

# LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS: UNA VÍA INEFICAZ DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

José Julio Fernández Rodríguez\*  
Universidade de Santiago de Compostela

## SUMARIO:

I. Fundamento.- II. Aantecedentes.- III. Regulación actual.- IV. Conclusiones.

## I. Fundamento

El **principio de cooperación**, que articula parte de las relaciones que se producen entre el Estado central y las comunidades autónomas, ha dado lugar a la creación de una serie de órganos con conexiones materiales muy diversas, que hoy por hoy están presentes en la actividad de todos los ministerios excepto en el de Defensa. Con la cooperación se buscan acuerdos que respondan a los intereses de todas las partes implicadas y, por ello, consigan un plus de eficacia en su realización, al margen de considerarse una adecuada respuesta a la oscuridad que ofrece el sistema de distribución de competencias en su dimensión vertical. La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (en adelante CARCCEE) responde a esta idea de la cooperación.

---

\* Profesor Ayudante de Derecho Constitucional. El presente trabajo se basa en la comunicación presentada al XIV Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional, celebrado en Alicante en el mes de mayo de 1999.

La cooperación ha venido a superar la separación o enfrentamiento que existía tradicionalmente en los estados integrados por entidades territoriales con autonomía política o soberanía. El federalismo cooperativo sustituye al *dual federalism* en el que el ente central y los no centrales permanecen separados, salvo cuando se producen contactos funcionales. Surgen, así, relaciones positivas entre el Estado central y los estados federados como adaptación, en parte, de los sistemas federales al Estado Social y como huida de ciertas tendencias centralizadoras. Las vías de colaboración que aparecen son de diversa índole en función de si se trata de mecanismos parlamentarios o ejecutivos, y, dentro de éstos, de si se producen horizontal o verticalmente. La CARCCEE se sitúa en sede ejecutiva y vertical.

La cooperación es un principio que deriva, como el de lealtad autonómica, de otro de mayor calado, el de la solidaridad, que exige que los diversos entes de poder no actúen de forma independiente de los demás en su marco competencial y que permite lograr, según MUÑOZ MACHADO, “un buen funcionamiento de las estructuras políticas y una correcta articulación de las competencias” (1). La cooperación busca una actividad que permita mantener el equilibrio del entramado de poder, estando implícita, según se lee en el fundamento jurídico cuarto de la STC 18/1982, “en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”. El art. 4.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge diversas manifestaciones, tanto desde una óptica negativa como positiva, de este principio.

En otro orden de consideraciones, y siguiendo con la búsqueda del fundamento teórico de la CARCCEE, hay que indicar que las comunidades autónomas encontraron, ante sus deseos de participación en ciertas cuestiones, el escollo de la competencia exclusiva estatal respecto a las **relaciones internacionales** (art. 149.1.3ª de la Constitución). Esta calificación jurídica chocaba con la realidad de la distribución territorial del poder político en España, por lo que se hacía necesario articular el sistema de forma tal que

---

(1) MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El Derecho Público de las comunidades autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pág. 185.

no dejase a las comunidades autónomas al margen del mismo. Además, el punto de partida no era muy riguroso desde una perspectiva técnica. En efecto, la Constitución trata las relaciones internacionales como si fueran una materia homogénea y concreta desconociendo el carácter transversal de las mismas que les lleva a invadir materias de titularidad autonómica. Por ello, los mecanismos cooperativos cobran en este punto especial relevancia, hasta el extremo de ser considerados como imprescindibles (2). Igualmente, diferenciar un núcleo duro en las relaciones internacionales (dirección de la política exterior, "ius legationis", "ius ad tractatum" y responsabilidad internacional) (3) de otras manifestaciones que presentan un mero "relieve internacional" (4) ayuda a fundamentar la intervención de los entes autonómicos, al margen de permitir la huida de una concepción monolítica de dichas relaciones internacionales.

En un Estado integrado por entes territoriales dotados de autonomía política parece lógico, tanto desde el punto de vista jurídico como político, que dichos entes participen en la acción exterior del Estado, como consecuencia del principio autonómico y de la propia distribución competencial interna. Ello se ve reforzado cuando hablamos de Derecho Comunitario dado que, como indica GARCÍA DE ENTERRÍA, "en el foro europeo se discute, se decide y se adoptan medidas que luego serán vinculantes para las comunidades autónomas (...), no obstante tener dichas comunidades autónomas un título constitucional de disposición sobre la materia", por lo que "ese título es la base de que se pueda hablar de un derecho a la participación en la toma de decisiones" (5). Sin duda, las relaciones en cuestiones comunitarias entre

---

(2) JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, *Las comunidades autónomas y las relaciones internacionales*, IVAP, Oñati, 1986, pág. 122.

(3) Este núcleo, como parece dar a entender GARCÍA DE ENTERRÍA, pertenece "por naturaleza" al Estado (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 5, 1982, pág. 84).

(4) FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "Acción exterior y comunidades autónomas. Una reflexión constitucional", *Revista Jurídica de Navarra*, nº 16, 1993, pág. 11. Este autor señala la conveniencia de un espacio autonómico en el contexto de las relaciones internacionales, que implica una quiebra del monopolio estatal sobre tales relaciones, por lo menos en determinados aspectos de las mismas (*ibidem*, pág. 16).

