

LA PARTICIPACIÓN DE GALICIA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO

Jorge Pueyo Losa

Catedrático de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Santiago de Compostela.

SUMARIO

- I.- Consideraciones generales sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las relaciones internacionales del Estado.
- II.- Líneas básicas en torno a las que se debería articular la participación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior del Estado. Dimensiones interna y externa de la participación en su fase ascendente.
- III.- La espinosa participación, de las Comunidades Autónomas en la planificación por el Estado de los asuntos comunitarios europeos. La posición de la Comunidad Autónoma de Galicia.
 - 1.- La dimensión interna de la participación.
 - A.- De una proyectada técnica convencional a la fórmula de las Conferencias Sectoriales
 - B.- Nuevas perspectivas tras el Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales.
 - a- El procedimiento marco para la participación interna.
 - b- La 'posición común' de las Comunidades autónomas y su necesaria coordinación.
 - 2.- La dimensión externa de la participación. De los Proyectos de Convenio a la nada.
- IV.- La inexplorada participación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior general del Estado.
- V.- Los órganos autonómicos necesarios para un operativo ejercicio de la actividad exterior de Galicia.
- VI.- Consideraciones finales.

I.- Consideraciones generales sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las relaciones internacionales del Estado

La participación de las Comunidades Autónomas -CCAA- en el juego de las "relaciones internacionales" del Estado -art.149.1.3 de la Constitución- sigue constituyendo, aun hoy, una de las cuestiones de mas difícil articulación en nuestro Estado de las Autonomías.

Tal como tuvimos ocasión de recordar, aun muy recientemente, en otro trabajo publicado en esta misma *Revista* (1), las CCAA -y concretamente Galicia- han venido desarrollando, durante estos últimos años, una creciente e intensa actividad exterior, centrada, sobre todo, en el ejercicio de una *actividad exterior propia*, cuyo reconocimiento ha encontrado un progresivo acomodo en la doctrina del Tribunal Constitucional. Pero si el ejercicio de esta actividad exterior propia, que no invade las "relaciones internacionales" del Estado, resulta absolutamente necesaria para una adecuada protección y fomento de los intereses autonómicos, no es menos cierto que, desde esta misma perspectiva, *la participación de las Autonomías en el juego de las "relaciones internacionales" del Estado* resulta también algo absolutamente consubstancial al reparto territorial del poder en torno al que se articula un Estado de estructura compleja como el nuestro.

Probablemente no sea necesario insistir de nuevo aquí en los fundamentos que reiteradamente han permitido a la doctrina -aunque a veces desde distintas líneas argumentales, pero siempre con un mismo resultado- justificar el derecho de las CCAA a participar en el ejercicio de las relaciones internacionales del Estado. Básicamente, hay que recordar al respecto que si la *colaboración* entre los distintos niveles de poder se presenta como un principio de capital importancia en nuestro Estado de las Autonomías -tal como repetidamente lo ha señalado el Tribunal Constitucional-, su reconocimiento y ejercicio efectivo alcanzara un especial interés en la esfera de la acción exterior del Estado, y, como no, en particular, en el orden de los asuntos comunitarios europeos.

En efecto, frente a cualquier monopolio por el Estado de las relaciones internacionales que condujese, por una vía indirecta como esta, a una estatalización o centralización de las competencias de las CCAA, se exige que, desde el respeto escrupuloso al propio sistema de distribución de competencias en torno al que se estructura el Estado de las Autonomías, estas puedan participar, fundamentalmente, en los procesos de negociación de tratados internacionales y de adopción de resoluciones de organizaciones

(1) PUEYO LOSA, J., "Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las Relaciones Internacionales del Estado", en *Dereito. Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol.III, n. 2, 1994, pp. 9 y ss.

internacionales, cuando por razón de la materia afecten a sus competencias e intereses (*fase ascendente* de la participación); así como ejecutar, también en el ámbito de sus competencias *rationae materiae*, esos tratados y resoluciones (*fase descendente* de la participación). Lo que, en definitiva, nos ha permitido afirmar que, en el terreno específico de la acción exterior del Estado, la autonomía vendría a definirse a través del concurso del ente autonómico en la conducción de dicha acción al objeto de asegurar una operación integrada, sin desfases o disfunciones, de los distintos niveles de poder estatal en el plano de las relaciones internacionales (2).

Y se trata de unas reflexiones que se realizan con carácter general por relación a la *acción exterior del Estado*, siendo, desde luego, plenamente aplicables al ámbito de los *asuntos comunitarios europeos*; sin que sea necesario, a nuestro juicio, buscar otros fundamentos -o un fundamento particular- para justificar la participación de las CCAA en la planificación por el Estado de las posiciones que se vayan a defender en el ámbito de la Unión Europea -y en particular en el ámbito de los asuntos comunitarios-, y por tanto para defender la articulación de particulares y distintos mecanismos de participación en este ámbito.

Cierto sector doctrinal, y aun el propio Tribunal Constitucional, se ha referido, en efecto, a la oportunidad de diferenciar el fenómeno particular de integración europea del fenómeno general de las relaciones internacionales, centrandose en la idea de que, frente a lo que representa el juego de unas relaciones estrictamente interestatales, el proceso de construcción europea ha generado un efecto de 'interiorización' de las relaciones que se producen en este contexto, siendo así que el ámbito de los asuntos comunitarios ya no pertenecerían al ámbito de la acción exterior del Estado. Concretamente el TC ha estimado que "cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comu-

(2) Ver PEREZ GONZALEZ, M., y PUEYO LOSA, J., "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982, p.83.

nitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades europeas puede considerarse a ciertos efectos como 'interno' " (3).

Ahora bien, aun reconociendo, como no, el valor particular del ordenamiento jurídico comunitario, y la intensidad con que incide el fenómeno comunitario en la vida de los Estados -y, por tanto, de las regiones-, no hay que desconocer, sin embargo, que dicho fenómeno no deja de estructurarse y conducirse, en lo básico, en torno a los principios y técnicas (jurídico-formales) propios del juego de las relaciones internacionales, aunque con las características particulares que se derivan de un fenómeno de organización internacional de integración como el que representa el sistema comunitario.

Al respecto hay que recordar, sobre todo, que el fenómeno comunitario no constituye, hasta el presente, un autentico fenómeno de supranacionalidad -y mucho menos el fenómeno global de la Unión Europea-; de ahí que el proceso de transferencia de competencias soberanas que, de acuerdo con el art.93 de la Constitución, ha tenido lugar desde el Estado hacia las Comunidades Europeas no supone, como es sabido, una imposibilidad absoluta para aquel de intervenir activamente y en cuanto tal en el -sin duda, singular y complejo- proceso de adopción de decisiones comunitario. Por efecto del fenómeno de integración lo que se pierde en el orden interno de los Estados es libertad de disposición para dirigir las políticas que afecten a las competencias soberanas transferidas, pero no siempre ello supone, como se ha dicho, una correlativa liquidación de la posibilidad de participar en la formación de las decisiones y en la ejecución de las políticas europeas (4). Lo que determina que esta actividad del Estado -de participación en los procesos negociadores y decisorios comunitarios- se nos presenta todavía, desde esta perspectiva, como "acción exterior", y en consecuencia como perteneciente al ámbito de las "relaciones internacionales", y precisamente por ello como una actividad cuya planificación -a los efectos de definir la posición negociadora del Estado- habrá de realizarse, como dijimos, sin

-
- (3) STC 165/1994, de 26 de mayo, en el conflicto positivo de competencia n.1501/88 promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco, en relación con el Decreto 89/1988, de 19 de abril, del Gobierno Vasco, en *BOE* n.151 -sup.- de 25 de junio de 1994. F.J.4.
- (4) MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*. Madrid, 1986, p. 53.

afectar ese equilibrio del reparto territorial del poder articulado por el bloque de constitucionalidad; lo que no es óbice para admitir -pero esto es otra cosa- que en virtud de las características propias del fenómeno de integración comunitario, los mecanismos a través de los cuales ha de conducirse la participación de las CCAA -a los que vamos a referirnos inmediatamente- deben ser en este caso mas dinámicos e intensos.

Fundamentado así este derecho de participación de las CCAA en el plano de la acción exterior del Estado, hay que señalar ademas que el concurso de los entes autonómicos no debería traducirse en una mera concesión esporádica o apoyada en la pura *comitas* u oportunidad política por parte de los órganos centrales del Estado, sino que habrá de expresarse en la *institucionalización de mecanismos de colaboración* entre el poder central y los poderes autonómicos, a través de órganos y técnicas operativas donde se gesten las líneas de acción integrada del conjunto estatal. Como ya dijimos en otro lugar, si en términos generales el principio de colaboración entre las distintas Administraciones territoriales ha de instrumentarse, para ser auténticamente real y eficaz, a través de mecanismos que pongan en contacto permanente a la Administración del Estado con las de las CCAA, de igual modo el reconocimiento de este principio en la esfera de la acción exterior no ha de responder a un puro voluntarismo, sino expresarse en la formulación de técnicas y procedimientos auténticamente operativos (5).

-
- (5) 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", en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.16, n.1, 1989, pp.35-36. Al respecto ha señalado PAREJO ALFONSO, por relación en concreto a la participación en los asuntos comunitarios europeos, que si el derecho de participación resulta 'inherente' a la competencia autonómica, en cuanto instrumento formal para la gestión de un determinado circulo territorial de intereses, "este derecho comporta para la instancia estatal general o nacional la correlativa estricta obligación constitucional y legal de otorgar efectivamente una intervención adecuada y suficiente a las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de su voluntad en el contexto de las relaciones con la instancia europea, siempre que este implicado un asunto de la competencia de dichas Comunidades conforme al bloque de la constitucionalidad; obligación, cuyo incumplimiento debe entenderse que determina la ilegitimidad de la correspondiente decisión o actuación estatal general". ("La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en *La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* -Manuel Perez Gonzalez, dir.-. Vitoria-Gasteiz, 1994, p.99).

