



*Revista de Fomento Social*, 59 (2004), 303–350

## **Autonomía regional frente a integración europea; un enfoque comparado, con especial referencia al caso español<sup>1</sup>**

---

*Enrique M. PUERTA DOMÍNGUEZ<sup>2</sup>*

---

*(PALABRAS CLAVE: AUTONOMÍA REGIONAL, INTEGRACIÓN EUROPEA, DESCENTRALIZACIÓN.  
KEY WORDS: REGIONAL AUTONOMY, EUROPEAN INTEGRATION, DECENTRALISATION)*

---

<sup>1</sup> El presente artículo tendría que complementarse con otra aportación que reflejase las iniciativas seguidas por las propias instituciones de la Unión en materia de implicación regional en la construcción europea. Tal es el caso del Comité de Regiones, que en un futuro puede ser objeto de una nueva aportación.

<sup>2</sup> Profesor Colaborador de Derecho Mercantil en ETEA. Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares y Diplomado en Altos Estudios Europeos por el Colegio de Europa de Brujas. El autor agradece al Consejo de Redacción de la Revista de Fomento Social sus observaciones a una versión preliminar del presente texto.

## 1. Introducción

Una de las asignaturas pendientes que más ha preocupado al fenómeno integracionista europeo ha sido la del protagonismo de otras entidades con personalidad jurídico-pública distinta a la de la administración central del Estado en la confección, y posterior aplicación y ejecución de las políticas de la Unión Europea, cuales son las autoridades territoriales y locales. En el actual contexto de la reciente UE de los veinticinco corremos el riesgo de creer que Europa sólo puede construirse desde los Estados, mientras que en el día a día de esa Europa también están presentes otras administraciones públicas mucho más próximas en la vida de los ciudadanos, llamadas a desempeñar un decisivo papel en el proceso europeo, y sobre las cuales sin embargo se carece aún de una idea clara de su protagonismo e implicación en tan decisiva materia. Con la modesta aportación que aquí presentamos intentamos proporcionar una somera visión de conjunto y comparada acerca de cómo se vive la cuestión regional europea en algunos de los países más cercanos a nosotros por su condición de socios de la Unión, y esperamos con ello dotar al lector unas líneas generales que, aparte de nuestras propias conclusiones, le permitan formarse un sentido crítico sobre el particular, alimentando si cabe su nivel de exigencia en cuanto a ciudadano y administrado europeo. La ciudadanía, no sólo nacional, sino ya de la Unión, exige pues conocimiento y rigor, dado que difícilmente pueden reclamarse desde la ignorancia los derechos que, por nuestra condición de ciudadanos y administrados libres, tenemos conferidos. En cuanto a ciudadanos tenemos una mayor vivencia con nuestras administraciones más próximas, regionales y locales, que con la, a veces lejana y distante, administración central del Estado.

La cuestión que ahora abordamos tiene una especial incidencia para el caso español, en la doble línea del proceso constituyente europeo y el ambiente de reforma constitucional que vivimos en España. Por esta razón al final de la presente aportación deberemos hacer especial hincapié en la situación existente en España para la materia que ahora abordamos. Efectivamente, el proceso de descentralización habido en países como el nuestro ha sido una conquista más del sistema de libertades logrado con la Constitución de 1978; debemos ser muy conscientes y vigilantes para que lo conseguido no quede después en agua de borrajas a resultas de un proceso integrador europeo que minusvalore el protagonismo de dichas entidades, al quedar reducidas al papel de convidadas de piedra en las grandes decisiones adoptadas por los gobiernos centrales nacionales e instituciones comunitarias en sede de Bruselas. Pero todo ejercicio de crítica o de rigor pasa necesariamente por

el conocimiento previo, y en ello los ciudadanos adolecemos de una apatía casi atávica a la hora de conocer realmente el modelo de administración al que somos sometidos, modelo que por el impacto de la integración europea se ve sometido a importantes tensiones y mudanzas. Sirva pues esta modesta aportación para crear esa primera esfera de inquietud, para entender que el proceso europeo es mucho más complejo que la habitual foto de los Jefes de Estado o de gobierno que de tiempo en tiempo se deja ver por los medios de comunicación. Dichas autoridades representan a una importante institución, el Estado, pero la misma, como en las líneas siguientes demostraremos, no es la única en el proceso integrador europeo.

