

## AS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS E O DEREITO COMUNITARIO EUROPEO

Antonio Martínez Puñal

### INTRODUCCIÓN

Permítaseme expresar o meu agradecemento á Universidade dos Açores pola súa invitación para participar neste Congreso sobre "O Iº. Centenario da Autonomia dos Açores", falándolles dun tema que xulgo de grande actualidade na España, como é o que se refire ao asunto da participación das Comunidades Autónomas españolas na elaboración e execución do Dereito Comunitario Europeo.

As razóns de orde temporal da presente exposición, -que farei en lingua galega, irmá da grande lingua portuguesa-, lévanme a facer umha presentación do status questionis do xeito máis áxil posíbel, traxeando para iso as súas grandes liñas ao respecto. Isto, non embarcantes co máximo rigor científico de que somos capaces, como froito de toda umha serie de reflexións e leituras que sobre o tema tivemos ocasión de facer dende 1981, con motivo dos máis de vinte traballos publicados, tanto a nivel individual como de distintos colectivos, polos Profesores M. PÉREZ GONZÁLEZ, J. PUEYO LOSA, J.M. SOBRINO HEREDIA, Mª.T. PONTE IGLESIAS e este que lles fala.

## 1. As Comunidades Autónomas e a Elaboración do Dereito Comunitario.

Do rico elenco de asuntos de Dereito Público que nos últimos quince anos reclamaron a atención na España tanto de iuspublicistas en xeral como de iusinternacionalistas en particular, un deles é o da inadecuación da constitución española e do bloque constitucional en xeral en materia de relacións internacionais coa realidade da estruturación autonómica do Estado.

Sen dúbida, tal como foi suñado reiteradamente pola doutrina -e de xeito pioneiro, en 1981, por PÉREZ GONZÁLEZ e PUEYO LOSA<sup>1</sup>, a Constitución española de 1978, atribuíndo ao Estado, entre outras, a competencia exclusiva en materia de "relacións internacionais" (art. 149, 1, 3º.) recurtaría toda posibilidade polo que respeita á participación das Comunidades Autónomas na condución da acción exterior, podéndose derivar, en consecuencia, graves prexuízos para o equilibrio que, a teor do art. 2 da Constitución, haberá de ser preservado entre o principio de unidade da Nación española e a garantía do dereito á autonomía das nacionalidades e rexións, habida conta de que -como escribe PUEYO LOSA- "en un contexto internacional como el actual de fuerte interdependencia, cualquier capacidad competencial tiende a conllevar una doble faceta interior y exterior indivisible, resultando, así, consustancial al ejercicio de una genuina potestad autonómica la participación o concurso de los entes territoriales autónomos en la definición y condución de la acción exterior del Estado, cuando ello afecte a las competencias e intereses de aquéllos"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> PÉREZ GONZÁLEZ e PUEYO LOSA: "Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional". *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*. Santiago de Compostela. 1982, páxs. 13-88.

<sup>2</sup> PUEYO LOSA: "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el gobierno central y las comunidades autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas". *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 16. Nº. 1. 1989, pág. 30.

Á vista do enriba exposto, ben parecera que estamos perante un claro expoñente revelador da natureza escasamente democratizadora que REMIRO BROTONS advirte na Constitución española en materia de política exterior. As súas palabras ao respecto resultan de unha claridade meridiana: "Hablamos de democratización porque la Constitución ofrece a las Cortes un papel similar al que otras Constituciones eurooccidentales confieren a Asambleas y Parlamentos... No obstante la democratización es limitada... No se ha querido sacar demasiadas consecuencias de la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas dotadas de ciertas competencias exclusivas, en orden a la gestión de la actividad exterior y la ejecución de las obligaciones internacionales"<sup>3</sup>.

En definitiva, nun Estado de estrutura complexa como é o español, conformado en Comunidades Autónomas que gozan de competencias legislativas en materias susceptibles de teren unha dimensión internacional, non se quixo dotar constitucionalmente ás Comunidades de calquer tipo de participación, por mínimo que poidera ser, na acción exterior do Estado. De todos os xeitos, a realidade

<sup>3</sup> REMIRO BROTONS. A.: *La actividad exterior del Estado*. Madrid, pág. 23. CASANOVAS Y LA ROSA. sería ainda máis contundente nas súas afirmacións: "La posición que la Constitución española y los Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades Autónomas en materia de conclusión de tratados internacionales que pueden afectarles muy directamente en sus competencias, supone una regulación que se distingue muy poco de la que tradicionalmente ha tenido el Estado español durante la vigencia del modelo centralista de Estado unitario" (CASANOVAS Y LA ROSA. O.: "Las Comunidades Autónomas y la Adhesión de España a las Comunidades Europeas", *El Derecho de la Comunidad Europea*. DIEZ DE VELASCO. M. (Comp.). Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Madrid. 1982). Cremos que leva razón o citado autor: un Estado democrático que ademais, no art. 2 da Constitución, "recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que a integran" trata o tema que nos ocupa de xeito similar a como poidera facelo calquer outro que sen ambaxes se configurase como un Estado centralista. Os termos constitucionais españois, na materia de que estamos a nos ocupar, resultan contradictorios coa existencia das Comunidades Autónomas.

complexa do Estado español desbordaría as previsións centralistas do art. 149, 1, 3ª. da Constitución, abríndose paso a través dos Estatutos de Autonomía. Non podía ser de outro modo, a menos que se tivese a vontade de entrar numha vía de dessubstanciación dos Estatutos de Autonomía, con umha acción do Estado, desenvolvida sen ningún punto de referencia para a actuación das Comunidades Autónomas.

E iso non significa descoñecer umha realidade constitucional senón máis ben o contrario: umha xusta apreciación dos termos en que procede ser interpretado o art. 149, 1, 3º. da Constitución. Daí que, como ben precisa PÉREZ GONZÁLEZ, “desde una correcta apreciación del bloque constitucional, se venga sosteniendo que las ‘relaciones internacionales’ a las que alude el art. 149, 1, 3º de la Constitución están representadas por el núcleo duro de las actuaciones estatales que configuran el poder exterior (ius ad tractatum), dirección de la política exterior, ius legationis, responsabilidad internacional, distinguiéndose frente a éstas, y dentro de un concepto lato de las relaciones internacionales, aquellas otras actuaciones que, por no tener una vinculación esencial con la representación ad extra del Estado en cuanto sujeto soberano del Derecho internacional, son susceptibles de una gestión autonómica”<sup>4</sup>.

Resultaría, pois, patente a necesidade de conquistar, por medio da ponderación dos diversos intereses en presenza, un interese inte-

<sup>4</sup> PÉREZ GONZÁLEZ: “La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria”. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. 1986, páx. 265. No mesmo senso, entre outros: MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho Comunitario europeo y Derecho español*, 2ª. ed., Madrid, 1987, páxs. 222, 223 e 231; PETSCHEN, S.: *La Europa de las regiones*, Barcelona, 1992, páxs. 157-162; ZABALA OTEGUI, J.: “La participación regional en el proceso de integración europea”. *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 35, 1993, páxs. 197-199; ASTOLA MADARIAGA, J.: *Poder regional de la Unión Europea*, Vitoria-Gasteiz, 1994, páxs. 232-238.

grado<sup>5</sup> na esfera das relacións internacionais, o cal pasa pola necesidade de materializar nos seus aspectos substanciais a participación efectiva das Comunidades Autónomas nos procesos de negociación dos tratados internacionais, de adopción de resolucións das organizacións internacionais (fase ascendente), así como no plano da execución *ratione materiae* deses tratados ou resolucións (fase descendente)<sup>6</sup>.

Cómpre sulñarmos que o dereito de participación que ben puido ser plasmado nos diferentes Estatutos de Autonomía, resulta ser umha competencia formal que afecta ao funcionamento do sistema, o cal posibilita que a formalización dos diferentes mecanismos en que pode desembocar o principio de cooperación -auxilio, coordinación, cooperación- poida ser efectuada polo Estado e polas Comunidades Autónomas cando for estimado pertinente<sup>7</sup>.

Non xulgamos, pois, correctos os posicionamentos que pareceron entender que o dereito de participación na actividade exterior de Estado non recollido expresamente polas Comunidades Autónomas

<sup>5</sup> En atención ao marco portugués no que se produce este traballo, conviría lembrarmos aquí, en relación coa procura dun *interese integrado* na materia que nos ocupa, entre outros: MARTINEZ PUÑAL, A.: “Las Regiones Autónomas de las Azores y Madeira y la actividad exterior de Portugal”, *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982, páx. 185-223; “As Regioes Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal”, *Scientia Iuridica*, T. XXXII, N.ºs. 181-183, Janeiro-Junho 1983, páxs. 26-59; Id., “Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (con atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)”, *A Autonomía como fenómeno cultural e político*, VIII Semana de Estudos dos Açores, Angra do Heroísmo, 1987, páxs. 149-186, particularmente páxs. 172-186.

<sup>6</sup> O lector desexoso de facer umha aproximación á xa numerosa doutrina que até 1987 se ocupara do estudo das fases ascendente e descendente, pode facelo, entre outros, en MARTÍNEZ PUÑAL: “Encol das vías...”, cit., páxs. 182-186.

<sup>7</sup> ALBERTI ROVIRA, E.: “Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, AJA, E. y otros, Madrid, 1985, páx. 394 e sgs.

nos seus respectivos Estatutos de Autonomía viría supór unha renuncia ao mesmo; posicionamentos que xulgarían o dereito de participación como unha competencia material, atribuíbel só pola Constitución e os Estatutos de Autonomía no marco do rexime de distribución de competencias.

O dereito así concebido -conectado funcionalmente ao interese, e non restrictivamente á competencia, como sulíña PÉREZ GONZÁLEZ, “responde a la propia naturaleza de las cosas en el contexto de dicho principio constructivo de cooperación entre los dos niveles de poder”<sup>8</sup>, debendo ser contemplada, apareza ou non recollida no respectivo Estatuto de Autonomía, a participación na actividade exterior do Estado, tal como fai MANGAS MARTÍN, como un dereito propio das Comunidades Autónomas <sup>9</sup>.

Así pois, en consoancia co que vimos expondo, o dereito de información recollido en algúns Estatutos de Autonomía, en relación coa celebración de Tratados de interese para a Comunidade Autónoma deberá ser entendido como existente para as Comunidades Autónomas que incluso non o expresaron nos seus respectivos instru-

<sup>8</sup> PÉREZ GONZÁLEZ: *La acción exterior del Estado...* cit., páx. 308.

<sup>9</sup> MANGAS MARTÍN escribiu: “Concluyendo, el conjunto de razones expuestas nos permite sostener que las Comunidades Autónomas *pueden participar, en base a un derecho propio, en la actividad exterior del Estado* en relación con la formación de la voluntad del Estado (a través de mecanismos como la información e incluso la incorporación a comisiones negociadoras) y en relación con la ejecución de los Tratados internacionales en general y, en particular, de los Tratados comunitarios y de los actos de las Instituciones comunitarias. En definitiva, aunque este derecho a participar en la actividad exterior del Estado, y más concretamente la competencia de ejecutar Tratados internacionales, no figuren expresamente como competencias asumibles en los catálogos de los artículos 148 y 149 de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden optar (positiva o negativamente) a dicha competencia en su Estatuto de Autonomía *asumiendo o renunciando* a todas o algunas de las cláusulas de solicitud, de consulta o ejecución” (MANGAS MARTÍN: *Derecho Comunitario...* cit., páx. 234).

mentos autonómicos; e iso, ademáis de polo dito, en tanto en canto a colaboración nun sentido estricto, materializada no intercambio de información entre os órganos centrais e autonómicos é un deber xeral - como advertiu o Tribunal Constitucional- “que non é mester xustificar en preceptos concretos”, habida conta de que “se atopa implícito na propia esencia da forma de organización territorial do Estado que se implanta na Constitución”<sup>10</sup>. Lembraremos, asimesmo, en apoio do exposto, en relación co art. 6 do Proxecto de Lei Orgánica de Harmonización do Proceso Autonómico, que viría constituír o art. 2 da Lei do Proceso Autonómico, como o Tribunal Constitucional afirmou: “O artigo 6 non incide no sistema autonómico de distribución de competencias e é constitucional, xa que na medida en que se limita a establecer un deber recíproco de información entre a Administración do Estado e a das Comunidades Autónomas pódese entender como unha consecuencia do principio xeral de colaboración que debe presidir as relacións entre o Estado e as Comunidades” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FX 11)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Sentencia do Tribunal Constitucional (en adiante STC) 18/1982, Fundamento xurídico (en adiante FX) 14.

En relación co dereito de información, resulta lóxico que a comunicación á Comunidade Autónoma sexa efectuada nas etapas iniciais da negociación, antes de que se perfilen as posturas negociadoras, co obxectivo de daren oportunidade aos órganos autonómicos de presentaren os seus *puntos de vista*, vindo resultar tardía a información aos devanditos órganos numha fase posterior cuando xa fose practicamente imposible de modificar o texto aprobado. Cfr. MEDINA ORTEGA, M.: “Las relaciones exteriores de un Estado democrático”, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1983*, Vitoria, 1983, páx. 16.

Os textos xurídicos que aparecen en galego ao longo do traballo son tradución do autor.

<sup>11</sup> O art. 2 da Lei do Proceso Autonómico establece:

“O Goberno e, se for o caso, as Cortes Xerais poderán recabar das Comunidades Autónomas a información que precisen sobre a actividade que estas desenvolvan no exercicio das súas propias competencias.

Os posicionamentos apuntados autorizan a sostermos que a colaboración entre os diferentes ámbitos de poderes tería unha especial significación en materia de acción exterior in genere e particularmente en toda a vasta problemática aberta polo proceso de integración de España á Comunidade Europea, co obxectivo de evitaren a contradicción que viría supór a presenza dun novo Estado recentralizador<sup>12</sup>. O nó gordiano da cuestión estribaría para nós en

As informacións obtidas por este medio poderán ser utilizadas por todas as Comunidades Autónomas que tamén poderán solicitar da Administración do Estado a información que precisen para o adecuado exercicio das súas competencias”.

As negriñas son nosas.

Nunha liña de defensa “das necesarias relacións de cooperación e coordinación da Administración do Estado coa da Comunidade Autónoma” estaría o art. 6.2 da Lei 17/1983 de 16 de novembro sobre o desenvolvemento do artigo 154 da Constitución. Igualmente precisaremos que o art. 8 desta Lei (que regula a figura do Delegado do Goberno) maniféstase dun xeito análogo en materia informativa ao art. 2 da Lei do Proceso Autonómico.

MANGAS MARTÍN dámos noticia dun total de 273 reunións informativas entre a Secretaría de Estado para as Relacións coas Comunidades Europeas e os Gobernos das Comunidades Autónomas, entre xaneiro do 1983 e o primeiro de outubro do 1985. Hai que salientar que o Goberno non se limitou a informar ás Comunidades Autónomas, das que os Estatutos prevían o deber de información para o Estado. MANGAS MARTÍN: *Derecho Comunitario...*, cit., páx. 246.

<sup>12</sup> Como advirteu SORIANO, “si no se arbitra un mecanismo delicado, que a mi juicio y como he tenido ya ocasión de exponer, pasa por la coordinación y cooperación de las Comunidades Autónomas y el Estado, quiérase o no, nos encontraremos ante un neocentralismo difícilmente evitable para las Comunidades Autónomas” (SORIANO, J.E.: “Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Nº. 29, Madrid, 1989, páx. 12).

Umha tese distinta foi mantida por GARCÍA DE ENTERRÍA: “A la vez, hay que decir que esta afección de la integración europea no se ha hecho únicamente, como con alguna frecuencia se dice, a costa de las competencias autonómicas, y quizá ... primordialmente se ha hecho a costa de las competencias del Estado” (GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “La participación de las comunidades autónomas en la formación de las decisiones comunitarias”, *Comunidades Autónomas y Comunidad*

evitarmos a recentralización que a integración europea orixinou no interior dos Estados coa apropiación polos órganos centrais de competencias transferidas, logo dun custoso e longo proceso de transferencia de competencias, que no caso español só se puido dar despois da supe-

*Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid, 1991, páx. 98).

Como liña argumental das anteriores afirmacións aduce de seguido na páx.

102::

“Hay que decir que el grueso de todas las competencias transferidas a las instancias supranacionales afectan, precisamente, a las competencias del Estado central. Lo cual admite una explicación fácil. Recordemos que en el art. 149.1 se definen las competencias exclusivas del Estado en el sistema de distribución territorial de competencias y que el número 13 de este artículo 149.1 enuncia como una competencia exclusiva del Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica ...

Pues bien, esa planificación de la economía, esa planificación general de la actividad económica, supuesta la configuración actual de las Comunidades Europeas, está pasando esencialmente a la instancia supranacional, en tanto que la posibilidad de desarrollo y de ejecución de las bases de esta planificación económica, que es, en esta materia, el grueso de las competencias autonómicas, no quedan afectadas por la traslación competencial comunitaria”.

Máis preciso na súa posición será aínda na páx. 103: “Por consiguiente, desde esta perspectiva, el perdedor inmediato del fenómeno de la adhesión a las Comunidades Europeas es el Estado en cuanto eso ha supuesto remitir a decisiones comunitarias la construcción, en una escala mucho más amplia, de esa unidad de mercado, en tanto que, vuelvo a repetir .... la ejecución de todo lo derivado de esas bases de regulación de la unidad transnacional seguirán, en principio, atribuidas, en la medida en que lo dispongan así los respectivos estatutos, a las comunidades autónomas respectivas”.

Ao noso xuízo, GARCÍA DE ENTERRÍA non valora dous datos que nós estimamos substanciais na cuestión. A súa mera enunciación resultará, entendemos, sumamente suxerente para a reflexión: un fará referencia ao feito da orixe da “conexión” Comunidades Europeas-Comunidades Autónomas, vindo dada polo feito de que a adhesión ás Comunidades Europeas foi solicitada e levada a cabo, nos termos recollidos na Constitución española, polo Estado, entendido na súa acepción de conxunto das institucións xerais ou centrais e os seus órganos periféricos, tras unha decisión política tomada por el sen nengunha intervención respecto á mesma polas Comunidades Autónomas: o segundo virá dado pola diferenza de *status* que para o

ración dumha violenta situación política que truncara aquela experiencia rexional que, aberta pola Segunda República española, ben poideira ter chegado a ser obxecto dun pacífico e democrático desenvolvemento<sup>13</sup>.