Y es precisamente en esta última cuestión en la que buscamos centrar nuestra atención ahora; pues si, como acabamos de advertir, parecen claros y ampliamente admitidos los fundamentos que justifican el derecho de participación que corresponde a las CCAA en este terreno, no parecen, por el contrario, tan firmes ni eficaces los mecanismos o instrumentos a través de los que se ha buscado articular esa colaboración entre ambas instancias de poder. De ahí que consideremos de mayor interés examinar los aspectos relacionados con las fórmulas y mecanismos que se han experimentado hasta el presente para facilitar esa colaboración; sobre todo si tenemos en cuenta que en el momento actual se busca impulsar o potenciar las técnicas hasta ahora ensayadas.

No quisiera dejar de destacar -para finalizar estas consideraciones generales- que a lo largo de estas páginas vamos a analizar las cuestiones que suscita este tema por relación exclusivamente a la *fase ascendente* de la participación (6), y atendiendo, de manera particular, además a la posición que ha adoptado la *Comunidad Autónoma de Galicia*. Aunque hay que advertir -ya de antemano- que, en tanto los resultados, en general, de la colaboración en este terreno son todavía escasos, el papel de la Comunidad Autónoma de Galicia solo podrá ser valorado desde, fundamentalmente, las *posiciones de principio* defendidas por la Xunta de Galicia con el fin de articular y potenciar los mecanismos de colaboración; pudiendo, en todo caso, avanzar que desde la Administración autonómica gallega se ha mantenido una permanente y definida posición reivindicativa - y constructiva al mismo tiempo- en orden a la creación de cauces sólidos y operativos para la participación de las CCAA en, sobre todo, los asuntos comunitarios europeos.

(6) Aun por relación al análisis que realizaremos sobre, en particular, la participación de las CCAA en la planificación por el Estado de los *asuntos comunitarios europeos*, parece innecesario advertir que, precisamente por la naturaleza y objeto del tema que aquí se busca abordar, no se examinara en este trabajo el papel de las CCAA en el *Comité de las Regiones* de la Comunidad Europea; aunque, sin duda, por la estrecha conexión de esta cuestión tanto con los puntos objeto del presente estudio como con el tema de la actividad exterior propia de las CCAA que ya abordamos en otro número de esta misma *Revista* -Vol. III, n. 2, 1994-, creemos de interés dedicar otro espacio para su examen.

II.- Líneas básicas en torno a las que se debería articular la participación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior del Estado. Dimensiones interna y externa de la participación en su fase ascendente

Antes de entrar en el análisis de los resultados concretos en que se habrá expresado hasta el momento la colaboración entre la Administración del Estado y de las CAAA en el ámbito de la acción exterior, quisiéramos apuntar, aunque solo sea muy someramente, las *líneas básicas* en torno a las que, a nuestro juicio, deberían modularse tales relaciones de colaboración. Sirviéndonos para ello, aunque ahora con carácter general, de las consideraciones que ya realizamos en su día por relación, en particular, a los asuntos comunitarios (7).

Y a este respecto quisiéramos destacar, ante todo, que de entre las distintas técnicas que se podran emplear para conducir el principio de colaboración, la participación de las CCAA en este ámbito debería articularse en torno, concretamente, a una *técnica de cooperación*, en tanto que única vía por la que se permitiría alcanzar de manera auténticamente real y efectiva los objetivos que se persiguen.

Frente al recurso a un mero procedimiento de coordinación que, como expresivo de la participación consultiva de una instancia en procesos de decisión ajenos, supondría la concesión de un mero derecho de las CCAA a ser oídas en un proceso de elaboración de decisiones que, en ultimo termino, correspondería exclusivamente al poder central -lo que, sin duda, vendría a limitar la autentica capacidad de intervención que los entes autonómicos han de poder desarrollar de acuerdo con sus capacidades competenciales-, consideramos necesario optar por otra técnica concreta como la que representa la cooperación; es decir por una técnica que suponga un *ejercicio mancomunado* de las competencias, un *coejercicio* de las competencias que corresponden al Estado-poder central y a las CCAA, de tal manera que ambas instancias intervengan en un *único* proceso de decisión (8).

(7) Ver nuestro trabajo, ya citado, "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre....", pp. 39 y ss.

(8) No hay que olvidar, como se ha dicho, que la coordinación y la cooperación, como técnicas o modalidades expresadas en que podra desembocar el principio de colaboración, no

Además, en orden a que esta cooperación entre ambas instancias de poder resulte auténticamente operativa, se exige que, a su vez, entre las propias CCAA tenga lugar también una estrecha colaboración, con el fin de fijar entre ellas una *posición común* a defender, en su momento, ante la Administración General del Estado; objetivo que, sin duda, rige, una vez más, tanto por relación a aquellos asuntos relacionados con la acción exterior general del Estado, como, en particular, por relación a los asuntos comunitarios europeos. Concretamente, y por relación a estos últimos, se ha dicho que, si la colaboración Estado-Comunidades Autónomas, a efectos de la formación, en el *plano interno*, de las políticas a sostener ante los órganos comunitarios, no puede convertirse en una relación *vis a vis* del Estado con alguna o algunas Comunidades Autónomas en particular, sino que requiere un entendimiento con el conjunto de todas ellas, estas necesariamente, en orden a alcanzar un diálogo eficaz con el poder central, habrán de presentar una posición común, lo que solo será posible a través de un órgano de coordinación de todas las CCAA (9).

Y junto a esta *dimensión* estrictamente *interna* de la participación, en virtud de la cual las CCAA participaran en la formación de la voluntad que el Estado vaya a defender en el orden de la acción exterior, trasciende también una *dimensión externa*, es decir la necesidad de que los entes autonómicos intervengan activamente, y a través de una adecuada *representación*, en el seno de las *delegaciones negociadoras estatales* en el exterior. Pues si, como veremos, la posición nacional ha de ser fijada con un cierto margen de flexibilidad para que los representantes estatales puedan, en su momento, ajustarla al desarrollo de los debates y las negociaciones que se celebren, parece oportuno que las CCAA puedan participar también directamente en la determinación de los perfiles o matices que deba sufrir la posición estatal en orden a procurar una adecuada defensa de los intereses regionales.

constituyen formulas neutras u objetivas, sino que por el contrario, la opción por una u otra, influirá de forma importantísima en la realidad de la distribución de poder entre el Estado y las instancias territoriales, pudiendo a través de determinadas opciones incrementarse las atribuciones de los poderes centrales en detrimento de las CCAA (PEREZ TREMPES, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*. Madrid, 1987, pp.219-220).

(9) MUÑOZ MACHADO, S., *op.cit* , pp.87 y 90.

Constituyen estas las líneas básicas que, por lo demás, inspiran el derecho y la práctica comparada en la materia, es decir las líneas de actuación de Estados de estructura compleja a la hora de articular los mecanismos de colaboración entre el poder central y las estructuras territoriales intermedias (10). Aunque bien es cierto, como ya hemos advertido en otro momento, que el modelo y la experiencia comparada han de servirnos sin dogmatismos a la hora de proyectar nuestros propios mecanismos; pues, como por su parte ha manifestado PEREZ GONZALEZ, "las soluciones o 'recetas' para la participación regional en la conducción de la acción exterior y europea del Estado no son universales en el sentido de válidas para todos los casos" como consecuencia de la diversidad de los sistemas estatales, y las consiguientes diferencias en cuanto a la estructura político-territorial de cada Estado (11).

III.- La espinosa participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos. La posición de la Comunidad Autónoma de Galicia

Sobre la base de la aproximación teórica formulada en el epígrafe anterior, vamos a realizar ahora una valoración de los mecanismos que hasta el momento han servido para canalizar, en el contexto que nos ocupa, la colaboración entre la Administración Central del Estado y los entes autonómicos; debiendo destacar, ya de entrada, que en este ámbito la atención de las distintas instancias de poder se ha centrado plenamente en el orden de los *asuntos comunitarios europeos*, no habiendo sido objeto por tanto de *ningún tratamiento* la colaboración en el ámbito de la *acción exterior general del Estado*.

Bien es cierto que esta atención se explica por el hecho de que buena parte de los asuntos relacionados con el mundo exterior que interesan a las

(10) Para un análisis del derecho y la práctica comparada en la materia, ver las contribuciones contenidas en la obra, *La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* -Manuel Perez Gonzalez, dir.-. Vitoria-Gasteiz, 1994.

(11) PEREZ GONZALEZ, M., "La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas. Un ensayo de recapitulación", en *La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, cit., p. 328.

Comunidades Autónomas, pasan hoy en día por el círculo de los asuntos comunitarios europeos -baste, por ejemplo, recordar un sector tan trascendental para los intereses de la Comunidad Autónoma de Galicia como el de la pesca-. No debiendo olvidar además -como factor añadido- que desde las propias instancias comunitarias se viene auspiciando este régimen de participación de las regiones; y que aun incluso esta participación puede adquirir un valor todavía más renovado desde las perspectivas que abre el atractivo y tan polémico *principio de subsidiariedad* reconocido en el Tratado de la Unión Europea (12).

Pero, aun en este ámbito particular de los asuntos comunitarios, hay que reconocer que el régimen de colaboración articulado hasta el presente resulta extraordinariamente *precario*, no habiendo traspasado, incluso, el plano de la *participación interna* de los entes autonómicos en la planificación de la voluntad estatal (13). Lo cual, como vamos a ver, no ha impedido, sin embargo, el *papel incentivador y constructivo* que ha mantenido, concretamente, la *Xunta de Galicia* en este terreno.