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La participación de las comunidades autónomas en la formación de las decisiones comunitarias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 33, 1991, pág. 13.

el Estado y las comunidades autónomas no se pueden examinar desde la exclusiva óptica de los títulos competenciales externos, como es este de las relaciones internacionales, ya que no toda actuación autonómica con conexiones externas lleva a tales títulos sino que se puede quedar en un título material, que habrá que compatibilizar con el de las relaciones internacionales. Así, se ha puesto de relieve la no identificación entre lo externo y los títulos competenciales estatales, concluyéndose que “el parámetro constitucional de las actuaciones autonómicas en materia europea viene formado por los distintos títulos competenciales materiales”, y que las actuaciones comunitarias poseen una dimensión sectorial y técnica, la propia de las actuaciones externas, que contrasta con la dimensión de las relaciones internacionales, que es política y general (6). No obstante, los títulos competenciales externos inciden en la realidad comunitaria y son los que justifican mecanismos de cooperación en este ámbito.

La jurisprudencia constitucional ha sido más o menos sensible con esta reivindicación de las comunidades autónomas y, desde la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, afirma la competencia de estos entes territoriales para el desarrollo y, especialmente, ejecución del Derecho Comunitario. En concreto, en el fundamento jurídico segundo de esta decisión, en una doctrina que se reiterará posteriormente, se establece que habrá que estar a las reglas internas de delimitación competencial para determinar la titularidad de la obligación de ejecutar las directivas comunitarias. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional subrayó en este momento la importancia de la colaboración y de la cooperación entre Estado y comunidades autónomas para enfrentarse a los problemas dimanantes de la integración europea respecto de la organización territorial del Estado, rechazando, por lo tanto, la vía del conflicto.

Desde otro punto de vista, habría que preguntarse si las cuestiones comunitarias entran realmente en la órbita del 149.1.3ª o si son un fenómeno distinto al “internacional”. En este sentido, y sin profundizar en ello pues nos dejaría de la finalidad de este trabajo, hay que citar la sentencia constitucional 165/1994, de 26 de mayo, que se aproxima a una comprensión de la integra-

---

(6) PÉREZ TREMPES, Pablo, “Las competencias en materia internacional y la Unión Europea”, *Autonomías*, n.º 22, 1997, pág. 76.

ción como una realidad que involucra directamente a todos los poderes públicos internos, independientemente de su ámbito territorial. Dicha integración se separa, aunque no de modo absoluto, de las relaciones internacionales aproximándose a los distintos títulos materiales.

## II. Antecedentes

El nacimiento de la CARCCEE, que en los primeros momentos es una conferencia sectorial, se produjo fácticamente en 1988 lejos de cualquier normativa. La actividad se inicia “como un intento de avance pragmático con un nuevo enfoque más limitado que los anteriores proyectos”, evitándose “la discusión de soluciones globales y el diseño de mecanismos generales, para concentrarse en la negociación sobre aspectos concretos”, y apareciendo una “dinámica estable de discusión” (7).

Tras 1988, y como indica ARIAS MARTÍNEZ (8), tres acontecimientos políticos impulsaron su desarrollo: la moción parlamentaria aprobada por el Congreso el 15 de febrero de 1989 en la que se insta al Gobierno a buscar el establecimiento de mecanismos que permitan la participación de las comunidades autónomas en el proceso de formación de la posición española en temas comunitarios; la presidencia española del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas (primer semestre de 1989); y el convencimiento del fracaso de la opción del convenio para articular mecanismos de cooperación. A pesar de este aparente fracaso, para PÉREZ TREMPs la técnica del convenio es más flexible que la legislativa y, por lo tanto, más adecuada para una materia que, como la política comunitaria europea, resulta extraordinariamente compleja y cambiante (9).

El primer reflejo importante de la labor de la Conferencia fueron dos acuerdos aprobados en su seno, que se conectaban a materias de competencia

---

(7) ROIG MOLÉS, Eduard, “La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 2, págs. 267-268.

(8) ARIAS MARTÍNEZ, Antonia, *Las comunidades autónomas y la elaboración del Derecho Comunitario*, IVAP, Oñati, 1998, pág. 258.

(9) PÉREZ TREMPs, Pablo, “Las competencias en materia internacional y la Unión Europea”, *op. cit.*, pág. 83.

autonómica: el Acuerdo para regular la intervención de las comunidades autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia; y el Acuerdo en materia de ayudas públicas. En ellos ya se aprecian las limitaciones de estos mecanismos en tanto en cuanto su naturaleza es política y su incumplimiento carece de vías de reacción jurídico-procesal (10). Asimismo, ambos acuerdos reflejan que en un primer momento el interés de la Conferencia era por asuntos concretos, sin entrar en cuestiones generales de participación autonómica.

Sus trabajos y su propia existencia, que pese a lo indicado fueron valorados positivamente por la doctrina, fueron asentándose con el paso del tiempo en pos de una mayor globalidad y perspectiva general que originase un sistema de participación y de articulación de procedimientos en el ámbito que le es propio, tanto en lo que atañe a la fase ascendente (formación de la voluntad del Estado respecto al incesante proceso decisorio comunitario) como en la descendente (aplicación de normas y actos). De esta forma, tuvo lugar un proceso de institucionalización cuya fecha clave es la de 29 de octubre de 1992, fecha en la que se adopta un Acuerdo de índole política sobre este órgano que responde a la voluntad expresada en los Pactos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 de reforzar su funcionamiento como exigencia del más genérico compromiso de fomento de la cooperación. Siguiendo lo estipulado en dicho Acuerdo, que priva a la Conferencia de su carácter sectorial y que aboga por una horizontalidad de la misma que superara el sistema de compartimentos estancos de las conferencias sectoriales articulando desde una perspectiva general la participación autonómica, se aprueba un Reglamento de orden interno el 14 de junio de 1994.