Estado e as Comunidades Autónomas a adhesión veu deparar no plano institucional comunitario, diferenza que nos levaría, alén de matizacións esperanzadas á crúa, inxusta e inconstitucional realidade do terreo do *have* e dos *have not*. Isto no plano formal, porque non vamos falar agora das lamentábeis repercusións económicas e sociais que para algunhas Comunidades Autónomas supuxo a regulación material dos termos da adhesión.

Sinalarei aquí que GUTIÉRREZ ESPADA aínda dando como certo o argumento de GARCÍA DE ENTERRÍA, afirma asimesmo que a afectación da integración europea "no puede negarse *que también lo ha sido a costa de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas*" (GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su "presencia" directa en y ante las Comunidades Europeas", *Gaceta Jurídica de la C.E.*, 139, D-22, páx. 172). Escribe tamén este autor: "La incorporación de España a las Comunidades Europeas supuso, con todo, la aparición de nuevos datos directamente relevantes para las Comunidades Autónomas. Según el Derecho comunitario, que España aceptó al vincularse a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, el Consejo es fundamentalmente el "legislativo ordinario" de la Unión; esto es, el Consejo, en el que están representados los Gobiernos de los doce Estados miembros ("mañana" mismo Dieciséis), adopta las normas comunitarias (reglamentos, directivas, decisiones...). Normas que en muchísimas ocasiones afectan a materias que, según el sistema constitucional español, son de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas; y sin embargo quien se sienta y vota en el Consejo es un representante del Gobierno del Estado" (op. cit., páxs. 171 e 172).

A nota da distinta posición final do Estado na materia que nos ocupa foi sulñada asimeso por ZABALA OTEGUI: "La ruptura del equilibrio constitucional en cuanto a la distribución territorial del poder dentro de los Estados descentralizados, se debe a que, si bien la integración europea supone pérdida de competencias para todas las instancias del Estado, las instancias centrales la han compensado mediante su participación en el proceso de decisión comunitario, al contrario de las Regiones" (op. cit., páx. 177).

<sup>13</sup> Falando de desenvolvemento democrático, parécenos moi atinadas as palabras que ZABALA OTEGUI adica á Comunidade Europea: "Resulta paradójico que doce Estados democráticos, algunos de ellos de estructura descentralizada o en proceso de descentralización, afirmen por un lado que la Comunidad no puede ser

Iso non podería ser doutro xeito, se temos de conta que o Estado-institucións centrais, respectando a súa acepción de totalidade da organización xurídica española — incluíndo, xa que logo, as institucións propias das Comunidades Autónomas<sup>14</sup> —, ten que garantir a autonomía das nacionalidades e comunidades españolas tamén na materia que nos ocupa, por congruencia intrínseca consigo mesmo, expresión esta, polo demais, de respecto ao principio de autodisposición, principio coñecido nos arts. 2 e 143 da Constitución como dereito á autonomía, principio primario da Constitución, que leva consigo como consecuencia inexcusábel a imprescindibilidade dumha cooperación<sup>15</sup> que virá atopar a súa dimensión práctica na palabra: partici-

menos democrática que cada uno de sus miembros y, por otro lado, construyan una Comunidad en la que los Ejecutivos centrales pueden adoptar normas directamente aplicables que priman sobre sus ordenamientos internos sin contar con una aprobación explícita de los Parlamentos nacionales ni del Parlamento Europeo y marginando del proceso decisorio a sus Regiones, que son en muchas ocasiones, las competentes en el orden interno en la materia y serán las encargadas de la ejecución de la norma. Este modelo propiciado por el intergubernamentalismo no se asemeja a un Estado de Derecho, sino a un Estado cuyo Gobierno central podría legislar por Orden Ministerial, incluso en materias de competencia regional, y esto supone una alteración demasiado importante en el equilibrio de cualquier sistema constitucional para poder justificarse mediante las cláusulas constitucionales que en cada Estado miembro autorizan la transferencia de poder a las instancias comunitarias" (ZABALA OTEGUI: op. cit., páx. 177).

<sup>14</sup> Estimamos convinte traermos aquí a colación dous sentidos nos que é entendido o Estado pola doutrina alemana: con un poderíamos, *mutatis mutandis*, facer referencia á totalidade da organización xurídico-política española: co outro, ao conxunto das institucións xerais ou centrais e aos seus órganos periféricos. Esta doutrina foi acollida polo Tribunal Constitucional español na súa Sentencia 32/1981, do 28 de xullo. Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "As competencias estatais e autonómicas en materia de relacións internacionais", *Revista Galega de Administración Pública*, 5, páx. 69.

<sup>15</sup> Ben ilustrativas son as seguintes consideracións de GARCÍA DE ENTERRÍA:

"La cooperación es una necesidad absoluta en el Estado compuesto, y así lo ha dicho entre nosotros en muchas sentencias el Tribunal Constitucional. Recuerdo

pación. "Participación en la escena internacional — como subraya CASTRO RUANO —, y por lo tanto en mayor medida si cabe, en la europea, es en nuestros días condición sine qua non para que podamos hablar de la existencia de autonomía"<sup>16</sup>

ahora dos: 5 de agosto de 1983 y 29 de noviembre de 1988. La colaboración entre las dos esferas resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las autonomías. Hay un artículo en la Constitución, aunque sólo referido al ámbito de las Administraciones, que erige también en principio constitucional -artículo 103.1- el principio de coordinación: "La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación".

Coordinación es, pues, un principio constitucional y, por tanto, de valor preceptivo para los poderes públicos. La Administración no puede actuar constitucionalmente si lo intenta hacer por sí sola, aisladamente frente a otras Administraciones, descoordinadamente, si intenta hacer de su mundo de competencia un orbe separado. No puede nunca considerarse a sí misma como un orbe autosuficiente, exento de cualquier colaboración, cualquier cooperación con los otros centros de poder y con las otras Administraciones en particular.

De esta manera este título constitucional básico de autodisposición sobre la materia, que es, repito, lo que llama la Constitución "derecho a la autonomía", y este principio de la cooperación o coordinación, que como tal es básico en el Estado compuesto, nos permiten concluir que, no obstante el silencio de un buen número de estatutos sobre el derecho a la participación -vamos a ver con qué extensión- en la elaboración de los tratados, que hay que entender extendido a la elaboración de normas comunitarias derivadas, ese derecho asiste a la totalidad de las comunidades autónomas".

GARCÍA DE ENTERRÍA: op. cit. páxs. 107-198.

<sup>16</sup> CASTRO RUANO, J.L. de: *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Madrid, 1994, pág. 223.

MUÑOZ MACHADO razona a participación nos siguientes termos: "El fenómeno europeo modula (por imperativo de lo establecido en los arts. 93, 97 y 149.1.3 de la Constitución) el contenido jurídico de una competencia autonómica exclusiva para transformarlo en un derecho a participar en la formación de las posiciones gubernamentales que van a sostenerse ante los órganos comunitarios. La decisión autonómica se muta en un derecho de participación" (MUÑOZ MACHADO, S.: "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", *Tratado de Derecho comunitario europeo (estudio sistemático desde el Derecho español)*, Vol. I, Madrid, 1986, pág. 608.

En sintonía co exposto, e en aras de acadarmos umha execución polas Comunidades Autónomas sobre a base de umha conciencia participativa, veríase progresivamente recoñecida polas instancias centrais do Estado a conveniencia de artellar o principio de colaboración do que nos vimos ocupando, no marco do deseño das posicións a adoptar polo Estado no proceso de toma de decisións comunitario<sup>17</sup>, sob perigo — de o non facer así —, dada a tendencia expansiva comunitaria, dun achegamento a umha forma de descentralización administrativa<sup>18</sup>.

En sintonía co exposto, a conveniencia de artellar o principio de colaboración a que nos vimos referindo no tocante ó deseño das posicións a manter polo Estado no marco de toma de decisións comunitarias.

## 2. As Comunidades Autónomas e a Execución do Dereito Comunitario.

Partindo do respecto á ordenación de competencias recollida no bloque constitucional, así como da conveniencia de facer realidade no ámbito da acción exterior do Estado o principio da cooperación interinstitucional, tiven a oportunidade tanto particularmente, como con PEREZ GONZÁLEZ e PUEYO LOSA, de me pronunciar en prol do afortalamiento das canles de participación das Comunidades

Sobre a necesidade de procurar mecanismos de participación das Comunidades Autónomas, pronunciárase xa cedo o Presidente do Goberno español, F. GONZÁLEZ, no seu discurso perante o Senado o día 12 de Febreiro do 1985, *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 102, páxs. 4986-4987.

<sup>17</sup> SORIANO asimesmo escribiu: "El ordenamiento español es un orden jurídico descentralizado y en el cual las distintas Comunidades Autónomas tienen institucionalmente atribuida una garantía institucional de su propia autonomía, la cual no puede ser desconocida a la hora de establecer las relaciones entre el derecho de las Comunidades (Europeas) y el derecho español, del cual va a ser parte integrante" (op. cit., pág. 15).

<sup>18</sup> Cfr. neste sentido ZABALA OTEGUI: op.cit., pág. 183.

Autónomas na xestión da citada actividade, tanto polo que respeita á fase ascendente — elaboración — como á fase descendente -execución- dos tratados internacionais e das resolucións das organizacións internacionais.

En tal sentido, existe opinión pacífica hoxe en día en torno á capacidade -sobre da base da institucionalización da cooperación na fase ascendente- das Comunidades Autónomas para tomaren as medidas necesarias para a execución do Dereito Internacional e particularmente do Dereito Comunitario Europeo, no ámbito da competencia *ratione materiae*<sup>19</sup>. A competencia autonómica para executar está condicionada -como suñña PÉREZ GONZÁLEZ — pola natureza do acto internacional a aplicar “ y por la propia competencia de la autonomía en la materia sobre la que tal acto incide — de donde la ecuación ‘competencia material-competencia para ejecutar’ — , sin hacerla

<sup>19</sup> Está, pois, felizmente superada aquela ausencia de unha resposta clara sobre o título de execución do Dereito Comunitario polas Comunidades Autónomas, que se denotara no momento da redacción da Lei Orgánica de autorización do Tratado de adhesión da España ás Comunidades Europeas, momento no que tanto o Goberno do Partido Socialista Obrero Español como o opositor Partido Popular barallaron a posibilidade, finalmente non consumada, de trataren este asunto na devandita Lei. Cfr. neste sentido, LÓPEZ CASTILLO, A.: “La creación y ejecución del Derecho Comunitario en España”, *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, 1993, páx. 147; ASTOLA MADARIAGA: op. cit., páx. 286.

Pódese consultar: *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (S), I, nº. 155, 21 de maio de 1985; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II leg., nº. 330, 26 de xuño de 1985, páxs. 10.172, 10.177-10.178 e 10.207; *Diario de Sesiones del Senado*, II leg., nº. 132, 17 de xullo de 1985, páxs. 6.232 e 6.234.

Igualmente desbotada totalmente está algunha hipótese illada que pretendeu ver na adhesión ás Comunidades Europeas, levada a cabo aplicando o art. 93 da Constitución, a xeración dun título competencial específico en prol das autoridades estatais no eido da aplicación do Dereito Comunitario. Cfr. nun sentido contrario a dito título, JUSTE RUIZ, J.: “La aplicación del Derecho Comunitario Europeo y la Constitución Española de 1978”, *Diez años de régimen contitucional*, E. ÁLVAREZ CONDE (Coordinador), Universidad de Valencia, 1988, páx. 289

depender de otras condiciones, como, p.e., la asunción estatutaria expresa (con su correspondiente nivel incluso: capacidad plena de ejecución incluido el desarrollo legislativo, capacidad de ejecución sólo administrativa, etc.) de la referida competencia”<sup>20</sup>.

Trataríase de procurar, nalgumha medida, coa participación autonómica, o respeito do equilibrio interno de distribución de poderes, o cal supón, que con motivo do desenvolvemento do Dereito Comunitario derivado, o poder estatal non invada espacios de competencia autonómica. Procede suññarmos cómo a Lei 47/1985 de Bases de Delegación ao Goberno para a aplicación do Dereito das Comunidades Europeas, no seu art. 1 limita a delegación lexislativa á esfera das competencias do Estado. Realmente, non podería ser de outra maneira, como destaca MUÑOZ MACHADO, tendo de conta que se, á perda de competencias debido á súa tranferencia á

<sup>20</sup> PÉREZ GONZÁLEZ: *La Recepción y Aplicación de las Normas de las Comunidades Europeas en el Ordenamiento Español*, Academia Galega de Ciencias, Santiago, 1986, páx. 37.

Pola súa banda, MANGAS MARTÍN escribe: “La ejecución de los tratados y del DC por las CCAA tiene su fundamento en el reparto constitucional de competencias entre las CCAA y el Estado-poder central” (“La aplicación del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas”, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, 1990, páx. 71).

En igual sentido, CASANOVAS Y LA ROSA: “Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo. (Comentario a la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional)”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 16, 1989, Núm. 3, páxs. 775-787; RUIZ ROBLEDO, A.: “Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas”, *La Ley*, Núm. 2702, 15 de Marzo de 1991, páx. 3; SORIANO, quen, asimesmo, se amosa contrario á execución en virtude dumha delegación ex art. 150.2 da Constitución, en *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas*, Madrid, 1990, páxs. 207-210; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., numha posición tamén contraria á aplicación ao respecto do art. 150.2, en “El Estado autonómico”, *Boletín de la Facultad de Derecho*, UNED, Núm. 2, 1993, páx. 199; FERNÁNDEZ SEGADO: op. cit., páx. 100.

Comunidade Europea, se viñese sumar a substitución polo Estado nas funcións de desenvolvemento e execución, iso “equivaldría a la eliminación de la participación y, en definitiva, a una alteración total del sistema autonómico, produciendo una nueva centralización del poder contraria a lo querido por la propia Constitución”<sup>21</sup>

Resulta obvio que as competencias de execución, inclusive actos diferentes como a adaptación da lexislación en vigor ás normas comunitarias, a adopción de normas cando non as houber, a aplicación administrativa das disposicións comunitarias, etc., terán que ser vistas como competencias *ratione materiae*, existan ou non disposicións estatutarias sobre o particular. A capacidade de execución autonómica estará en función da propia capacidade substantiva para adoptar medidas de desenvolvemento normativo — lexislativo ou regulamentario — ou de pura execución administrativa e inspección naquel ámbito material que viñese resultar afectado pola norma comunitaria.

A capacidade de execución autonómica amosarase moi atenta, entón, ao reparto vertical de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas nos supostos de concurrencia ou compartición competencial, non resultándonos alleas as dificultades, que na procura dun equilibrio, poidan xurdir no terreo do deslinde das respectivas capacidades de execución normativa do Estado e das Comunidades Autónomas nun contexto de competencias compartidas, co risco conseguinte de posibles invasións competenciais, con probábeis perdas para ás Comunidades Autónomas na maior parte das ocasións, por mor da domeabilidade de ámbitos como as bases estatais e os principios de “ordenación xeral” (solidariedade interrexional, interese xeral, planificación xeral da economía, etc., conceptos, en suma, que poideran levarnos a atoparnos con un poder autonómico cativo). En termos apuntados por RODRÍGUEZ IGLESIAS, a solución ao

<sup>21</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid, 1980, páx. 126.

respeito, non nos sería proporcionada por fórmulas abstractas, “sino que exige circunscribir al máximo el ámbito material afectado dentro del espacio de concurrencia de competencias, para que el desarrollo de la normativa comunitaria sea llevado a cabo por el Estado o por la Comunidad Autónoma en función de los intereses principalmente afectados”<sup>22</sup>.

Hoxe en día, pódese dicir que o Tribunal Constitucional — como nos lembra PAREJO ALFONSO<sup>23</sup> — ten establecida umha doutrina firme no tocante á execución do Dereito Comunitario: “O Tribunal Constitucional xa tivo oportunidade de manifestar que a determinación do ente competente para a execución dos compromisos internacionais no plano interno rexese polo sistema constitucional de reparto territorial do poder. A execución dos tratados internacionais considérase polo Tribunal Constitucional como umha acción interna correspondente ao Estado ou ás Comunidades Autónomas segundo a distribución constitucional e estatutaria de competencias”<sup>24</sup>.

Á vista dos problemas apuntados, resultaría patente a necesidade de acadirmos a umha institucionalización da cooperación entre o

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C.: “Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1984, Vitoria-Gasteiz, 1985, páx. 234.

<sup>23</sup> Cfr. PAREJO ALFONSO, L.: “La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea”, *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Director científico: M. PÉREZ GONZÁLEZ, Coordinadores: F. MARIÑO MENÉNDEZ e F. ALDECOA LUZARRAGA, Vol. I, Madrid, 1994, páx. 70.

<sup>24</sup> STC 165/1994, de vinteseis de maio de 1994, na que se reiteran pronunciamientos das SSTC 258/1988, 76/1991, 115/1991, 79/1992 e 80/1993, entre outras.

Sobre a posición do Tribunal Constitucional na materia pódese consultar, entre outros: GONZÁLEZ AYALA, M<sup>a</sup>. D.: “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la aplicación del derecho comunitario por las comunidades autónomas”, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea -Relaciones jurídico-instituci-*

Estado e as Comunidades Autónomas, ao obxecto de atoparmos acordos específicos sobre as facultades correspondentes en cada caso ao un e ás outras, nos traballos de execución do Dereito Comunitario, así como sobre os contidos das normas que en desenvolvemento se poñan adoptar ora as diferentes Comunidades Autónomas que teñan poder para iso *ratione materiae* ora o Estado nos casos en que aqueles carezan de título.

