarse que en fechas posteriores el Congreso rechazó una proposición no de ley relativa a la participación directa de las comunidades autónomas en materias de su competencia ante los distintos órganos de la Unión Europea,¹⁰⁸ a fin de facilitar esta participación se ha aprobado después el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, creando la figura del consejero de asuntos autonómicos en el seno de la REPER en Bruselas.¹⁰⁹

Cabe resaltar asimismo la celebración, en fechas recientes, del segundo debate sobre el Estado de las autonomías, los días 12 y 13 de marzo de 1997.¹¹⁰ El debate, que siguió parecidas pautas que el primero,¹¹¹ estuvo muy centrado en el nuevo sistema de financiación autonómica, pero no descuidó el tratamiento de los temas relativos a las Comunidades Europeas, especialmente por las comunidades autónomas, que *inter alia* pidieron un mayor control sobre los fondos de cohesión y estructurales comunitarios y una mayor participación en las decisiones sobre asuntos europeos, y se refirieron, en este sentido, a la necesidad de un reforzamiento del Comité de las Regiones y a las expectativas que genera una norma legislativa que, en esos instantes, estaba siendo aprobada por las Cortes Generales, cual es la Ley 2/1997, de 13 de marzo, que regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.¹¹²

Tras el debate, se celebró una sesión plenaria en el Senado sobre el Estado de las autonomías el 14 de marzo de 1997, en el seno del cual se aprobaron 28 mociones, de las que 7 afectan a cuestiones comunitarias. En concreto, la moción núm. 15 del Senado insta al Gobierno a «impulsar activamente el papel de los poderes regionales en el marco de la definición y ampliación de las políticas de la Unión Europea», así como a «revisar y definir, de acuerdo con las comunidades autónomas, los mecanismos de participación de éstas en la formación de la posición española en el seno de la Unión y su participación en la aplicación de las políticas comunitarias en todas aquellas materias que incidan en competencias autonómicas». La moción

107. *Vid. infra*.

108. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 298, de 27 de noviembre de 1995, pág. 2-4.

109. *Vid. infra* II.B) 2 para mayores detalles.

110. Los números del *Diario de Sesiones del Senado* correspondientes a este debate todavía no han sido publicados.

111. No en vano la Comunicación del Gobierno a la Cámara relativa a la celebración del debate sobre el Estado de las Autonomías, de 3 de marzo de 1997 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, VI Legislatura, serie I (boletín general), núm. 160, de 4 de marzo de 1997, pág. 1-2) es, en muchos aspectos, un *calco* de la homóloga Comunicación de 16 de septiembre de 1994, limitándose a cambios terminológicos para aludir a los mismos contenidos: basta pensar que, con el número 3, dedicado a las cuestiones comunitarias, se ha pasado de «Las comunidades autónomas y la Unión Europea» a «La participación de las comunidades autónomas en las políticas comunitarias».

112. *Vid. infra* II.A) para su comentario.

núm. 25 exige al Ejecutivo «continuar en sus propuestas tendentes a adaptar y potenciar el Comité de las Regiones para que pueda cumplir con mayor efectividad sus funciones y adquirir la dimensión política que le corresponde». La moción núm. 31 impone al Gobierno que «en los términos establecidos en la Ley reguladora de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas adopte las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento por las distintas conferencias sectoriales de los procedimientos y fórmulas establecidos para la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos». ¹¹³ La moción núm. 35 demanda al Ejecutivo «elaborar un plan sectorial de carreteras y un plan sectorial de infraestructuras ferroviarias» que fomente, a pesar de las restricciones presupuestarias que imponen los criterios de convergencia de Maastricht, la inversión pública y privada. La moción 37 insta al Gobierno a promover «un pacto interno de estabilidad y crecimiento de las comunidades autónomas» para cumplir con la obligación que el Tratado de Maastricht impone a los Estados miembros de evitar déficits excesivos. La moción núm. 46 exige al Ejecutivo que realice «las gestiones e impulso político necesario para la inclusión de la provincia de Teruel en el objetivo número 1 de los fondos estructurales europeos». Y la moción núm. 49 insta al Gobierno a que «realice todas las gestiones necesarias ante la Unión Europea para garantizar la plena eficacia de las medidas contenidas» en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico fiscal de Canarias, y el Real decreto ley 3/1996, de 26 de enero, que concretó ciertas medidas. ¹¹⁴

C) Valoración

Los tres años transcurridos desde la creación de la Comisión General no permiten llegar a conclusiones definitivas sobre la eficacia de su labor en aras a favorecer la intervención de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios, pues no ha hecho más que comenzar su andadura en este breve intervalo temporal. No obstante, puede presumirse razonablemente que, a medida que se vaya afianzando su funcionamiento, los temas relativos a las Comunidades Europeas irán adquiriendo más y más trascendencia cuando afecten a los ámbitos competenciales de las comunidades autónomas españolas y, en consecuencia, la Comisión General podrá jugar un papel relevante como instrumento de participación y control autonómico de la acción del Gobierno central: le han sido atribuidas suficientes competencias para ello, por lo que su eficacia en asuntos comunitarios dependerá en gran medida de su propio trabajo, de cómo desarrolle sus actividades y de qué rol quiera jugar.

Por estos motivos nos parece precipitado y excesivo afirmar rotundamente *a priori*, como ha hecho cierta doctrina, que este órgano es «un vano intento» del

113. En estrecha conexión, la moción núm. 39 exige al Gobierno que tome las medidas necesarias para, *inter alia*, «impulsar y perfeccionar las conferencias sectoriales como órganos de cooperación multilateral entre el Gobierno y las comunidades autónomas» y «elaborar un plan operativo para el desarrollo y perfeccionamiento de cada conferencia sectorial».

114. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, VI Legislatura, serie I (boletín general), núm. 171, de 19 de marzo de 1997, pág. 6, 8, 10, 12-14, 19-23 (*Diario de Sesiones del Senado*, Pleno, VI Legislatura, 1997, núm. 34, pág. 1391-1392, 1393-1394, 1404-1406 y 1412-145).

Senado que «pone de manifiesto una vez más su ineficacia e inutilidad [para] asumir un papel importante respecto de los intereses comunitarios», añadiendo que «las sesiones habidas hasta el momento confirman la escasa incidencia que tendrá [la Comisión General] en los asuntos comunitarios europeos».¹¹⁵ Al contrario, nos alineamos con la opinión de su primer presidente, Joan Raventós y Carner, quien en su sesión de constitución proclamaba su completa satisfacción porque «esta Comisión es una novedad que no tiene precedentes en nuestra historia parlamentaria» y «esta creación *ex novo* abre un horizonte que deberá estimularnos a todos».¹¹⁶ Viene a corroborar nuestra presunción, *inter alia*, el que en el primer debate sobre la situación del Estado de las autonomías se abriera un diálogo sobre cuestiones comunitarias de gran trascendencia, y el Gobierno de la Nación ofreciera el compromiso de buscar soluciones apropiadas para encauzar su participación en los asuntos relativos a las Comunidades Europeas.

II. La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas

El sistema español de intervención de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad estatal en el seno de las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario no se articula sólo ni principalmente mediante la Comisión General de las comunidades autónomas, sino a través de la cooperación y coordinación bilateral¹¹⁷ y, fundamentalmente, la red de conferencias sectoriales, es decir, organismos de encuentro por sectores del Gobierno con el conjunto de comunidades autónomas¹¹⁸ que el Pacto autonómico de 28 de febrero de 1992 califica como el instrumento de colaboración adecuado para abordar la participación autonómica en asuntos relativos a las Comunidades Europeas.¹¹⁹

115. Ordóñez Solís, D., «La recepción del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 125, 1995, pág. 105, nota 37.

116. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 57, pág. 3. Es de la misma opinión la doctrina, que sin perjuicio de denunciar algunas insuficiencias de la Comisión General de las Comunidades Autónomas apunta, por ejemplo, que «la reforma reglamentaria, sin ser revolucionaria, desde luego, es buena en sí misma y supone un avance sobre la situación anterior» (Sánchez Amor, I., «El Senado y las comunidades autónomas. Crónica de un desencuentro», *op. cit.*, pág. 111).

117. Por ejemplo, los «convenios de colaboración para la coordinación de controles sobre fondos comunitarios», suscritos entre la Secretaría de Estado de Hacienda y las consejerías de Hacienda de las comunidades autónomas de Galicia (Acuerdo de 20 de abril de 1992, B.O.E. núm. 200, de 20 de agosto de 1992, pág. 29176-29177), Madrid (Acuerdo de 24 de julio de 1992, B.O.E. núm. 200, de 20 de agosto de 1992, pág. 29174-29175) y Castilla y León (Acuerdo de 15 de septiembre de 1992, B.O.E. núm. 48, de 25 de febrero de 1993, pág. 6154-6155); o el Convenio de 4 de julio de 1991 entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Principado de Asturias para la realización del proyecto «Estudio para diseño de red videotext de los puertos de Gijón y Avilés» (B.O.E. núm. 209, de 31 de agosto de 1991, pág. 28909-28910). *Vid.* consideraciones de interés sobre la técnica de los convenios bilaterales en Albertí Rovira, E., «Técnicas jurídicas y relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas y de éstas entre sí», en *Técnica normativa y de las comunidades autónomas*, Madrid: C.E.C., 1991, pág. 183 y ss. *Vid.* adicionalmente los autores citados *infra*.

118. Por ejemplo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo General de la Ciencia y Tecnología, el Consejo Asesor de Telecomunicaciones, la Conferencia Sectorial del Consumo, la Conferencia Sectorial de Agricultura, etcétera.