-
- (12) Aunque el principio de subsidiariedad al que se refiere, en particular, el art.3.B del Tratado de la Comunidad Europea, se limita únicamente a regular las relaciones competenciales entre la Comunidad y sus Estados miembros, no proyectando sus efectos sobre otros niveles de poder -regionales, locales-, tal como sería el deseo de muchos entes regionales, hay que reconocer que, con independencia de las posibles -aunque muy dudosas- reformas que al respecto se alcancen por la vía de la revisión del TUE, en cualquier caso la participación de las CCAA en la valoración que haya de hacer el Estado sobre la coherencia de una determinada propuesta de la Comisión con el principio de subsidiariedad, a los efectos del control previo que realizara el Consejo, permitiría que el objetivo de proteger -frente a intervenciones injustificadas de las instancias comunitarias- las competencias cuyo ejercicio corresponde al Estado, estuviese siempre influido por el propio esquema de distribución interna de competencias, procurando, por tanto, desde esta perspectiva, la defensa de las capacidades competenciales reconocidas a las CCAA.
- (13) Un importante sector de la doctrina ha denunciado en este sentido los resultados alcanzados; al respecto ha dicho, concretamente, PEREZ GONZALEZ que "la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europea es todavía parcial e irregular" ("La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas. Un ensayo de recapitulación", *cit.*, p. 336); aunque algún autor como PAREJO ALFONSO estima que la evolución en este ámbito -aun desarrollada sin un modelo preciso- "ha registrado progresos destacables en el triple plano orgánico, procedimental y funcional" ("La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", *cit.*, p.100).

1.- La dimensión interna de la participación.

A- De una proyectada técnica convencional a la formula de las Conferencias Sectoriales

La conveniencia de articular en torno al principio de colaboración entre los distintos niveles de poder la planificación de las posiciones que el Estado haya de defender durante el proceso de adopción de decisiones comunitario ha sido objeto de un temprano y progresivo reconocimiento por las propias instancias centrales del Estado (14).

Reconocimiento que se expresó, en un primer momento, en la elaboración y presentación por el Gobierno central de diversos *Proyectos de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*. En estos Proyectos de Convenio, elaborados entre 1985 y 1987, se partía, en efecto, de una decidida voluntad del Gobierno de la Nación de facilitar -tal como se recoge concretamente en el texto de 1986- «la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad de España como Estado miembro de las Comunidades Europeas» (clausula II.4),

(14) Al respecto cabe recordar, por ejemplo, las declaraciones realizadas por el Ministro para las Administraciones públicas, Sr. Almunia, en los años 1986 y 1987, reconociendo que, desde el respeto escrupuloso del sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos, parecía necesario establecer mecanismos de coordinación para promover una ejecución interna del Derecho comunitario coherente y armónica, y para incorporar a las Comunidades Autónomas al proceso de formación de la voluntad estatal ante las Comunidades Europeas. (Ver las sesiones informativas de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas y de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas celebradas los días 14 de octubre de 1986 y 3 de febrero de 1987, respectivamente, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* -Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas-, año 1986, n.17, p.533; y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* -Comisión Mixta para las Comunidades Europeas-, año 1987, n.58, pp.2278 y ss). Desde aquel momento y hasta el presente, podemos destacar también como en el último debate sobre la situación del Estado de las Autonomías (1994), el Presidente del Gobierno manifestó que “el Estado de las Autonomías exige -y así lo entiende el Gobierno- encontrar las formulas que permitan incorporar a las Comunidades Autónomas al proceso interno de toma de decisiones, máxime cuando su adopción en el ámbito europeo puede, efectivamente, afectar al ejercicio de las competencias de las Autonomías” (*Diario de Sesiones del Senado* -Cortes Generales-, *Comisión General de las Comunidades Autónomas* -Sesión de 26 de septiembre de 1994-. V Legislatura. Comisiones. Num.128. 1994, p.6).

y para desde aquí abrir a tal fin los cauces institucionales de dialogo, concertación y cooperación entre el poder central y los poderes autonómicos.

En el Proyecto de Convenio se preveía, ante todo, la constitución de un *organismo de coordinación para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*. Ahora bien, el objetivo que se imponía el Gobierno central de facilitar, a través de dicho organismo, la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad de España como Estado miembro de las Comunidades Europeas (clausula 4), vendría a modularse mediante el juego de una mera *participación consultiva* de las CCAA en un proceso de adopción de las decisiones propio y exclusivo del poder central: y ello toda vez que la *comunicación* que, de acuerdo con la clausula 6,a) del Proyecto de Convenio, se produciría entre las CCAA y los Ministerios y organismos de la Administración del Estado competentes en materias relacionadas con las Comunidades Europeas, se traduciría en un mero acto de traslación al Gobierno de los criterios y posiciones unitarias de las CCAA para su debida consideración en la formación de la voluntad del Estado español ante las Comunidades Europeas, siendo el Gobierno el que procedería a incorporar esos criterios *en la medida de lo posible* a la posición española, siempre y cuando sean compatibles con los intereses generales del Estado y con el proceso de integración europea (clausula 4,pfo.3).

Desde esta dinámica, el concurso de las CCAA se traduciría, por tanto, en una simple remisión de informes, o como máximo, y desde una interpretación muy extensiva de estas clausulas, en un tramite de audiencia en el marco de un proceso de elaboración de las decisiones propio y exclusivo de las instancias centrales del Estado, quedando solo ligado el poder central por un compromiso tan elástico y discrecional como el que suponía incorporar los criterios de las CCAA siempre y cuando ello sea compatible con los intereses generales del Estado y con el proceso de integración europea.

Pero, en todo caso, y pese a esta inicial voluntad política, ninguno de los sucesivos Proyectos de Convenio llego ser adoptado. La proyectada técnica convencional daría paso a la formula de las *Conferencias Sectoriales* (15).

(15) La Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, en su art.4.1 ya se refería a las Conferencias sectoriales de los Consejeros de las Comunidades Autónomas y del Ministro

Ciertamente, en la búsqueda de nuevas formulas capaces de encauzar la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios, se procedió a constituir en 1988 una Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, en tanto que instrumento de dialogo entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas; decidiendo, el 29 de octubre de 1992, las Administraciones presentes en la Conferencia, en base a la experiencia adquirida, institucionalizar la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (16), con la finalidad de articular y resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas -apartado primero del Acuerdo de Institucionalización- (17).

o Ministros del ramo, que serian convocadas con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlas y resolverlas. Ademas, los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 recogian el método de las Conferencias sectoriales como el mas idóneo para la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone en el art.5.1 que: "A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración, podra convocarse a los órganos de gobierno de las distintas Comunidades Autónomas en Conferencias sectoriales con el fin de intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos".

- (16) Ver Resolución de 4 de octubre de 1993, de la Subsecretaria 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, en *BOE* n. 241, de 8 de octubre de 1993, pp.28669-28670.
- (17) La Conferencia se encuentra compuesta por los siguientes *miembros*: en representación de la Administración del Estado, el Ministro para las Administraciones Publicas, que la presidirá; en representación de la Administración de cada Comunidad Autónoma, el Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito temático de la Conferencia, sea designado para tomar parte de la misma por el Presidente de cada Comunidad Autónoma; en función de los temas a tratar en las reuniones, se podra interesar la asistencia de responsables de las distintas Administraciones o de expertos -apartado segundo, 1, del Acuerdo de Institucionalización-. Ademas, como órgano de apoyo de la Conferencia, se crea la *Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos*, a la que corresponde la preparación de sus trabajos -apartado segundo, 2, del Acuerdo de Institucionalización-. Conforme, por otra parte, al apartado quinto del Acuerdo de Institucionalización, la Conferencia se ha dotado de un *Reglamento interno*, adoptado el 14 de junio de 1994 -ver Resolución de 18 de octubre de 1994, de la Secretaria de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se dispone la publicación del Reglamento Interno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, en *BOE*, n. 269, de 10 de noviembre de 1994, pp.34741-34743-, en virtud del cual los Acuerdos

Nos encontramos, así, ante una Conferencia de asuntos generales relacionados con las Comunidades Europeas, que fija como principales objetivos no solo “la información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea”, y “el tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas”, sino también “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 aquellas” -apartado cuarto del Acuerdo de Institucionalización-.

A la vista de este último objetivo, hay que recordar que junto a esta Conferencia de asuntos generales, la actuación de otras *Conferencias Sectoriales*, funcionando por relación a muy distintos ámbitos y políticas internas, debería servir para encauzar, en particular, la planificación de las políticas comunitarias correspondientes mediante la participación de las CCAA; de ahí la necesidad de articular para las Conferencias Sectoriales, un esquema de participación operativo, como se dice en el Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia, capaz 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” -apartado cuarto, 3-.

Ahora bien, tanto antes como después de su institucionalización, los resultados de la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* han sido muy escasos y frágiles. Solo es posible descubrir dos

de la Conferencia serán adoptados “por asentimiento de sus miembros y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas, de no mediar el voto negativo expreso de otras cuatro”; los Acuerdos “surtirán efectos a partir de su adopción por la Conferencia, para aquellos de sus miembros que hayan expresado su voto favorable”, pudiendo aquellas Comunidades Autónomas que no hubiesen expresado su voto favorable a un Acuerdo adherirse con posterioridad -artículo 9-.

interesantes Acuerdos, adoptados el 29 de noviembre de 1990 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 otro en materia de ayudas públicas (18).

Y, por su parte, las *Conferencias sectoriales* que han venido funcionando en diversos ámbito temáticos particulares, no han ofrecido un autentico régimen de colaboración en el terreno de las políticas comunitarias, ante la inexistencia de un esquema o procedimiento operativo que regulase la participación de las CCAA en la planificación de cada una de estas políticas; habiéndose reducido, básicamente, su actividad a un ejercicio de información desde la Administración Central hacia las CCAA.

De ahí que en función de estos resultados, podamos afirmar que aun el escaso margen de maniobra que hubiese permitido abrir el Proyecto de Convenio antes analizado, se ha visto incluso minorado por la practica de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, y la actuación de otras Conferencias Sectoriales (19).

Ya tuvimos ocasión de manifestar, en otro lugar, nuestro desacuerdo con la técnica de las Conferencias sectoriales, como formula para encauzar la colaboración en este ámbito. Aunque ello no nos ha impedido admitir que

(18) Ver *BOE* de 8 de septiembre de 1992. Para un examen de estos Acuerdos, ver GUTIERREZ ESPADA, C., 'La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su 'presencia' directa en y ante las Comunidades Europeas', en *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-22, 1994, pp. 203 y ss.