Ora ben, todo o dito deberá ser entendido non ignorando que a garantía do cumprimento do Dereito Comunitario lle pertence ao Estado en previsión da súa responsabilidade por actos contrarios a aquel, provintes de calquer institución do Estado no seu conxunto, garantía que se serviría a medio da consulta previa ao Consello de Estado -art. 23 in fine da Lei Orgánica do Consello de Estado, en relación cos arts. 21, aptdo. 1, 22, aptdo. 2 da dita Lei —, Leis harmonizadoras -art. 150, aptdo. 3 da Constitución —, técnicas substitutorias ex post con base na supletoriedade do Dereito estatal — art. 149, aptdo. 3 in fine da Constitución-, requirimento cautelar ou imposición do cumprimento forzoso art. 155 da Constitución —, etc.

### 3. Mecanismos de Colaboración Entre o Estado e as Comunidades Autónomas.

a) Proxecto de Convenio entre o Goberno da Nación e as Comunidades Autónomas sobre cooperación nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas.

As razóns até aquí expostas levaron ao recoñecemento da necesidade de artellar mecanismos de colaboración entre o Estado e as Comunidades Autónomas. Este recoñecemento manifestouse nun primeiro momento na presentación, en decembro de 1985, polo Goberno estatal dun Proxecto de Convenio entre o Goberno da Nación e as

<sup>25</sup> Foi aprobado polo Consello de Ministros o 19 de decembro de 1985.

Comunidades Autónomas sobre cooperación nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas<sup>25</sup> (proxecto presentado por F. PONS, Ministro de Administración Territorial) e máis tarde, contando xa coas observacións realizadas polas Comunidades Autónomas ao primeiro texto — en particular as incorporadas no Proxecto de Convenio entre o Goberno do Estado e as Comunidades Autónomas sobre intervención española na actividade normativa da Comunidade Europea (contrapartida catalana), presentado co apoio máis ou menos explícito de algunha outra Comunidade Autónoma — aparecería, en abril de 1986, un *Novo texto de Proxecto de Convenio entre o Goberno da Nación e as Comunidades Autónomas nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas*<sup>26</sup> (proxecto presentado por J. ALMUNIA, Ministro das Administracións Públicas).

O novo Texto compúñase de dúas partes: a primeira titulábase *Desenvolvemento e Execución do Ordenamento Comunitario*, e a

<sup>26</sup> Os textos dos tres proxectos poden ser consultados en PÉREZ GONZÁLEZ: "La acción exterior..." cit., páxs. 354-362.

En 1987, o Ministro das Administracións Públicas compareceu perante a Comisión Mixta para as Comunidades Europeas das Cortes Xerais para dar conta dos riscos principais de un proxecto de convenio que se quería discutir e acordar coas Comunidades Autónomas, co gallo de adoptar as regras de funcionamento para que aquelas participasen na formación da vontade do Estado, así como na execución das políticas a que compromete a condición de Estado membro.

O anteproxecto, segundo explicou o Ministro na xuntanza da Comisión do día 5 de abril de 1989, non chegou a se converter numha proposta formaj por varias causas: a acollida por algunhas Comunidades Autónomas non permitiu pensar que a proposta formal poidese conducir a un acordo con todas as Comunidades Autónomas; a experiencia como Estado membro sinalaba que un convenio demasiado simple, umha das características que debería ter para acadar o acordo de todas as Comunidades Autónomas, non ía ser capaz de resolver todos os problemas que xa se viñan presentando.

Cfr. *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas — Acuerdos de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* —, Madrid, 1991, páxs. 15-16.

segunda Participación das Comunidades Autónomas na formación da vontade estatal perante as Comunidades Europeas.

Na cláusula II.4 dicíase:

“O Goberno da Nación facilitará a participación das Comunidades Autónomas no proceso da formación da vontade do Estado membro nas Comunidades Europeas.

- O Goberno proporcionará ás Comunidades Autónomas a documentación e información relativa ás Comunidades Europeas que sexa susceptible de afectar ás súas competencias.

- As Comunidades Autónomas trasladarán ao Goberno os seus criterios e posicións para a súa debida consideración na formación da vontade do Estado español perante as Comunidades Europeas. O Goberno incorporará eses criterios na medida do posíbel á posición española, sempre e cando foren compatíbeis cos intereses xerais do Estado e co proceso de integración europea”.

Recoñecida desde o poder central a necesidade dunha relación harmónica entre as tendencias de supranacionalización e de descentralización política, procurábase por medio do Convenio de cooperación, no marco dun respecto ao sistema de distribución de competencias establecido na Constitución e nos Estatutos de Autonomía, o artellar os instrumentos de cooperación que resultaban precisos a fin de incorporar as Comunidades Autónomas ao proceso de formación da vontade estatal nas Comunidades Europeas, así como para a promoción da execución do Dereito Comunitario.

De todos os xeitos, hai que indicar que — como veremos — os principios programáticos de saída non se atopaban desenvolvidos no texto dun modo que permitise a súa debida posta en escea. A iso non eran alleas as ambigüidades e limitacións que existen no mesmo.

Descartado o modelo do Convenio de Cooperación en pro, como se verá, do Acordo de Intitucionalización da Conferencia para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas, entendemos, nem-

bargantes, que merecerá a pena o deternos no estudio daquel, ao obxecto da súa valoración en sí mesmo e en relación co Acordo de Institucionalización.

No Proxecto de Convenio, sinalábase na cláusula II.5. :

“A fin de levaren á práctica os principios enumerados nas cláusulas anteriores, as Comunidades Autónomas constituirán un organismo de coordinación co Estado para asuntos relacionados coas Comunidades Europeas.

Dito organismo de coordinación terá a súa sede na capital do Estado e nel se integrarán todas as Comunidades Autónomas en pé de igualdade.

A denominación, presidencia e rexime interior do organismo de coordinación das Comunidades Autónomas co Estado para asuntos relacionados coas Comunidades Europeas serán determinados por acordo entre as Comunidades Autónomas.

O orgaismo de coordinación dependerá financeiramente das Comunidades Autónomas, quen acordarán as cotas que correspondan a cada unha delas”.

Dos termos do Proxecto de Convenio parece que se poderá predicar que o organismo en cuestión tería un carácter basicamente interautonómico; iso resulta claro á vista das funcións que lle son recoñecidas na cláusula 6., as cales eran as seguintes:

a) Asegurar a comunicación entre as Comunidades Autónomas e os ministerios e os organismos da Administración do Estado e as diferentes Comunidades Autónomas.

b) Recabar da Administración a documentación e información relativa a asuntos comunitarios que afecte ás competencias das Comunidades Autónomas.

c) Servir como foro de diálogo que permita a aproximación de criterios e a formulación de posturas unitarias das Comunidades Autónomas en materias referentes ás Comunidades Europeas para a

súa consideración e eventual incorporación polo Goberno da Nación á formación da vontade estatal ante as instancias comunitarias.

d) Cooperar coa Administración na solución dos problemas que se poden suscitar en relación ao desenvolvemento e execución do Dereito comunitario na España, tanto polo Estado como polas Comunidades Autónomas.

e) Propór, para a súa designación polo Goberno da Nación, o nomeamento dun Observador adxunto das Comunidades Autónomas na Representación Permanente da España perante as Comunidades Europeas”.

Preveíase, pois, no Proxecto de Convenio a creación dun foro de encontro das Comunidades Autónomas, coa finalidade de alcanzar posicións comúns nas materias relacionadas coas Comunidades Europeas.

A autocoordenación ou coordinación horizontal resulta imprescindible. A xuízo de SORIANO GARCIA, para que as Comunidades Autónomas poidan influír de forma real na política estatal comunitaria: “no se trata de que, en algún punto concreto, dos Comunidades Autónomas pretendan poner en común la realización de algún proyecto, sino de generalizar el fenómeno poniendo a contribución las distintas Comunidades Autónomas los procedimientos para la adopción de acuerdos comunes en todos aquellos aspectos de sus intereses y competencias que sean afectados por el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea”<sup>27</sup>. Continúa sinalando este autor que, sen esta coordinación horizontal, “el tejido autonómico será fácilmente rasgado por el Estado en cuantas ocasiones desee; se ofrecerá así un débil flanco, ya que, negociando una a una con el Estado, y sin la información necesaria sobre los problemas de otras Autonomías, éstas tienen mucho que perder y nada que ganar”<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> SORIANO GARCÍA: “Comunidades autónomas y Comunidades Europeas: una propuesta”. *Círculo de Empresarios. Boletín*. Núm. 32 (cuarto trimestre. 1985). páxs. 54-55

<sup>28</sup> Id., pág. 55.

En canto á súa composición, PÉREZ GONÁLEZ, SORIANO GARCÍA, MANGAS MARTÍN e PUEYO LOSA entenden xustificada a composición do organismo de coordinación con base na igualdade<sup>29</sup>, ao contrario da contraproposta catalana que contemplaba unha Delegación das Comunidades Autónomas para asuntos europeos composta por seis membros, estando integrada polo Delegado das Comunidades Autónomas para os asuntos europeos, o Delegado adxunto, o Secretario Xeral da Delegación e tres vocais; formarían parte da mesma, en todo caso, “representantes de las Comunidades históricas de Cataluña, País Vasco y Galicia” (art. 4º., aptdo. 3). É este un asunto, que, ao noso modo de ver, necesita ser estudiado máis pormenorizadamente, necesidade á que, como teremos ocasión de ver na nota marxinal adxunta, non foi allea, en algúns casos, a propia doutrina dando cabida a certas matizacións das súas posicións iniciais<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> PÉREZ GONZÁLEZ: “La acción exterior del Estado...”, cit., pág. 357; SORIANO GARCÍA: “Comunidades autónomas y Comunidades Europeas: una propuesta”, cit., pág. 57; Id.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. pág. 187; MANGAS MARTÍN: *Derecho Comunitario...*, cit., pág. 261; PUEYO LOSA: “Sobre el principio...”, cit., páxs. 45-46; ASTOLA MADARIAGA: op. cit., páxs. 287-288.

<sup>30</sup> Esta cuestión da igualdade na composición do organismo iría recibindo, xa que logo, novas e necesarias aportacións doutrinarias. Así, ALDECOA LUZARRAGA, sensíbel ao problema, di que o Proxecto “prevé la posibilidad de diferenciación de las Comunidades Autónomas, en las conferencias sectoriales, ya que ... establece la posibilidad de que algunas de estas conferencias se convoquen limitadamente para las Comunidades Autónomas que ostenten competencias sobre la materia objeto de regulación, coincidiendo dicha regulación con la situación de las Comunidades Históricas”) (ALDECOA LUZARRAGA, F.: “Las Regiones y la Comunidad Europea: Aspectos Políticos”, *Las Regiones y Europa: Euskadi*, ARENAL MOYÚA, C. (Ed.), Leioa, 1987, pág. 58).

SORIANO amósase moi reticente coa composición propugnada na “contraproposta catalana” (*Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, cit., páxs. 206-207). Non embargantes escribe tamén que é moi probable que “en la dinámica que experimentará un organismo como el propuesto, la natural diferencia que existe entre las Comunidades Autónomas acabe haciendo su aparición y se formule un

O rexime interior do organismo, como poidemos apreciar na cláusula II.5 ficaría ao arbitrio das Comunidades Autónomas. Dentro

reglamento interno que reconozca el hecho diferencial de unas Comunidades respecto a otras" ("Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: una propuesta", cit., páx. 57; nos mesmos termos en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, páx. 195. Con todo, nesta última páxina matiza as súas afirmacións cando sostén que "al menos en una primera fase, tiene que admitirse que todas y cada una de las distintas Comunidades tengan igual representación y voto...".

A porta ficaría aberta para o futuro. Ora ben, desde o noso punto de vista, se o sistema autonómico funcionase debidamente co tempo esas diferencias poderíanse ir mitigando, particularmente na medida en que camiñásemos cara a un modelo federal. A especial razón de ser dun trato diferenciado daríase particularmente nos primeiros momentos da andaina autonómica

Para SORIANO, o temor sentido polas Comunidades Autónomas con culturas políticas nacionalistas ao dominio do organismo de coordinación debido a un certo "seguidismo sucursalista" das Comunidades Autónomas do mesmo signo que o do Goberno central non tería razón de ser porque "los electores percibirían dicha situación, infligiendo el correspondiente castigo político a quienes no hubiesen sabido defender sus intereses propios" (*Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, páx. 1989. Sinceramente, parécenos, cando menos, unha postura algo optimista.

Para o memo autor: "En cuanto a la figura del 'Observador Adjunto', si bien no está muy explicitada en el texto, parece que una de las funciones que va a cumplir es la de dar satisfacción a las "Autonomías mayores" (*Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, cit., páx. 206). En igual senso, CASTRO RUANO, op. cit., páx. 208.

Para ZABALA OTEGUI a presenza en pé de igualdade "no interesa a las Comunidades históricas, sobre todo a la vasca y a la catalana, que consideran que se producirá una imposición práctica de los criterios del ejecutivo central a través del control de que dispone sobre la mayoría de las Comunidades Autónomas el partido gobernante, utilizándose las fórmulas de carácter cooperativo para diluir su especificidad". Con todo, a pesar de estas observacións, pensa, asimesmo, que "todo mecanismo que intente dar un voto cualificado a las Comunidades Autónomas de mayor relevancia política o económica fracasaría irremediabilmente en la práctica, por la oposición de las CCAA menores y de las más artificiales". Finalmente, decantándose na liña de SORIANO GARCIA, afirma que "la admisión del hecho diferencial debe ser consecuencia del movimiento natural y espontáneo de dicho organismo y de su autonomía para regular su régimen interno, y no por parte de la imposición de ninguna Comunidad Autónoma cualificada" (op. cit., páx. 201).

Segundo CASTRO RUANO, "esta concepción -estase a referir á igualdade- ignora la singularidad de algunas Comunidades Autónomas: singularidad que viene

do rexime interior habería que chegar a acordos en canto ao procedemento de adopción de decisións que, segundo PUEYO LOSA se

sancionada en el propio texto constitucional, sin que nadie, por lo menos de una forma coherente y rigurosa, haya calificado como de insolidaria la Constitución española. Esta diferencia está implícita en la propia naturaleza del Estado de las Autonomías, manifestándose en multitud de situaciones, ya desde las discusiones mismas de las ponencias constitucionales. Negarla sería negar la propia esencia bajo la que se constituyó el Estado autonómico español" (op.cit., pág. 207). "Con esta argumentación -segue o autor- no se pretende tanto defender el privilegio vasco, catalán y gallego de tener un Observador propio -hecho que insisto puede ser discutible- cuanto negar la oportunidad del régimen de igualdad previsto en el Proyecto de Convenio elaborado por la Administración Central. Aún más, negar este hecho diferencial podría suponer la reiteración de errores políticos..." (ibid. páx. 208).

Pola súa parte, PÉREZ GONZÁLEZ escribe que á hora "de verificar y, hasta donde sea posible atendiendo a las propias realidades políticas, recoger o incorporar las experiencias de otros Estados de nuestro entorno, es preciso confesar que el punto focal, en una perspectiva de comparación, es el sistema español mismo. Sistema al que a duras penas son transportables ciertas fórmulas vigentes fuera de nuestras fronteras:..., y en otros casos (p. e. la participación paritaria de las diferentes autonomías territoriales en mecanismos institucionales tanto de concertación *ad intra* como de representación *ad extra*) por ser diversos y desiguales los estatutos jurídico-políticos de las diecisiete Comunidades Autónomas. (PÉREZ GONZALEZ: "La acción exterior y Comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas: un ensayo de recapitulación", *La acción exterior y comunitaria de los Länder...*, cit., páx. 330).

O citado autor continúa, máis adiante, na mesma páxina: "Sobre todo el hecho de la desproporción en cuanto a los techos competenciales -susceptibles de variación, por lo demás- de las diferentes partes del Estado de las autonomías, en el marco de un sistema al que algún autor había calificado no sin razón de "autonomía a la carta", dificulta sin duda la aplicación de reglas del juego uniformes -vigentes en cambio en otros países- en cuanto a la participación regional en los procesos decisivos de transcendencia internacional o supranacional. Concretamente, dificulta cualquier intento de representación igualitaria de los intereses de todas las entidades regionales ante o en el seno de órganos o conferencias internacionales a través de representantes propios, y, en el ámbito particular de la Unión Europea, dificulta de cara a ese necesario diálogo interno entre el Estado y las autonomías, la depuración de una "posición unitaria" de éstas...".

debería rexer polo principio do consenso<sup>31</sup>, tendo en conta que, como sinalou SORIANO GARCÍA, “es necesario apurar al máximo la responsabilidad y el sentido político, ya que introducir rigideces, como serían el voto y el veto, significa llanamente dejar sin operatividad alguna a un órgano como el propuesto”<sup>32</sup>. Non se nos oculta o risco de parálise que pode comportar tal principio do consenso entendido nun sentido estricto.

Resulta criticábel a inclusión da cláusula II.6.b), en virtude da cal corresponde ás Comunidades Autónomas “recabar da Administración do Estado a documentación e información relativa a asuntos comunitarios que afecte ás competencias das Comunidades Autónomas”. Non son alleos os riscos dumha posíbel cualificación restrictiva da documentación polo Goberno e, asimesmo, a situación de inferioridade á que se poida ver abocado o organismo de coordinación ao ter que excitar á Administración do Estado, recabándolle a documentación pertinente. Deberíamos estar, como punto de partida, perante umha obriga do Estado, entendida de forma ampla que iría alén do atinxente ás competencias das Comunidades Autónomas.

No Proxecto de Convenio, establécese na cláusula 4, aptdo. a) que “o Goberno proporcionará ás Comunidades Autónomas a documentación e información relativa ás Comunidades Europeas que sexa susceptible de afectar ás súas competencias”; estamos perante umha “susceptibilidade” a ser apreciada, polo menos cun carácter inmediato, polo Estado, o que introduce umha dose de ambigüidade cun alcance difícil de precisarmos. Tamén se di que os criterios e posicións das Comunidades Autónomas serán trasladados ao Goberno para a súa debida consideración, incorporando este “eses criterios na medida do posíbel á posición española, sempre e cando sexan compatíbeis

<sup>31</sup> PUEYO LOSA: “Sobre el principio...”, cit., páx. 48.