El 30 de noviembre de este año se fija, en un Acuerdo que adopta la CARCEE y que la aleja definitivamente de lo que había sido su labor inicial,

---

(10) No obstante, algún autor ha sostenido, de forma errónea a nuestro entender, que las resoluciones adoptadas "como consecuencia de un acuerdo formulado dentro de un órgano de coordinación o colaboración, son vinculantes y con efectos jurídicos bastante si está acreditada la capacidad negociadora del órgano que llega a tales acuerdos" (SORIANO, José Eugenio, "Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta". *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 69, 1991, pág. 30).

el procedimiento de participación de las comunidades autónomas a través de las conferencias sectoriales (11). Procedimiento en el cual la CARCCEE está llamada a jugar un papel de impulso y coordinación, además del de preeminencia fáctica. El éxito de semejante procedimiento ha sido hasta la fecha bastante reducido y no parece que vaya a producirse en el futuro una variación sustancial, a pesar de que el acuerdo no trate de cerrar definitivamente el sistema sino ser un punto de partida para sucesivas adaptaciones y desarrollos del mismo. Aún así, este Acuerdo ha sido visto como la manifestación más relevante de la actividad de la Conferencia "por lo que concierne a la participación ascendente de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios" (12), lo que refleja la escasa virtualidad de dicha Conferencia en esta cuestión. La red de conferencias sectoriales responde a un mismo procedimiento común de cooperación que se aplica a cada una de las políticas comunitarias que incidan en las competencias autonómicas, aunque según el tipo de competencias afectadas el grado de intervención autonómica variará (de la información que el Estado da a las comunidades autónomas en la conferencia sectorial respectiva cuando la competencia afectada esté reservada al Estado, hasta la determinante posición común de las comunidades autónomas a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado cuando las competencias sean legislativas exclusivas autonómicas, pasando por el determinante acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas para fijar tal posición negociadora inicial del Estado cuando las competencias sean compartidas o concurrentes) (13).

---

(11) La propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, posibilita tal procedimiento al establecer en su art. 5.1 que "a fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las administraciones públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración, podrá convocarse a los órganos de gobierno de las distintas comunidades autónomas en conferencia sectorial con el fin de intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos". La virtualidad de la CARCCEE va más allá del sistema de conferencias sectoriales.

(12) ARIAS MARTÍNEZ, Antonia, *Comunidades autónomas...*, *op. cit.*, pág. 269.

(13) La virtualidad de todo ello queda muy en entredicho cuando el Estado varía sustancialmente su posición inicial como resultado del proceso de negociación comunitaria y los plazos no permiten volver a articular el procedimiento de participación. Un cambio en la actuación del Estado en las instituciones comunitarias respecto a la mantenida en la CARCCEE la encontramos, por ejemplo, referida a la declaración anexa al Tratado sobre el principio de subsidiariedad.

### III. Regulación actual

La Ley 2/1997, de 13 de marzo, recoge en el ámbito legal la normativa de la Conferencia. La propia CARCCEE, cumpliendo así la exigencia del art. 4 de la Ley, adopta un nuevo reglamento interno el 5 de junio de 1997, que deroga al anterior de 1994. La normativa de 1997 cambia parte de los objetivos que venía persiguiendo la CARCCEE al pasar a segundo plano la construcción del sistema de participación y subrayar la preponderancia de la garantía y del impulso de dicho esquema de participación, que siendo sectorializado parece que se quiere, a la vez, centralizar o recentralizar. No obstante, en la práctica reciente ha cobrado singular importancia el diseño de un nuevo ítem en dicha participación, la participación en el Consejo de Ministros de la Unión Europea (14), además de haberse dado los primeros pasos de participación en los comités de la Comisión europea.

El legislador ve la necesidad de dicha regulación en la consolidación del sistema de participación entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas en el ámbito comunitario (adoptado, como se señala en la exposición de motivos, "por todos los centros de poder afectados") y en la experiencia adquirida sobre el particular. Con esta normativa se trata de reforzar la articulación del mecanismo de cooperación, garantizando, como también se indica en la exposición de motivos, "un procedimiento para la intervención efectiva de las comunidades autónomas en la elaboración y ejecución del Derecho Comunitario, así como en el desarrollo del proceso de construcción europea". Como se ve, el legislador se olvida por completo de las dosis de ineficacia que posee el sistema de participación y que señalaremos más abajo.

---

(14) En este sentido, la Comisión Mixta de las Cortes Generales para Asuntos de la Unión Europea aprobó el 4 de marzo de 1998 una proposición no de ley en la que se instaba al Gobierno a que, en el marco de la CARCCEE, se inicie "un proceso tendente a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las comunidades autónomas en la delegación del Gobierno, en aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión, en las que se traten asuntos para los cuales tengan competencia exclusiva las comunidades autónomas". En sentido similar, el Pleno del Congreso aprobó una moción el 10 de marzo de 1998. El propio Parlamento Europeo, en una resolución de 4 de noviembre de 1993, había invitado a los Estados miembros, que en virtud de su ordenamiento constitucional cuenten con regiones dotadas de competencias legislativas exclusivas, "a facilitar la participación de representantes de las mismas en las reuniones del Consejo de Ministros cuando se trate de cuestiones de su competencia".