(19) En el propio "Informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas a través de las Conferencias Sectoriales", de 4 de noviembre de 1993, elaborado por el Ministerio para las Administraciones Publicas, se daba cuenta de los escasos resultados alcanzados. No hay que olvidar, además, los también tímidos avances que en este ámbito se han producido por la vía de la reforma de otros órganos como el Senado. Por acuerdo del Pleno del Senado de 11 de enero de 1994 se procedía a reformar el Reglamento de la Cámara, mediante la creación de la *Comisión General de las Comunidades Autónomas*, a la que se atribuyen ciertas funciones en el terreno de la información sobre procesos de adaptación normativa de actos de las instituciones de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica, y sobre los Fondos de la Unión Europea destinados a la corrección de los desequilibrios interterritoriales en España.

las Conferencias sectoriales podrían llegar a jugar otro papel, si actuasen conforme a una técnica de autentica cooperación (20). Es cierto, como ha dicho CASANOVAS Y LA ROSA, que un órgano de este naturaleza tiene unas funciones necesariamente limitadas, y solo sera idóneo, sigue diciendo el autor, "cuando sea un autentico marco de concertación y no una simple estructura formal con la que se intente acatar, pero no cumplir - para emplear la formula histórica clásica - el principio de colaboración" (21).

Es decir, aunque particularmente consideremos que la técnica convencional, e incluso por encima de ella el recurso a la ley, constituyen formulas que de entrada permitirían asegurar mejor el vinculo de colaboración entre los distintos niveles de poder, no por ello entendemos que se deba descartar la posibilidad de potenciar el instrumento que representa la Conferencia Sectorial (22). Sobre todo si no olvidamos que, en tanto se trata de una cuestión en la que la trasciende una definida y delicada dimensión política, se requiere una actitud, de todas las partes, abierta al ensayo de nuevas formulas capaces de ir ajustando progresivamente los objetivos perseguidos a la realidad de nuestro sistema autonómico.

Concretamente, desde una posición, al tiempo que reivindicativa, realista y constructiva, la *Xunta de Galicia*, aun habiendo defendido en distintos momentos la necesidad de articular mediante Ley el tema de la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea, ha estimado oportuno seguir trabajando en la linea de impulsión de las Conferencias Sectoriales, procurando siempre fomentar la experiencia cooperativa.

(20) Ver nuestro trabajo, ya citado, "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre....", p.40.

(21) CASANOVAS Y LA ROSA, O., "La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales", en la obra *La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, cit, p.64.

(22) Aun sin olvidar, como se señala en el Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, 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" -apartado sexto-.

B.- Nuevas perspectivas tras el Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales.

En la línea, precisamente, de procurar la potenciación de las Conferencias sectoriales a que acabamos de referirnos, se sitúa el Acuerdo adoptado por la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, el 30 de noviembre de 1994, sobre "*la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales*" (23). Acuerdo que -firmado por cada una de las Comunidades Autónomas, con la excepción del País Vasco- abre, sin duda, nuevas y más favorables perspectivas en el campo de la colaboración entre los distintos niveles de poder.

Conforme, como ya vimos, al objetivo fijado en el apartado cuarto del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia -"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 aquellas"-, el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 tiene por objeto, tal como se dispone en el primero de sus principios generales, "establecer el contenido necesario de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través de las Conferencias sectoriales, determinando el *procedimiento marco* de cooperación que cada Conferencia sectorial debe aplicar tanto en lo que respecta a la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, como en la descendente de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones".

a-El procedimiento marco para la participación interna

Previendo expresamente el Acuerdo que las Conferencias Sectoriales "deberán incluir entre sus actividades los asuntos comunitarios europeos

(23) Ver Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, en *BOE* n. 69, de 22 de marzo de 1995, pp.9037- 9039.

que, en las respectivas materias, tengan relación con la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias” -principio general quinto- (24), este Acuerdo sirve, por tanto, para articular el *procedimiento marco* por el que se habrá de regir en cada Conferencia sectorial la participación de las CCAA en la planificación y ejecución de los asuntos comunitarios.

El procedimiento de participación de las CCAA en las Conferencias sectoriales viene, como es lógico, modulado por el sistema de distribución de competencias articulado por el bloque de constitucionalidad (25). Ciertamente, según se dispone en el principio general tercero del Acuerdo, en el desarrollo por cada Conferencia sectorial del procedimiento marco se habrá de tener en cuenta la naturaleza y el nivel de competencias, tanto de las asumidas por las CCAA como de las reservadas al Estado, a efectos de determinar el grado de intensidad y el contenido concreto de la participación de las CCAA. Así, cuando el asunto comunitario europeo afecte *exclusivamente* a las *competencias reservadas del Estado* y las Comunidades Autónomas invoquen su interés, ‘la Administración del Estado les *informara* oportunamente en el marco de la Conferencia Sectorial respectiva” -principio general

(24) En este mismo principio general del Acuerdo se sigue disponiendo que ‘Para la atribución de los asuntos a cada una de las Conferencias Sectoriales se tendrá en cuenta la tabla de correspondencias entre política comunitaria, Consejo de Ministros especializado, y Conferencia Sectorial que figura en el Anexo de este Acuerdo”. Por Conferencia Sectorial se entiende -a efectos de lo establecido en este Acuerdo y siempre que no se especifique- “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 procedimiento marco”. El Pleno de las Conferencias Sectoriales -con carácter general y con respecto al tratamiento de los asuntos comunitarios europeos - se reunirá al comienzo de cada semestre para analizar el programa expuesto por el representante del Estado miembro que en ese tiempo ejerce la Presidencia del Consejo. Asimismo, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas deberá convocar esta reunión al inicio de cada Presidencia. A salvo de lo que se determine por cada Conferencia Sectorial, como regla general, corresponderá a los órganos de cooperación de representación técnica, el tratamiento de los asuntos que no requieran específicamente reunión plenaria -principio general séptimo del Acuerdo-.

(25) Hay que advertir que, en la medida en que en el Acuerdo se contiene un procedimiento marco, corresponderá a cada Conferencia Sectorial desarrollar dicho procedimiento “concretando su ámbito material, especificando los diversos elementos del procedimiento, y modulando su aplicación a tenor de las exigencias de la distribución de competencias y de la respectiva política comunitaria”. Y “en tanto no se produzca dicho desarrollo, serán de aplicación, por su carácter de contenido necesario, los compromisos que para la Administración del Estado y que para las Administraciones de las Comunidades Autónomas resultan del procedimiento marco establecido en este Acuerdo” -principio general segundo-.

tercero, punto 1.1-. Cuando, por el contrario, los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las *competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas*, " si en el procedimiento de concertación interno, previo a la decisión del Consejo, se ha llegado a una *posición común* entre ellas, ésta *será tenida en cuenta de forma determinante* a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado" -principio general tercero, punto 1.2-. Y en aquellos asuntos que incidan sobre *competencias compartidas o concurrentes* del Estado y de las Comunidades Autónomas, si, previamente a la decisión del Consejo, se ha logrado un *acuerdo* entre la posición común de la Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado, "*tal acuerdo sera determinante* a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado" -principio general tercero, punto1.3-.

En términos generales, las formulas de participación incluidas en el Acuerdo resultan expresivas de aquella técnica de cooperación por la que ya habíamos mostrado nuestra preferencia; aunque -desde un análisis mas particular- es posible hacer algunas matizaciones a esta consideración general, y ello en el sentido, en primer lugar, de que cuando el asunto comunitario incida sobre competencias exclusivas del Estado, habría que reconocer a las CCAA la posibilidad de emitir, en función del interés sobre la materia, su *parecer* al respecto, debiendo este ser tomado, al menos, en consideración por la Administración del Estado a la hora de fijar la posición negociadora; además, en cuanto al acuerdo que deberá alcanzarse entre la posición común de las CCAA y la posición de la Administración del Estado -cuando el asunto comunitario incida sobre competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las CCAA-, el procedimiento para la adopción de dicho acuerdo requerirá una reglamentación mas precisa, siempre conforme a la técnica cooperativa sobre la que se inspira.

Estimamos, por otra parte, que la participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado, de acuerdo con el procedimiento anteriormente visto, debería mantenerse activa a lo largo de todo el complejo proceso de adopción de decisiones comunitario. Pero constituye este un aspecto que no encuentra una regulación demasiado clara y firme en el Acuerdo.

De acuerdo con el apartado decimo del Acuerdo, cuando la Comisión presenta una propuesta, esta sera remitida sin dilación por la Conferencia Sectorial a las Comunidades Autónomas, fijando, en función de los plazos de tramitación en el Consejo, un termino para expresar su postura; debiendo incluirse la propuesta de la Comisión -de conformidad con el sistema que acuerde cada Conferencia Sectorial, o en su defecto siempre que lo solicite al menos una Comunidad Autónoma- en el orden del día del órgano especializado de la Conferencia -comisión, grupo de trabajo, o reunión *ad hoc*- a efectos de su deliberación y consideración conjunta entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas (26). Posteriormente, el texto de la propuesta de la Comisión que se incluya en el orden del día del Consejo, y el orden del día provisional de la sesión del Consejo serán remitidos también sin dilación a las Comunidades Autónomas, pudiendo cada Conferencia Sectorial valorar -teniendo en cuenta el contenido del orden del día y el resultado del procedimiento de participación desarrollado- la oportunidad de una reunión del Pleno de la misma antes de la sesión del Consejo. Ahora bien, en la medida en que se puede producir una importante evolución de la propuesta de la Comisión, así como sucesivas modificaciones a lo largo de proceso de adopción de la iniciativa en marco de los procedimientos de cooperación y codecisión comunitarios, se dice que la Conferencia Sectorial informara a las Comunidades Autónomas de la evolución y modificaciones que puedan producirse; información que solo resultara operativa, estimamos, en la medida en que el procedimiento de participación de las CCAA se mantenga -dentro de lo posible- abierto, vivo, y con carácter permanente por relación a todas y cada una de las modificaciones sustanciales que experimente la propuesta inicial.