<sup>32</sup> SORIANO GARCÍA: “Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: una propuesta”, cit., páx. 57.

cos intereses xerais do Estado e co proceso de integración europea” (cláusula 4. aptdo. b), intereses xerais que, entendemos só serán comprensíbeis sobre da base do acollemento no seu seo dos intereses das Comunidades Autónomas, auténtico cerne e fonte inmediata de tais intereses xerais. Estaríamos perante un mecanismo consultivo de traslado do parecer, denunciado por PUEYO LOSA como un “auténtico circunloquio maniqueo, toda vez que si bien se parte expresamente en el Convenio de la necesidad de no afectar al sistema de distribución de competencias, en última instancia se concluye, sin embargo, que la decisión en cuanto a la formación y planificación de la voluntad del Estado corresponde exclusivamente al poder central”<sup>33</sup>. O compromiso recollido polo Proxecto de Convenio resulta máis laxo do que o modelo alemán daquel momento no que se inspiraba, o cal recollía a obrigatoriedade do Goberno alemán de comunicar aos Estados federados as razóns precisas polas que se producía a discrepancia do Goberno, debéndose basear o afastamento do criterio autonómico sempre en motivos de política exterior ou de política de integración comunitaria. Estimamos que o Goberno español debía ficar no Proxecto obrigado en iguais termos.

Entendemos que a posición estatal non deber ser produto exclusivo ora do poder central ora das Comunidades Autónomas, senón que deberá ser o froito de umha operación mancomunada de cooperación entre ambos niveis de poder ao longo das distintas fases do complexo proceso de adopción de decisións comunitarias, chegándose incluso a un entendemento verbo da composición da delegación do Estado sobre umha base eminentemente autonómica, nos asuntos de especial incidencia autonómica.

No tocante á fase final de estricta orde decisoria, e volvendo ao Proxecto de Convenio de 1986 entre o Goberno da Nación e as Comunidades Autónomas, procede sulñar que na cláusula 6.e) se lle

<sup>33</sup> PUEYO LOSA: “Sobre el principio...”, cit., páx. 55.

recoñece ao organismo de coordinación a función de propór para a súa designación polo Goberno do Estado dun Observador e dun Observador adxunto das Comunidades Autónomas na Representación Permanente da España perante as Comunidades Europeas. Estes Observadores serán nomeados polo Ministro de Asuntos Exteriores, formando parte da representación permanente con status diplomático e co rango, respectivamente, de Conselleiro e de Agregado, sob a dependencia do Embaixador Representante Permanente da España perante as Comunidades Europeas (cláusula 7.1) co obxecto de salvar os principios de unidade de acción e de coordinación polos que se deben rexer os traballos da Representación Permanente.

Amáis das funcións informativas contempladas pola cláusula 7.3, ao dispór que “o Observador e o Observador adxunto das Comunidades Autónomas, sen prexuízo da súa dependencia do Embaixador Representante Permanente de España ante as Comunidades Europeas, poderá remitir informes e documentación relacionadas coas súas actividades ao organismo coordinador das Comunidades Autónomas”, dispónse no apartado seguinte que ambos os dous -Observador e Observador adxunto- “poderán asistir, sempre en cualidade de membros das correspondentes delegacións españolas, ás reunións de traballo dos comités e grupos constituídos no seo do Consello de Ministros e da Comisión das Comunidades Europeas, previa autorización do Embaixador Representante Permanente”, non podendo formular -aclárase seguidamente- puntos de vista distintos dos que adopte a delegación da que formen parte.

Suliñaremos o inconvincente dumha dependencia estritamente xerárquica dos Observadores do Embaixador español, o cal non se producía no suposto alemán; destacaremos asimesmo o carácter limitador e supervisor que representa a autorización do Embaixador Representante Permanente, pronunciándose nun sentido contrario ao do art. 6º, aptdo. 1 da proposta catalana que dispuña que: “O Delegado das Comunidades Autónomas para asuntos europeos asisti-

rá, ou nomeará representantes que asistan ás reunións de todos os organismos dependentes do Consello de Ministros da Comunidade, incluído o Comité de Representantes permanentes, formando parte da representación de España sempre que estes órgaos deliberen ou trabal- len sobre asuntos abrangidos no art. 2 do presente Convenio”<sup>34</sup>.

Pola súa parte, o art. 6, aptdo. 2 da contraproposta catalana expresábase nos seguintes termos: “Nos mesmos termos e supostos o Delegado adxunto formará parte ou estará representado nas reunións ou actividades de calquer clase na que haxa que emitir a opinión oficial de España que contribúa á formación da vontade normativa comunitaria no ámbito das competencias da Comisión ou de calquer outro órgao das Comunidades Europeas que non sexa o Consello de Ministros”.

Dispúñase na mesma contraproposta que o Delegado e o Delegado Adxunto — equivalentes ao Observador e ao Observador adxunto — formarían parte da Delegación das Comunidades Autónomas para os Asuntos Europeos — equivalente do organismo de coordinación —, feito que viría redundar numha mellor información para a formación da opinión das Comunidades Autónomas e, asimismo, numha mellor comprensión dos criterios autonómicos polos representantes españois<sup>35</sup>.

O Observador e o Observador adxunto, órgaos unipersoais, disporía dun equipo de colaboradores, dos que a composición debería

<sup>34</sup> Art. 2º : “O Goberno do Estado, a través dos órgaos que se contemplan neste Convenio, facilitará información previa e plena ás Comunidades Autónomas sobre os proxectos de norma ou propisións de actuación normativa de calquer órgao das Comunidades Autónomas que afecte ao ámbito competencial das Comunidades Autónomas”.

<sup>35</sup> Na contraproposta os Delegados terían uns poderes maiores do que os Observadores do Proxecto. Habería que suliñar asimesmo que o Estado se comprometería nela a “non dictar instrucións aos representantes españois que foren contrarias ás opinións ou propostas vencellantes formuladas polas Comunidades Autónomas” (art. 3º.).

reflectir as diferentes especificidades das Comunidades Autónomas. A necesidade dos equipos viría dada asimesmo por razóns de tipo operativo. Tal necesidade, recoñecida polo, no seu día, Ministro das Administracións Públicas, Sr. ALMUNIA<sup>36</sup>, aparecería recollida de xeito expreso no art. 6 da Contraproposta catalana ao Primeiro Proxecto de Convenio; en tal artigo contéplase a posibilidade de que o Delegado das Comunidades Autónomas nomee “representantes que asistan ás reunións de todos os orgaismos...”.

O período de exercicio das funcións do Observador e do Observador adxunto era de dous anos, transcurridos os cales o organismo coordinador proporía ao Goberno do Estado o nomeamento das persoas as que deberían substituír (cláusula 7.5).

O Convenio tería unha duración de cinco anos, e transcorridos estes poderíase propór a súa revisión total ou parcial. De non existiren propostas de revisión, entenderíase tacitamente prorrogado por outros cinco anos (cláusula final).

Polo que respeita á execución do Dereito Comunitario, asunto indisociábel -como apunta LÓPEZ CASTILLO<sup>37</sup>- da súa elaboración, haberá de se enmarcar no contexto de resposta única que se debe dar en materia de elaboración e aplicación, resposta única que deberá estar presidida pola necesaria cooperación entre o Estado Central e as Comunidades Autónomas sob pena de caeren nun baldeiramento competencial, que o Tribunal Constitucional, atento a un criterio interpretativo xeral, vén rexeitando.

Nesa liña, o Proxecto de Convenio conectaba o bo funcionamento dun sistema de execución coordinada do Dereito Comunitario coa potenciación dos mecanismos de información recíproca Estado-

<sup>36</sup> Sesión informativa da Comisión Mixta para as Comunidades Europeas de 3 de febreiro de 1987. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Núm. 58, 1987, páx. 2294.

<sup>37</sup> LÓPEZ CASTILLO : op. cit., páx. 146.

autonomías verbo dos respetivos proxectos de desenvolvemento normativo, de asistencia ou apoio mutuo nas tarefas aplicativas<sup>38</sup>. Ao respecto, a Parte I do Proxecto de Convenio titulábase elocuentemente “Desenvolvemento e execución do Dereito Comunitario”.

Aos fins que vimos de citar contribuiría a función do Organismo de coordinación recollida na cláusula 6. pfo. d), consistente en “cooperar coa Administración do Estado na solución dos problemas que se poidan suscitar en relación ao desenvolvemento e execución do Dereito comunitario na España, tanto polo Estado como polas Comunidades Autónomas”<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> O texto da Parte I era o seguinte:

“1. O Goberno da Nación, en virtude das atribucións que lle confire o artigo 93 da Constitución, garante o cumprimento e execución das obrigas do Estado español perante as Comunidades Europeas mediante os instrumentos que a propia Constitución establecece.

O Goberno da Nación e as Comunidades Autónomas, no exercicio das súas respetivas competencias, desenvolverán e executarán as disposicións comunitarias como obriga superior e prevalente nun espírito de colaboración recíproca.

2. O desenvolvemento normativo e a execución das disposicións de Dereito Comunitario no ámbito interno levarase a cabo polo Estado e polas Comunidades Autónomas en función da ordenación material de competencias establecida polo bloque de constitucionalidade e co valor e alcance recollido no mesmo.

3. Co obxecto de facilitaren a elaboración e posta en práctica das disposicións de desenvolvemento e medidas de execución da normativa comunitaria, o Goberno da Nación e as Comunidades Autónomas manteranse puntual e reciprocamente informados das súas actividades neste ámbito, prestándose a colaboración e o apoio precisos para o adecuado cumprimento das súas obrigas respetivas e utilizando ao máximo os instrumentos de cooperación xa existentes, así como os que se constituían ao abeiro do presente Convenio”.

<sup>39</sup> Respecto a este Proxecto, escribe CASTRO RUANO:

“Señalar en primer lugar que la iniciativa del gobierno del Estado de utilizar la fórmula del Convenio es considerada como acertada por la práctica totalidad, tanto de la doctrina como de la clase política. La no institucionalización deja la materialización de la participación regional pendiente de una voluntad política que podría desaparecer, según coyunturas o mayorías parlamentarias. La otra forma posible de

b) Acordo de institucionalización da Conferencia para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas.

A idea do Proxecto de Convenio entre o Goberno da Nación e as Comunidades Autónomas sobre Cooperación nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas — debido á falla da anuencia de algunhas Comunidades Autónomas — non vería a luz. Xunto aos aspectos políticos, aspectos técnicos, umha certa discusión sobre a opción ben pola figura do Convenio, ben por un instrumento cooperativo aprobado por Lei, así como un incipiente debate sobre o papel do Senado — seguindo as pautas do Senado alemán —, tamén poideron xogar en contra da adopción do Convenio.

Ante a parálise das negociacións encol dos proxectos comentados, o Pleno do Congreso dos Deputados, con ocasión do Debate sobre o estado da Nación efectuado o 14 e 15 de febreiro de 1989, adoptou umha Resolución nos termos seguintes:

“O Congreso dos Deputados, tendo en conta que o Ministerio para as Administracións Públicas anunciou o 3 de febreiro de 1987 a presentación dun Convenio de colaboración, de carácter xeral, entre a Administración do Estado e as Comunidades Autónomas en relación cos problemas derivados do ingreso na C.E.E. e que o acordo que pro-

articular tal participación, mediante una ley emanada del poder central, le otorgaría a ésta una primacía implícita que, cuando menos, suscitaría susceptibilidades por parte de algunas Comunidades Autónomas.

Hay también práctica unanimidad en la doctrina al considerar el segundo proyecto con un juicio más favorable que el primero. Se sigue en su elaboración el modelo alemán, si bien, .... no se llega al mismo grado de implicación regional de los entes subestatales”.

CASTRO RUANO: op. cit., páx. 204.

A título de síntese proseguía o autor: “En conclusión podríamos afirmar que todo el texto está teñido de una práctica esquizofrénica que, por una parte permite y alienta la participación autonómica; pero por otra tiende a controlar y limitar tal participación. Así las cosas, la crítica y el desacuerdo estaban garantizados” (op. cit., páx. 205).

piciou o actual Goberno Vasco en febreiro de 1987 contemplaba a creación e constitución dun mecanismo especial entre a Administración do Estado e as Comunidades Autónomas en orde ao tratamento e regulación das súas cuestións e problemas nos que se vexan afectadas polas consecuencias que se derivaron do ingreso na C.E.E., insta ao Goberno a que durante a Presidencia española da C.E.E. artelle os mecanismos que permitan a resolución dos problemas actualmente presentados e o seu funcionamento regular”<sup>40</sup>.

Para intentar paliar os problemas que orixinaba a problemática europea, púxose en marcha, a finais de 1988, a Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas, a cal se xuntou por primeira vez o 16 de marzo de 1989, en virtude de convocatoria do Ministro de Administración Pública<sup>41</sup>. En tal reunión foi asumida umha serie de principios que se viñeran decantando ao longo dos anos anteriores e que se poderían resumir como segue. A participación das Comunidades Autónomas na toma de decisións e na formación da vontade do Estado nas Institucións comunitarias cando se trate das súas materias; a integración, aínda que non conleve variacións na distribución competencial interna, supón umha devaluación do ámbito competencial; no exercicio das respeitivas competencias, na fases ascendente e descendente, os eixos fundamentais estribarían na lealta-

<sup>40</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, III Legislatura, Serie E, n.º 167, 20 de febreiro de 1989, páx. 4784.

<sup>41</sup> O Ministro ALMUNIA tivo ocasión de dicir: “Ha parecido más útil a la mayoría de las Comunidades Autónomas y al propio Gobierno, prestar menos importancia a la consecución de un convenio y, en cambio, encontrar una plataforma de diálogo y discusión para sacar las consecuencias oportunas de esa experiencia mutua, para ir resolviendo problemas que son los que de verdad se han planteado estos años”. *Diario de Sesiones del Senado*, III leg., n.º 119, páx. 5.639. Sen ser esta a ocasión, non deixaremos pasar a oportunidade de advertir que en pura psicoloxía social o que está na base das Conferencias Sectoriais é a idea dun convenio, calquera que sexa a cobertura xurídica que se lles dea.

de constitucional e na defensa dos intereses xerais de España, “sin que se pudiera atender a un interés particular o territorial que pusiera en peligro o pudiera suponer detrimento de los intereses del resto de los territorios o de los intereses del conjunto del Estado”<sup>42</sup>.

Sobre a base da experiencia pragmática reflectida no Acordo para regular a intervención das Comunidades Autónomas nas actuacións do Estado en procedementos precontenciosos da Comisión das Comunidades Europeas e nos asuntos relacionados co Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas que afecten ás súas competencias e no Acordo en materia de axudas públicas, adoptados ambos os dous o 29 de Novembro de 1990<sup>43</sup>, así como noutros eidos<sup>44</sup>, a Conferencia sectorial — que funcionaba informalmente, ou máis ben informalísimamente, se temos de conta que entre novembro de 1990 e decembro de 1991, tempo no que se desenvolveron as Conferencias intergubernamentais que conduciron ao Tratado da Unión Europea, non foi convocada nengunha vez — adoptou, na súa reunión do 29 de outubro de 1992, o Acordo de institucionalización da Conferencia para asuntos relacionados coas Comunidades Europeas<sup>45</sup>, sobre da base dun

<sup>42</sup> SORIANO GARCÍA: “Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta”. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Núm. 69, enero-marzo 1991, páxs. 11-20; cfr. LÓPEZ CASTILLO, A.: “La creación y ejecución...”, cit., pág. 150.

<sup>43</sup> Estes acordos, que non foron suscritos polo Goberno vasco, foron publicados no *Boletín Oficial do Estado*, 8 de Setembro de 1992.

<sup>44</sup> A Conferencia posibilitou igualmente a reforma do Regulamento do Senado, buscando a potenciación da “función territorial” de dito órgano legislativo.

<sup>45</sup> A Conferencia deixa de se cualificar de sectorial tal vez para proclamar unha certa vocación *ad futurum* de horizontalidade.

O artigo 2 da Lei do Proceso Autonómico, recollido *supra*, pode ser considerado como unha base para a creación das Conferencias Sectoriais. Dun xeito máis concreto, o seu art. 4 que di: “A fin de asegurar en todo momento a necesaria coherencia da actuación dos poderes públicos e a imprescindible coordinación, reuniranse de forma regular e periódica, cando menos dúas veces ao ano, Conferencias

Borrador de Proposta de Acordo da Conferencia Sectorial presentado ás Comunidades Autónomas polo Ministerio para as Administracións Públicas o 21 de Maio de 1992 — despois da aprobación, o oito do mesmo mes, polo Consello de Ministros — en cumprimento do Pacto Autonómico- do proxecto de institucionalización da Conferencia; con tal Conferencia perseguíase a finalidade de “artellar e resolver, a partir do principio de cooperación, aquelas cuestións de índole xeral propias da participación das Comunidades Autónomas nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas” (aptdo. 1). A modestia dos obxectivos deste Acordo, alén dumha aparencia grandiosa, pódese ir percibindo numha serie de chatas de índole gramatical, sistemática e técnica que non fan senón aumentar as deficiencias de contido que se poden advertir no Acordo.

Sectoriais das Consellerías das distintas Comunidades Autónomas e do Ministro ou Ministros do ramo, sob a presidencia dun destes, co obxectivo de trocaren puntos de vista e examinare en común os problemas de cada sector e as accións proxectadas para os afrontar e resolver”. Atopan asimesmo lexitimación no art. 5. aptdo. 1, da Lei 30 de 26 de novembro de 1992, do Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común: “A fin de asegurar en todo momento a necesaria coherencia da actuación das Administracións Públicas e, se for o caso, a imprescindible coordinación e colaboración, poderase convocar aos órganos de goberno das distintas Comunidades en Conferencia Sectorial co obxectivo de trocaren puntos de vista, examinare en común os problemas de cada sector e as medidas proxectadas para os afrontar e resolver”.

O 28 de febreiro de 1992, con motivo do Pacto Autonómico, asignado entre o Goberno do Estado e os dous partidos maioritarios, Partido Socialista Obrero Español e Partido Popular, a Conferencia Sectorial atopara un importante soporte político.