Definida en la ley citada como órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, se le asigna a la Conferencia la genérica finalidad de articular «la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos» en las citadas fases ascendente y descendente (art. 1). En su composición (art. 2) hay, lógicamente, representantes del Estado central (el Ministro de Administraciones Públicas, que actúa de Presidente, el Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea y el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales) y de las comunidades autónomas (un consejero designado por cada una de ellas, además de un miembro del consejo de gobierno de las ciudades de Ceuta y Melilla, cuya participación está expresamente citada en la disposición adicional segunda de la Ley, por lo que se elimina, así, el problema interpretativo de la consideración como comunidades autónomas de Ceuta y Melilla, que, por otra parte, parecen no tener) (15). En el Reglamento interno se alude, además, a que los miembros de la Conferencia pueden estar acompañados por el representante en la Comisión de Coordinadores y que debe asistir el Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, al margen de la posibilidad que tiene el Presidente de convocar a altos cargos de la Administración y expertos que ayuden al mejor cumplimiento de las funciones encomendadas. Esta última posibilidad está siendo muy poco usada a pesar del interés que en principio presenta. De igual manera, el Reglamento interno impide a los miembros de la Conferencia delegar su representación en las reuniones del Pleno, aunque, de manera excepcional, si el consejero de una Comunidad Autónoma miembro de la Conferencia se ve en la imposibilidad de acudir a una reunión puede ser sustituido por otro consejero, comunicándose la sustitución al Presidente, con lo que se solventa, en parte, el problema de la prohibición de representación.

La presencia del Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, que ya se preveía en el Reglamento interno de 1994 (cuando

---

(15) El Reglamento interno, en su única disposición adicional, indica que las referencias que se hacen a las comunidades autónomas comprenden también a las ciudades de Ceuta y Melilla "en cuanto integrantes de la Conferencia". En este sentido, resulta oportuno citar la moción aprobada por el Senado el 14 de marzo de 1997 en la que insta al Gobierno a incorporar las ciudades de Ceuta y Melilla a las distintas conferencias sectoriales "a fin de conseguir su adecuada integración a los instrumentos de cooperación característicos del Estado Autonómico".

se denominaba Secretario de Estado para las Comunidades Europeas), es un dato que hay que subrayar dado que involucra al órgano estatal que se encarga de las relaciones del Gobierno con las instancias comunitarias y el que tiene atribuida la política de participación regional en los asuntos comunitarios. Ello, en teoría, tiene que favorecer el intercambio de información y la fluidez de la misma. La integración de todos los sujetos participantes en el proceso, y especialmente del Ministerio de Asuntos Exteriores, en un modelo funcional único se constituye, en palabras de ROIG MOLÉS, "en el gran reto del modelo" (16). El aludido Secretario de Estado preside la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea.

La Secretaría de la CARCCEE la desempeña la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas (dependiente de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales), actuando el Director General como Secretario. Quizá sería más conveniente que esta función la desempeñase un órgano *ad hoc* para evitar reforzar aún más el papel preponderante que ostenta el Estado central en la Conferencia.

En cuanto a las **funciones** (art. 3), puede tratar cualquier tipo de cuestión relativa a la participación de las comunidades autónomas en los asuntos que dan nombre a la Conferencia. Ésta es una cláusula abierta que persigue que no quede nada vedado a la actuación de este órgano siempre que aluda al objeto de la Conferencia. Asimismo, se hacen algunas previsiones concretas además de esta genérica atribución competencial, que esquemáticamente pueden enunciarse de la siguiente manera: información a las comunidades autónomas sobre el desarrollo del proceso de construcción europea (17); articulación de mecanismos para hacer efectiva la participación de dichos entes territoriales en la formación de la voluntad del Estado; impulso, seguimiento y garantía de la participación de las comunidades autónomas, a través

---

(16) ROIG MOLÉS, Eduard, "La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea", *Informe comunidades autónomas 1997*, vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, pág. 519.

(17) La jurisprudencia constitucional ha señalado que el deber de información es una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas (STC 76/1986, de 5 de agosto, fundamento jurídico 11). La información debe considerarse como el primer momento en la participación en el ámbito que nos ocupa.

del sistema de conferencias sectoriales, en las políticas o acciones comunitarias que afecten a sus competencias; y tratamiento y resolución de diversas cuestiones relacionadas con las Comunidades Europeas, entre las que se citan procedimientos técnicos para asegurar la recepción de información, técnica normativa para incorporar directivas y para aplicar, desarrollar o ejecutar reglamentos y decisiones, fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones, problemas en la ejecución del Derecho Comunitario por implicar a varias políticas comunitarias o exigir medidas internas con cierto grado de coordinación temporal o material, y cuestiones que carezcan de conferencia sectorial para ser tratadas (18).

El Reglamento interno se preocupa especialmente por garantizar la aplicación de los procedimientos de participación de las comunidades autónomas en las conferencias sectoriales, lo que hace pensar en una tendencia a volver al modelo concentrado de participación rechazado en el pasado. Para ello señala que la CARCCEE recabará de cada conferencia sectorial datos sobre la aplicación de dichos procedimientos, analizará y evaluará su grado de aplicación, formulará recomendaciones a las conferencias sectoriales para su efectiva aplicación y las asistirá técnicamente para resolver los problemas prácticos de dicha aplicación. Asimismo, se indican en el Reglamento interno una serie de técnicas de cooperación para ser utilizadas en el ejercicio de las funciones de la CARCCEE: intercambio de información y de puntos de vista; puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas; elaboración conjunta y adopción de acuerdos; organización conjunta de actividades de estudio, formación, intercambio y divulgación, creación de grupos de trabajo y celebración de reuniones *ad hoc* para la preparación de los trabajos. Pese a

---

(18) En un Acuerdo de la CARCCEE, adoptado el 14 de junio de 1994, se había ampliado el ámbito temático que le había dado el Acuerdo de Institucionalización de la misma de 1992, añadiéndose a ese ámbito temático el tratamiento de las actividades en el exterior de las comunidades autónomas y, en particular, las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias. Esta previsión ha desaparecido en la normativa actual por lo que la labor de la Conferencia queda limitada a los asuntos exclusivamente comunitarios. En contra de esta opinión se expresa, para nosotros de manera incorrecta, CIENFUEGOS MATEO que interpreta que mantiene tal competencia (CIENFUEGOS MATEO, Manuel, "La intervención de las comunidades autónomas en cuestiones relativas a las Comunidades Europeas a través de la Comisión General de las comunidades autónomas y la Conferencia para asuntos relacionados con las comunidades Europeas", *Autonomías*, nº 22, 1997, pág. 186).