119. *Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas, 1992, pág. 33-38. *Vid.* para su génesis y comentario, Her-

Disposiciones legislativas posteriores avalan este enfoque de las conferencias sectoriales,¹²⁰ dando fe de un modo elegante del fracaso de la vía del convenio global entre el Estado y las comunidades autónomas, que fue la inicialmente preferida.¹²¹

Sin perjuicio de que las conferencias sectoriales españolas hayan alcanzado algunos éxitos importantes en el ámbito de sus respectivas competencias en materias comunitarias,¹²² la principal conferencia, aunque realmente no sea sectorial, es la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas,¹²³ configurada por el Pacto autonómico de 1992 como el foro idóneo para que se siga articulando, *desde una perspectiva general*, la participación de las comunidades autónomas en los asuntos relativos a las Comunidades Europeas, por

nández Lafuente, A. y González García, M. A., «Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, octubre 1992-marzo 1993, pág. 135 y ss.; Muñoz Machado, S., «Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», R.A.P., núm. 128, 1992, pág. 85 y ss.

120. Así, el artículo 5.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, define a las conferencias sectoriales como el foro para «asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las administraciones públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración» (B.O.E. núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, pág. 40.303).

121. Se trata del Proyecto de convenio entre el Gobierno central y las comunidades autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de diciembre de 1985 y abril de 1986 («Proyecto Pons») y el nuevo Proyecto de convenio, de febrero de 1987 («Proyecto Almunia»). *Vid.* en general al respecto, Calonge Velázquez, A., «Los sistemas de participación de las entidades subestatales en la formación y ejecución del Derecho comunitario», *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 241, 1989, pág. 83 y ss.; Parejo Alfonso, L., «Estado autonómico e integración europea», *Actualidad Administrativa*, marzo de 1988, pág. 17 y ss.; Pérez González, M., «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Vitoria: Servicio Editorial del País Vasco, 1987, pág. 257 y ss.; Piñol Rull, J. L., Pi Suñer, M. y Cienfuegos Mateo, M., *El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatal: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees*, *op. cit.*, pág. 46-48, 69 y ss.; Pueyo Losa, J., «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *op. cit.*, pág. 29 y ss.

122. Por ejemplo, Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera núm. 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el periodo 1987-1991 (B.O.E. núm. 264, de 3 de noviembre de 1988, pág. 31456-31470); Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera núm. 2/1990, de 21 de febrero, sobre las bases para la homologación de las tasas por inspección y control sanitario oficial de carnes frescas destinadas al mercado nacional (Orden de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda de 24 de febrero de 1992, B.O.E. núm. 62, de 12 de marzo de 1992, pág. 8494-8500).

123. *Vid.*, en general sobre esta Conferencia, y referencias a las conferencias sectoriales, Ordóñez Solís, D., *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Madrid: Ed. Civitas, 1994, espec. pág. 404 y ss. Véase adicionalmente Gutiérrez Espada, C., «La búsqueda por las comunidades autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas», *op. cit.*, pág. 199 y ss.; Ortuzar Andechaga, L., Gómez Campo, E. y Hernández Lafuente, A., *La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, *op. cit.*, espec. pág. 146 y 249 y ss.; Salinas Alcega, S. y Mairal Lacoma, J. A., «Comunidades autónomas y comunidades europeas, con especial referencia a la Conferencia Sectorial para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 6-7, 1995, pág. 317 y ss.; Tornos Mas, J., «Las conferencias sectoriales», D.A., núm. 240, 1994, pág. 70 y ss.

lo que solicitaba su institucionalización y el perfeccionamiento de sus métodos de trabajo.¹²⁴

A) Régimen jurídico

Esta Conferencia fue creada en 1988 en el seno del Ministerio para las Administraciones Públicas, e institucionalizada el 29 de octubre de 1992 —en virtud de un acuerdo de esta fecha adoptado en el propio marco de la Conferencia por las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas— para lograr un objetivo que consideraban 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 comunitario y las políticas comunitarias.¹²⁵ Se entiende por ello que su finalidad principal sea 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 (punto 1 del Acuerdo de institucionalización de 29 de octubre de 1992). Sobre este Acuerdo se apoya muy firmemente la reciente Ley 2/1997, de 13 de marzo, para dotar de rango legal a la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.¹²⁶

1. Composición, organización y funcionamiento

Su composición representa a la Administración del Estado y a las administraciones autonómicas al nivel de los Ejecutivos, dado que sus miembros son el ministro para las Administraciones Públicas y, por cada comunidad autónoma, el consejero responsable de los asuntos temáticos de la Conferencia que sea designado por el presidente de Gobierno de cada comunidad autónoma. La presidencia corresponde al ministro de Administraciones Públicas (punto segundo, apartado primero, del Acuerdo). Siguiendo lo dispuesto por el artículo 2.2 del Reglamento interno,¹²⁷

124. Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992, *op. cit.*, pág. 38-39. En correlación con esta perspectiva general, el Pacto autonómico omite coherentemente el adjetivo «sectorial» con que había sido calificada la Conferencia al crearse a fines de 1988, y resalta el carácter «horizontal» de su objeto, plasmado bien en sus nuevas competencias. Y al no ser realmente una conferencia sectorial se entiende que sus miembros prefieran referirse a ella como la «Conferencia general u horizontal».

125. Resolución de 4 de octubre de 1993 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia por la que se dispone la publicación del Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, B.O.E. núm. 241, de 8 de octubre de 1993, pág. 30400. 28669-28670, corrección de erratas en B.O.E. núm. 257, de 27 de octubre de 1993, pág. 30400.

126. Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, B.O.E. núm. 64, de 15 de marzo de 1997, pág. 8518 y ss. Salvo en cuestiones menores —que serán indicadas *infra*—, esta Ley recoge, en sus cuatro artículos y dos disposiciones adicionales, el régimen jurídico que estaba previsto por el Acuerdo de institucionalización de 1992, tal como fue modificado por Acuerdo de la Conferencia de 14 de junio de 1994, y así lo reconoce expresamente la memoria del Proyecto de ley por la que se regula la Conferencia, del Ministerio para las Administraciones Públicas al afirmar que se mantiene lo esencial de tales convenios (pág. 17). Ello da razón de por qué hemos optado por seguir a éste para la exposición.

127. Reglamento interno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de 14 de junio de 1994 (B.O.E. núm. 269, de 10 de noviembre de 1994, pág. 34741-34743), adoptado en virtud del punto quinto del Acuerdo de institucionalización.

la Ley 2/1997 añade que el secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea y el secretario de Estado para las Administraciones Públicas se integrarán en la representación de la Administración del Estado (artículo 2.2).¹²⁸

Las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de la Conferencia están reguladas de modo muy prolijo por el Reglamento interno, por lo que sólo reseñaremos algunos aspectos esenciales.

Como órgano de apoyo está la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, a la que corresponde la preparación de sus trabajos y que está compuesta por dos directores generales en representación de la Administración del Estado (uno de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y otro de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, designados por sus respectivos titulares) el secretario general técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores¹²⁹ y el director general u otro cargo que designe el consejero miembro de la Conferencia (punto segundo, apartado segundo). Los artículos 1 y 12 del Reglamento prevén que adicionalmente pueden crearse grupos de trabajo en el seno de la Comisión de Coordinadores para realizar determinadas tareas. En la actualidad hay dos grupos de trabajo, uno para el seguimiento del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 y otro sobre las actividades en el exterior de las comunidades autónomas. La secretaría de la Conferencia corresponde a la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de las Administraciones Públicas (punto segundo, apartado tercero, del Acuerdo). La secretaría de la Conferencia corresponde a la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de las Administraciones Públicas (punto segundo, apartado tercero).

Como regla, la Conferencia en Pleno se reúne semestralmente, normalmente en los días previos al Consejo Europeo que pone fin a la presidencia de la Comunidad para recibir documentación e información actualizada sobre el estado y desarrollo del proceso de integración comunitaria. La Comisión de Coordinadores puede celebrar tantas reuniones como estime necesario para llevar a cabo sus funciones. En ambos casos el *quórum* exige la presencia de la Administración del Estado y, al menos, de 12 comunidades autónomas (artículos 8 y 11.7 del Reglamento).

Cabe señalar, finalmente, que tanto el Pleno como la Comisión de Coordinadores tienen competencia para llamar a sus reuniones a responsables de las distintas administraciones y a expertos (punto segundo, apartado primero, del Acuerdo de institucionalización y artículos 3 y 11.2 del Reglamento).

128. La memoria del Proyecto de ley por la que se regula la Conferencia, del Ministerio para las Administraciones Públicas, precisa que se trata de una integración no como miembros del Pleno de la Conferencia, ya que el nivel de representación de sus miembros contemplado en el apartado 1 «se corresponde con miembros de los Ejecutivos, estatal y autonómicos, con capacidad para adquirir compromisos políticos en nombre de sus respectivos Gobiernos».

129. En efecto, por acuerdo unánime del Pleno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre ampliación de su ámbito temático, de 14 de junio de 1994, el secretario general técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores se integra también, en representación de la Administración del Estado, en la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos (B.O.E. núm. 257, de 27 de octubre de 1994, pág. 33815-33816).

2. Competencias

El ámbito material o temático de la Conferencia está integrado por las cuestiones relacionadas con las tres facetas siguientes de la participación de las comunidades autónomas en los asuntos relativos a las Comunidades Europeas: la información a las comunidades autónomas y discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea; el tratamiento y resolución, con arreglo al principio de cooperación, de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas;¹³⁰ el impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de las comunidades autónomas aplicable a través de la respectiva conferencia sectorial o instrumento equivalente en cada una de las políticas comunitarias que afecten a las competencias de aquéllas.¹³¹ El esquema comprende los procedimientos de cooperación para hacer efectiva la participación de las comunidades autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en España del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias. Adicionalmente se prevé que el Estado y las comunidades autónomas podrán encomendarle, de común acuerdo, el tratamiento de otras cuestiones relativas a las Comunidades Europeas que estimen apropiado (punto cuarto del Acuerdo de institucionalización). Por Acuerdo unánime del Pleno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre la ampliación de su ámbito temático, de 14 de junio de 1994, se ha ampliado la competencia de la Conferencia para «el tratamiento de las actividades en el exterior de las comunidades autónomas, y en particular las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias».¹³²

130. Se enumeran en este sentido las siguientes actividades: procedimientos técnicos para asegurar la recepción por las comunidades autónomas de la información comunitaria de carácter general; técnica normativa para incorporar las directivas al derecho interno y completar reglamentos y decisiones; fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones comunitarias; problemas planteados en la ejecución del Derecho comunitario por implicar horizontalmente a varias políticas comunitarias o exigir medidas internas con un cierto grado de coordinación temporal o material; cuestiones relativas 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 tratadas.