Y en estrecha relación con lo anterior, hay que advertir, además, que la posición negociadora del Estado, que se haya fijado conforme a un tal procedimiento de participación, no podra considerarse nunca como una

(26) Ya en este punto hay que advertir que la participación de las CCAA debería tener lugar no solo por relación a las propuestas formalizadas que la Comisión remite al Consejo de la Unión Europea, sino también por relación a aquellas otras propuestas aun no formalizadas de aquel órgano, en tanto las Administraciones nacionales serán consultadas a través de una amplia gama de Comités, que en su función de asesoramiento a la Comisión habrán de emitir un dictamen al efecto, y que como tal influirá decisivamente en el contenido de la propuesta de la Comisión.

posición absolutamente hermética y cerrada a la hora de proceder a su defensa en el marco negociador comunitario, sino que por el contrario ha de guardar siempre un cierto *margen de flexibilidad*, toda vez que, durante la manifestación de dicha posición ante las instancias comunitarias, los representantes estatales se verán obligados en muchos casos a matizar esta en función del contenido, valor e interés de las posturas presentadas por los demás Estados miembros, esto es, a tenor de los planteamientos generales realizados en torno a la materia objeto de regulación durante el curso de las negociaciones.

Planteamiento este que ha encontrado también su reflejo en el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, al disponerse que "la aplicación en cada Conferencia Sectorial del procedimiento de participación deberá garantizar el mantenimiento de la capacidad de acción del Reino de España y de una *gestión flexible* de las negociaciones" -principio general octavo-. Aunque no hay que dejar de advertir también que la idea de *flexibilidad* no deberá servir, en última instancia, para desvirtuar el papel reconocido a las CCAA por la vía del procedimiento de participación, de ahí que, a su vez, se disponga que si "la *posición inicial* del Estado experimentase *variación sustancial* como consecuencia del proceso de negociación comunitario, siempre que los plazos lo permitan, la Administración del Estado en el seno de la respectiva Conferencia Sectorial, *informara* a las Comunidades Autónomas sobre la modificación para *facilitar una nueva posición común* de estas y, en su caso, su *acuerdo* con la posición de la Administración del Estado. Cuando los plazos no lo permitan, la Administración del Estado, a solicitud de las Comunidades Autónomas, explicara los motivos de que la posición expresada por el Estado en el seno del Consejo haya variado respecto de la inicialmente acordada" -principio general tercero, punto 2-. Pero constituye precisamente este un aspecto sobre el que tendremos que volver más adelante, en tanto entronca de manera muy estrecha con la capacidad de participación directa de las CCAA en el seno de las delegaciones negociadoras, es decir con la dimensión externa de la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios.

b- *La posición común de las CCAA y su necesaria coordinación.*

Mas, junto a las consideraciones anteriormente realizadas, hay que destacar que el valor final y operativo del papel que podran jugar las CCAA,

en orden a intervenir en la fijación de la posición negociadora del Estado, se hace depender del hecho de que estas hayan podido alcanzar una *posición común*, tal como se dispone por relación a aquellos asuntos comunitarios que incidan en las competencias exclusivas de las CCAA, y en las competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las CCAA. Pues, ciertamente, en aquellos asuntos que no se hubiese alcanzado una posición común por parte de las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado solo queda obligada a "tomar conocimiento" de los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas" -principio general tercero, punto 4-.

De ello se deduce, en efecto, el valor que, en ultima instancia, tiene la "posición común" de las CCAA; entendiéndose por "posición común" -a los efectos del procedimiento de participación- "el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubiesen pronunciado de forma expresa sobre su contenido" -principio general cuarto-.

Y es aquí donde trasciende el interés que, con el fin de poder alcanzar esa posición común, encierra la creación de un *organismo interautonómico*, tal como ya lo señalamos en el momento de fijar las líneas básicas en torno a las que se debería modular en este ámbito el régimen de colaboración entre los distintos niveles de poder.

Pero la articulación de un tal organismo interautonómico no se preve en el Acuerdo, lo que, sin duda, constituye un importante *vacío*.

Aunque, en todo caso, la propia dinámica práctica del procedimiento de participación contenido en el Acuerdo debería dar lugar por si misma al nacimiento de un tal organismo. Un organismo que -funcionando siempre sobre una base reglamentada- habría de caracterizarse, en cuanto a su composición, por una presencia en pie de igualdad de todas las CCAA, debiendo rechazarse cualquier intento de conceder un papel más destacado a alguna o algunas de ellas. Pues, aunque es cierto que no hay que desconocer el distinto nivel de competencias que corresponde a las CCAA españolas, de entrada parece prudente permitir que todas y cada una de las CCAA estén presentes; lo que, a su vez, no evitara, por la propia realidad de las cosas,

que el hecho diferencial entre las Autonomías encuentre su reflejo en el reglamento interno y en el procedimiento de adopción de decisiones por el que habrá de regirse dicho organismo, y por tanto una traducción clara a la hora de alcanzar una "posición común".

El dialogo entre la Administración del Estado y el conjunto de las CCAA, no impide tampoco que en algunos casos pueda recurrirse a técnicas de *colaboración bilateral*, siendo incluso aconsejable en ciertos supuestos (27). Al respecto, hay que recordar que ya en el Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas se reconoce la posibilidad de que aquellos asuntos "que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para esta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica se tratan, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral" -apartado tercero, punto 2-. Sin que nada impida, a nuestro juicio, que una fórmula como esta pueda hacerse extensiva a la actuación de las Conferencias Sectoriales.

Aun con las limitaciones expuestas, el Acuerdo de 1994 sobre participación interna representa, desde una perspectiva constructiva, una importante contribución a la progresiva articulación del principio de colaboración en este ámbito. Un resultado, en el que ha jugado un papel destacado la *Xunta de Galicia*, toda vez que dicho Acuerdo es fiel reflejo del texto presentado en su día por la delegación de Galicia en el Grupo de Trabajo de la Comisión de Coordinadores encargado de este tema.

2.-La dimensión externa de la participación. De los Proyectos de Convenio a la nada.

Junto a las cuestiones que plantea desde una dimensión estrictamente interna la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de

(27) En favor de los marcos o vías bilaterales de concertación o negociación ver PEREZ GONZALEZ ("La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas. Un ensayo de recapitulación"), *cit.*, p.339,y CASANOVAS Y LA ROSA ("La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales"), *cit.*, p.64.

formación de la voluntad del Estado respecto a los asuntos comunitarios, trasciende también el interés de su *dimensión externa*, esto es la conveniencia de que la participación de las CCAA se produzca asimismo durante el proceso de manifestación de dicha voluntad en el seno de las distintas instancias comunitarias, mediante la presencia de representantes autonómicos en el seno de las delegaciones estatales negociadoras.

Pues, como ya hemos visto, durante el proceso de negociación los representantes estatales, si bien deben ajustarse a las instrucciones recibidas del Gobierno, podran, en muchos casos, proceder a *perfilar* o *adaptar* la posición española a la luz del propio desarrollo y evolución de las negociaciones en el escenario comunitario, de acuerdo con el *margin de flexibilidad* que a tal efecto habrá de marcarse.

Y si la posición del Estado durante el curso de las negociaciones en el orden comunitario puede sufrir ciertas matizaciones o desviaciones, estas deberían ser articuladas también de acuerdo con el parecer emitido por representantes autonómicos presentes en las delegaciones negociadoras estatales.

La presencia en el seno de las delegaciones negociadoras de Estados de estructura compleja de representantes de las estructuras territoriales intermedias es ya un hecho constatable, que se produce por relación tanto a los procesos de celebración de tratados internacionales en general, como a los procesos de adopción de decisiones en el marco de las Organizaciones internacionales, y aun mas concretamente de las Comunidades Europeas (28).

En la línea de la practica de estos Estados de estructura compleja, y por las razones avanzadas, se debería abrir a las Comunidades Autónomas la posibilidad de intervenir activa y directamente en el complejo proceso de adopción de decisiones comunitario; intervención que no podra, desde luego, traducirse en el hecho de que los representantes autonómicos pudiesen disponer de una voz separada de la del Estado que les permitiese formular

(28) Para un análisis del derecho y la practica comparada en la materia, ver las contribuciones contenidas en la obra, *La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* -Manuel Perez Gonzalez, dir.-. Vitoria-Gasteiz, 1994.

puntos de vista distintos de los de aquel; se trata, por el contrario, de que los representantes autonómicos, participando en el marco de la propia delegación estatal, contribuyan a modular y perfilar la posición española de acuerdo con el ritmo del propio proceso negociador.

Una participación que debería tener lugar, por lo demás, a lo largo de todas las distintas fases -tanto a nivel consultivo como decisorio- que integran el complejo proceso de adopción de decisiones comunitario, en tanto, como acabamos de señalar, las Administraciones y los Gobiernos nacionales intervienen, formal e informalmente, a lo largo de todo este proceso y no solo en el instante final de la adopción de la decisión.

Pues bien, conforme a un planteamiento como este, tras el ingreso de España en las Comunidades Europeas, las instancias centrales del Estado vendrían a admitir que en orden a que las Comunidades Autónomas participen en la formación de la voluntad del Estado es preciso que haya también, donde están los representantes de España cerca de las instituciones europeas, es decir en la Representación Permanente de España ante las Comunidades, una presencia de las Comunidades Autónomas (29); lo que encontraría su expresión en el *Proyecto de Convenio* entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de 1986, al reconocerse como una de las funciones del Organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas -al que se refería dicho Proyecto- la de proponer, para su designación por el Gobierno de la Nación, el nombramiento de un *Observador* y de un Observador adjunto de las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas (clausula 6,e); propuesta inspirada, claramente, en el modelo alemán.

Sin duda, la integración de un Observador y un Observador adjunto de las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente de España en Bruselas permitiría participar a los entes autonómicos, en el marco de las

(29) Ver las declaraciones del, en aquel momento, Ministro para las Administraciones Publicas, Sr. Almunia, durante la sesión informativa de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 3 de febrero de 1987, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, año 1987, n.58, pp.2278 y ss.

delegaciones estatales negociadoras, en el complejo proceso adopción de decisiones comunitario; lo que, en definitiva, debería implicar una participación, como ya hemos visto, tanto en los distintos comités consultivos y grupos de trabajo creados en apoyo de la Comisión y del Consejo de Ministros, como en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y en el propio pleno del Consejo, además de en aquellos otros órganos que contribuyen también a la formación de la voluntad comunitaria y en los que se exprese también la opinión del Estado.