todas estas previsiones del Reglamento interno, la CARCCEE no posee instrumentos jurídicos verdaderamente efectivos para asegurar la participación a través de la red de conferencias sectoriales. A pesar de la preeminencia que se puede predicar de la CARCCEE respecto de las conferencias sectoriales, no se puede hablar de jerarquía en sentido técnico-jurídico, no existiendo garantías del cumplimiento por las conferencias sectoriales de los acuerdos tomados en la CARCCEE. Además, la práctica revela que esa comunicación que se pretende entre conferencias sectoriales y CARCCEE no tiene en ocasiones la fluidez necesaria, por no decir que a veces casi es inexistente al no llegar a la Conferencia ni informes generales ni de cuestiones particulares, ni hipotéticas posturas comunes alcanzadas en la respectiva conferencia sectorial (aunque, a decir verdad, éstas más bien son inexistentes, al menos desde un punto de vista formal, lo que es una prueba del fracaso del sistema). La dependencia de la coyuntura política del momento es, además, excesiva.

También es reseñable como la Ley, en su disposición adicional primera, abre la vía a la **cooperación bilateral** para aquellas cuestiones que afecten en exclusiva o en especial a una comunidad autónoma. Esta posibilidad, al margen de resultar más cómoda y más fácil de articular, puede despertar especial interés cuando, como hoy en día, el sistema multilateral genera escepticismo y desconfianza. En la actualidad dos son las comisiones bilaterales que existen, una con el País Vasco, nacida el 30 de noviembre de 1995, y otra con Cataluña, surgida el 9 de junio de 1998, ante las cuales nos surge la duda de la conveniencia de las aún no clarificadas "distintas velocidades" (19) y de si el "hecho diferencial" puede llegar a extenderse a estas cuestiones, si es que realmente se ha acudido a él para facilitar el proceso negociador que reclamaba la creación de tales comisiones bilaterales. Sea como fuere, la combinación de instrumentos bilaterales y multilaterales no deja de ser cuando menos delicada desde una óptica política. Además, el uso de relaciones bilaterales puede suponer una pérdida de fuerza de las comunidades

---

(19) Para ROIG MOLÉS la línea de las "distintas velocidades" se limita a abrir posibilidades de intervención más intensa a las comunidades que sienten mayores necesidades de participación, y que, en los mecanismos generales, se ven frenadas por el resto de comunidades, por lo que un avance en esta línea debería permitir siempre la incorporación al sistema más intenso de participación de todas las comunidades que lo desearan (ROIG MOLÉS, Eduard, "La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en 1998", *Informe comunidades autónomas 1998*, en prensa).

autónomas frente al Estado, salvo, cabe imaginar, en los supuestos en los que la mayoría parlamentaria-gubernamental del Estado esté integrada o apoyada por el mismo partido que gobierna en la comunidad que tiene el contacto bilateral. En todo caso, el camino de la bilateralidad aparece claramente como complementario. En este sentido puede leerse en la cláusula 11 de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 que “el desarrollo de la cooperación a través de las relaciones multilaterales se complementa con la existencia de relaciones bilaterales de cooperación, dándole pleno sentido al principio de cooperación en la medida que, mediante el desarrollo de los instrumentos multilaterales, no se puede dar respuesta a los asuntos específicos de cada comunidad autónoma”.

Como órgano de apoyo y preparatorio de los trabajos de la Conferencia se establece una **Comisión de Coordinadores** de Asuntos Comunitarios Europeos, que también forma parte de la estructura de la CARCCEE. Dicha Comisión está presidida por el Secretario de la Conferencia e integrada, además, por un miembro del Gabinete del Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, un miembro del Gabinete del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, un representante por cada comunidad autónoma y por las ciudades de Ceuta y Melilla (20) y el Consejero para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. La aparición de este Comité ha sido valorada positivamente ya que puede desarrollar una dinámica cooperativa muy notable (21), facilitar el entendimiento entre las administraciones implicadas y suponer un paso importante para el logro posterior de un acuerdo definitivo (22).

(20) En este punto el Reglamento interno señala literalmente “un representante de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla” (art. 12.1), por lo que podría llegar a pensarse que sólo una persona representa a estos entes territoriales en el seno de la Comisión. Ello, sin duda, sería incorrecto, aunque estuviera motivado por la propia dicción literal expuesta. En el mismo Reglamento encontramos apoyo a la interpretación que nosotros defendemos ya que al referirse al quórum de la Comisión hay una remisión al del Pleno, en donde se exigen catorce miembros. Alcanzar tal número sólo es posible si hay un representante por cada comunidad autónoma. De todos modos, si no hubiera esta previsión la única interpretación acorde con la lógica del sistema tendría que ser la misma de un representante por cada comunidad.

(21) ROIG MOLÉS, Eduard, “La Ley 2/1997...”, *op. cit.*, pág. 296.

(22) Además, se alude a que “la labor desempeñada por la Comisión de Coordinadores es importante no sólo porque el coordinador de cada Comunidad Autónoma supondrá una vía fluida para el contacto y la relación de dicha Comunidad Autónoma con el Estado y con

En el seno de esta Comisión pueden constituirse **grupos de trabajo** para realizar determinadas tareas, cuya composición la determinará caso por caso dicha Comisión. Hoy existe un grupo para el seguimiento del acuerdo de participación interna, otro sobre actividades en el exterior de las comunidades autónomas, y uno tercero para establecer los criterios para articular la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas en los comités y grupos de trabajo en el seno de la Comisión europea. Es, cuando menos, curioso ver cómo se mantiene un grupo de trabajo sobre actividades en el exterior de las comunidades autónomas cuando se ha quitado a la Conferencia la genérica función del tratamiento de las actividades en el exterior de los entes autonómicos.