O texto do Acordo creador da Conferencia foi publicado no *Boletín Oficial do Estado*, núm. 241, 8 de Outubro de 1993, páxs. 28669-28670; asimesmo na *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 20, Nº. 1, Xaneiro-Abril 1993, páxs. 445-449.

O Acordo non foi suscrito polo Goberno basco por entender que “la constitución previa de la Comisión Bilateral Euskadi-Estado para esta materia es una condición “sine qua non” para la participación en este foro multilateral” (*Informe sobre la participación de Euskadi en la construcción europea*, Secretaría de la Presidencia del Gobierno Vasco, 1993, pág. 80).

Así, de entrada, chamounos a atención umha certa incongruencia “ontolóxica” existente no feito de que no Preámbulo se diga que “Considerando o anterior, a Conferencia na súa reunión de 29 de outubro de 1992, adopta o seguinte ACORDO: PRIMEIRO. — As Administracións do Estado e das Comunidades Autónomas deciden institucionalizar a Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas...”. Dende logo a redacción non é un modelo de virtude lingüística. Resulta paradóxico, polo demáis, que a Conferencia (a crear) polo Acordo en cuestión, adopte o Acordo de que o Estado e as Comunidades Autónomas decidan insitucionalizar a Conferencia...Ao noso modo de ver o Acordo non se nos revela desde o punto de vista técnico excesivamente imaxinativo e ambicioso.

Impreciso parécenos, asimesmo, que se fale de artellar e resolver, a partir do principio de cooperación, aquelas cuestións de índole xeral propias da participación das Comunidades Autónomas nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas. ¿Que se ha de entender por cuestións de índole xeral? Acaso as recollidas no Preámbulo cando se di: “As Administracións presentes na Conferencia, partindo desta experiencia, estimaron necesario proceder de común acordo á súa institucionalización para acadaren un obxectivo que consideran fundamental: acometer, con arrego ao principio de cooperación, a solución progresiva das cuestións que suscita a participación das Comunidades Autónomas na elaboración e aplicación do Dereito e as políticas comunitarias europeas”. Desde logo, estas cuestións da participación na elaboración e na aplicación do Dereito e as políticas comunitarias non nos parecen de índole xeral. En todo caso, non se nos ocorre cáles poderían ser, en xusta correspondencia, as cuestións de índole específica. ¿Podería dar, acaso, a entender o Acordo a posibilidade da existencia de cuestións de índole específica como algo non vencellado ao obxecto da participación senón máis be aos suxeitos da participación? Poderíamos estar subliminalmente perante o

aptdo. terceiro, 2. cando establece o que entendemos como “cláusula de reserva” que explicaría a posíbel aceptación do Convenio polas Comunidades Autónomas con maior peso político que antes se negaban a aceptar o Proxecto de Convenio. Vexamos senón o aptdo. terceiro, 2: “Aquelas cuestións propias da participación nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a umha Comunidade Autónoma ou que teñan para esta umha vertente singular en función da súa especificidade autonómica trataranse á iniciativa de calquer das partes e de mutuo acordo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral”. Como poidemos ver, hai umha referencia que non semella ser baladí á especificidade autonómica<sup>46</sup>, o cal cremos que poidera reflectir umha comprensión das distintas realidades autonómicas do Estado<sup>47</sup>, que non ignoran, polo

<sup>46</sup> No Punto 11 do Pacto Autonómico facíase referencia ás relacións bilaterais de cooperación como complemento da cooperación multilateral, en tanto en canto os mecanismos multilaterais non desen resposta a asuntos específicos de cada cada Comunidade Autónoma; a tal efecto as Comisións Bilaterais de Cooperación eran consideradas como “o instrumento máis efectivo para realizar o troco continuado de informacións, negociacións e acordos para dar resposta ás necesidades derivadas das peculiaridades xeográficas, culturais, lingüísticas ou do contido estatutario de cada Comunidade Autónoma”.

<sup>47</sup> GONZÁLEZ CAMPOS sinala que “la posibilidad de estructuras ‘bilaterales’ también puede ser una realidad”, se ben a entende xustificada no caso canario e con menor fundamento e como umha carga considerábel para a realización do obxectivo de cooperación nos outros casos (“La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los Tratados Internacionales”, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1990, páx. 48-49).

Ainda que referíndose aos Tratados Internacionais en xeral, CASANOVAS Y LA ROSA amósase sensíbel ao asunto da bilateralidade: “se precisa abrir vías de concertación que, sin perjuicio del establecimiento de un órgano conjunto, han de encontrar su solución -por lo específico de los intereses a considerar y por lo concreto de las cuestiones a resolver- en un marco preferentemente bilateral” (“La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de Tratados Internacionales”, *La acción exterior y comunitaria...*, cit., páx. 64).

demáis os riscos de uniformación autonómica que comporta o horizontalismo sectorial<sup>48</sup>.

A conveniencia de combinar o mecanismo das posicións unitarias cun tratamento diferenciado é posta de manifesto por PÉREZ GONZÁLEZ: "Y en este punto parece oportuno encarecer la necesidad de establecer unas estructuras de colaboración basadas en la ponderación de los respectivos intereses de las colectividades regionales participantes, teniendo en cuenta que en el diálogo interinstitucional el distinto peso de esos intereses -y hasta el distinto grado de su percepción política-, unido a la eventual concurrencia de situaciones singulares propias de una o de unas pocas de aquellas colectividades, puede hacer aconsejable un tratamiento diferenciado a través, incluso, de vías bilaterales de negociación con el Estado-poder central en el seno de los foros usuales de diálogo o fuera de éstos, sin que ello exonere del intento de conseguir posiciones unitarias allí donde sea posible o de evitar la creación de ventajas o privilegios que contribuyan a agrandar las desigualdades interterritoriales. La lealtad constitucional no puede servir, en definitiva, a la exasperación de las desproporciones, sino a la ordenación equitativa -corrector en su caso, por tanto- de las expectativas, incluidos los ya citados aspectos de la participación directa e indirecta" ("La acción exterior y comunitaria...", cit., páxs. 339-340).

Pola súa parte, ASTOLA MADARIAGA sinala: "En un Estado regional como el nuestro, el diferente nivel de competencias de las CCAA dificulta sensiblemente cualquier solución unificadora, por eso pensamos que el primer paso debería ser la puesta en marcha de un sistema basado en la diferencia competencial: es decir, la creación de Conferencias sectoriales que reúnan únicamente a las CCAA que tengan competencia exclusiva en una materia junto al Ministro correspondiente, para determinar tanto la posición nacional como la identidad de quien vaya a negociarla" (op. cit., páx. 295).

O Presidente do Goberno Basco, J.A. ARDANZA GARRO, cualificou ao Estado español -en tanto que Estado das Autonomías- como contradictorio en relación co papel das Comunidades Autónomas nas fases ascendente e descendente, considerando asimesmo á Conferencia para asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas como un parcheo que en realidade non artella, por si mesma, sistema algún de representación. Proclama a necesidade de un Acordo Político no Estado español que debe ser completo, "es decir, fundamentado en el consenso entre las diversas fuerzas políticas a fin de llegar a una solución válida y eficaz, y no a un cierre formal y en falso amparado en mayorías políticas estatales, que no responden a la pluralidad territorial del Estado" ("Intervención de clausura", *La acción exterior y comunitaria...*, cit., páxs. 347-351; texto citado en 351).

<sup>48</sup> ARDANZA GARRO explicaría a continuación, nas páxinas 353 e 354, o por que da non suscripción polo Goberno basco do Acordo que institucionaliza formalmente a Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coa Comunidade

Ora ben, aínda que se dese por válida a nosa interpretación, iso non xustifica que a xeralidade do problema autonomía — Comunidade Europea deba fícaar na indefinición que comporta, como teremos ocasión de ver, o Acordo.

Europea e que non participe na Comisión Xeral de Autonomías do Senado. Afirma que iso non se debe a unha falta de compromiso do seu Goberno co desenvolvemento dun sistema de participación para o conxunto das Comunidades Autónomas. A razón, segundo advirte, estribaría no seguinte:

"En la Constitución española de 1978 confluyen dos procesos simultáneos, pero conceptual y políticamente distintos, que en su desarrollo se han querido frecuentemente confundir. Uno, común a todo el territorio español, pretende proceder a una amplia descentralización regional del poder. Otro, específico de algunos territorios, se basa en el reconocimiento de realidades políticas y sociológicas preexistentes, que vuelven a adquirir, en virtud de la Constitución, relevancia y vigencia jurídicas.

Mediante el primer proceso, la Constitución crea o genera una nueva organización territorial, basada en la descentralización del poder y llamado Estado de las Autonomías. Mediante el segundo, reconoce, sanciona y actualiza la singularidad política de algunos territorios concretos y, desde el respecto permanente a su singularidad, los incorpora a ese mismo Estado autonómico. Resulta, así, un Estado complejo de estructura necesariamente asimétrica, en el que la persistencia de ciertos "hechos diferenciales" adquiere plena legitimidad.

En el caso del País Vasco confluyen estos dos procesos de reconocimiento y de descentralización...

Este doble proceso constitucional produce dos características ineludibles. La de la "complejidad" en la organización del Estado y la de la "singularidad" para la Comunidad Autónoma Vasca..."

Con base nas consideracións recollidas, ARDANZA GARRO remata defendendo a necesidade dun marco de relación bilateral entre a Administración Central e a Administración Basca, que "no impedirá que Euskadi coopere con el conjunto de Comunidades Autónomas. España no es el Estado de hace diez años, ni cinco años. Las Comunidades Autónomas se están consolidando, disponen de mayores competencias y realizan un ejercicio más extenso de las mismas. Existen, por tanto, cada vez más cuestiones comunes al conjunto de Comunidades Autónomas que forzadamente deben ser tratadas en foros de cooperación entre Comunidades Autónomas y en foros de cooperación entre éstas y el Estado" (op. cit., páxs. 353-354).

Sobre a necesidade dun acordo político Euskadi-Estado, pódese consultar *Informe...*, cit., páxs. 77-87

O aptdo. 2, referente á composición da Conferencia, sinala:

“1. Compoñen a Conferencia como membros da mesma:

En representación da Administración do Estado: o Ministro para as Administracións Públicas, que a presidirá.

En representación da Administración de cada Comunidade Autónoma: o Conselleiro que, como responsábel dos asuntos que integran o ámbito temático da Conferencia for designado para formar parte da mesma polo Presidente de cada Comunidade Autónoma.

En función dos temas a tratar nas reunións, poderase interesar a asistencia de responsábeis das distintas Administracións ou de expertos.

2. Como órgano de apoio da Conferencia créase a Comisión de Coordinación de Asuntos Comunitarios Europeos, á que corresponde a preparación dos seus traballos coa seguinte composición:

En representación da Administración do Estado: un Director Xeral da Secretaría de Estado para as Comunidades Europeas e outro da Secretaría de Estado para as Administracións Territoriais, designado polos seus respectivos titulares.

En representación da Administración de cada Comunidade Autónoma: O Director Xeral ou outro cargo que designe para formar parte da Comisión o respectivo Conselleiro membro da Conferencia.

3. A Secretaría da Conferencia corresponde á Dirección Xeral de Cooperación Territorial do Ministerio para as Administracións Públicas”.

Podemos observar cómo non estamos perante un organismo de coordinación horizontal das Comunidades Autónomas ao estilo do Proxecto de Convenio. O Acordo sitúase na fase de coordinación Comunidades Autónomas- Estado, de difícil virtualidade se previa-

mente non se produce unha coordinación destas nun marco no que elas non estiveren supeditadas ao compás dumha Presidencia e dumha Secretaría pertencentes á Administración Central. Como teremos ocasión de comprobar, de non se desenvolver esa coordinación previa, a Administración Central poderá atopar con unha variedade de posicións que á postre a podería deixar perante unha gran liberdade de acción á hora de adoptar unha determinada posición española nos órganos comunitarios; mais esta liberdade procedimental — con toda a comodidade que supón para a Administración Central — non ten nada que ver co grao de representatividade que poida haber ou non dos intereses das Comunidades Autónomas ao respecto. Non se percibe neste Acordo unha suficiente garantía verbo da búsqueda de un interese xeral integrado<sup>49</sup>.

Un dato que abunda nesa dirección estriba na falla de calquer referencia nel ás figuras do Observador e do Observador adxunto na Representación Permanente española en Bruxelas. Non se dirá ren, en consecuencia, sobor dos seus equipos persoais. Nada, en definitiva, sobre unha participación directa, en Bruxelas, das Comunidades Autónomas na creación do Dereito Comunitario.

Do aptdo. 3º., destacaríamos o pfo. d), segundo o que: “A institucionalización da Conferencia susténtase no compromiso das

<sup>49</sup> Falando do interese xeral, non nos parece acertada a dicotomía que se advirte nas palabras de F. GONZÁLEZ cando manifesta que “es necesario que el Estado actúe y tome decisiones teniendo en cuenta los intereses y las propuestas de las Comunidades Autónomas, aceptándolas cuando éstas sean compatibles con las decisiones globales de la Nación” (loc. cit.).

Asimesmo, respecto do interese xeral, SORIANO escribe: “El interés general no se compone mediante la suma de los diecisiete intereses autonómicos, sino que es algo cualitativamente distinto. Sin perjuicio, naturalmente, de que influya en este último y de que el interés general del Estado tenga, necesaria y estructuralmente, que tener en cuenta el interés autonómico” (SORIANO: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, cit., páx. 207).

Administracións nela presentes de: propiciaren que as cuestións nas que se aprecie a necesidade dumha decisión común se solucionen mediante acordos, dos que a eficacia vencellante para cada unha das Administracións resultará da súa suscripción polas partes que o decidan facer". O mero propiciamento, como favorecemento, apoio ou axuda para chegar a acordos parécenos umha fórmula de compromiso moi pouco ambiciosa ante a dimensión dos problemas que se trataría de ventilar. Diremos só que a necesidade de acadaren a acordos se nos presenta dumha forma tan pouco convincente que nin sequer podemos falar da existencia dum Pactum de Contrahendo no que as partes teñan a obriga de iniciaren umha negociación co propósito de chegar a um acordo e non simplemente de procederem a umha negociación formal. A parte final do parágrafo vencellando os acordos ás partes que o subscreban abonda nesa falla de esixencia en pro dun interese xeral integrado ao que faciamos alusión antes.

O aptdo. 4º., sinala:

"1. O ámbito temático da Conferencia está integrado polas cuestións relacionadas coas seguintes facetas da participación das Comunidades Autónomas nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas:

1ª. A información ás Comunidades e a discusión en común sobre o desenvolvemento do proceso de construción europea.

2ª. O tratamento e resolución con arreglo ao principio de cooperación de aquelas cuestións de alcance xeral ou contido institucional coas Comunidades Europeas como as seguintes:

a) procedementos técnicos para asegurar a recepción polas Comunidades Autónomas da información comunitaria de carácter xeral,

b) técnica normativa para incorporar as directivas ao Dereito interno e completar regulamentos e decisións,

c) fórmulas de participación nos procedementos internos para o cumprimento de obrigacións ante as institucións comunitarias,

d) problemas suscitados na execución do Dereito comunitario por implicar horizontalmente a varias políticas comunitarias ou esixir medidas internas cun certo grao de coordinación temporal ou material, e

e) cuestións relativas á participación das Comunidades Autónomas nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas que carezan dumha Conferencia Sectorial ou instrumento equivalente onde seren tratadas.

3ª. O impulso e seguemento do progresivo desenvolvemento do esquema de participación das Comunidades Autónomas aplicábel, a través da respectiva Conferencia sectorial ou instrumento equivalente, en cada umha das políticas comunitarias que afecten ás competencias daquelas. O esquema abranguerá os procedementos de cooperación para facer efectiva a intervención e participación das Comunidades Autónomas, tanto na fase de definición da posición española nos procesos de adopción polas institucións comunitarias, como na fase de aplicación no noso país do Dereito Comunitario e do contido das políticas comunitarias.

2. Asimesmo, as Administracións presentes na Conferencia poden encomendarlle, de común acordo entre as mesmas, o tratamento daquelas outras cuestións da participación das Comunidades Autónomas nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas que estimen oportuno".

Do ámbito temático recollido no aptdo. 4 salientaremos as previsións informativas do pfo. 1º. en prol das Comunidades Autónomas, non se tomando nengumha previsión expresa verbo da información respecto dos puntos de vista das Comunidades Autónomas con destino á Administración Central. Destacaremos, asimesmo, a reiteración dos aspectos informativos no pfo. 2, letra a), a utilización da expresión xuridicamente incorrecta de incorporación de Directivas ao Dereito interno (letra b), a vaguidade e imprecisión cando fala de fórmulas de

participación nos procedementos internos para o cumprimento das obrigas ante as institucións comunitarias (letra c) e, en xeral, a dispersión asistemática dos aspectos relacionados coa execución nos pfos. 2 e 3. Tamén sulñaremos a imprecisión en canto á participación na fase ascendente tanto a nivel interno como externo (pfo. 3).

A Conferencia para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas viría, en boa medida, — aínda que con umha porta aberta a novas actuacións — ter un ámbito temático material residual, si ben funcionalmente, se houber vontade política para iso, non carecería de importancia pola súa conexión co seguemento do progresivo desenvolvemento do esquema de participación das Comunidades Autónomas en materia comunitaria, o que lle outorga un papel de coordinadora das respectivas Conferencias sectoriais (Estado-Comunidades Autónomas), que, vindo funcionando xa, se correspondían en liñas xerais coas composicións dos Consellos de Ministros Europeos<sup>50</sup>.

No pfo. 2 fica aberta a posibilidade de que as Administracións presentes lle encomenden á Conferencia, de común acordo, o tratamento daquelas outras cuestións de participación das Comunidades Autónomas nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas que estimen oportuno. Estamos ante umha cláusula que ben poidera ser de utilidade para enmendar algunhas das carencias que vimos remarcando.