131. En el anexo del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 1994, relativo a la participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales, se ha incluido una muy útil tabla de correspondencia entre las políticas comunitarias, el Consejo de la Unión Europea que decide y las conferencias sectoriales españolas afectadas (B.O.E. núm. 69, de 22 de marzo de 1995, pág. 9037-9039).

132. B.O.E. núm. 257, de 27 de octubre de 1994, pág. 33815-33816. Aunque la Ley 2/1997 no recoge en su articulado esta materia como competencia de la Conferencia, sobre la base de su artículo 3.6 podría otorgársele, toda vez que dispone que podrá tratar de «aquellas cuestiones de la participación de las comunidades autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que estimen oportuno» las Administraciones presentes en la Conferencia. La memoria del Proyecto de ley por la que se regula la Conferencia, del Ministerio para las Administraciones Públicas, avala esta interpretación, dado que señala que el artículo 3 de la Ley 2/1997 «comprende todas las funciones y tareas que a sí mismo se reconocieron los miembros de la Conferencia al adoptar el Acuerdo de institucionalización y en el Acuerdo posterior que ampliaba este ámbito a la coordinación de las actividades en el exterior de las comunidades autónomas» (pág. 21).

Considerado globalmente, el Acuerdo de institucionalización es satisfactorio, pues al regular con gran amplitud los ámbitos asignados como competencias de esta Conferencia se facilita que, a través suyo, intervengan las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios. Menos positivo es, sin embargo, el carácter político del Acuerdo, es decir, su naturaleza jurídica no obligatoria, de manera que las comunidades autónomas y el Gobierno pueden desligarse de lo dispuesto en él, como se encarga de recordar el punto sexto del Acuerdo al afirmar que «en consonancia con la naturaleza política de este Acuerdo, se considera que la voluntad que se manifiesta en su formalización queda sujeta exclusivamente al mantenimiento de la misma»; y lo precisa su punto tercero al señalar que la institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas «se sustenta en el compromiso de las administraciones en ellas presentes» de mantener la periodicidad de sus reuniones y la asistencia regular de sus miembros; residenciar en la Conferencia aquellas cuestiones propias de su ámbito temático; propiciar que las cuestiones en las que se aprecie la necesidad de una decisión común se adopten mediante acuerdos;¹³³ y tratar mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral los asuntos comunitarios que afecten exclusivamente a una comunidad autónoma o tengan para ésta una vertiente singular.¹³⁴

Estas críticas al valor político del Acuerdo de institucionalización pueden explicar la reciente aprobación de la Ley 2/1997, ya que no modifica casi nada el régimen jurídico que la Conferencia tenía, limitándose más bien a codificar en un único texto lo que figuraba en este Acuerdo.¹³⁵ En cambio, al estar ahora reglamen-

133. El Acuerdo recuerda que estos acuerdos sólo serán vinculantes para las administraciones que los suscriban. Hasta ahora, los diversos acuerdos firmados en su seno (*vid. infra*), así como el propio Acuerdo de institucionalización, han sido firmados por todas las comunidades autónomas, con la excepción siempre del País Vasco hasta fechas recientes, dada su exigencia reiterada de establecer un marco bilateral en cuestiones comunitarias que afecten a sus competencias exclusivas o tengan una importancia singular para él. Tras diversas vicisitudes, su posición de principio se plasmó en la creación, por Acta de 30 de noviembre de 1995, acordada por la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. A la vez que firmó el Acta, el País Vasco suscribió los acuerdos alcanzados en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (*vid. el texto y un sucinto comentario de B. Fernández Pérez en R.E.D.I., 1996-1, pág. 414 y ss.*). Cabe señalar que la posibilidad de cooperación bilateral ha sido reconocida expresamente por la disposición adicional primera de la Ley 2/1997.

134. El carácter jurídico no obligatorio del Acuerdo y la posibilidad de una cooperación bilateral entre el Estado y una comunidad autónoma han sido considerados *aspectos preocupantes* de este régimen jurídico por cierta doctrina española (Gutiérrez Espada, C., «La búsqueda por las comunidades autónomas de su presencia directa en y ante las comunidades europeas», *op. cit.*, pág. 202).

135. Aparte de la hipótesis señalada *supra*, sólo otros dos casos pueden citarse. Por un lado, se prevé en la disposición adicional segunda la participación de un miembro del Consejo de Gobierno de las Ciudades de Ceuta y Melilla como miembros de la Conferencia, lo que resulta coherente tras la aprobación de sus estatutos por ley orgánica 1 y 2/1995, de 13 de marzo de 1995, B.O.E. núm. 62, de 14 de marzo de 1995, pág. 8055 y ss. Por otro lado, el artículo 1.2 considera que «en particular, la Conferencia debe 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

tada por ley, refuerza el papel de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de cara a las conferencias sectoriales y los ministerios y consejerías públicos afectados por las cuestiones comunitarias, puesto que da garantías acerca de la continuidad de la Conferencia y consagra expresamente la función de dirección de sus trabajos que ya aparecía dibujada en el Acuerdo de institucionalización. Basta indicar a este respecto que, entre sus funciones generales, está «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» (artículo 3.4); y en su apartado 5 le atribuye «garantizar el cumplimiento en las conferencias sectoriales de los procedimientos y fórmulas de participación de las comunidades autónomas previstos» en los párrafos anteriores de este artículo 3.¹³⁶ Se asegura, por tanto, que las comunidades autónomas sigan recibiendo información, y en su caso participen en la formación de la posición común, aunque una conferencia sectorial desaparezca o no funcione correctamente.¹³⁷

Por lo demás, a la vista de su denominación oficial y de sus funciones, que no se

comunitario», lo que no está previsto en el Acuerdo de institucionalización. No obstante, tanto la fórmula amplia con que su punto 1 definía su misión («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») como la redacción de su punto 4.1.3 (que prevé, como propio de su ámbito temático, que la Conferencia se ocupará «de hacer efectiva la intervención y participación de las comunidades autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias») permiten concluir que se trata de cuestiones de estilo y no de contenido.

136. A pesar de que formalmente se le atribuya esta función directiva, la Ley no precisa, desde un punto de vista material, cómo se llevará a cabo. El proyecto de Reglamento interno, que se presentará a la aprobación del Pleno de la Conferencia el 5 de junio de 1997, indica maneras de ejecutar esta *rutela* del estado de los trabajos de las conferencias sectoriales, señalando —entre otras posibilidades— la facultad de pedir información antes de sus reuniones sobre los temas de que van tratar e instarles a incluir algún punto concreto en el orden del día; preguntarles si tienen una posición común; solicitarles que les remitan las conclusiones de las reuniones; asimismo, informes y documentos sobre temas comunitarios que estén trabajando, etcétera. En caso de ser aprobado, el problema será ver si y cómo las conferencias sectoriales aceptan cumplir estas *sugerencias*, puesto que no parece que la Conferencia pueda hacer nada a falta de cooperación.

137. Esta función directiva viene avalada por la memoria del Proyecto de ley por la que se regula la Conferencia, del Ministerio para las Administraciones Públicas, cuando señala, *inter alia*, que «en cuanto a la estructura de la norma, se han tenido en cuenta los siguientes criterios: [...] encomendarle a esta Conferencia una función relevante sobre el conjunto de los mecanismos a través de los cuales se hace efectiva la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos que afectan a sus competencias, como el de velar por el cumplimiento de los acuerdos de participación que deban ser desarrollados en las correspondientes conferencias sectoriales» (pág. 18); o recuerda que «el perfeccionamiento del papel atribuido a la misma y la necesidad de reforzar y dar estabilidad al papel institucional que desempeña han justificado la elaboración de este Proyecto de ley que el Gobierno envía a las Cortes Generales» (pág. 3).

El papel directivo está también corroborado por la moción núm. 31 del Senado aprobada tras el segundo debate sobre el Estado de las autonomías, toda vez que recuerda que el rango legal que ha sido atribuido a la Conferencia «sin duda supondrá el reforzamiento y consolidación del mismo, en especial en cuanto a los mecanismos de relación con las conferencias sectoriales constituidas en el ámbito de cada departamento ministerial» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, VI Legislatura, serie I (boletín general), núm. 171, de 19 de marzo de 1997, pág. 10).

refieren a un sector de la actividad económica, pues la cubren de un modo horizontal, disipa cualquier duda que pudiera existir todavía acerca de su naturaleza jurídica: aunque originariamente se hablara de ella como una conferencia sectorial, hoy sería más correcto mencionarla como conferencia general u horizontal. En contrapartida, de este alcance general u horizontal resulta su necesidad de contar con las conferencias sectoriales para cumplir sus funciones con eficacia.¹³⁸

En síntesis, la Ley 2/1997 potencia el papel de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas respecto de las conferencias sectoriales, por lo que desde la perspectiva concreta de la Conferencia es una norma bienvenida.