Y en este punto el Proyecto de Convenio recogía, en buena medida, estas aspiraciones al disponerse en la cláusula 7, párrafo. 4, que «El Observador y el Observador Adjunto podrán asistir, siempre en calidad de miembros de las correspondientes delegaciones españolas, a las reuniones de trabajo de los comités y grupos constituidos en el seno del Consejo de Ministros y de la Comisión de las Comunidades Europeas, previa autorización del Embajador Representante Permanente»; aunque cabría, con todo, deducir de este párrafo que dicha asistencia no se extendería a las sesiones del COREPER y del propio pleno del Consejo de Ministros, lo que impediría la participación del Observador en la fase auténticamente decisoria (30).

Ahora bien, en última instancia, como ya dijimos, el Proyecto de Convenio no fue adoptado, lo que se tradujo, hasta el momento, en una situación de *vacío* absoluto respecto a la posible participación externa de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado en este ámbito.

Incluso la voluntad de potenciar el proceso de participación que se observa tras el Acuerdo adoptado, el 30 de noviembre de 1994, por las

(30) Junto a la figura del Observador, sería oportuno integrar también en el seno de las delegaciones negociadoras una representación autonómica *ad hoc*; concretamente cuando las competencias exclusivas o los intereses de alguna o algunas Comunidades Autónomas se hallen particularmente afectados por concretos proyectos normativos comunitarios. En todo caso, además, hay que advertir, como ya lo hicimos en su momento, que aun admitiendo la figura del Observador y Observador adjunto como órganos de naturaleza unipersonal, estos deberían poder contar con un equipo de colaboradores, aunque solo sea por razones estrictamente operativas, esto es en orden a facilitar que estos representantes de las CCAA puedan participar efectivamente en los múltiples comités y grupos de trabajo comunitarios en los que se debatan asuntos afectantes a los intereses regionales -ver nuestro trabajo 'Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre', *cit.*, p.71-.

Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, no ha llegado a alcanzar aun a la dimensión externa, toda vez que, tal como se advierte expresamente en el mismo, dicho Acuerdo se circunscribe a la dimensión interna de la participación, respondiendo ello a la línea de trabajo emprendida por la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, así como a la moción aprobada al respecto por el Pleno del Senado en su sesión de 28 de septiembre de 1994, sobre el Estado de las Autonomías, en la que se señala como objetivo, en lo que respecta a la dimensión externa de la participación, "el 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 incidan en competencias autonómicas".

Pero, confiar la posibilidad de regular la dimensión externa a la experiencia que se alcance en el ámbito de la dimensión interna de la participación, no parece un planteamiento precisamente congruente con el carácter absolutamente *complementario* de las *dos dimensiones* desde las que *conjugadamente* hay que concebir la participación de las CCAA en la formación de la posición negociadora del Estado. Como ya hemos visto, en el propio Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 se admite que, desde la dimensión interna de la participación, de lo que se trata, ante todo, es de fijar la posición negociadora 'inicial' del Estado, reconociendo, por tanto, que esta posición pueda experimentar una variación sustancial como consecuencia del proceso de negociación comunitaria; y si bien en un caso como este las CCAA podrán -siempre que los plazos lo permitan- pronunciarse de nuevo sobre tales modificaciones por la vía del proceso interno de participación, hay que aceptar que, sobre todo, cuando los plazos no permiten que se reabra dicho proceso, la solución no debería centrarse en exigir a la Administración del Estado que explique los motivos por los cuales la posición expresada por el Estado en el seno del Consejo ha variado respecto de la inicialmente acordada -principio general tercero, punto 2, del Acuerdo -, sino que es este, básicamente, el supuesto - aunque no el único - en el que parece absolutamente legítimo que las CCAA -a través de las representaciones autonómicas- puedan contribuir directamente en el seno de las delegaciones estatales negociadoras a

conformar los cambios o matizaciones que sea oportuno introducir en la posición inicialmente fijada por el Estado.

El *vacío* a que se somete la dimensión externa de la participación viene a distorsionar, en definitiva, los resultados finales y globales de la colaboración entre el poder central y los poderes autonómicos; un vacío que resulta cada vez más alarmante, sobre todo en un momento en el que incluso el propio Tratado de la Unión Europea, por la vía de la nueva redacción del art. 146, párrafo primero del Tratado de la Comunidad Europea, permite que un Presidente o un Consejero de una Comunidad Autónoma pueda llegar a representar al Estado en el seno del Consejo (31), siempre y cuando a nivel interno del Estado se hubiesen aplicado las formulas constitucionales y legales que posibilitan dicha opción (32).

Una situación como esta ha determinado, incluso, la actitud de recelo de algunas Comunidades Autónomas -sobre todo del País Vasco- a colaborar en los mecanismos de participación interna, es decir, mientras no se clarifiquen y reconozcan las cuestiones relacionadas con la dimensión externa de la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado.

Por su parte, y aun conforme a una voluntad de avanzar y no paralizar la experiencia adquirida, la *Xunta de Galicia* ha mantenido también una actitud reivindicativa en este punto, tal como se deduce, por ejemplo, de las declaraciones realizadas por el Presidente durante el pasado debate, en el Senado, sobre la situación del Estado de las Autonomías: "En relación 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 de 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 trabajos, etc, de la Comisión y sobre todo del Consejo...." (33).

(31) En el nuevo art.146, párrafo primero del TCE se dice que 'El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro'.

(32) Ver por relación a esta cuestión, GUTIERREZ ESPADA, C., "La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su 'presencia' directa en y ante las Comunidades Europeas", *cit.*, pp.177 y ss.

(33) Ver *Diario de Sesiones del Senado -Cortes Generales-, Comisión General de las Comunidades Autónomas -Sesión de 26 de septiembre de 1994-. V Legislatura. Comisiones. Num.128.*

IV.- La inexplorada participación de las CCAA en la acción exterior general del Estado.

La incidencia, sin duda, tan intensa y directa de los asuntos comunitarios europeos en la vida de las Comunidades Autónomas, ha tenido por efecto acaparar plenamente, o casi plenamente, en los mismos la atención que suscita el tema de la colaboración entre los distintos niveles de poder en el ámbito de las relaciones internacionales del Estado. De ahí que la cuestión relacionada con la posible participación de las CCAA en el juego de la *acción exterior general del Estado* no haya encontrado todavía una base de reivindicación formal sólida desde los entes autonómicos, ni, por tanto, respuesta alguna desde la Administración del Estado (34).

Es sabido que algunas Comunidades Autónomas consiguieron incorporar a sus respectivos Estatutos de Autonomía el derecho a ser informadas

1994, p.22. Buena prueba de la escasa disposición del Gobierno Central ha encauzar las cuestiones relacionadas con la dimensión externa de la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios, se encuentra en la declaración realizada por el Presidente del Gobierno de la Nación, durante ese mismo debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, toda vez que después de afirmar que "la presencia exterior de las Comunidades Autónomas, y mas concretamente su participación en la representación española ante los órganos de la Unión, requiere un tratamiento que, sobre la base de las previsiones constitucionales sobre competencias en el exterior, busquen soluciones razonables y eficaces para la defensa de los intereses generales" manifestaría: "En este sentido,el Gobierno entiende que es bueno mantener la distinción entre formación de voluntad y representación, que en las relaciones con la Unión Europea los intereses generales de todos los españoles están presentes incluso en materias cuya regulación o ejercicio esta atribuido a una o varias Comunidades Autónomas y que la defensa de esos intereses generales es una responsabilidad del Gobierno de la Nación" -*Diario de Sesiones del Senado...*, cit.,p. 6-.

- (34) Aunque no cabe olvidar la orientación apuntada en diversos Proyectos de Estatutos de algunas Comunidades Autónomas, tendente a procurar una representación del Gobierno autonómico en las instancias negociadoras de acuerdos internacionales en asuntos afectantes a los intereses propios: en esta línea estaba el Proyecto gallego al disponerse en su art. 30.5 que «la Comunidad autónoma gallega estará adecuadamente representada en las Comisiones del Estado que lleven acabo negociaciones con otros países u organismos internacionales en materias que afectan especialmente a Galicia. En particular se asegura su representación en materias de emigración, marítimas pesqueras y de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales»; en todo caso buena parte de esta materias habrían quedado adscritas hoy al círculo de los asuntos comunitarios europeos. Es posible recordar también las vías ya abiertas, aunque con timidez y profundas reservas, en algunos Decretos de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, al reconocerse la posibilidad de los correspondientes entes territoriales de asistir y participar, dentro de la delegación española, a reuniones de carácter internacional sobre las materias respecto de las cuales se realiza la transferencia.

en la elaboración de los tratados internacionales tocantes a materias de su interés (derecho que se extiende, sin duda, también a aquellas otras Comunidades Autónomas desprovistas de cláusulas estatutarias al efecto (35)), así como un derecho de petición o instancia en virtud del cual podran solicitar al Gobierno la celebración de tratados relacionados con determinados ámbitos materiales (36). Ahora bien, hay que recordar, en base a las consideraciones ya realizadas al principio, que la capacidad de participación de las CCAA en el juego de las relaciones internacionales del Estado no debería agotarse en ese mero derecho de información y petición, sino que debería conllevar también la posibilidad de contribuir a fijar la posición que el Estado vaya a defender con ocasión de la celebración de un tratado internacional o la adopción de una resolución de una organización internacional.

Bien es cierto que, como ya dijimos mas atras, una muy buena parte de los asuntos relacionados con la acción exterior del Estado que interesan a las Comunidades Autónomas, pasan hoy en día por el circulo de los asuntos comunitarios europeos, pero desde luego estos no agotan el juego de las relaciones internacionales del Estado, y por tanto de la celebración de tratados internacionales o adopción de resoluciones de organizaciones internacionales que directamente afectan a las competencias e intereses de las Comunidades Autónomas.