<sup>50</sup> Diremos que, a 30 de novembro de 1994, as Conferencias sectoriais eran as seguintes: para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas; Agricultura; Pesca; Consello de Política Fiscal e Financeira; Conferencia Nacional de Transportes; Asuntos Sociais/Asuntos Laborais; Educación/Asuntos Sociais; Medio Ambiente; Industria e Enerxía; Consello Xeral da Ciencia e da Tecnoloxía; Infraestructuras e Ordenación do Territorio; Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde; Cultura; Axencia Española de Cooperación Internacional; Consumo; Comisión Nacional de Protección Civil; Turismo; Consello Asesor de Telecomunicacións.

En canto ao alcance da Conferencia, viríase producir umha ampliación no Acordo da Conferencia para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas sobre ampliación do seu ámbito, de 14 de xuño de 1994.

No seu aptdo. 1, procédese a umha variación de tipo instrumental. Así, establécese: “O apartado Segundo, parágrafo segundo do Acordo, relativo á Comisión de Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios, fica redactado como segue: un Director Xeral da Secretaría do Estado para as Comunidades Europeas, outro da Secretaría de Estado para as Administracións Territoriais, designados polos seus respectivos titulares, e o Secretario Xeral Técnico do Ministerio de Asuntos Exteriores”.

Prodúcese, pois, un cambio no anterior texto de aptdo. 1, recolléndose agora a presenza do Secretario Xeral Técnico do Ministerio de Asuntos Exteriores. Iso obedece á introducción da nova realidade temática recollida no aptdo. 2: “Engádesse o seguinte punto ao apartado Cuarto do Acordo: 3. Integra asimesmo o ámbito temático da Conferencia o tratamento das actividades no exterior das Comunidades Autónomas e en particular das relacionadas co Consello de Europa que afecten ás súas competencias”. Aquí pode surxirnos umha dúbida: ¿a qué actividades no exterior se está a referir? ¿só ás “actividades no exterior das Comunidades Autónomas e en particular das relacionadas co Consello de Europa que afecten ás súas competencias”, sempre que as devanditas actividades, por extensión, estexan relacionadas coas Comunidades Europeas, ou acaso a calesquer actividades no exterior en xeral, excluídas as Comunidades Europeas por seren obxecto de atención xa polo resto do Acordo?. Aparentemente, tendo en conta a vocación comunitaria da Conferencia, a resposta deberíase inclinar pola primeira disxuntiva. Ora ben, tendo de conta tamén a mala redacción gramatical dos textos que estamos a examinar non nos chamaría en absoluto a atención que a vontade dos autores do

acordo fose a de atender aos asuntos no exterior en xeral, polo que deberíamos inclinarnos pola segunda disxuntiva. En boa lóxica, estimamos que así debe ser, si atendemos, concedendo que sempre pode haber algunha, á exigua entidade do ámbito material da primeira disxuntiva.

En todo caso, semella que se a intención fose a de atender á actividade exterior en xeral, o razonábel sería a introducción dalgumha variación na denominación da Conferencia reflectindo as novas orientacións acollidas no seu ámbito temático. ¿A falta de pulcritude na redacción deste novo apartado non será senón umha proba máis da pouca ilusión espertada pola Conferencia?

No aptdo. 5 do Acordo creador da Conferencia para Asuntos Europeos facíase referencia á necesidade da elaboración e aprobación dun regulamento interno, sendo encargada a súa redacción á Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos. O Regulamento foi aprobado pola Conferencia para Asuntos relacionados coas comunidades Europeas na súa reunión de 14 de xuño de 1994. Do texto do regulamento, dividido en tres capítulos (estructura organica, funcións e rexime de funcionamento), destacaremos algúns dos seus aspectos máis relevantes.

Comenzaremos pola estrutura orgánica, aspecto este que fora tal vez o que ficara máis orfo no Acordo de Institucionalización. No art. 1 estrutúrase a Conferencia en tres órgaos: a Conferencia en Pleno, a Comisión de Coordinadores de Asuntos Europeos e os Grupos de Traballo que se constituían.

No que atinxe á estrutura orgánica, cabe destacar a integración na Conferencia do Secretario do Estado para as Comunidades Europeas e do Secretario do Estado para as Administracións territoriais (art. 2).

En canto ao rexime de funcionamento, establécese que para a válida constitución da Conferencia se requere a presenza da

Administración do Estado e de cando menos doce Comunidades Autónomas (art. 8).

Neste sentido tal vez for convinte recoller textualmente o contido do art. 9 (Acordos da Conferencia):

“1. Os acordos da Conferencia serán adoptados por asentimento dos seus membros e, no seu defecto, polo voto favorábel da Administración do Estado e da maioría das Comunidades Autónomas, de non mediar o voto negativo expreso doutras catro.

Non embargante, os acordos que decidan a ampliación do ámbito temático da Conferencia requirirán para a súa adopción o asentimento de todos os seus membros.

2. Os acordos surtirán efectos a partir da súa adopción pola Conferencia, para aqueles dos seus membros que expresaran o seu voto favorábel.

A signatura dos acordos poderase producir na propia reunión da Conferencia na que son adoptados ou nun momento posterior.

3. Aquelas Comunidades Autónomas que non expresaran o seu voto favorábel a un acordo poderanse adherir con posterioridade. Neste caso, o acordo surtirá efectos a partir da súa signatura, agás que se estableza outra cousa.

4. Os acordos da Conferencia serán publicados no Boletín Oficial do Estado e no Diario Oficial das Comunidades Autónomas que os subscribieran con expresión en ambos casos, das Administracións subscribintes dos mesmos”.

Como crítica deste Regulamento procede sulñarmos a continuidade na falta de mecanismos horizontais permisivos dumha coordinación horizontal a nivel das Comunidades Autónomas que nos permita falar dumha posición das Comunidades Autónomas, o cal redun-

da en beneficio da posición do Estado central que se atopará cumha posición de saída máis vigorosa do que a das Comunidades Autónomas.

No capítulo de funcións non adianta tampouco en torno aos mecanismos de índole informativa ou participativa. Estamos perante un art. 4 non moi preciso aínda que aberto no que se reafirma dun xeito máis ben teórico a posición das Comunidades Autónomas en relación coas Comunidades Europeas. Tal vez resulte ilustrativa a lectura do citado artigo:

“1. Dentro do ámbito temático determinado no Acordo de institucionalización, a Conferencia exercerá primordialmente as súas funcións mediante:

- a) O intercambio de información e de puntos de vista.
- b) A posta a disposición de documentos, datos e estatísticas.
- c) A elaboración conxunta e a adopción de acordos.
- e) A organización conxunta de actividades de estudio, formación, intercambio e divulgación.
- f) A creación de grupos de reunións “ad hoc” para a preparación dos traballos da Conferencia.

2. En particular e verbo do esquema de organización da Comunidade Autónoma nas políticas comunitarias que afecten ás súas competencias, corresponde á Conferencia.

- a) a determinación de seu contido xeral.
- b) a selección das áreas prioritarias para a súa aplicación.
- c) a súa proposta á respectiva Conferencia sectorial.
- d) a avaliación do seu proceso de implantación nas distintas áreas sectoriais.

3. Asimesmo, é función da Conferencia o estudo, proposta e impulso daquelas outras iniciativas e instrumentos de cooperación que

contribúan a perfeccionaren a participación das Comunidades Autónomas nos asuntos relacionados coas Comunidades Europeas”.

No que fai á vixencia do Acordo que crea a Conferencia, establécese no seu aptdo. 6º. que: “En consecuencia coa natureza política deste Acordo, considérase que a vontade que se manifieste na súa formalización fica suxeita exclusivamente ao mantemento da mesma”. Xuridicamente falando, a Conferencia amosa unha certa fragilidade á hora de avaliar a súa obrigatoriedade, tanto desde o punto da vinculación das partes como, chegado o caso, dos efectos do incumprimento de un acordo<sup>51</sup>.

Ficarían, como podemos reparar, na relación Comunidades Autónomas-Estado-Comunidades Europeas aínda, cando menos, dous problemas básicos a resolver: o primeiro faría referencia á necesidade de artellar un mecanismo de ordenación horizontal das Comunidades Autónomas en aras de podermos falar dumha posición das Comunidades Autónomas no ámbito que nos ocupa e o segundo á presenza das Comunidades Autónomas nos comités de traballo do Consello de Ministros europeo e aínda no propio Consello; asimesmo, na Representación Permanente da España en Bruxelas, á vista da ausencia de referencias aos Observadores no Acordo.

<sup>51</sup> Con todo, SORIANO entende que “los convenios y resoluciones adoptados como consecuencia de un acuerdo formulado dentro de un órgano de coordinación o de colaboración, son vinculantes y con efectos jurídicos bastantes si está acreditada la capacidad negociadora del órgano que llega a tales acuerdos” (SORIANO: “Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: primeros pasos en la dirección correcta”, cit., páxs. 30-31. Ao noso xuízo, iso podería chegar a ser defendido se da análise do contido e das circunstancias da súa aprobación puidésemos concluir que houbo unha vontade para se vincular. Habería que deixar sempre aberta a posibilidade para a produción de Declaracións de intencións de carácter non vinculante. Non esquezamos, como ben di tamén SORIANO, que hai que partir “de la genérica capacidad jurídica de los órganos administrativos con competencia para expresar en Derecho su voluntad” (id., páx. 30. A esa vontade estimamos, pois, que habería que atender en todo momento.

En canto ao primeiro, traeremos a colación o Acordo da Conferencia para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas sobre a participación interna das Comunidades Autónomas nos Asuntos comunitarios europeos por medio das Conferencias Sectoriais, adoptado o 30 de novembro de 1994. Este Acordo divídese en tres partes: 1ª. Principios xerais; 2ª. Participación das Comunidades Autónomas na fase de formación da vontade do Estado<sup>52</sup>; e 3ª. Participación das Comunidades Autónomas na fase

<sup>52</sup> A Parte II ten como contido o Principio Xeral Décimo:

“A participación das Comunidades Autónomas na fase de formación da vontade do Estado terá como contido necesario o que a continuación se establece:

1. A Conferencia Sectorial remesará sen dilación ás Comunidades Autónomas a proposta da Comisión fixando, en función dos prazos de tramitación no Consello, un termo para expresar a súa postura.

2. De conformidade co sistema que acordare cada Conferencia Sectorial, ou no seu defecto sempre que o solicitare cando menos unha Comunidade Autónoma, a proposta da Comisión deberase incluír na orde do día do órgano especializado da Conferencia -comisión, grupo de traballo, ou grupo ad hoc- aos efectos da súa deliberación e consideración conxunta entre a Administración do Estado e as Administracións das Comunidades Autónomas.

3. A Conferencia Sectorial informará regularmente ás Comunidades Autónomas da evolución da proposta da Comisión no seo do Consello.

4. Nos procedementos de cooperación e codecisión, as Comunidades Autónomas serán informadas de todas as sucesivas modificacións que se produzan ao longo do proceso de adopción da iniciativa.

5. A Conferencia Sectorial remesará sen dilación ás Comunidades Autónomas o texto da proposta da Comisión que se inclúa na orde do día do Consello.

6. A Conferencia Sectorial remesará sen dilación ás Comunidades Autónomas a orde do día provisoria da sesión do Consello. Tendo de conta o contido da orde do día e o resultado do procedemento de participación desenvolvido, cada Conferencia Sectorial valorará a oportunidade dumha reunión do Pleno da mesma antes da sesión do Consello”.

Como poderá ser observado, logo dumha lectura do texto anterior, contéñense nel unicamente diversos criterios para manter informadas ás Comunidades Autónomas, mais nada se recolle a respecto da participación das Comunidades

descendente de aplicación de Dereito Comunitario e dos actos das institucións<sup>53</sup>.

Cumha vocación eminentemente de intercambio informativo as dúas últimas, deterémonos na Primeira Parte, Principios Xerais, que xulgamos a máis interesante. No Principio Primeiro declárase que: “O

Autónomas na configuración da vontade do Estao no marco do proceso de toma de decisións nas institucións comunitarias.

Con todo, pode resultar de interese a prescripción que se recolle no aptdo. 6 referente á valoración da oportunidade dumha reunión antes da sesión do Consello de Ministros europeo. Umha posición proclive a tais reunións faría que se viñese desenvolver umha situación de maior apertura informativa.

<sup>53</sup> A Parte III contén os seguintes Principios Xerais:

“Décimoprimeiro.- No marco do principio de autonomía institucional que rexe en todos os Estados membros no relativo ao cumprimento das obrigas derivadas dos Tratados, así como do principio de que a aplicación na España do Dereito comunitario europeo se debe levar a cabo conforme á distribución de competencias resultante do bloque de constitucionalidade, a Administración do Estado e as Administracións das Comunidades Autónomas comprométese a residenciar na respectiva Conferencia Sectorial o tratamento con arreglo ao principio de cooperación de todos aqueles asuntos de mutuo interese relacionados coa aplicación do Dereito comunitario europeo e dos actos das institucións.

Décimosegundo.- A participación na fase descendente implica, como contido necesario, os seguintes compromisos relativos á aplicación do Dereito comunitario europeo e dos actos das institucións.

1. Cando a aplicación consista na aprobación de normas.

1.1 As Administracións que proxecten a aprobación dumha norma, ben para desenvolver ou completar un regulamento ou decisión comunitario, ben para efectuar a transposición dumha directiva comunitaria, porán en coñecemento da Conferencia Sectorial o texto do proxecto.

1.2. Cando na Conferencia Sectorial, a Administración do Estado e as Administracións das Comunidades Autónomas coincidan na necesidade de dar un contido semellante ou equivalente ao proceso normativo interno derivado da aplicación do Dereito comunitario, a cuestión será incluída na orde do día do correspondente ao órgano especializado da Conferencia Sectorial ao obxecto de elaborar umha proposta de acordo e elevala ao Pleno da Conferencia.

2. Cando a aplicación consista na execución de actuacións administrativas.

presente Acordo ten por obxecto establecer o contido necesario da participación das Comunidades Autónomas nos asuntos comunitarios europeos por medio das Conferencias Sectoriais, determinando o procedemento marco de cooperación que cada Conferencia Sectorial debe aplicar tanto no que respeita á fase ascendente, de formación da vontade do Estado no seo das Comunidades Europeas, como na descendente de aplicación do Dereito comunitario europeo e dos actos das institucións”.

Regúlase no Principio Segundo que “cada Conferencia Sectorial desenvolverá o procedemento marco concretando o seu ámbito material, especificando os diversos elementos do procedemento, e modulando a súa aplicación a teor das esixencias de competencias e da respectiva política comunitaria”, aplicándose o procedemento marco en tanto non se produza o dito desenvolvemento.

2.1 A Administración do Estado e as Administracións das Comunidades Autónomas informaranse regularmente, a través da Conferencia Sectorial, daquelas actuacións administrativas en proxecto ou en curso que se deriven da aplicación do Dereito comunitario.

2.2 Cando na Conferencia Sectorial a Administración do Estado ou a Administración das Comunidades Autónomas propoñan a necesidade de dar un contido semellante ou equivalente ao proceso de execución administrativa en aplicación do Dereito comunitario, a cuestión será incluída na orde do día do correspondente órgano especializado da Conferencia sectorial ao obxecto de elaborar unha proposta de acordo e elevala ao Pleno da Conferencia.

3. Cando a aplicación consista no desenvolvemento de programas comunitarios.

3.1 A Administración do Estado informará regularmente ás Administracións das Comunidades Autónomas, a través da Conferencia Sectorial, daqueles programas comunitarios que xestione, abertos ou non á participación das Comunidades Autónomas.

3.2 As Administracións das Comunidades Autónomas informarán regularmente á Administración do Estado da súa participación naqueles programas comunitarios que non sexan coordinados pola Administración do Estado”.

Consideramos que o “núcleo duro” deste Acordo está recollido no Principio Terceiro:

“1. No desenvolvemento por cada Conferencia Sectorial do procedemento marco deberá ser tida en conta, e efectos de determinar o grao de intensidade e o contido concreto da participación das Comunidades Autónomas, a natureza e o nivel de competencias, tanto das asumidas polas Comunidades Autónomas como das reservadas ao Estado.

1.1. Cando o asunto comunitario europeo afecte exclusivamente ás competencias reservadas ao Estado e as Comunidades Autónomas invoquen o seu interese, a Administración do Estado informaralles oportunamente no marco da Conferencia sectorial respectiva.

1.2. Cando os aspectos esenciais dun asunto comunitario afecten ás competencias lexislativas exclusivas das Comunidades Autónomas, se no procedemento de concertación interno, previo á decisión do Consello, se chegou a unha posición común entre elas, esta será tida en conta de xeito determinante a efectos de fixar a posición negociadora inicial do Estado.

1.3. Naqueles asuntos que incidan sobre competencias compartidas ou concorrentes do Estado e das Comunidades Autónomas, nos que previamente á decisión do Consello existire un acordo entre a posición das Comunidades Autónomas e a posición da Administración do Estado, tal acordo será determinante a efectos de fixar a posición negociadora inicial do Estado.

2. Nos supostos 1.2 e 1.3, se a posición inicial do Estado experimentase variación substancial como consecuencia do proceso de negociación comunitaria, sempre que os prazos o permitan, a Administración do Estado, no seo da respectiva Conferencia

Sectorial, informará ás Comunidades Autónomas sobre a modificación para facilitar unha nova posición común destas e, no seu caso, o seu acordo coa posición da Administración do Estado. Cando os prazos non o permitan, a Administración do Estado á solicitude das Comunidades Autónomas, explicará os motivos polos que a posición expresada polo Estado no seo do Consello variara a respecto da inicialmente acordada.

3. No suposto de que as decisións foren susceptíbeis de orixinaren un aumento da despesa ou diminución dos ingresos públicos, a posición común das Comunidades Autónomas consensuarase á posición da Administración do Estado.

4. Naqueles asuntos nos que non se acadase unha posición común por parte das Comunidades Autónomas, a Administración do Estado tomará coñecemento dos argumentos expresados polas Comunidades Autónomas”.