Con un planteamiento más amplio, la Ley 2/1997 sólo puede considerarse como un punto de partida, y no de llegada, porque —reiteramos que sin perjuicio de lo positivo del rango legal reconocido a la Conferencia— se ha perdido una ocasión más para afrontar abiertamente y con un planteamiento real de cooperación, con la gradualidad que se quisiera, las diferentes cuestiones que plantea, en general, la intervención de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios, sea al nivel horizontal o vertical, sea en la dimensión interna o comunitaria.¹³⁹ Desde esta perspectiva, esta norma parece un paso adelante en ese enfoque tópico que, desde el fracaso de los proyectos de convenio de los años ochenta, se ha ido aplicando cada vez que, en un tema concreto, se conseguía el entendimiento. Quizá no se podía hacer otra cosa, como apunta la exposición de motivos de la Ley al referirse a «la necesidad de superar la doble dificultad que representa la imposibilidad de lograr un diseño de distribución de competencias nítido y la conveniencia de alcanzar acuerdos para lograr la agregación de intereses y aumentar la eficacia de las tareas administrativas». Pero, por lo menos, los temas en los que ya existe un acuerdo político, e incluso normas jurídicas dispersas, podían haberse armonizado en un único texto, que adicionalmente podía haber servido para resolver posibles ambigüedades y contradicciones, para evitar el riesgo de que el diferente valor de los textos y su dispersión difuminen la trascendencia de los pasos dados hacia la

138. La memoria del Proyecto de ley por la que se regula la Conferencia, del Ministerio para las Administraciones Públicas, señala que «su naturaleza reviste un carácter más singular, en la medida en que no se ha tratado en sentido estricto de una conferencia sectorial, en cuanto no reúne al ministro y a los consejeros de un área sectorial de competencias, sino que es un órgano de encuentro al que puede atribuírsele un carácter horizontal o institucional, que puede afectar a muy variadas competencias» (pág. 7); y se recuerda que «la articulación de su labor institucional u horizontal se coordina con la labor sectorial que ha de desarrollarse a través de las conferencias sectoriales» (pág. 13).

139. Desde la dimensión interna basta pensar, por ejemplo, en los problemas que el funcionamiento de las conferencias sectoriales plantea en la práctica, dada su heterogeneidad (al margen de diferencias profundas de régimen jurídico, resulta que algunas funcionan bien, mientras otras prácticamente sólo existen sobre el papel), que de persistir pueden llevar a un cambio del esquema actual para ir concentrando en un órgano dichas cuestiones, y que —de aceptarse esta vía— bien podría ser la propia Conferencia, dado que hay un deslizamiento irrefrenable hacia la concentración de la participación de las comunidades autónomas en este órgano, como manifiesta la pérdida de su adjetivo sectorial, sus competencias generales y subsidiarias, etcétera. Desde la dimensión comunitaria, es suficiente con evocar las fricciones que ha suscitado el tema de los contactos directos de los entes autonómicos con Bruselas a través de sus oficinas y que sólo tras la STC 165/1994, de 26 de mayo (B.J.C. núm. 158, pág. 197 y ss.), se han resuelto; o su reivindicación de una participación directa en los órganos de decisión de las comunidades.

configuración de un sistema efectivo de participación autonómica en los asuntos relativos a las Comunidades Europeas.¹⁴⁰

B) Análisis de su actividad, con especial referencia a los acuerdos adoptados en su seno¹⁴¹

El Pleno de la Conferencia ha celebrado 21 reuniones desde su creación en 1988, y la Comisión de Coordinadores se ha reunido en 32 ocasiones desde 1990. Citando ejemplos de las sesiones del Pleno,¹⁴² en ellas se han tratado temas tan variados relativos a las Comunidades Europeas como los objetivos y resultados de las Presidencias españolas del Consejo de la Comunidad (reuniones de 22 de diciembre de 1988 —que fue la primera—, 16 de marzo y 3 de julio de 1989, 30 de noviembre de 1994, 19 de junio, 14 de septiembre y 1 de diciembre de 1995), la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas a través de las conferencias sectoriales (reuniones de 3 de julio de 1989, 21 de mayo de 1990, 8 de septiembre de 1992, 14 de junio y 30 de noviembre de 1994), la propuesta española de creación en el Tratado de la Comunidad Europea del Comité de las Regiones (reunión de 4 de diciembre de 1991) y su evolución (reuniones de 16 de diciembre de 1992, 19 de octubre de 1993, 19 de junio y 14 de septiembre de 1995), y la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos dentro de la REPER (reuniones de 12 de junio y 22 de julio de 1996).

En estas sesiones se ha puesto a disposición de los miembros y participantes numerosos documentos, datos y estadísticas (orales y escritos) y se ha asistido a un importante intercambio de información y puntos de vista sobre cuestiones comunitarias, en ambos casos tanto de alcance general (así, en la reunión de 14 de junio de 1994 se proporcionó información sobre el Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994) como particular (por ejemplo, el intercambio de puntos de vista sobre el Comité de las Regiones de la reunión de 16 de diciembre de 1992).

Lógicamente, en las mismas se han abordado cuestiones de orden interno, como la institucionalización de la Conferencia (reuniones de 21 de mayo de 1990, 8 de septiembre, 29 de octubre y 16 de diciembre de 1992), la aprobación y modificación de su reglamento interno (reuniones de 19 de octubre de 1993, 14 de junio de 1994 y 12 de junio de 1996) o la aprobación del programa de trabajo (por ejemplo, reunión de 8 de septiembre de 1992).

Algunas sesiones han sido monográficas, como la reunión de 6 de julio de

140. Desde esta perspectiva pueden comprenderse las reticencias que, en la fase de dictamen del Proyecto de Ley ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, algunos de sus miembros y representantes autonómicos manifestaron (*Vid. supra* apartado 1.B.3).

141. Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a los señores Joaquim Llimona i Balcells, director del Área Europea del Comisionado para Asuntos Exteriores de la Generalitat de Cataluña, y José María Pérez Medina, subdirector general de Cooperación Sectorial con las Comunidades Autónomas, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la información que tan amablemente me han proporcionado para poner al día los datos de este epígrafe.

142. Los temas tratados en la Comisión de Coordinadores son análogos, toda vez que su función es preparar los trabajos del Pleno, por lo que se omiten para evitar reiteraciones superfluas.

1993, dedicada al Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993; o la de 24 de septiembre de 1996, centrada en informar sobre el curso de la conferencia intergubernamental. Pero generalmente han abordado diversos temas relativos a las Comunidades Europeas. A este propósito, basta con señalar que en la última reunión del Pleno, celebrada el 2 de diciembre de 1996, se abordaron 8 cuestiones distintas, en concreto la situación de la negociación sobre el estatuto permanente de las regiones ultraperiféricas; el procedimiento para la comunicación previa al Estado de los convenios de cooperación transfronteriza celebrados por las comunidades autónomas y entidades locales con entes territoriales extranjeros; las perspectivas del Consejo Europeo de Dublín; la aplicación del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994; la participación de las comunidades autónomas en los comités de la Comisión de las Comunidades Europeas; la introducción de una disposición adicional en el proyecto de ley por el que se regula la Conferencia para que Ceuta y Melilla participen en su organización y funcionamiento; la situación del personal de las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas; y el informe del consejero para Asuntos Autonómicos acerca del procedimiento de información a las oficinas autonómicas en Bruselas.

Hay temas examinados una sola vez en la Conferencia, pero muchos son recurrentes, como la institucionalización de la Conferencia, la participación de las comunidades autónomas a través de las conferencias sectoriales y los objetivos y resultados de los consejos europeos, según se ha visto, o la puesta en práctica del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, como se tendrá ocasión de exponer.

Debe ponerse de relieve que las antedichas sesiones han servido también para organizar conjuntamente actividades de estudio, formación, intercambio y divulgación. Así, la reunión de 16 de marzo de 1989 se utilizó para diseñar un plan de trabajo que permitiera la puesta en marcha de los mecanismos que permitan la participación de las comunidades autónomas en el proceso de formación de la posición española en temas comunitarios. Y la reunión de 21 de mayo de 1990 se dedicó al análisis de los efectos y perspectivas de la puesta en marcha del mercado interior y la participación de las comunidades autónomas en la campaña institucional.

Además, en estas reuniones se ha decidido constituir grupos de trabajo para la preparación de los trabajos de la Conferencia, en concreto uno para el seguimiento del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 y el otro relativo a las actividades de las comunidades autónomas en el exterior. En la actualidad sus trabajos se hallan en fase de preparación y estudio.

Cuanto ha sido expuesto permite sostener que las comunidades autónomas, en términos globales, han recibido a través de los distintos órganos que componen la Conferencia información puntual de carácter general sobre las Comunidades Europeas y su evolución, y no sólo en los aspectos que afectaban a sus competencias, lo que constituye una prueba inequívoca del acierto de su institucionalización.¹⁴³

143. Es indudable que para el desarrollo de esta tarea de información ha influido muy positivamente el establecimiento de un sistema informático de conexión de la Conferencia con las bases de datos de documentación comunitaria de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas.

Sin perjuicio de lo anterior, la elaboración conjunta y la adopción de acuerdos merece una mención especial. Entre los éxitos tangibles de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas destacan, antes de su institucionalización, los sendos acuerdos de 29 de noviembre de 1990.¹⁴⁴ El primero regula la intervención de las comunidades autónomas en procedimientos precontenciosos de la Comisión de la Comunidad Europea y en asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia, estableciendo con este fin un procedimiento continuo de comunicación recíproca entre la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y las administraciones de las comunidades autónomas afectadas. El segundo profundiza en el procedimiento de coordinación entre la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas y las comunidades autónomas que otorguen ayudas públicas a empresas antes de su notificación a la Comisión de las Comunidades Europeas.¹⁴⁵

Tras su institucionalización, cabe destacar el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, relativo a la participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales, y el Acuerdo de 22 de julio de 1996, relativo a la creación de un consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.¹⁴⁶

1. El Acuerdo de 30 de noviembre de 1994¹⁴⁷

El Acuerdo tiene por objeto establecer el contenido necesario de la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las

144. Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno de 7 de septiembre de 1992, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas para regular la intervención de las comunidades autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias; y del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en materia de ayudas públicas, (B.O.E. núm. 216, de 8 de septiembre de 1992, pág. 30853-30854).