Parece oportuno, por tanto, *reabrir*, en el terreno de la colaboración, las cuestiones relacionadas con el ámbito de la acción exterior general del Estado, representando el momento actual un tiempo, probablemente, idóneo para ello. La ocasión viene propiciada, fundamentalmente, por el hecho de

(35) Y ello en la medida en que el auxilio o colaboración en sentido estricto entre las instancias central y autonómica, expresado en el traslado de información como técnica básica al servicio del principio general de comunicación entre ambos niveles de poder, se nos presenta, tal como ha venido a reconocerlo la doctrina y el Tribunal Constitucional, como un deber general «que no es menester justificar en preceptos concretos», pues, «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución».

(36) Por relación a las posibilidades que al respecto abre el Estatuto de Autonomía de Galicia ver PEREZ GONZALEZ, M., y PUEYO LOSA, J., "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", *cit*, pp.41 y ss; y PEREZ GONZALEZ, "Comunidades Autónomas y relaciones internacionales. Reflexiones sobre el caso gallego", en *Revista de Estudios Internacionales*, Vol.6, n.3, 1985, pp.633 y ss.

que el Pleno de la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* adopto, en su reunión de 14 de junio de 1994, un *Acuerdo* -aprobado por unanimidad- *sobre ampliación de su ámbito temático*, en virtud del cual se integra en el mismo el tratamiento de las *actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas* y en particular de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias (37).

Por primera vez se extiende, así, el régimen de colaboración a actividades exteriores que no incidan estrictamente en el ámbito comunitario europeo; pero, como fácilmente puede deducirse del Acuerdo alcanzado, la dimensión de la colaboración programada incide única y exclusivamente en la acción exterior desarrollada por las CCAA, y no, por el contrario, en la acción exterior desarrollada por el Gobierno central, que pueda afectar a las competencias e intereses de las CCAA.

Ya hemos tenido ocasión de defender, por relación a la actividad exterior propia desarrollada por las CCAA, que, en orden a prevenir cualquier posible disfuncionalidad, resultaría oportuno promover una coordinación operativa entre ambos niveles de poder capaz de armonizar las diversas líneas de actuación y hacer coherente la acción exterior española (38); habiendo señalado al respecto el Tribunal Constitucional en sus sentencia de 26 de mayo de 1994, después de haber admitido la capacidad de las CCAA para desarrollar ciertas actividades de proyección exterior, que dentro de la competencia exclusiva que en el ámbito de la relaciones internacionales corresponde al Estado "se sitúa la posibilidad de establecer medidas que

(37) Ciertamente conforme a este Acuerdo se decide añadir el siguiente punto al apartado cuarto del Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 29 de octubre de 1992: "3. Integra asimismo el ámbito temático de la Conferencia el tratamiento de las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y en particular de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias"; disponiendo también que el apartado Segundo, párrafo segundo de dicho Acuerdo, relativo a la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, queda redactado como sigue: "En representación de la Administración del Estado, un Director General de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, otro de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, designados por sus respectivos Titulares, y el Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores".

(38) Ver nuestro trabajo "Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las Relaciones Internacionales del Estado", *cit.*, p.41.

regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales” (39).

Pues bien, solo unos días después de esta Sentencia del TC, la Administración del Estado promovía el Acuerdo sobre ampliación del campo temático de la Conferencia, al que acabamos de referirnos; presentando posteriormente, el 17 de abril de 1995, el Ministerio de Asuntos Exteriores -Secretaría General Técnica- las líneas básicas de una *propuesta de Acuerdo sobre la Acción exterior de las CCAA* capaz de hacer operativo el acuerdo de ampliación temática de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, mediante la formulación de unos principios y mecanismos básicos para una coordinación con la Administración General del Estado en materia de acción exterior de las CCAA en su conjunto (40).

El Acuerdo a celebrar implicaría para las CCAA tanto el compromiso de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores o a la Conferencia sobre cualquier proyecto e iniciativa de acción exterior -debiendo seguir ciertos procedimientos establecidos al efecto-, como la exigencia de que los ‘documentos’ firmados con entidades extranjeras se atuviesen a una serie de

(39) STC 165/1994, de 26 de mayo, en *BOE* nº151 -sup.- de 25 de junio de 1994, F.J.6.

(40) Punto 7 del Informe de 17 de abril de 1995 en el que contiene la Propuesta de Acuerdo. Es sabido que se trata de un tema sobre el que ya tempranamente ha manifestado su preocupación la Administración del Estado, tal como lo pone de manifiesto la *carta de 31 de octubre de 1983* dirigida por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores a los Delegados de Gobierno de las CCAA, en la que se apuntaba la necesidad de informar sobre los viajes oficiales y contactos exteriores realizados por las autoridades de las CCAA, en orden a una adecuada coordinación con el MAE; la *carta de 21 de febrero de 1989* dirigida por el Ministro para las Administraciones Públicas, Sr. Almunia, a los Presidentes de las CCAA en la que se fijaban las reglas o criterios por las que se debería regir la actividad exterior autonómica, y en particular los viajes oficiales, la apertura de oficinas en el exterior, y la suscripción de acuerdos de colaboración; el *Informe sobre las actividades en el exterior de las CCAA* elaborado por el Ministerio para Administraciones Públicas, en diciembre de 1992, en el que se volvía a insistir sobre los criterios que deberían encauzar la actividad exterior de las CCAA en los ámbitos antes señalados; y las *mociones* presentadas -y aprobadas- por el Grupo Mixto y el Grupo Socialista en el Senado durante el debate sobre la situación del Estado de las Autonomías en 1993, en orden a regular y coordinar las actividades en el exterior de las CCAA.

'requisitos' (41); quedando solo comprometida, por su parte, la Administración General del Estado a facilitar una información fluida a las CCAA -en la medida en que pueda interesar o afectar a las iniciativas autonómicas hacia el exterior-, y estimando, como máximo, que una "comunicación fluida y permanente en el marco de la Conferencia entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas puede llevar a la *adopción de iniciativas estatales de acción exterior a propuesta de las propias Autonomías, especialmente en materia convencional* " -punto 3 del apartado III- (42), sin que se aborde ni vislumbre en ningún momento la posibilidad de abrir para las CCAA una participación en la planificación por el Estado de las decisiones que relacionadas con la acción exterior afecten a sus competencias e intereses.

A la vista de ello, estimamos que la formalización por las CCAA de un compromiso en materia de actividad exterior autonómica, debería venir complementado por el compromiso de la Administración General del Estado de procurar, a su vez, una adecuada participación de las CCAA en la fijación

(41) No es este el momento oportuno para valorar los procedimientos y requisitos que se proponen en el Acuerdo, aunque, conforme a nuestras propias reflexiones, solo quisiéramos advertir que de lo que se trata en este caso es de "alcanzar una coordinación que, conducida a través de cauces y mecanismos formales y flexibles de dialogo, permitiese ejercer un control pacifico y consentido -que en ningún caso debería traducirse en un régimen de autorización- de las actividades de relevancia internacional realizadas por las CCAA, en orden no solo a evitar compromisos internacionales para el Estado sin su consentimiento, sino también cualesquiera otras actividades disfuncionales respecto a las grandes líneas de acción exterior del Estado" ("Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las Relaciones Internacionales del Estado", *cit.*, pp.41-42). Pues bien, desde una perspectiva como esta, estimamos que de entre las reflexiones y criterios que se introducen en la Propuesta de Acuerdo, habrá que prestar especial cuidado no solo al alcance de aquella reflexión en la que se dice que la información que proporcionen las Autonomías sobre sus iniciativas exteriores, podrá servir tanto "para impulsar una iniciativa exterior como para *desaconsejar* o incluso *interrumpir* cualquier iniciativa que pueda incidir negativamente en la política exterior del Gobierno" -punto 3 del apartado III-, sino también a los requisitos a los que deberá atenerse cualquier documento -que no podrá tener el carácter de tratado internacional- firmado por las Comunidades Autónomas con entidades extranjeras, entre los que sobresale, sobre todo, el siguiente: "e-Los Acuerdos deben procurar hacer referencia a un acuerdo o tratado internacional firmado o por firmar por el Estado español"; requisito cuya exigencia no alcanzamos a comprender a la vista de la naturaleza de los acuerdos firmados por las CCAA.

(42) No hay que olvidar que la iniciativa autonómica en materia convencional ya constituye, como recordamos poco mas atrás, un derecho reconocido a las CCAA en distintos Estatutos de Autonomía; de ahí que solo tendría interés este punto en el supuesto de que se buscara ampliar los ámbitos materiales a que se restringe el derecho de petición en los distintos Estatutos.

de las posiciones negociadoras que el Estado haya de defender en el orden exterior, sobre todo por relación a la negociación de tratados internacionales y adopción de resoluciones de organizaciones internacionales que por razón de la materia afecten a las competencias e intereses de los entes autonómicos. Una participación que, por lo demás, debería producirse desde esa misma doble dimensión interna y externa que hemos defendido para los asuntos comunitarios europeos, en la línea de la práctica desarrollada por otros Estados de estructura compleja

V.- Los órganos autonómicos necesarios para un operativo ejercicio de la actividad exterior de Galicia

Cada Comunidad Autónoma, en orden a que pueda no solo desarrollar su actividad exterior propia, sino también participar eficazmente en la acción exterior general del Estado, y en particular en los asuntos comunitarios europeos, deberá contar también en su respectivo ámbito interno con órganos capaces de atender y coordinar debidamente el conjunto de estos asuntos.

Al respecto, y ya desde hace tiempo, algunas Administraciones autonómicas se han dotado de este tipo de órganos (43); concretamente la Xunta de Galicia. En la Administración de esta Comunidad Autónoma, además de la *Dirección Xeral de Planificación Económica e Relacións coa Unión Europea* (44), que viene funcionando en el seno de la Consellería de Economía e Facenda, se crearía en 1990 una 'Comisión para Asuntos Relacionados coa Comunidade Europea', aunque con el fin de adaptar sus funciones y denominación a la nueva realidad europea se ha diseñado, por Decreto de 28 de abril de 1994, una nueva *Comisión para Asuntos Relacionados coa Unión Europea* (45).