Así las cosas, y según el Reglamento interno, son tres los órganos que integran la estructura de la CARCCEE: el Pleno de la misma, la citada Comisión y los también aludidos grupos de trabajo. A pesar de que esta estructura no ofrece dudas en dicho Reglamento interno, en la previsión legal no encuentra ninguna cobertura, antes bien parece contradecirla. En efecto, en la Ley 2/1997 la CARCCEE parece ser sólo lo que el Reglamento interno denomina Pleno de la Conferencia. En la regulación legal la Comisión de Coordinadores es "el órgano de apoyo de la Conferencia". Por lo tanto, no integra dicha Conferencia. Como se ve, el Reglamento interno no es que haya completado la ley en este punto sino que la ha contradicho.

El Pleno debe reunirse dos veces al año como mínimo, además de en los supuestos en los que se considere necesario para el cumplimiento de sus funciones, en cuyo caso la iniciativa debe partir del Presidente o de cinco de sus miembros. El orden del día lo fija el Presidente de manera provisional y se aprueba definitivamente al inicio de cada reunión, para lo cual se tendrá en cuenta la propuesta que se había enviado con la convocatoria y preparada con anterioridad por la Comisión de Coordinadores.

---

las otras CCAA, sino también porque ello presupone la existencia en la Administración autonómica de un encargado de coordinación de las diversas posturas de los departamentos que en el seno de su Administración se vean afectados por la propuesta normativa de la Comunidad" (ARIAS MARTÍNEZ, Antonia, *Comunidades autónomas...*, *op. cit.*, pág. 294). Afirmar en el plano teórico la fluidez de esta vía de contacto es erróneo ya que estará supeditada a la práctica concreta que en cada momento se desarrolle.

La regla general de **adopción de acuerdos** es el asentimiento de los miembros presentes. Si éste no se produce, el criterio subsidiario es el voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas (en el anterior Reglamento interno se exigía, además, que no mediase voto negativo expreso de cuatro comunidades, cosa que ahora desaparece con lo que se facilita la adopción de acuerdos). Habrá que suponer que la voluntad de la Administración del Estado en el Pleno es la del Ministro de Administraciones Públicas, siendo impensable políticamente que los dos secretarios de Estado que también lo integran no sean de la misma opinión. A pesar de ello, la realidad puede ofrecer discrepancias entre el Ministerio de Administraciones Públicas y el de Asuntos Exteriores, en cuyo caso habrá que seguir manteniendo que el Ministro presente en la Conferencia es el que determina la posición del Estado.

Para la Comisión de Coordinadores nada se dice respecto a las votaciones que en ella se puedan producir. No está claro que se pueda extender la previsión del Pleno (23) ya que en el Reglamento interno cuando esto se quiere hacer se dice expresamente, cosa que aquí no sucede. Afirmar que los acuerdos donde realmente se toman es en el Pleno no soluciona el problema ya que será normal que en el funcionamiento de este órgano a la hora de preparar los trabajos de la Conferencia haya discrepancias que deberán solventarse con una votación. Una interpretación favorable a la adopción de decisiones nos llevaría a que sólo se exigiría mayoría simple sin necesidad de que en todo caso estuviese de acuerdo la Administración del Estado. Sin embargo, la opción final parece que debe ser otra, en la que se aplicarían las mismas reglas que para el Pleno. La lógica del sistema se impondría a los razonamientos de índole más formal.

Pueden esgrimirse varias razones para justificar la exigencia del apoyo del Estado central para que salga adelante, en todo caso, una propuesta. El

---

(23) En realidad el Reglamento interno cuando se refiere a los acuerdos alude sin más a Conferencia y no especifica el órgano de la misma. Podría entenderse que está regulando la forma de adopción de los mismos en todos los órganos de la CARCCEE. Sin embargo, una interpretación conjunta de dicho Reglamento nos lleva a otra cosa dado que, al regular la Comisión de Coordinadores, hay una remisión (en el quórum de constitución) a las previsiones del Pleno, por lo que hay que pensar que la regulación genérica alude tan sólo a dicho Pleno. Sin duda la terminología no es precisa porque si en ocasiones da la impresión que las alusiones sin más a la Conferencia son al Pleno, en otras se alude específicamente al mencionado Pleno (por ejemplo, en la periodicidad de las reuniones -art. 6-).

interés general que se presupone que representa en mejor medida el Estado central, ya que parece entenderse que cada comunidad autónoma defenderá tan sólo sus propios intereses, puede ser una de estas razones, aunque no del todo convincente. Otra sería la competencia exclusiva en relaciones internacionales del Estado central, que deja entrar voluntariamente en la materia a las comunidades autónomas pero reservándose la palabra decisiva al ser el verdadero titular de dicha materia. Éste último argumento choca con la posibilidad de considerar que las cuestiones de Derecho Comunitario no son una manifestación de relaciones internacionales sino que se trata de aspectos materialmente internos, por lo que si la materia tratada es de competencia exclusiva de una comunidad autónoma la voluntad decisiva sobre ella le debería de corresponder a tal comunidad.

Siguiendo la misma línea, la previsión del quórum de constitución de la Conferencia exige la presencia en todo caso de la Administración del Estado, además de catorce de sus miembros (anteriormente se exigían doce). Este quórum, como ya se apuntó, se aplica tanto al Pleno como a la Comisión de Coordinadores. Respecto al primero creemos que con la sola presencia del Ministro de Administraciones Públicas ya se cumple esa exigencia. En cuanto a la Comisión puede entenderse que la presencia del Director General de Cooperación Territorial satisface dicha previsión.