145. *Vid.*, para su comentario con mayor detalle, López Castillo, A., «Creación y ampliación del Derecho comunitario europeo y comunidades autónomas», R.E.D.C., vol. 35, 1992, pág. 111 y ss.; Remiro Brotons, A., «La responsabilidad por incumplimiento de las comunidades autónomas. Posibles soluciones», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, *op. cit.*, pág. 207 y ss.; Rico, J. I., R.A.P., núm. 130, 1993, pág. 637 y ss.; Soriano García, J., «Comunidades autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta», R.E.D.A., núm. 69, 1990, pág. 17 y ss.

146. En fechas ulteriores, la Conferencia ha adoptado un Acuerdo relativo al procedimiento para la comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de las comunidades autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras, de 2 de diciembre de 1996 (texto inédito). Se trata de que los entes territoriales españoles, antes de firmar convenios en el marco del Convenio del Consejo de Europa sobre la cooperación transfronteriza, de 9 de noviembre de 1995, notifiquen su intención al Estado (en concreto, al Ministerio de Administraciones Públicas). La comunicación previa no es, en todo caso, una autorización, sino simplemente una notificación escrita. El Acuerdo no ha sido todavía publicado en el B.O.E. porque se intenta plasmar su texto en un real decreto y el Consejo de Estado ha dictaminado en contra.

147. Resolución de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas de 10 de marzo de 1995, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados

conferencias sectoriales¹⁴⁸ (*luego exclusivamente la dimensión interna o en sede nacional de la participación autonómica*), determinando el procedimiento marco de cooperación que cada conferencia sectorial debe aplicar en lo que respecta a la fase ascendente o de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea como en la fase descendente de aplicación del Derecho comunitario y las políticas comunitarias (punto primero del Acuerdo). Este procedimiento marco deberá ser desarrollado por cada conferencia sectorial con vistas a determinar el grado de intensidad y contenido concreto de la participación interna de las comunidades autónomas, para lo cual tendrán en cuenta la naturaleza y el nivel de competencias de las comunidades autónomas y el Estado, así como el grado de afectación que produzca el asunto comunitario (punto tercero).¹⁴⁹

Las conferencias sectoriales tienen que incluir entre sus actividades los asuntos comunitarios europeos que guarden relación con ellas por razón de sus competencias materiales, y sobre todo con la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias (punto quinto).¹⁵⁰ Al comienzo de cada semestre, el pleno de las conferencias sectoriales se reunirá para analizar el programa expuesto por el representante del estado miembro que en dicho periodo ejerza la presidencia del Consejo, debiendo

con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales, B.O.E. núm. 69, de 22 de marzo de 1995, pág. 9037-9039, corrección de erratas en B.O.E. núm. 78, de 1 de abril de 1995, pág. 10045. *Vid.*, para su comentario, Bustos Gisbert, R., «Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos: el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994», R.E.D.C., núm. 45, 1995, pág. 153 y ss. Más sintéticamente, Dastis Quecedo, A., «La Administración española ante la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995, pág. 335 y 339-340.

148. El Acuerdo entiende por conferencia sectorial «tanto el Pleno del órgano de esa naturaleza como el conjunto de órganos de cooperación multilateral de nivel inferior que, encuadrados directa o indirectamente en la conferencia, puedan desarrollar en la práctica el contenido del acuerdo marco».

149. En función de estas variables se detallan diversos grados de participación: por ejemplo, si el asunto comunitario afecta exclusivamente a las competencias del Estado, las comunidades autónomas sólo tendrán derecho a ser informadas; si afecta a las competencias exclusivas de las comunidades autónomas y éstas llegan a una posición común —en el seno de la conferencia sectorial competente— antes de la decisión del Consejo de la Unión Europea, se tendrá en cuenta de forma determinante para fijar la posición negociadora del Estado español; si no se hubiese alcanzado una posición común entre las comunidades autónomas, la Administración del Estado sólo está obligada a tomar conocimiento de los diferentes argumentos expresados; si las competencias son compartidas y la Administración del Estado y las comunidades autónomas llegan a una posición común en la conferencia sectorial antes de la decisión del Consejo de la Unión Europea, su acuerdo será determinante para fijar la posición negociadora del Estado español; en estos dos últimos casos, si la posición inicial del Estado varía sustancialmente tras la negociación comunitaria, la Administración del Estado está obligada —si los plazos lo permiten— a informar a la conferencia sectorial para que las comunidades autónomas puedan llegar a una nueva posición común, y si los plazos no lo permiten deberá explicar los motivos de la variación de la posición inicial; en el supuesto de que la normativa comunitaria pueda originar un aumento de gasto o disminución de ingresos de las administraciones públicas, la posición común de las comunidades autónomas se consensuará con la posición de la Administración del Estado previamente a la decisión del Consejo de la Unión Europea.

150. Para la atribución de los asuntos a cada una de las conferencias sectoriales, el Acuerdo establece una tabla de correspondencias entre política comunitaria, consejo especializado de la Unión Europea y conferencia sectorial, que figura en el anexo del mismo; serán aplicables mecanismos *ad hoc* si la aplicación de este sistema fallase en relación con un determinado asunto comunitario; y si no fuera posible llegar a un acuerdo, el tema se tratará en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

asimismo la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas convocar una reunión análoga al inicio de cada presidencia europea (punto séptimo). La Administración del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas se facilitarán entre sí, en el seno de las conferencias sectoriales, la información y documentos que sean necesarios para hacer efectivo el procedimiento de participación en asuntos comunitarios (punto noveno). En todo caso, la aplicación en cada conferencia sectorial del procedimiento de participación deberá garantizar el mantenimiento de la capacidad de acción de España y una gestión flexible de las negociaciones (punto octavo).

Sobre la base de estos principios generales se determina el contenido necesario de la participación de las comunidades autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado y en la de aplicación del Derecho comunitario. En el primer caso, consiste básicamente en una información regular proporcionada por la conferencia sectorial respectiva sobre las propuestas de la Comisión de las Comunidades Europeas, desde su presentación hasta su negociación y aprobación, pudiendo celebrar reuniones en el pleno de la conferencia de que se trate para su deliberación y toma de posición (punto décimo). En el segundo, se trata esencialmente del compromiso entre las administraciones central y autonómicas de examinar en el seno de la conferencia sectorial competente todos los asuntos comunitarios de mutuo interés relacionados con la aplicación del Derecho comunitario, y que se traduce en una serie de obligaciones concretas, como es poner en conocimiento de la conferencia sectorial el texto de cualquier proyecto de normas jurídicas previsto para ejecutar el Derecho comunitario e informarse regularmente sobre el desarrollo de los programas comunitarios que gestionen y los actos administrativos en proyecto o dictados para cumplir la normativa comunitaria (punto undécimo).

En síntesis, conforme a este Acuerdo el Gobierno central se compromete a consultar a las comunidades autónomas sus posiciones negociadoras ante la Unión Europea, y se prevé que las conferencias sectoriales son el foro apropiado para esta finalidad. Además, se establece la posibilidad de que los entes autonómicos puedan influir decisivamente sobre la fijación gubernamental de la posición española. Y si bien por el momento se limita a la dimensión interna de la participación de los entes autonómicos en los asuntos comunitarios, contiene una previsión expresa con vistas a llegar, con el tiempo, a una fórmula de participación de las comunidades autónomas en la delegación que represente a España en los foros europeos, siempre que el tema afecte a sus competencias.¹⁵¹ Puede, por estas razones, sostenerse que constituye un serio intento de articular consensuada y pacíficamente los mecanismos necesarios para remediar algunas de las diferencias que existen entre el Gobierno y las comunidades autónomas respecto a la intervención autonómica en los asuntos comunitarios a causa de su progresiva pérdida de competencias, y por

151. El Acuerdo evoca expresamente la mencionada moción del Pleno del Senado, de 28 de septiembre de 1994, respecto a la dimensión externa de la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios. Nótese, por lo demás, la perfecta armonía que presenta este Acuerdo, propiciado por el Gobierno, con el encargo que diversas mociones del Senado hicieron al Gobierno a este respecto tras el debate sobre el Estado de las autonomías (*vid. supra* apartado I.B.4 sobre ambas cuestiones).

ende de su capacidad de decisión, tras la adhesión española a la Comunidad Europea. Por consiguiente, merece una valoración teórica positiva.¹⁵²

En el escaso rodaje práctico que ha tenido hasta ahora sus resultados no son del todo satisfactorios. Desde una perspectiva formal, el Acuerdo dista de haber sido ejecutado plenamente, ya que las conferencias sectoriales, que no olvidemos se configuran como el instrumento adecuado para que las comunidades autónomas intervengan eficazmente en la formación y ejecución del Derecho comunitario, no han conseguido aún un objetivo tan básico del Acuerdo como es el adaptar el procedimiento marco mediante la aprobación de un procedimiento específico que permita, en función de las exigencias de la distribución de competencias y de las políticas comunitarias afectadas, una participación autonómica adecuada en temas comunitarios a través de cada conferencia.¹⁵³

En parte, ello puede explicarse por razones objetivas, puesto que la celebración de elecciones anticipadas y la constitución del nuevo Gobierno ha llevado su tiempo, lo que de hecho ha obstaculizado, cuando no bloqueado, el funcionamiento de las conferencias sectoriales, que se han podido reunir pocas veces. También es comprensible esta circunstancia por cuestiones subjetivas, como el desigual interés que manifiestan las comunidades autónomas respecto al funcionamiento de las diferentes conferencias sectoriales.¹⁵⁴ Por lo demás, la práctica cotidiana ha puesto de manifiesto que existen problemas de coordinación intra-administrativa, como pueden ser las relaciones de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas con las conferencias sectoriales, o el Ministerio para las Administraciones Públicas con los otros departamentos ministeriales afectados por estos órga-

152. En el mismo sentido, R. Bustos Gisbert valora positivamente el Acuerdo en sí y por la forma en que ha sido adoptado, puesto que «la búsqueda del difícil acuerdo para la solución del problema y el carácter consensuado del texto son índices de una auténtica voluntad de resolver los posibles conflictos por la vía del pacto y no del enfrentamiento» («Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos: el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994», *op. cit.*, pág. 158-159). No obstante, en las páginas siguientes señala una serie de objeciones procedimentales y dogmáticas al Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 que pueden complicar su existencia, a las que nos adherimos plenamente, sin perjuicio de que en algún caso nos parezcan excesivamente críticas.