(43) Ver al respecto nuestro trabajo "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre.....", *cit.*, pp.50 y ss.

(44) Por Decreto 291/1993, de 11 de diciembre, se adecuaba la denominación de la antigua *Dirección Xeral de Planificación Económica e Relacións coas Comunidades Europeas* a la nueva realidad europea nacida tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, pasando a denominarse *Dirección Xeral de Planificación Económica e Relacións coa Unión Europea*.

(45) Decreto 114/1994, do 28 de abril, -Consellería de Economía e Facenda- polo que se crea a Comisión para Asuntos Relacionados coa Unión Europea -*Diario Oficial de Galicia*, n. 87, de 6 de maio de 1994-.

Esta Comisión, adscrita también a la Consellería de Economía e Facenda, es un órgano de coordinación de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Galicia en las materias relacionadas con la Unión Europea y sus organizaciones regionales, que tiene como funciones principales: adoptar los acuerdos necesarios para la correcta coordinación de la Administración de la Comunidad en estos asuntos; proponer las líneas de actuación de la Xunta de Galicia y tomar conocimiento de las actuaciones de los órganos de la Administración para estos efectos; coordinar las reuniones de trabajo que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, tengan que producirse entre la Xunta de Galicia y otras administraciones u organismos relacionados con estas materias, y de manera especial coordinar la posición de la Xunta de Galicia en la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, así como ser informada de las deliberaciones y acuerdos adoptados en las demás conferencias sectoriales; impulsar y coordinar la participación de la Xunta de Galicia en el Comité de las Regiones y ser informada del desarrollo de sus trabajos y de los dictámenes que emita; e informar a los diferentes órganos de la Administración autonómica de los asuntos relacionados con la Unión Europea y con las organizaciones regionales de Europa que les afecten -artículo 2-.

Ciertamente, a través del funcionamiento de esta Comisión se persigue ajustar de manera mas operativa y eficaz la participación de la Comunidad Autónoma de Galicia en los asuntos comunitarios europeos. En particular se trata de coordinar los diferentes departamentos de la Xunta de Galicia (46), con el objeto de definir las posiciones que la Comunidad Autónoma haya de defender no solo en el Comité de las Regiones, sino también, en marco de participación en la formación de la voluntad del Estado, en la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y en otras Conferencias Sectoriales -al tiempo que alcanzar una visión de conjunto de los trabajos desarrollados en el seno de dichas Conferencias-, así como extraer los máximos beneficios de los fondos estructurales comunitarios.

(46) En la Comisión se integran, entre otros miembros, los siguientes: un presidente, que sera el Conselleiro de Economía e Facenda; un vicepresidente que sera el Director Xeral de Planificación Económica e Relacións coa Unión Europea; un vocal, en representación de cada una de las consellerías de la Xunta de Galicia, con categoría de Director Xeral, designado a tal efecto por el conselleiro correspondiente; el subdirector xeral-xefe do Gabinete de Estudos e Dereito Comunitario da Asesoría Xurídica Xeral -Artículo 3-.

Y se trata de unos órganos cuya creación y funcionamiento, si bien llego suscitar recelos desde las instancias centrales del Estado -como ocurrió por relación al Decreto 89/1989 de 19 de abril del Gobierno Vasco, en el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, y en el que se integra el "Gabinete para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas", objeto de un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación (47)-, resulta perfectamente valida y legitima, tal como ha venido a ponerlo de manifiesto el propio Tribunal Constitucional con ocasión de su sentencia de 26 de mayo de 1994 en el conflicto de competencia frente al Gobierno del País Vasco anteriormente referido (48).

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional, después de admitir que las Comunidades Autónomas "se hallan directamente interesadas en las actividades que llevan a cabo las Comunidades Europeas", pues es evidente que las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar limites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, además de establecer incentivos y ayudas económicas para las actividades que estos entes llevan a cabo -F.J.4-, estimaría que 'no puede sorprender' que las Comunidades Autónomas "hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y de la evolución de la actividad de las instituciones comunitarias" -F.J.4-. Sobre esta base, y en tanto "no cabe excluir -al decir del TC- que las Comunidades Autónomas puedan llevar cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades publicas exteriores al

(47) El art.23 del del Decreto dispone que el Gabinete "actuara como órgano de relación y coordinación general con dichas Instituciones Europeas", teniendo entre otras funciones la de "coordinar las relaciones que se produzcan entre las Instituciones Publicas Vascas y los Organismos comunitarios y el Consejo de Europea" -apartado d-. Como ya hemos dicho, en aquel mismo momento, e incluso ya desde mucho antes, otras Administraciones autonómicas contaban con órganos de este tipo, lo que, sin duda, hacia todavía mas llamativo el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco.

(48) STC 165/1994, de 26 de mayo, en BOE nº151 -sup.- de 25 de junio de 1994. Para un comentario a esta Sentencia ver PEREZ GONZALEZ, M., "La 'onda regional' en Bruselas y el ámbito del poder exterior", en *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, nº 3, pp.899 y ss; y GUTIERREZ ESPADA, C., "La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su 'presencia' directa en y ante las Comunidades Europeas", *cit.*

Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art.149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran”, procedería a estimar dicho Tribunal no solo, por relación en particular al Gabinete vasco, que las relaciones cuya coordinación se encomienda al mismo “se refieren a aquellas actividades de información y conexión respecto de instituciones europeas que no inciden en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado”, sino también, y con carácter mas general, que “nada impide que la Comunidad Autónoma disponga de un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración” -F.J.8-.

Reconocida, así, esta capacidad de las CCAA, y en consecuencia la estructura orgánica de la que al efecto se dota la Xunta de Galicia, hay que recordar también que en el seno de la misma -junto a los órganos relacionados con los asuntos comunitarios europeos- se articulan otros organismos cuyas funciones abarcan algunos otros ámbitos relevantes de la actividad exterior de Galicia, como la *Secretaría Xeral para as Relacións coas Comunidades Galegas* .

El conjunto orgánico de que dispone la *Xunta de Galicia* con el fin de atender de manera eficaz y coordinada los asuntos relacionados con la acción exterior de esta Comunidad Autónoma, ha sido ampliamente adaptado y perfeccionado durante los últimos años, aunque cabe señalar la oportunidad no solo de proceder a una mas estrecha coordinación entre los órganos que se ocupan de los asuntos comunitarios y aquellos relacionados con otros ámbito de la acción exterior, sino también de incrementar y potenciar los cuadros técnicos que integran los mismos, a la vista del alto y creciente volumen de asuntos que ocupa la actividad exterior de Galicia.

VI.- Consideraciones finales

La participación de Galicia, como en general de las CCAA, en las “relaciones internacionales” del Estado ha resultado condicionada hasta el presente por la *precariedad* de las formulas y los mecanismos de colaboración ensayados entre la Administración del Estado y los entes autonómicos. Una participación que incluso se ha visto reducida al ámbito de los *asuntos*

comunitarios europeos ; sin que para nada se hayan explorado todavía cauces de participación relacionados con la *acción exterior general del Estado*.

En todo caso, las posiciones de principio defendidas, en relación a los *asuntos comunitarios*, por la *Xunta de Galicia* en orden a articular y potenciar dichos mecanismos de colaboración, han resultado siempre trascendidas por un espíritu constructivo, es decir por una voluntad abierta al ensayo e impulso de nuevas formulas, capaces de ir ajustando progresivamente el principio de colaboración en este terreno a la realidad de nuestro sistema autonómico.

Conforme a una dinámica como esta, ha sido posible adoptar el *Acuerdo* de 30 de noviembre de 1994, sobre "*la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales*". Acuerdo que, si bien abre nuevas y mas favorables perspectivas en el campo de la colaboración, exige no solo una leal y operativa puesta en practica por las distintas instancias de poder, sino también un oportuno desarrollo en orden a facilitar, concretamente, una coordinación entre las propias Comunidades Autónomas; es decir la articulación de un organismo interautonómico por el que se permita fijar la "posición común" que las Comunidades Autónomas habrán de defender ante la Administración del Estado.

Pero, sobre todo, hay que reconocer, de una vez por todas, el carácter absolutamente *complementario* de las *dos dimensiones* -dimensiones interna y externa- desde las que *conjugadamente* hay que concebir la participación de las CCAA en la formación de las posiciones que el Estado vaya a defender en el orden comunitario.

Ademas, y junto a los asuntos comunitarios europeos, la participación de las CCAA en la planificación por el Estado de las cuestiones relacionadas en general con la *acción exterior*, representa igualmente un tema que exige una pronta *clarificación*. Y ello hasta el punto de que si parece oportuno alcanzar un cierto grado de coordinación respecto a las actividades de proyección exterior desarrolladas por la CCAA, se hace cada vez mas imperioso también que la Administración del Estado procure la participación de las CCAA en la fijación de las posiciones negociadoras que el Estado haya de defender en el orden exterior, sobre todo por relación a la negociación de

tratados internacionales y adopción de resoluciones de organizaciones internacionales que por razón de la materia afecten a las competencias e intereses de los entes autonómicos. Una participación que debería producirse también desde esa misma doble dimensión interna y externa que hemos defendido, en particular, para los asuntos comunitarios europeos.

En suma, la participación de las Comunidades Autónomas en las relaciones internacionales del Estado sigue ofreciendo, por ahora, un *balance negativo*, a la vista de la muchas y tan cruciales cuestiones que todavía permanecen sin clarificar y articular de manera operativa. Un balance que, sin duda, no resulta coherente ni con nuestro propio sistema autonómico ni con las nuevas tendencias que -desde la perspectiva de los actores- impulsan el juego de las relaciones internacionales, sobre todo en el medio europeo.

Ante una situación como esta la *Xunta de Galicia* estará legitimada para revalidar y ahondar sus posiciones, en la línea ya abierta hasta el presente.

Santiago de Compostela, 25 de mayo de 1995