Non nos podemos deter neste momento nas reservas ao tema dos prazos como posíbel excusa do Estado para deixar a unha beira ás Comunidades Autónomas no proceso de negociación. Xulgamos que o suposto recollido no aptdo. 2, cando fala da non permisibilidade dos prazos, pode ser criticábel se temos de conta a lentitude — por complexa — da tramitación na adopción de decisións comunitarias, por unha banda, e, pola outra, as posibilidades de convocatorias, nun breve prazo de tempo, ás Comunidades Autónomas.

Tampouco nos deteremos no aptdo. 3 — necesidade de consensuar a posición común das Comunidades Autónomas coa da Administración do Estado cando as decisións a tomar impliquen aumento da despesa ou diminución de ingresos das Administracións Públicas-. Aparentemente a falta de consenso, se nos atemos ao texto do Acordo, levará consigo unha falta de posición do Estado no ámbi-

to comunitario que, en boa interpretación, habería de ser instrumentada con unha abstención deste no seo do órgano comunitario.

¿Que se entende por posición común das Comunidades Autónomas? A resposta está no Principio Cuarto: “Aos efectos do procedemento de participación, enténdese por posición común das Comunidades Autónomas o resultado alcanzado, logo de agregar ou concertar as súas posturas, por aquelas Comunidades Autónomas, das que as competencias estexan afectadas polo asunto comunitario en cuestión e que se pronunciaran de forma expresa sobre o seu contido”.

Cómpre suliñar que aínda que na retórica dos redactores do Acordo, dalgún xeito, poidera estar presente a necesidade de procurar un interese integrado do Estado en materia comunitaria, ese obxectivo atoparíase cumha cerca de contención de fábrica estatal que aparece no Principio Octavo: “A aplicación en cada Conferencia Sectorial do procedemento de participación deberá garantir o mantemento da capacidade de acción de Reino de España e unha xestión flexíbel das negociacións”.

Dicimos que a procura do interese integrado non excede da retórica porque non podemos cualificar doutro xeito os compromisos que adquire o Estado co Acordo do 30 de novembro. No aptdo. 3 deste Acordo, como tivemos ocasión de ver, o Estado só fica obrigado a tomar a posición común das Comunidades Autónomas como posición negociadora inicial do Estado. Dos comentarios que nos merece este compromiso eximiranos nesta ocasión a lectura do novo art. 23 da Constitución alemana. As reflexións que, sen dúbida, nos deparará a súa mera lectura non serán desagradecidas<sup>54</sup>. Se se poidese citar aquí

<sup>54</sup> “1) Para la consecución de una Europa unida, la República Federal de Alemania participará en el desarrollo de la Unión Europea, cuya realización se condiciona a los principios del Estado democrático, social y de Derecho, al federalismo y al principio de subsidiariedad, y a que se garantice una tutela judicial de los derechos fundamentales que sea en esencia comparable a la dispensada por esta Ley Fundamental. A tal efecto, la Federación podrá transferir competencias mediante Ley

aquilo de que "a quen non quere unha cunca de caldo, dúas...", poderíamos tamén recomendar umha pasada pola nova Constitución belga

con la aprobación del *Bundesrat*. Se aplicará el artículo 79.II y III para la justificación de la Unión Europea, la reforma de los fundamentos de sus Tratados o de normas análogas, a través de las que se modifique o complete, dependiendo de su contenido, esta Ley Fundamental, o bien se hagan posible tales reformas o adiciones.

2) El *Bundestag* y los *Länder*, a través del *Bundesrat* participarán en los asuntos comunitarios. El Gobierno Federal habrá de informar ampliamente al *Bundestag* y al *Bundesrat* a la mayor celeridad posible.

3) El Gobierno Federal le dará al *Bundestag* la oportunidad de expresar su parecer antes de participar en la producción normativa de la Unión Europea. El Gobierno Federal tendrá en cuenta las opiniones del *Bundestag* en las negociaciones. La Ley desarrollará esta materia.

4) El *Bundesrat* participará en el procedimiento de formación de la voluntad de la Federación siempre que deba tomar parte en la correspondiente medida interna o bien los *Länder* tengan competencias en el ámbito interno.

5) El Gobierno Federal tendrá en cuenta el parecer del *Bundesrat* cuando, en el ejercicio de las competencias exclusivas de la Federación, se vean afectados los intereses de los *Länder* o bien cuando ésta tenga la competencia legislativa. En caso de que se incida sobre el centro de gravedad de las competencias legislativas de los *Länder*, sobre su organización administrativa o sobre su procedimiento administrativo, habrá de tenerse en cuenta de forma determinante la opinión del *Bundesrat*. Con todo, ha de preservarse la responsabilidad de la Federación en su conjunto. Las materias que puedan determinar un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos deberán contar con la aprobación del Gobierno Federal.

6) En caso de que se afecte al centro de gravedad de las competencias exclusivas de los *Länder*, la Federación deberá confiar al representante de los *Länder* designado por el *Bundesrat* la defensa de las competencias que, como miembro de la Unión Europea, corresponden a la Federación. Se llevará a cabo la defensa de tales competencias con la participación y la aprobación del Gobierno Federal. Ha de preservarse la responsabilidad de la Federación en su conjunto.

7) La Ley, que requerirá la aprobación del *Bundesrat*, concretará cuanto se dispone en los apartados 4 a 6".

Recollemos a versión castelá ofrecida por BARNES: "Europa y la *Grundgesetz*. El nuevo precepto europeo (art. 23 GG)". *La Comunidad Europea y la instancia regional...*, cit., páxs. 598-600. Vid., asimismo: BARCELÓ I SERRA-MALERA, M.: "La participación de los länder en la formación de la voluntad del Estado alemán ante Europa (La reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992)". *Revista Vasca de Administración Pública*, Vol. III, Nº. 36, 1993, páxs. 189-205;

do 1993, así como polas súas leis especial e ordinaria, do mesmo ano, sobre as relacións internacionais das Comunidades e das Rexións <sup>55</sup>

Verbo da segunda cuestión, a da presenza das Comunidades Autónomas no comité e nas actividades do propio Consello de Ministros — ostentando, previa habilitación polo correspondente procedemento interno, a representación estatal cando se traten cuestións pertencentes á competencia rexional (aspecto o último que tería cabida no texto do art. 146, aptdo. 1 do Tratado constitutivo da Comunidade Económica Europea, modificado polo Tratado da Unión Europea (Tratado de Maastricht) —, debemos dicir que no mes de xaneiro de 1995, por invitación da Generalitat de Catalunya, as Comunidades Autónomas reuníronse, en Barcelona, para trataren estes asuntos. Froito da reunión foi o acordo de que o representante catalán propuxera a cuestión para o seu tratamento numha próxima xuntanza da Conferencia para Asuntos relacionados coas Comunidades Autónomas. Razóns de conxuntura política, entre outras posbeis, aconsellaban tal vez que a iniciativa fose tomada por un representante catalán.

Ora ben, se as claves políticas do momento (pacto parlamentario Partido Socialista Obrero Español-Convergencia i Unió) non poden ser ignoradas, menos aínda se debe de ignorar a circunstancia

STARCK, CH.: "Los Länder alemanes y la competencia exterior". *La acción exterior y comunitaria...* cit., páxs 107-123; SCHEFOLD, D.: "La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea". *La acción exterior y comunitaria...* cit., páxs. 125-145.

<sup>55</sup> Vid. LEJEUNE, Y.: "Le Droit fédéral belge des relations internationales". *Revue Générale de Droit International Public*, Nº. 3, 1994, páxs. 577-627; Id.: "La acción exterior de las Regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales". *La acción exterior y comunitaria...* cit., páxs.241-271; BOXSTAEL, J.L. Van.: "La participación del las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea". *La acción exterior y comunitaria...* cit., páxs. 273-314.

da Sentenza do Tribunal Constitucional español de 26 de maio de 1994 (STC 165/1994), que estimamos propicia avantes na materia.

Nesta sentenza, na que se declara corresponder ao Goberno basco — e por extensión ás outras Comunidades Autónomas no marco da súa auto-organización — o dispór dentro da estrutura orgánica do Departamento da Presidencia, Xustiza e Desenvolvemento Autonómico, dun Gabinete para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas, que terá, entre as súas funcións, a de “coordinar as relacións que se produzan entre as Institucións Públicas Bascas e os Organismos Comunitarios e o Consello de Europa”, mantendo a tais efectos umha Oficina de carácter público en Bruxelas, aínda que sen estatuto internacional.

Pois ben, nesta sentenza véñse dar un paso máis na precisión do contido do art. 149, 1, B) da Constitución española que reserva ao Estado con carácter exclusivo a competencia sobre as relacións internacionais. En tal sentido, afirma o Tribunal Constitucional que non cabe “identificar toda actividade de proxección exterior coa materia de `relacións internacionais` que a Constitución reserva á competencia estatal”, debendo ser entendidas estas relacións como as atinxentes “a materias tan características do ordenamento internacional como son as relativas á celebración de tratados (ius contrahendi), e á representación exterior do Estado (ius legationis), así como á creación de obrigas internacionais e a responsabilidade do Estado SSTC 137/1987, 153/1989 e 80/1993”.

En consecuencia, o Tribunal Constitucional, despois de lembrar que “non pode en forma algunha excluírse que, para levar a cabo correctamente as funcións que teña atribuídas umha Comunidade Autónoma teña que realizar determinadas actividades, non xa só fóra do seu territorio, senón incluso fora dos límites territoriais de España”<sup>56</sup>, exténdese falando de que “a posibilidade de levar a cabo

<sup>56</sup> En relación coa experiencia galega, vid. PUEYO LOSA: “Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado”. *Dereito.Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. III, Nº.2, 1994, páxs. 9-46.

actividades que teñan umha proxección exterior debe entenderse limitada a aquelas que, sendo necesarias, ou cando menos convintes, para o exercicio dun ius contrahendi, non orixinen obrigas inmediatas e actuais fronte a poderes públicos e extranxeiros, non incidan na política exterior do Estado, e non xeren responsabilidade deste fronte a Estados extranxeiros ou organizacións inter — ou supranacionais”.

“Dentro desa competencia exclusiva estatal — prosegue o Tribunal Constitucional — sitúase a posibilidade de establecer medidas que regulen e coordinen as actividades con proxección externa das Comunidades Autónomas, para evitar e remediar eventuais prexuízos sobre a dirección da política exterior que, en exclusiva corresponde ás autoridades estatais”.

Nesta posíbel coordinación polo Estado contemplada polo Tribunal Constitucional das actividades externas das Comunidades Autónomas, tendo en conta as precisións antes feitas, podería ter acolida, pois, a ampliación do ámbito temático da Conferencia para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas, que, como apreciamos antes, no 14 de xuño de 1994, exténdese “ás actividades no exterior das Comunidades Autónomas e en particular das relacionadas co Consello de Europa que afecten ás súas competencias”.

Estariamos, de ser o caso, en definitiva, ante a coordinación das chamadas “actividades promocionales” de coñecido tratamento doutrinal, así como da cooperación transfronteiriza, cuberta xa polo Convenio marco europeo de cooperación transfronteiriza entre comunidades ou autoridades territoriais..

Suliñaremos tamén, en relación co tema que estamos a tratar, como o Tribunal Constitucional advirte que non cabe “esquencer, doutra banda, que en canto titulares de competencias atribuídas pola Constitución e os respetivos Estatutos, ás Comunidades Autónomas pódelles corresponder, *ratione materiae*, a execución no seu territorio das disposicións comunitarias (SSTC 258/1988 e 79/1992, entre

outras)". En consoancia con isto seguerá: "O Tribunal Constitucional xa tivo oportunidade de manifestar que a determinación do ente competente para a execución dos compromisos internacionais no plano interno réxese polo sistema internacional de reparto territorial do poder. A execución dos Tratados Internacionais considérase polo Tribunal Constitucional como umha acción interna correspondente ao Estado ou ás Comunidades Autónomas segundo a distribución constitucional e estatutaria de competencias"<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> PÉREZ GONZÁLEZ analizando a sentenza escribe: "Puestos a hacer una valoración de conjunto de la S.T.C. 165/1994, tendríamos que pronunciarnos con cautela. Aún representando un indudable avance en la línea de reconocer la capacidad de las Comunidades Autónomas para desarrollar actividades de proyección exterior - incluidas aquellas que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado y, en concreto, con órganos de las instituciones europeas-, la sentencia no dice más que lo que dice: que las Comunidades Autónomas sólo pueden hacer... lo que pueden hacer sin perturbar el ejercicio a nivel estatal de las actividades que integran la reserva del artículo 149.1.3. Se advierte, eso sí, en el discurso del Tribunal un nuevo talante, una inflexión con la que se supera la tesis del Gobierno de que no caben en absoluto relaciones directas de las instituciones públicas regionales con las europeas so pretexto de que ello supondría la adopción de una política propia y de una organización al margen del servicio exterior español: para el Tribunal, esas relaciones son posibles, a condición, empero, de que no afecten al *ius representatio-* nis en tanto que atributo irrenunciable del Estado" ("La 'onda regional' en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo)". *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21, Núm. 3, 1994, páx.914).

Nun plano xurídico, polo tanto, poderíamos, en certa medida, sen negar o seu valor á sentenza, acudir a aquel vello axioma que di que "sempre que ocorre o mesmo, sucede igual...".

Proseguiría PÉREZ GONZÁLEZ: "Pero, ya en un plano más político, hay que reconocerle a la sentencia una virtud: su valor de disipación de tabúes, de incitación a la búsqueda de cauces de diálogo que, con base en los principios de lealtad constitucional y de cooperación, propicien la adopción de unas reglas del juego que den respuesta a diversas cuestiones pendientes en lo que se refiere a la participación de las autonomías en el proceso de construcción europea (presencia autonómica en

Polo que respeita á fase ascendente de creación do Dereito Comunitario — da que a súa filosofía de base vén ser apoiada pola Sentenza —, hai que dicir que o propio Avogado do Estado na súa exposición manifestábase contrario ao Decreto Basco "sen prexuízo

las esferas del Consejo y aún de la Comisión, incorporación de representantes de las Comunidades Autónomas a la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas, vías que faciliten el establecimiento de nexos adecuados de las asambleas regionales con el Parlamento Europeo, capacidad de incitación o impulso de actuaciones del Estado en fase precontenciosa o jurisdiccional, etc.)" (Ibid., páxs. 914-915).

Polo que respeita ao principio de lealtade constitucional, PÉREZ GONZÁLEZ suliñou máis tarde: "A pesar de todo, un incremento de la participación de las Comunidades en el diseño y en la conducción de la acción exterior del Estado — incluida la política europea — parece exigible, y ello a partir de un diálogo entre las instituciones regido por reglas jurídicopolíticas claras. Este diálogo debe basarse en un principio equiparable al de la *Bundestru* del sistema de la R.F.A., que ha sido traducido por el propio gobierno español ... como principio de lealtad constitucional. Bien entendido que se trata de una lealtad que... es recíproca, de las colectividades territoriales hacia el Estado y de éste hacia aquellas" (PÉREZ GONZÁLEZ: "La acción exterior y comunitaria de los Länder...", cit., páx. 331).

Para umha mellor comprensión do alcance principio de lealtade constitucional ao que fai referencia PÉREZ GONZÁLEZ, xulgamos oportuno, aínda que nelas non se utilice tal denominación, ás seguintes palabras de MARTÍN RETORTILLO: "El principio de buena fe es el planteamiento al que, en definitiva, también responde el principio de la *Bundestru* (*fidelidad federal*) elaborado por la doctrina alemana y reiteradamente argumentado por la jurisprudencia. Fidelidad que no cabe aducir, como frecuentemente se hace entre nosotros, requiriendola únicamente a las Comunidades Autónomas respecto al Estado; sino que es también exigible a éste respecto de aquellas con el mismo vigor. Pues ello constituye un principio que une, expresa y recíprocamente, "a las partes" y que limita el libre ejercicio de las propias competencias, en cuanto obliga a respetar los intereses de cada una de ellas. Auténtica *ética constitucional objetivizada*, es principio de contenido y de consecuencias jurídicas muy precisas. En el bien entendido, que si resulta obligado insistir en ello con un intencionado énfasis, en modo alguno debe creerse que el planteamiento expuesto responde más a una actitud ética o moral que las exigencias políticas obligan a abandonar con frecuencia. En modo alguno. Se trata de un principio operativo desde una perspectiva estrictamente jurídica, que conduce a unas conclusiones con-

da participación das Comunidades Autónomas nas decisións sobre as relacións do Reino de España coas institucións europeas, ou da súa eventual presenza específica na representación permanente española” en Bruxelas.

No que atinxe á presenza dumha representación das Comunidades Autónomas na Representación Permanente de España en Bruxelas, co que se recuperaríase a idea dos Observadores, é de esperar que veña ser umha peza máis do engarce de que nos estamos a ocupar, que agardamos só requira dalgún tempo máis<sup>58</sup>. En tal sentido, o Pleno do Senado na súa sesión do pasado 28 de setembro sobre o Estado das Autonomías, aprobou umha moción que polo que respecta á dimensión externa da participación das Comunidades Autónomas, sinala como obxectivo “o facer factíbel que a partir da práctica da participación das Comunidades en cada Conferencia Sectorial, se xere a experiencia necesaria para artellar, como elemento complementario desa participación, a inclusión, cando se considere procedente, de representantes das Comunidades Autónomas ou de

cretas, marcadamente constructivas, acerca de las relaciones que deben establecerse entre los distintos poderes públicos territoriales” (“MARTÍN RETORTILLO, S.: “Los espacios regionales en el marco de la Constitución española”, *Los espacios regionales en el marco de la Comunidad Europea*, Ed. PUY. F., Santiago de Compostela, 1991, páx. 49).

BORRÁS RODRÍGUEZ prefire falar do principio de solidariedade: “El art. 2 de la Constitución española prefiere establecer un equilibrio entre la unidad de España y el reconocimiento de la autonomía de las regiones que la integran, sobre la base del principio de solidaridad y sin llegar, sin embargo, a lo que en la RFA significa la *Bundesstruktur* o lealtad constitucional” (BORRÁS RODRÍGUEZ, A.: “Proyección exterior de las Comunidades Autónomas”, *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, cit., páx. 26).