153. En cierto modo, ésta es la conclusión que se vislumbra del informe presentado ante la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (reunión de 1 de diciembre de 1995) por el secretario de Estado para las Administraciones Públicas, relativo al cumplimiento del Acuerdo desde su adopción. El texto es una recopilación de lo hecho durante 1995, principalmente en la fase descendente, centrado en 5 áreas: agricultura, medio ambiente, transporte, asuntos sociales y sanidad.

154. Con todo, no deja de ser sorprendente que se esté modulando, en vía de hecho, el grado de intervención real de las comunidades autónomas en las conferencias sectoriales en función de la materia concreta de que se trate (no es igual, por ejemplo, la agricultura que la cultura) y de la particular relevancia que tiene para cada comunidad autónoma (no tiene la misma, por ejemplo, la industria para Cataluña que para Extremadura), así como del nivel competencial autonómico (según sean competencias exclusivas o concurrentes), y que, sin embargo, no acometan con mayor celeridad, en vía jurídica, la tarea de positivizar la participación autonómica según estos parámetros, como preconiza el Acuerdo del 94 para superar la regulación simétrica que contiene sobre la participación de cada una de las comunidades autónomas en todas las conferencias sectoriales. De ahí el recordatorio de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, en su reunión de 1 de diciembre de 1995, de la necesidad de que cada conferencia sectorial desarrolle el procedimiento marco.

nos. Estos problemas al nivel central comienzan a hallar su reflejo al nivel autonómico.¹⁵⁵

La Conferencia es consciente de la trascendencia del envite que supone la puesta en práctica del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 y por ello es el tema al que está prestando más atención en los últimos tiempos, hasta el punto de haberlo abordado en tres reuniones plenarios de las 7 celebradas desde su adopción, en concreto, en las sesiones de 1 de diciembre de 1995, 12 de junio y 2 de diciembre de 1996.

Haciendo abstracción de lo que precede, el Acuerdo se está aplicando a diario con bastante corrección, acudiendo tanto a vías formales y rígidas como a medios informales y flexibles por naturaleza, lo que hay que valorar positivamente. Por un lado, porque las conferencias sectoriales han iniciado el proceso de adaptación de sus respectivos reglamentos internos al contenido material del Acuerdo, y en algunos ya se contempla.¹⁵⁶ Por otro lado, dado que en el orden del día del pleno de las conferencias sectoriales hay sistemáticamente un punto que se dedica a tratar temas comunitarios, muy especialmente la ejecución de las directivas. Y finalmente, ya que los órganos de apoyo y la secretaría de las conferencias sectoriales proporcionan abundante información mediante conversaciones telefónicas, faxes, encuentros informales, etcétera.

Es ilustrativo del cumplimiento del Acuerdo la información suministrada por el Gobierno sobre el proceso de integración europea a las conferencias sectoriales, en particular acerca del programa y prioridades del estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo de la Unión Europea (punto 4.1.1 del Acuerdo de institucionalización, punto 7 del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 y artículo 3.1 de la Ley 2/1997). Con motivo de la presidencia española durante el último semestre de 1995, en julio de ese mismo año el Gobierno proporcionó información sobre sus objetivos y prioridades en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y en las conferencias sectoriales de Educación, Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca Marítima, el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; y en septiembre informó a las conferencias sectoriales de Medio Ambiente, Transportes y Asuntos Sociales.¹⁵⁷ Hay que subrayar, adicionalmente, que en fechas cercanas se ha alcanzado una posición común de las comunidades autónomas y el Estado en relación con la conferencia intergubernamental en

155. Para ir estudiando esta problemática, el Pleno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas decidió, en su reunión de 12 de junio de 1996, la constitución de una Comisión Interministerial (en el seno del Ministerio para las Administraciones Públicas), con la función de tratar esta coordinación intra-administrativa. Y en su sesión plenaria de 2 de diciembre de 1996 se ha acordado que cada ministerio elabore un informe escrito acerca de la incidencia de cada conferencia sectorial en su ámbito material.

156. Por ejemplo, los reglamentos de las conferencias sectoriales de Agricultura (de 13 de diciembre de 1995), Turismo (de 19 de diciembre de 1995) y Pesca (de 20 de julio de 1995). Ahora bien, se han limitado a incluir el procedimiento marco del Acuerdo del 94 en sus reglamentos, sin desarrollarlo específicamente, como exige aquél.

157. *Vid.* al respecto Ortuzar Andechaga, L., Gómez Campo, E. y Hernández Lafuente, A., *La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, *op. cit.*, pág. 192, nota 44.

el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, lo que constituye un hito histórico por tratarse de la primera vez.

A falta de más datos concretos, concluimos apuntando que este Acuerdo es de extrema importancia para la política autonómica española y tendrá incidencias importantes en relación con la intervención de nuestras comunidades autónomas en los asuntos comunitarios. Ahora bien, que constituya un paso muy positivo hacia esta intervención autonómica no debe considerarse como un punto de llegada, sino sólo de partida, puesto que presenta ciertos defectos y serán necesarias transformaciones para «la profundización en la formación plural (desde el punto de vista territorial y desde el punto de vista democrático) de la voluntad negociadora del Estado ante la Unión Europea».¹⁵⁸

2. El Acuerdo de 22 de julio de 1996¹⁵⁹

En desarrollo del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, y en concreto respecto a la dimensión externa de la participación autonómica en asuntos comunitarios,¹⁶⁰ la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas aprobó, en su reunión de 22 de julio de 1996, el Acuerdo relativo a la creación de un consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Se trata del primer acuerdo importante de la Conferencia que cuenta con el respaldo de todas las comunidades autónomas, incluido el País Vasco, desde su adopción.

Aunque al haber sido firmado por cada una de las comunidades autónomas es aplicable a todas, el Ministerio de Administraciones Públicas ha hecho suyo el Acuerdo de la Conferencia por Real decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, lo que —en términos jurídicos— refuerza considerablemente su autoridad jurídica.¹⁶¹

Con arreglo a lo dispuesto por el Acuerdo de 22 de julio de 1996 y el Real decreto 2105/1996, las funciones del consejero de Asuntos Autonómicos son las de relacionarse (con competencia exclusiva, según el Acuerdo y competencia única,

158. Bustos Gisbert, R., «Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos: el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994», *op. cit.*, pág. 171-172. Parafraseando a J. Pueyo Losa, bien podría decirse que el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 dista de conducir a «un ejercicio mancomunado, un coejercicio de las competencias que corresponden al Estado —Poder central— y a las comunidades autónomas, de tal manera que ambas instancias intervengan en un único proceso de decisión» («Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *op. cit.*, pág. 40-41).

159. Resolución de 5 de diciembre de 1996, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre la creación de un consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, B.O.E. núm. 302, de 16 de diciembre de 1996, pág. 37314-37315.

160. Cabe recordar que en el punto II del preámbulo del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 se alude a la necesidad de llegar, en el futuro, a una fórmula de participación de las comunidades autónomas en la delegación que represente a España en los foros europeos, siempre que el tema afecte a sus competencias.

161. Real decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, B.O.E. núm. 229, de 21 de septiembre de 1996, pág. 28394-28395.

según el Real decreto) con las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas y canalizar la información a las comunidades autónomas. Se prevé, adicionalmente, que la información que canalice hacia las comunidades autónomas lo es con independencia de la que corresponda efectuar a las conferencias sectoriales en virtud del Acuerdo de 1994, y que la competencia del consejero autonómico no afectará a las relaciones que normalmente mantengan las comunidades autónomas con el resto de, aproximadamente 50, consejeros de la Representación Permanente (artículo único, apartado 1, del Real decreto y puntos 1 y 3 del Acuerdo).

Interesa resaltar que el Acuerdo, mucho más minucioso que el Real decreto, dispone también que este 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* (punto 5, apartado 1). Aunque el Real decreto 2105/1995 no alude a esta cuestión, e inclusive podría pensarse que cierra esta posibilidad cuando se refiere expresamente a la *competencia única* del consejero para Asuntos Autonómicos para relacionarse con las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas, es de suponer que, cuando se dé tal afectación directa, estará presente en las sesiones del Consejo de la Unión Europea y del Comité de Representantes Permanentes, entre otros centros de decisión de las Comunidades Europeas, como hace la figura homóloga —en la que parece inspirarse— del observador de los *Länder*. A fin de cuentas, el consejero depende funcionalmente del Ministerio de Administraciones Públicas para su organización interna, dotación presupuestaria e inspección técnica y control, pero formalmente se integra en el Ministerio de Asuntos Exteriores y está adscrito a la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (artículo 3 del Real decreto y puntos 1 y 2 del Acuerdo), por lo que podría, como los otros consejeros, asistir a las reuniones de las instituciones y órganos comunitarios en la medida en que se le encomendase.