Los acuerdos alcanzados sólo son eficaces para aquellas entidades que los han votado favorablemente, aunque una comunidad que votó en contra se puede adherir a la decisión tomada con posterioridad, en cuyo caso el acuerdo surtirá efectos a partir de su firma, salvo que se establezca otra previsión. Así las cosas, estos acuerdos siempre cabe esperar que despliegan eficacia para el Estado central porque sólo podrán salir adelante con su apoyo. Esta eficacia de la que habla el Reglamento interno no es objeto de ninguna concreción más, de forma tal que la vinculación jurídica no existe, y mucho menos mecanismos coactivos que fueran garantía de tal vinculación y, en último término, de la aludida eficacia. La dimensión de los acuerdos queda, en la práctica, en los predios de la política.

Los pactos de legislatura de abril de 1996 van a asumir el compromiso político de impulsar la participación autonómica en los asuntos comunitarios, proponiéndose intensificar los trabajos de la CARCCEE y darle el mismo rango

que tiene el Consejo de Política Fiscal y Financiera previsto en la LOFCA. Ello potencia la Conferencia y le permite adoptar el 22 de julio de 1996 un acuerdo de creación de un Consejero para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Sorprendentemente la designación de este Consejero es competencia en exclusiva del Estado. Un posterior acuerdo de la CARCCEE permite la presencia de representantes autonómicos en algunos comités de la Comisión europea. En concreto son cincuenta y cinco (una octava parte de los existentes), que han sido repartidos el 26 de mayo de 1997 por las comunidades autónomas de forma tal que cada uno le corresponde a dos comunidades, que lo ocupan en períodos sucesivos, representando la comunidad que esté en él a todas y garantizando la difusión entre las demás de la información obtenida. Aún así, las reivindicaciones autonómicas de presencia en órganos comunitarios no han sido, ni mucho menos, satisfechas. No obstante, los pasos dados son un avance dado que el Acuerdo de participación de 1994 excluía la presencia directa autonómica en las delegaciones españolas en los órganos comunitarios.

El 11 de diciembre de 1997 se adoptaron dos nuevos acuerdos relativos, uno, a la participación de las comunidades autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que modifica el anterior de 1992, y, el otro, a la seguridad social y a la asistencia sanitaria de las personas que prestan sus servicios en las delegaciones y oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas.

#### **IV. Conclusiones**

No cabe duda que la CARCCEE supuso un importante paso en la participación de las comunidades autónomas en las cuestiones comunitarias y que el fruto de sus trabajos ha sido, en parte, provechoso y útil para la finalidad que persigue, especialmente en la construcción de tal sistema de participación. La prueba de este éxito la encontramos en el proceso de institucionalización que sufrió y la previsión legal que hoy en día tenemos y que ha alterado el centro de sus objetivos al pensarse que los iniciales de diseño del modelo de participación ya estaban en gran parte alcanzados, cosa, por otra parte, falsa. Sin embargo, y sin desmerecer los logros conseguidos, hoy podemos afirmar que la vía de participación que abre a las comunidades autónomas es ineficaz.

Se trata de un órgano al servicio de la Administración central en el que resulta imposible sacar adelante un acuerdo que se tope con la oposición de esta Administración central. Aunque sus reuniones son periódicas (el Pleno de la Conferencia, como se indicó más arriba, debe reunirse al menos dos veces al año, además de poder también hacerlo en cualquier otra ocasión a iniciativa del Presidente o de cinco de sus miembros), ello no supone ninguna garantía de eficacia en los cometidos asignados, salvo que se entienda que cumple con su razón de ser articulándose como mero foro de debate y discusión, de caja de resonancia ante la opinión pública de las demandas autonómicas. Esta cuestión habría que tenerla muy en cuenta si realmente despertase el interés de la opinión pública y de los medios de comunicación que influyen en la construcción de la misma. Pero esto no es así, por lo que el examen hay que articularlo desde el punto de vista formal. Y desde ese punto de vista los acuerdos tomados, siempre, insistimos, con el apoyo del Estado central, no tienen fuerza vinculante ni ninguna garantía jurídica de realización. Órgano, por lo tanto, de debate y discusión en muchos casos baldíos, y no de verdadera participación ni, incluso, de encuentro y preparación de futuros acuerdos.

Además, la Conferencia no ha podido (ni querido) ser el instrumento impulsor del sistema de participación a través de conferencias sectoriales que había ella mismo diseñado. La práctica alcanzada hasta el momento nos lleva a semejante afirmación, al margen del acierto teórico o no del aludido sistema puesto que, por ejemplo, no se sabe con precisión qué pasa con los asuntos comunitarios que afecten a distintos títulos competenciales, se tiende a primar de modo disfuncional las cuestiones técnicas sobre las políticas, o los acuerdos adoptados en el seno de una conferencia sectorial no generan obligaciones jurídicas que serían exigidas vía jurisdiccional (24). Como indica Roig Molés, "lo que parecía ser una decidida voluntad por parte del Conferencia, avalada por el legislador, de colocarse a la cabeza del sistema, ha quedado en muy poco" (25), aunque, por no dejar de ser sinceros, parte de la responsabilidad en el escaso éxito del sistema recae sobre las comunidades autónomas, que poseen algún instrumento que les permitiría impulsarlo (v.

---

(24) En cambio, sí sería accionable en sede judicial una vulneración del principio de colaboración que agrediese la distribución de competencias.

(25) ROIG MOLÉS, Eduard, "La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en 1998", *Informe comunidades autónomas 1998*, en prensa.