<sup>58</sup> Habería, pois, en consecuencia, que modificar o Real Decreto 260/1986, do 17 de xaneiro, *Boletín Oficial do Estado*, de 13 de Febreiro de 1986.

No que respecta á descoordinación e “departamentalización ministerial” existente na Representación española, vid. ASTOLA MADARIAGA: op. cit., páxs. 282-284.

expertos na delegación española que acuda a debater perante os organismos comunitarios sobre temas que incidan nas competencias autonómicas”.

Non quixera deixar pasar a oportunidade de facer algunha breve observación sobre o que implica Maastricht para as Rexións, e de xeito particular a nova versión do art. 146, aptdo. 1 do Tratado da Comunidad Económica Europea ao que fixen referencia antes<sup>59</sup>. Así, sulñaremos o avance rexional que aquel comporta para o logro dumha participación activa na construción política e xurídica da Unión Europea<sup>60</sup>. Destacaremos tamén a importancia da nova versión do art.

<sup>59</sup> O art. 146 di: “O Consello estará composto por un representante de cada Estado membro de rango ministerial, facultado para comprometer ao Goberno de dito Estado membro”.

A Alemaña pretendeu sen éxito incorporar na Acta Final da Conferencia Intergubernamental sobre a Unión Política a interpretación favorable á presenza rexional.

No texto final do art. 146 foi suprimida a explicitación expresa da participación rexional que fora recollida nun “non paper” elaborado pola presidencia holandesa.

<sup>60</sup> En efecto, como sulña PÉREZ GONZÁLEZ, a consecución dun espazo para as rexións en tal eido maniféstase en varias vías: “1) la consagración del principio de subsidiariedad, principio de sustancia federal que, aunque en el Tratado de la Unión Europea (T.U.E.) parece constreñirse a la regulación de las relaciones competenciales entre la C.E. y sus Estados miembros (art. 3 B T.C.E.), es susceptible de incluir el flanco de las regiones en el marco de unas relaciones triangulares entre los niveles de poder supranacional, estatal y regional; 2) la posibilidad abierta para las regiones, en virtud del artículo 146 T.C.E. en su nueva redacción, de que representantes regionales suyos ostenten la representación estatal en el Consejo cuando en el seno de éste se traten cuestiones pertenecientes a la competencia regional; 3) la toma en consideración, a través de actos de Derecho derivado basados en disposiciones específicas del Tratado (así, el art. 128 T.C.E. en lo que se refiere a la política cultural y los arts. 130 A a 130 E en relación con el objetivo de la cohesión económica y social), de los intereses de las regiones, facilitando a éstas su participación en el desarrollo y la ejecución de las correspondientes políticas; 4) el encaje institucional de esos intereses regionales mediante la creación de un órgano nuevo, el Comité de las Regiones, con funciones consultivas (arts. 4 y 198 A a 198 C T.C.E.)” (PÉREZ GONZÁLEZ: “Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. XXI, Núm. 1, 1994, páx. 32).

146 que obedece a unha proposta belga (da que as Comunidades Culturais xa viñan ostentando a representación belga nos Consellos de Ministros de Cultura), contra a que os representantes españois amosaron a súa oposición na Conferencia Intergubernamental, ao noso ver inxustificadísimamente, descoñecendo toda a problemática de fondo por resolver no atinxente ao principio de cooperación<sup>61</sup>. O Consello, fiel á súa composición con base na especialidade material -rexeitada a súa composición co que poideran ser os Ministros para Europa dos distintos Estados- atopará no art. 146 un esforzo na profundización desa lóxica competencial, abríndose na súa composición a quen entenden e teñen competencias na materia nos respectivos Estados.

O Tratado virá recoñecer a lexitimidade da presenza directa das Rexións no proceso comunitario de toma de decisións, no tocante ás cuestións que afecten ás competencias que teñen recoñecidas a nivel interno, téndose de conta, pois, o criterio material da titularidade da competencia sobre a cuestión que se esté a decidir<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Non habería que esquecer que, como ben di PAREJO ALFONSO, "el principio de cooperación y asistencia rectamente entendido y extensivamente manejado (como postulan las características funcionales del Estado autonómico), encierra una enorme capacidad de legitimación jurídica, aún prácticamente por explotar, no sólo del desarrollo de los mecanismos de participación posibles o existentes, orgánicos (como, por ejemplo la representación autonómica en órganos españoles — como la representación permanente en Bruselas- o europeos) o no, así como de la creación de otros nuevos, sino también de la cobertura y encuadramiento de actividades unilaterales de las Comunidades Autónomas no jurídico — internacionales *stricto sensu* (promocionales, de difusión, etc.) incluidas las de creación y mantenimiento de Oficinas en Bruselas" (op. cit., páxs. 104-105).

<sup>62</sup> A conveniencia da participación rexional nos traballos do Consello de Ministros aparece encomiada na Resolución do Parlamento Europeo sobre a participación e a representación das rexións na construción europea, do 19 de Novembro de 1993 (Doc. A3/0325/93, páx. 24).

En efecto, na letra m do Preámbulo se di: "Considerando que o Tratado da Unión en canto ... posibilita a participación das rexións a través das delegacións gubernamentais no Consello ... dáse unha primeira resposta á integración das rexións

O art. 146 ten unha grande impotancia tamén por conlevar forzosamente o recoñecemento á participación rexional en todos os órganos inferiores ou menores (comités e grupos) nos que os representantes gubernamentais viñan levando a cabo os traballos preparatorios para a toma da decisión polo Consello.

En cuanto á previa habilitación polo correspondente procedemento interno, quixera dicir que, ao meu xeito de ver, non debiera de presentar ningún problema adicional. Vexamos como está a cuestión doutrinalmente, indo desde aquelas posicións que presentan unha certa complexidade operativa a aquelas que estimamos ofrecen unha solución máis simple..

Para PAREJO ALFONSO, a composición do Consello de Ministros no art. 146 está predeterminada en termos tais "que no permiten, en su relación con las disposiciones constitucionales internas relativas a la formación del Gobierno de la Nación, espacio alguno para la participación formalizada de las Comunidades Autónomas", existindo "maior marxe" para a participación no Comité de Representantes Permanentes previsto no art. 151 do Tratado. A partir desa afirmación que, segundo como se interpretase, puidera ser totalmente ou relativamente contraria aos intereses rexionais, este autor escribirá: "En la medida en que la determinación del representante con rango de Ministro corresponde a los respectivos Estados, nuestra Constitución (art. 98.1) otorga amplio margen al legislador ordinario a la hora de la determinación de la composición del Gobierno de la Nación y los Consejeros de las Comunidades Autónomas tienen — en su ámbito propio — rango de Ministro, nada

e os poderes locais no proceso de construción europea". Pola súa vez, no pfo. 11 da resolución: "Invita aos Estados membros que, en virtude do seu ordenamento constitucional, contan con rexións dotadas de competencias lexislativas exclusivas a facilitar participación de representantes das mesmas nas reunións do Consello de Ministros cando se trate de cuestións da súa competencia".

obstaría teóricamente a que internamente pudiera atribuirse, si así lo permitiera la legislación correspondiente, la representación gubernamental en el Consejo europeo (obviamente quérese referir ao Consello de Ministros) a un Consejero de Comunidad Autónoma. Las dificultades de una tal solución, empero, a nadie pueden escapársele”<sup>63</sup>.

Ante a falta de inconvintes constitucionais, o problema radicaría entón na permisibilidade da lexislación, modificábel, polo demais, o que non resulta, estimamos, ser necesario no caso presente. Chegados aquí, ¿como procede actuar?

Para GUTIÉRREZ ESPADA, despois de sinalar que o art. 146 permite a participación das Rexións no Consello de Ministros, esta provoca na España algunhas cuestións: “¿podría el Presidente de una Comunidad Autónoma o uno de sus Ministros sentarse en el Consejo de la Unión? Sí, con dos requisitos: rango ministerial (lo tienen, pues tener `rango ministerial` no exige ser Ministro del Gobierno `del Estado`) y capacidad de representación del Estado español. Es importante, creo, explicitar que cuando una región actúa en el Consejo no se representa a sí misma, sino al Estado”<sup>64</sup>. En canto á capacidade de representación, estima que sería posíbel pola vía do art. 150. 2 da Constitución, que contempla a posibilidade de transferir ou delegar, mediante Lei Orgánica ás Comunidades Autónomas o exercicio de competencias de exclusiva titularidade estatal; asimesmo: “En la Ley Orgánica de delegación debería, claro, precisarse el ámbito en el que la Comunidad puede comprometer al Estado y las consecuencias internas de una eventual actuación de la Comunidad Autónoma que desbordara los límites establecidos”<sup>65</sup>.

Xulgamos que o problema pode resultar máis simple. Non se trata de transferir nin delegar ningunha competencia. Trátase simple-

<sup>63</sup> PAREJO ALFONSO: op. cit., páx. 97.

<sup>64</sup> GUTIÉRREZ ESPADA: op. cit., pág. 178.

<sup>65</sup> Id., páxs. 179-181.

mente dun outorgamento dos “adecuados plenos poderes” (art. 7.1º. do Convenio de Viena de 1969 sobre o Dereito dos Tratados) para representar ao Estado mediante a acreditación correspondente. Non esquezamos que a delegación é en prol dumha Comunidade, e no caso presente non se vai representar a ningunha Comunidade senón a todo o Estado, que é o que vai estar representado no Consello de Ministros por máis que o interese ad hoc sexa de índole rexional (propio dumha Comunidade Autónoma, de varias ou do seu conxunto). Obviamente, a idea de GUTIÉRREZ ESPADA podería ser aproveitábel, salvados os problemas ao respecto, desde o plano da garantía da participación. Ora ben, a vontade política, de habela, pódese ir plasmando dun xeito máis doado.

Nesta liña, entendemos máis operativo tomarmos como punto de partida a postura de MANGAS MARTÍN, que, aínda referente á participación na elaboración dos Tratados Internacionais, xulgamos de aplicación ao caso presente: “esta participación en el seno de las delegaciones negociadoras españolas se produciría por una vía natural: el Ministerio de Asuntos Exteriores es el competente para designar las personas que tendrán plenos poderes de España para negociar en un Tratado concreto, las personas que, en fin, formarán parte de la delegación negociadora. Desde luego, no vemos inconveniente en que al designar esas personas se incluya algún representante de alguna Comunidad Autónoma especialmente interesada o afectada en el Tratado que se proyecta negociar. No puede nadie llamarse a escándalo por varias razones: porque la Comunidad Autónoma no sería quien negociase, sino que sería España y el eventual uso de la palabra por el representante de una Comunidad Autónoma exponiendo su específico interés frente a la otra parte negociadora no frente a España, no sería distinto de la exposición de los puntos de vista que pueda hacer el personal técnico que forma parte con frecuencia de las delegaciones negociadoras. Tampoco se puede olvidar que las Comunidades

Autónomas forman parte de España, que no son entes ajenos o extraños a España..."<sup>66</sup>. Creemos que o dito verbo do membro da delegación vale tamén para o membro presidente, calqueira que sexa a súa procedencia.

Trataríase de responder a umha dupla esixencia: por umha banda á da participación das Comunidades Autónomas con intereses na negociación, e, pola outra, á de que quen negocie sexa a España no seu conxunto.

Para terminar a nosa exposición, resaltarei o feito de que non está desbota-da en España umha reforma na composición do Tribunal Constitucional dando acollida nel a Maxistrados elexidos polo conxunto das Comunidades Autónomas, que nun principio, se non queren ir a umha reforma constitucional (art. 159), poderían ser formalmente designados polo Senado, accedendo este a viabilizar as propostas feitas polo conxunto das Comunidades Autónomas; o cal contribuiría, en principio, a aumentar a sensibilidade de dito órgano ante a problemática autonómica en xeral e, de xeito particular, no eido das actividades externas daquelas.

Até aquí tratamos de ver o asunto da participación das Comunidades Autónomas na elaboración e execución do Dereito Comunitario. A nosa preocupación foi a de lles transmitir o estado da cuestión expóndolles as liñas de forza do asunto. Sen dúbida, os aspectos, matices e puntos de vista recollidos non están todos os que son mais si son todos os que están. Faltan aspectos rexionais en relación coa Comisión<sup>67</sup>, Parlamento Europeo, Consello Europeo,

<sup>66</sup> MANGAS MARTÍN: *Derecho Comunitario Europeo...*, pág. 244. FERNÁNDEZ SEGADO adhírese á posición de MANGAS MARTÍN, en op. cit., pág. 91.

Á sua vez, GONZÁLEZ CAMPOS escribe: "Y es imaginable que el Estado, mediante la oportuna acreditación internacional, puede hacer que sea un representante de la Comunidad Autónoma el que firme el acuerdo internacional..." (op. cit., pág. 57).

<sup>67</sup> Vid.: SÁINZ DE LA MAZA: op. cit. páxs. 30-31

Tribunal de Xustiza, Comité das Rexións<sup>68</sup>, accións estruturais comunitarias (Fondos Estructurais, Fondo de Cohesión e Iniciativas Comunitarias), así como coas políticas non comunitarizadas (Política Exterior e de Seguridade Común e Cooperación nos ámbitos da Xustiza e nos asuntos do Interior)<sup>69</sup>, co principio de subsidiariedade<sup>70</sup>; e igualmente dos conexas coa transformación do Senado numha auténtica Cámara de representación territorial.

Estamos ante un elenco de materias que precisan dun pacto político que non se debería demorar máis. É preciso dotar a autonomía política da súa correlativa dimensión externa. Un acordo de tal tipo posibilitaría umha participación máis dinámica do Estado español na Unión Europea, polo que suporía de involucración directa dos plurais poderes políticos e sociais existentes nun proxecto do maior interese para toda España. Estaríamos, en definitiva ante un eficiente exercicio de lealdade constitucional entendido no seu xenuino duplo sentido. Este pacto pasaría por:

- o establecemento da circunscripción electoral rexional para a elección ao Parlamento Europeo, entendendo isto non nun sentido de crecemento cuantitativo dos representantes rexionais senón da asunción cualitativa da condición de representantes rexionais.

<sup>68</sup> A Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas numha reunión celebrada a principios de 1991 adoptou un acordo -aproba-do por 16 Comunidades Autónomas, excluída a representación basca-, contendo un Documento de traballo sobre as características que, ao seu xuízo, debería ter o futuro Comité das Rexións. Vid. SÁNCHEZ AMOR, I.: "La participación regional en las instancias europeas. La creación del Comité de las Regiones, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1991*, Barcelona, 1992, pág. 313 e segs; PÉREZ GONZÁLEZ: "Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones...", cit., páxs. 39-40.

<sup>69</sup> Vid. *Informe sobre la participación institucional...*, cit., páxs. 17-47.

<sup>70</sup> Vid. BARNES: "El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas", *La Comunidad Europea, la instancia regional...*, cit., páxs. 509-596.

- a reforma constitucional do Senado, de xeito que se converta numha verdadeira Cámara de representación territorial, pasando a desempeñar un papel clave na conxugación posición común das Comunidades Autónomas coa do pre-posición do Estado, en aras da adopción da vontade estatal.

- a regulación da participación rexional no seo da Representación Permanente española en Bruxelas.

- a participación directa das Comunidades Autónomas no proceso de toma de decisións comunitario, cando se trate de ámbitos da súa competencia<sup>71</sup>.

- o apoio da España á creación dumha instancia comunitaria independente que represente exclusivamente ás Rexións, cun papel consultivo e de iniciativa lexislativa progresivamente impulsado que, a medio prazo, acompañando á necesaria profundización dos trazos democráticos dumha Unión Europea, dificilmente concebíbel sen democracia e autonomía rexional, sexa convertida no Senado das Rexións europeo. Esa Unión Europea chea de retos, ten no logro do equilibrio entre as instancias europea, estatal e rexional tal vez un dos

<sup>71</sup> Sempre sería posíbel introducirmos outros aspectos nese pacto. Así, ALDECOA LUZARRAGA, a quen, en parte, seguimos no texto, fálanos tamén da necesidade dumha rápida solución na regulación xurídica da cooperación inter-rexional e transfronteiriza ("En busca de un pacto político en favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas", *La acción exterior y comunitaria...*, cit., páx. 321-322.

Para o Presidente da Xunta da Galiza, M. FRAGA IRIBARNE: "Entramos en el terreno más virgen y de máxima transcendencia política: *la participación* de las autonomías en *la formación de la voluntad del Estado*; la más seria de las asignaturas de las pendientes de nuestro modelo autonómico. Para mí, el problema es capital, y se concreta en cuatro aspectos básicos: la reforma del Senado; la creación del Consejo ... del art. 131.2 de la Constitución (refírese ao Consello Económico e Social); la reunión institucional y periódica de los Presidentes de las Comunidades Autónomas con el Presidente del Gobierno, y un modo de presencia de las regiones en las Comunidades Europeas" (*Galicia en España y en Europa -Reflexiones sobre el papel de las autonomías en el Estado y en la Comunidad Europea*), Xunta de Galicia, 1990, páx. 20.

máis difíciles. Esta dificultade testemuña ben ás claras a imprescindibilidade da súa consecución.

- idéntico apoio á formulación das competencias comunitarias con base nun principio da subsidiariedade que parta das rexións.

Poñemos definitivamente, de verdade, fin á nosa intervención. Con ela, só quixeramos encarecer a necesidade de rematar de resolver os temas tratados — nos que, como tivemos ocasión de ver, se ten producido un maior progreso das Comunidades Autónomas no relativo á aplicación do Dereito Comunitario que no que atinxe á súa participación na fixación da vontade do Estado no Consello —.

Se a umha maior concienciación, a nivel español, en tal senso contribuísemos daríame por satisfeito. Se, aínda máis, a miña exposición fose útil para os autonomistas que me acompañan, entón estaría de noraboa, coa esperanza, por qué non vamos ser algo egoístas, de ter a oportunidade de ser convidado a visitar por umha cuarta vez este fermoso Arquipélago dos Açores. ¡Muito obrigado pela sua invitación, assim como pela sua atenção!.