Sostener lo contrario llevaría a considerar que el Real decreto se limita a institucionalizar al consejero para Asuntos Autonómicos como uno más de los interlocutores que el Gobierno central pone a disposición de las comunidades autónomas cuando están en juego temas comunitarios, lo que tiene poca lógica desde una perspectiva jurídica. Y políticamente sería de ilusos creer que, si no todas, sí al menos ciertas comunidades autónomas españolas se conformarían con ello a la vista de sus reiteradas reivindicaciones de ser directamente asociadas a los órganos decisorios de Bruselas.¹⁶² Por el momento, sin embargo, no acude a tales reuniones...

Habrà que esperar, pues, al desarrollo del Real decreto 2105/1996 por parte de los ministros de Economía y Hacienda, Asuntos Exteriores y Administraciones Públicas (disposición final primera) para resolver la incógnita de sí, o lo que es más plausible, cómo se articula esta posible integración del consejero autonómico en el seno de la delegación española.

Asimismo, el punto 5, apartado 2 del Acuerdo dispone que el consejero autonómico podrá asistir a las reuniones de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de acuerdo con lo establecido por el Regla-

162. *Vid.* al respecto la bibliografía citada *supra* apartado I.A.2 y, dentro de las actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, las ponencias y las mociones (apartado I.B.1 y 4).

mento interno de ésta. Como quiera que en éste no estaba previsto, el proyecto de revisión del Reglamento que se someterá a la aprobación del Pleno el 5 de junio de 1997 prevé su asistencia como participante (no como miembro de pleno derecho de la Conferencia), en ciertas condiciones además, a las diversas reuniones de los órganos que componen la Conferencia. Entre tanto se aprueba esta reforma, el consejero está asistiendo a las sesiones como por invitación del Pleno o de la Comisión de Coordinadores.

Y su punto 4 prevé que el consejero establecerá con las comunidades autónomas que no hubieren abierto una oficina en Bruselas los mecanismos necesarios para canalizar la información de su interés.

Finalmente, el Acuerdo de 22 de julio de 1996 prevé que el procedimiento de nombramiento y cese del consejero para Asuntos Autonómicos 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 para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea y el Embajador Representante Permanente. Y el Real decreto aclara que la Consejería dependerá funcionalmente del Ministerio de Administraciones Públicas, al que corresponde su organización interna y dotación presupuestaria (artículo único, apartado 3).

Aunque el alcance final de la figura del consejero de Asuntos Autonómicos dependerá del desarrollo del Real decreto por los ministerios afectados, globalmente es un buen punto de partida, especialmente si se hace una interpretación amplia del texto del Acuerdo, de cara a la integración final de las comunidades autónomas en los órganos de decisión de las Comunidades Europeas.¹⁶³

A pesar del poco tiempo transcurrido desde su creación, cabe remarcar que el consejero para Asuntos Autonómicos, el diplomático Guillermo Ardizzone García, presentó ante el Pleno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, en su reunión de 2 de diciembre de 1996, un informe sobre el procedimiento de información a las oficinas de Bruselas. De su intervención y la ulterior de las comunidades autónomas puede inferirse que, en su horizonte diario de actividades, está muy presente el trabajar codo con codo de manera natural con las comunidades autónomas en los temas que les interesan, ya que ha celebrado reuniones temáticas generales y sectoriales (más de veinte sesiones desde su creación en septiembre de 1996) y ha recibido y transmitido abundante información comunitaria a las comunidades autónomas, muchas veces filtrándola antes para evitar la saturación.¹⁶⁴ Ha cumplido correctamente, en suma, la función básica para la que fue creado.

163. Por lo demás, no conviene olvidar que su inserción en el seno de la REPER presenta ciertas ventajas respecto de la figura del observador de los *Länder*, ya que le permite acceder a bastante más información sobre temas comunitarios que éste, que —por no estar integrado en la representación permanente alemana en Bruselas— recibe sólo y exclusivamente información sobre los temas reglados en su acuerdo de constitución.

164. A este efecto es interesante resaltar que ha transmitido a las oficinas autonómicas en Bruselas el calendario del Estado que ocupa la presidencia del Consejo, que indica cuándo celebrará sus sesiones, los temas a tratar, las intenciones de la Presidencia... Ello permite a las comunidades autónomas estar atentas a los temas que más les interesan para pedir o recibir información.

C) Valoración

La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, y más genéricamente el modelo de conferencias sectoriales, debe valorarse positivamente en términos generales, pues supone una cierta participación, y por ende control, de las comunidades autónomas sobre el Gobierno de la Nación en asuntos comunitarios. El problema es que, como ha sido apuntado por la doctrina española en relación con la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, y son generalizables los asertos respecto de las conferencias sectoriales, «un órgano de esta naturaleza tiene unas funciones necesariamente limitadas, porque sólo es idóneo para las cuestiones que interesen a todas o muchas comunidades autónomas, y siempre y cuando sea un auténtico marco de concertación, y no una simple estructura formal con la que se intente acatar, pero no cumplir (para emplear la fórmula histórica clásica) el principio de colaboración».¹⁶⁵

Quizá porque no es un auténtico marco de concertación de la posición de las comunidades autónomas entre sí (relaciones horizontales) y con el Gobierno (relaciones verticales) en las materias que a unos y otros interesan, resulta que el método de las conferencias sectoriales en general, y de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en particular, no se está revelando en su *praxis* todo lo productivo que sería deseable,¹⁶⁶ faltando en demasiadas ocasiones una voluntad política real de cooperar en su seno entre las administraciones implicadas, y asistiéndose inclusive a situaciones de enfrentamiento recíprocos de estos actores, a pesar de que su funcionamiento exige inexcusablemente una cooperación ágil.¹⁶⁷

165. Casanovas y La Rosa, O., «La acción exterior de las comunidades autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales», en *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, *op. cit.*, pág. 64. En el mismo sentido, J. Salas Hernández y A. Betancor Rodríguez apuntan que la Comisión para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas es «una estructura de encuentro de carácter mixto que no satisface la exigencia de un canal de comunicación fluida entre el Estado y las comunidades autónomas que posibilite la toma en consideración por aquél de la posición común de éstas respecto de los asuntos comunitarios» («La incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española», R.A.P., núm. 125, 1991, pág. 522). Con una perspectiva más general, A. Dastis Quecedo denuncia, tras analizar el funcionamiento de los órganos encargados de la coordinación de los asuntos europeos en España, «la existencia de una cultura de la coordinación que sólo existe a medias en nuestro país» («La Administración española ante la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 349).

166. Incluso el Gobierno ha reconocido que las conferencias sectoriales han funcionado hasta ahora de forma desigual, por lo que es su objetivo «poner en marcha las medidas necesarias para reforzar y hacer más efectivos estos mecanismos de cooperación. En este sentido, se están adoptando medidas encaminadas a hacer efectiva la dinamización y consolidación de estos órganos para convertirlos en auténticos foros de debate» (Comunicación del Gobierno a la Cámara relativa a la celebración del debate sobre el Estado de las autonomías, de 3 de marzo de 1997, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, VI Legislatura, serie I (boletín general), núm. 160, de 4 de marzo de 1997, pág. 2). El Senado se ha hecho eco de esta propuesta, toda vez que su moción núm. 39 exige al Gobierno que tome las medidas necesarias para, *inter alia*, «impulsar y perfeccionar las conferencias sectoriales como órganos de cooperación multilateral entre el Gobierno y las comunidades autónomas» y «elaborar un plan operativo para el desarrollo y perfeccionamiento de cada conferencia sectorial» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, VI Legislatura, serie I (boletín general), núm. 171, de 19 de marzo de 1997, pág. 13-14).

167. Como recuerda el tenor literal del artículo 5.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, el pun-

Por estos motivos se han hecho interesantes sugerencias para mejorar el rendimiento de las conferencias,¹⁶⁸ llegándose incluso al extremo de afirmar que la reforma constitucional del Senado supondría un acicate importante para superar estas dificultades, en tanto que podría «contribuir a articular el sistema de relaciones horizontales que exige este modelo de participación» de las comunidades autónomas en asuntos comunitarios, e incluso podrían llegar a integrarse directamente en el seno del Senado ambos interlocutores (Gobierno y comunidades autónomas) en función de la composición que finalmente se decidiese otorgar al Senado, composición que condicionaría necesariamente esta colaboración: dado que en la actualidad las relaciones de colaboración «se producen fundamentalmente en la esfera de los ejecutivos» (y no en el ámbito parlamentario, salvo en lo que se ha expuesto antes de la Comisión General de las Comunidades Autónomas), parece obvio que «las posibilidades de intervención del Senado crecerán en la medida en que su composición se encuentre más próxima a los mismos, y decrecerán en la misma medida en que se encuentre más alejada». Esta aspiración *de lege ferenda* no excluiría, en caso de materializarse, la importancia de fomentar a la vez la colaboración en sede de los poderes ejecutivos, ya que la experiencia en el marco del Derecho comparado demuestra que, incluso en «los casos en los que los gobiernos se encuentran representados en la Segunda Cámara, las relaciones de colaboración entre los diversos niveles de Gobierno tienen lugar fundamentalmente en sede ejecutiva».¹⁶⁹ Otros autores parecen subscribir este análisis,¹⁷⁰ y los políticos españoles lo asumen y aceptan.¹⁷¹

to segundo del Pacto autonómico de 1992 y la exposición de motivos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (*vid. supra*).

168. *Vid.* especialmente las sugerencias comentadas *supra* que hace el Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 360, de 21 de diciembre de 1995, pág. 20-21.

169. Albertí Rovira, E., Roig Moles, E. i Sort Jané, J., *La reforma constitucional del Senado*, *op. cit.*, pág. 52-53. Estos autores añaden que si no se produce una reforma constitucional del Senado no sólo no se podrá fomentar una verdadera participación autonómica en los asuntos comunitarios sino que se dejarán sin satisfacer las aspiraciones de las comunidades autónomas de verse asociadas a una intervención directa en los foros comunitarios.