*gr.*, la convocatoria de una conferencia sectorial puede originarse en un acto unilateral de una comunidad autónoma) y que no lo aprovechan en este sentido. Es más, los intentos de revitalización del sistema que pretenden algunas comunidades se encuentran con el desinterés del resto, que desactiva toda probable dinámica más eficaz. De igual forma, sería beneficioso que antes de llegar a la cooperación vertical con el Estado las comunidades autónomas realizaran una labor cooperativa horizontal, cosa que no sucede habitualmente y que no cuenta con mecanismos establecidos al efecto. Ello no deja de ser llamativo porque en el marco europeo sí existe un órgano, el Comité de las Regiones, que sí prevé la participación de todos los presidentes de las comunidades autónomas.

Por contra, la participación autonómica en los comités de la Comisión europea sí merece un juicio positivo a pesar de no hallarse todavía formalizada (responde a la apertura que en el terreno fáctico ha hecho el Estado para la integración de las comunidades autónomas en cincuenta y cinco de esos comités). Y ello pese a que quedaron fuera de la lista comités de importancia como los relativos a la política agrícola común, la pesca o el empleo, y pese a la diferencia que se percibe entre unos y otros comités, que en parte se debe a la actitud de la concreta comunidad autónoma que tiene asignada la representación de las demás en un determinado comité. En general, podemos decir que las posibilidades de información crecen de manera considerable y el conocimiento de la realidad comunitaria, por el contacto directo con la misma, se acrecienta. Lo que sí parece imprescindible es el contacto que debe tener el representante de las comunidades autónomas con la respectiva conferencia sectorial, ante lo cual cabe temer que el mal funcionamiento del sistema de conferencias sectoriales puede hipotecar la buena marcha de esta vía.

La CARCCEE es, en definitiva, un órgano que carece de la posibilidad de imponer las decisiones que adopta y que semeja hecho para dar cauce a ciertas pretensiones autonómicas sin generar ningún tipo de obligación para el Estado central. Incluso puede verse como un órgano en el que el Estado central busca conseguir dosis de legitimidad o justificación en el proceder que quiere adoptar. El orden del día lo fija el Presidente, o sea, el Ministro de Administraciones Públicas, por lo que la ordenación de los temas y su misma inclusión escapa a las posibilidades de las comunidades autónomas. El

Estado central informa a las comunidades desde el punto de vista que le interesa y de lo que le interesa (26), escucha las pretensiones de estos entes territoriales y no se compromete a nada. El Estado no hace nada por mejorar la transmisión de la documentación, alegando, incluso, la insuficiencia de la Administración autonómica para procesar tal información. Así las cosas, no parece que tenga sentido aumentar las responsabilidades de la CARCCEE, tal y como sugiere algún autor (27). Además, cuando se habla de que las comunidades autónomas encuentran en sus títulos competenciales materiales la base constitucional de la participación, el esquema de la colaboración al que responde la Conferencia queda, en parte, periclitado.

Sólo una decidida voluntad política del Estado central en un sentido diverso al acabado de señalar podrá remover estas dosis de ineficaz participación para las comunidades autónomas que vislumbramos en la actualidad y en el devenir de la CARCCEE. Dicha insatisfacción también puede predicarse, en general, del conjunto del sistema de participación y achacarse, de igual modo, a razones políticas, que no jurídico-constitucionales, aunque una incidencia en este último campo bien podría facilitar el avance en aquél. Prueba de ello es el Senado, clave de bóveda teórica de la participación autonómica, que no puede llevar a cabo las potencialidades que atesora por mor de la insuficiente regulación en este sentido, lo que contrasta con otros supuestos de Derecho Comparado y que le impide ser el eje de las relaciones horizontales y verticales en este campo.

---

(26) En teoría, para DALMAU Y ORIOL, el Estado debería poner a disposición de las comunidades autónomas los documentos, informes y comunicaciones de la Comisión Europea, de los grupos de trabajo del Consejo, del Comité de Representantes Permanentes, del Consejo de Ministros, de las reuniones informales de ministros y del Consejo Europeo; los informes de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea sobre las sesiones del Consejo de Ministros, de sus grupos de trabajo, del Comité de Representantes Permanentes, de las reuniones informales de los ministros, sobre las sesiones del Parlamento Europeo y sus comisiones, sobre las decisiones de la Comisión; y los documentos e informaciones sobre las iniciativas formales, dictámenes y notas del Gobierno central dirigidos a las instituciones comunitarias (DE DALMAU Y ORIOL, Casimiro. "Propuestas y aspiraciones de las comunidades autónomas sobre la articulación de mecanismos para garantizar la participación autonómica en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea", *Autonomías*, n.º 22, 1997, pág. 94).

(27) Es el caso de ARIAS MARTÍNEZ que ante el mal funcionamiento del sistema de conferencias sectoriales entiende que el legislador debería haber aprovechado el momento del dictado de la ley 2/1997 para convertir a la CARCCEE "en el único instrumento a través del cual se articule la participación ascendente de las CCAA en el Derecho Comunitario" (ARIAS MARTÍNEZ, Antonia, *Comunidades autónomas...*, *op. cit.*, pág. 284).

La participación, con estos presupuestos, presenta problemas jurídicos de difícil resolución, empezando, *ad exemplum*, por saber qué es la posición común de las comunidades autónomas (¿mayoría o unanimidad?) y continuando por la licitud de la “variación sustancial” de la posición del Estado. No deja de ser todo ello una muestra más de la dificultad de someter el debate político a normas jurídicas, con lo que los riesgos de ineficacia cobran una fuerza difícil de remover. El futuro, permítasenos simplificar, puede estar en una reforma del Senado que ahora parece olvidada y una acentuación de las vías de participación directa en los órganos comunitarios.