170. Es así que J. Salas Hernández y A. Betancor Rodríguez apuntan, refiriéndose a la Comisión para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que para que llegue a funcionar eficazmente se requiere «un entramado organizativo en el que los interlocutores por ambas partes sean, por un lado, un órgano interautonómico en el que se formalice la posición unitaria de las diecisiete comunidades autónomas y, por otro, un núcleo de coordinación interministerial o núcleo nacional de coordinación de la política europea» («La incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española», *op. cit.*, pág. 522). Ello supone admitir que las relaciones en sede ejecutiva no deberán desaparecer, sino potenciarse más.

171. En efecto, en la sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de 26 de junio de 1995, el senador Santiago Pérez, que era el portavoz del Grupo Socialista, señaló que «a medida que la labor de los ejecutivos ha ido adquiriendo protagonismo con el desarrollo del Estado del bienestar —del *welfare state*— es indudable que los mecanismos de conexión en los estados federales han tendido a expresarse a través de relaciones intergubernamentales», y añadía que «muchos de los ejecutivos autonómicos tienden a continuar fortaleciendo los lazos intergubernamentales, ya sean de carácter bilateral o ya sean de carácter multilateral, como los que se producen en el seno de las conferencias sectoriales» (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, V Legislatura, 1995, núm. 211,

Es, pues, razonable defender que deben potenciarse, al nivel del Senado, las funciones de colaboración del Gobierno con las comunidades autónomas para favorecer la intervención autonómica en temas relativos a las Comunidades Europeas. Este enfoque es el que ha predominado finalmente en el modelo alemán. La reforma que, a finales de 1993, experimentó el Reglamento del Consejo Federal (*Bundesrat*) tiende a potenciar la política tradicional alemana de integración de la voluntad de los *Länder* en las decisiones tomadas por la Federación al nivel comunitario,¹⁷² fomentándose la colaboración entre los poderes ejecutivos federal y federados por la vía novedosa de integrar al Gobierno federal en los comités del Consejo Federal.¹⁷³ En efecto, el nuevo artículo 45 de la reforma parcial del Reglamento del Consejo Federal, de 26 de noviembre de 1993, dispone —en su letra *g*— que «podrán participar también en las deliberaciones del Comité de Asuntos Europeos los miembros y los comisionados del Gobierno federal y los comisionados de los gobiernos regionales. Las demás personas sólo podrán participar si lo autoriza el presidente del propio Comité»; y en su letra *h* se establece que «el número de votos de los diversos estados regionales se regirá por lo establecido en el artículo 51.2 de la Ley Fundamental»¹⁷⁴ a los efectos de votación en el seno del Comité de Asuntos Europeos.¹⁷⁵

pág. 14). *Vid.* asimismo el Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 360, de 21 de diciembre de 1995, pág. 18-21.

172. *Vid.* en general sobre el tema a varios autores: *La participación de los Länder en los asuntos de la Unión Europea a través del Bundesrat*, Madrid: Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid, 1995; Albertí Rovira, E., Roig Moles, E. y Sort Jané, J., *La reforma constitucional del Senado*, *op. cit.*, espec. pág. 93 y ss.; Barceló Serrallera, M., «Europa y los Länder alemanes (Especial referencia a la reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992)», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 121, 1995, pág. 13 y ss.; Bullain López, I., *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, *op. cit.*, pág. 69 y ss. y 218 y ss.; Ortuzar Andechaga, L., Gómez Campo, E. y Hernández Lafuente, A., *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, *op. cit.*, pág. 85 y ss.; Schefold, D., «La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», y Starck, Ch., «Los Länder alemanes y la competencia exterior», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, *op. cit.*, pág. 125 y ss. y 107 y ss. respectivamente. *Vid.* asimismo Martín y Pérez de Nanclares, J., «Las competencias de los Länder y el Derecho comunitario derivado ante el Tribunal Constitucional alemán (Comentario a la Sentencia del Bundesverfassungsgericht de 22 de marzo de 1995)», *R.I.E.*, 1995-3, pág. 887 y ss.

173. Hasta esta reforma las relaciones habían discurrido exclusivamente por la senda de integrar los asuntos europeos en el *Bundesrat* en cuanto cámara de representación de los *Länder* que controla al Gobierno federal (véase al respecto la bibliografía *ibid.*).

174. Este artículo prevé que cada *Land* tiene un mínimo de tres votos; los que tengan más de dos millones de habitantes tienen cuatro votos; cinco votos si tienen más de seis millones; y seis votos si tienen más de siete millones.

175. Reforma parcial del Reglamento del Consejo Federal (*Bundesrat*) de 26 de noviembre de 1993, *Boletín de Legislación Extranjera*, 1994, núm. 147/148, pág. 67-72. Cabe señalar, con carácter general, que el artículo 45 regula en su apartado *a* la asignación a las comisiones parlamentarias de misiones informativas sobre propuestas formuladas en el marco de la Unión Europea; en sus apartados *b*, *c*, *d*, *e* y *j* regula —modificando parcialmente— cuestiones que interesan al Comité de Asuntos Europeos que ya existía; en el apartado *i* se refiere a los representantes de los estados regionales en las negociaciones de la Unión Europea; y en el apartado *k* alude a cuestiones de procedimiento.

Conclusiones

La intervención de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios y su control sobre el Gobierno central presenta insuficiencias y deficiencias que, poco a poco, están siendo remediadas.

Merece una valoración positiva en particular la creación de la Comisión General de las comunidades autónomas respecto a la situación anterior, porque este órgano está llamado a pronunciarse sobre cuestiones comunitarias con cierta frecuencia, sea porque se le ha atribuido la competencia al respecto, sea por la interrelación que presentan los asuntos relativos a las Comunidades Europeas con los temas de interés autonómico cuyo conocimiento le ha sido directamente conferido. Dada la composición de la Comisión General, las comunidades autónomas podrán participar indirectamente en las decisiones a adoptar por las Cortes Generales. El desarrollo de las sesiones dedicadas por la Comisión General al debate sobre la situación del Estado de las autonomías, en septiembre de 1994, ha corroborado del modo más diáfano esta expectativa, satisfaciendo a las comunidades autónomas. Asimismo, el examen práctico del ejercicio de sus otras competencias ha permitido confirmar las observaciones en este sentido apuntadas a lo largo de este trabajo.

No obstante, desde una perspectiva general —que afecta directamente a la intervención de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios— puede considerarse insatisfactoria la reforma reglamentaria, ya que la creación de la Comisión General no ha supuesto —ni podía suponer por razones jurídicas— un incremento de las funciones territoriales del Senado ni de los criterios de su composición, dado que ambas cuestiones sólo se pueden cambiar a través de una revisión del texto constitucional. En consecuencia, la reforma reglamentaria se ha limitado a modificar la estructura interna del Senado para favorecer la expresión de los intereses territoriales en el ejercicio de las funciones parlamentarias, pero sin alterar la falta de naturaleza territorial de la Cámara Alta: sigue siendo una cámara dependiente competencial y funcionalmente del Congreso de los Diputados, que casi no tienen atribuciones específicas en materia de comunidades autónomas y cuya composición política no difiere mucho de la del Congreso.¹⁷⁶ Lógicamente, esta limitación competencial del Senado disminuye notablemente las posibilidades de participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios y la eficacia de su control sobre el Gobierno central.

La situación se agrava porque la intervención de las comunidades autónomas en el proceso formativo de la voluntad estatal en asuntos comunitarios se lleva a cabo no tanto en el Senado, que debería ser el foro adecuado, como en el interior de las conferencias sectoriales, y sobre todo, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, es decir, de unos órganos intergubernamentales una de cuyas funciones es organizar la cooperación estatal y autonómica

176. Aunque es una posición común a la mayoría de los autores citados para el estudio de la reforma del Senado, *vid.* especialmente Gutiérrez Rodríguez, F. y Morales Arroyo, J. M., «Un intento de territorialización del Senado: la Comisión General de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pág. 330-331.

en la fase de aplicación del Derecho comunitario. A pesar de sus importantes funciones, y de los logros positivos que han alcanzado con el tiempo, por lo que en términos generales debe valorarse positivamente su institucionalización, las conferencias creadas no funcionan en general con la agilidad y coordinación que sería preciso para alcanzar completamente sus fines.

La corta experiencia autonómica y europea de España puede explicar los problemas que causa asumir las consecuencias del regionalismo y del supranacionalismo sobre la posición central del Estado en las relaciones internacionales. Ahora bien, la configuración que la Constitución española hace del Estado de las autonomías impone una intervención efectiva de los entes autonómicos en la formación y ejecución del Derecho comunitario. A pesar de que se trate de fases diferentes, y resulte lógico un predominio del Gobierno en la primera, y un reparto de funciones en la segunda —si bien con tendencia a un progresivo aumento de la importancia de las comunidades autónomas—, no puede negarse que la formación y la ejecución presentan profundas conexiones, ya que suele ser mejor la aplicación del Derecho comunitario por los sujetos que han participado en su creación, de manera que deben redoblar los esfuerzos para implicar más a las comunidades autónomas en la fase ascendente.

Sin perjuicio de eventuales reformas de menor alcance, sea mejorando los métodos de trabajo o incrementando las competencias de los órganos existentes, sea creando otros, la mejor solución a los problemas estructurales que presenta la intervención de las comunidades autónomas en asuntos comunitarios, y más en general en la vida política interna española, pasa inexcusablemente por la reforma de la Constitución. Pero conseguir estas metas no será tarea fácil porque esta reforma del Senado precisa, para ser eficaz, del mismo *consenso* entre las diferentes fuerzas políticas que tuvo la Constitución para su aprobación.