El problema se ha planteado en todos los socios comunitarios, si bien con distinto rigor, dadas las peculiaridades que al respecto existen en cada uno de ellos. Efectivamente, hay Estados miembros cuyos textos constitucionales propugnan el centralismo administrativo, mientras que otros se han inclinado por modelos descentralizados. Pero se engañaría quien sólo pretendiese entender que la cuestión sólo interesa a aquellos Estados miembros que cuenten en su sistema administrativo con *Länder*, *Regioni* o Comunidades Autónomas. Aún en los modelos más predominantemente centralistas, otras entidades administrativas de ámbito territorial inferior al Estado, con denominación y alcances competenciales muy diferentes y, en modo generalmente extendido, también las Corporaciones locales, han venido luchando por conseguir que su voz sea oída en las instancias de la Unión. Según criterio de estas otras administraciones nacionales, muchas veces dicha lucha se resume en un mero ejercicio de legítima defensa, con la intención de evitar que sus competencias reconocidas al nivel interno no acaben por ser arrolladas por los Ministros y demás representantes del gobierno central, ello con el único motivo de su presencia y actividad normativa en el seno del Consejo la Unión.

No vale ya escudarse en el tabú, hasta hace poco tiempo válido para eludir la investigación, de que la Comunidad sólo reconoce como interlocutores válidos a los gobiernos de los Estados miembros. Esto ni siquiera parece ser una verdad incontestable en nuestros días pues, como se sabe, el sentimiento regional en lo comunitario crece día a día, estando hoy prácticamente generalizado en todos los socios comunitarios, si bien tan sólo algunos de ellos puede afirmarse que lo han llevado a cabo en manera apreciable o significativa. No obstante, por otro lado, se echa de menos una mayor clarificación de estas cuestiones desde la propia sede europea. Así, cabe denunciar que el Tribunal de Justicia ha pecado de marcada incongruencia al estimar la

aplicación (al menos implícitamente) de la constitucionalidad nacional en lo comunitario para denegar el carácter de sujetos de Derecho comunitario privilegiados a las entidades de Derecho público diferentes de los gobiernos de los Estados miembros, cuando en otros aspectos (derechos de recurso de los sujetos particulares no públicos), ha usado precisamente del argumento contrario, esto es, de la falta de comunicación o influencia que el ordenamiento comunitario pudiera recibir de la constitucionalidad nacional. Así, componentes de Derecho constitucional interno son acogidos por el Tribunal para desechar el carácter de requirente privilegiado, a efectos del recurso, para otras instancias nacionales<sup>3</sup>, mientras que los paralelismos con los sistemas jurídicos nacionales, especialmente de Derecho administrativo, a los efectos de un mejor acogimiento del recurso individual interpuesto por un particular contra una norma europea general (una directiva o un reglamento), han sido desestimados por la jurisdicción comunitaria<sup>4</sup>. Por otro lado, los condicionantes de Derecho nacional, de innumerables variantes, empleados por los Estados miembros con el fin de escapar a su inculpación en el marco del recurso por incumplimiento en su dimensión propia de la directiva, han conocido desde siempre un acogimiento significativamente hostil por parte del Tribunal. Resulta cierto que el Derecho comunitario no se inmiscuye en el modo en que un Estado organiza su sistema administrativo y territorial, de forma que cada Estado miembro es libre de organizarlos como considere pertinente. Pero si de dicha organización interna resultan disfunciones, que hacen que una norma comunitaria no se aplique correctamente, la responsabilidad jurídica que emerge resulta ineludible, y mucho menos es factible el usar como excepción o como medio de justificación para la defensa ese mismo sistema nacional que ha sido origen de la perturbación.

Sólo un punto permanece muy oscuro y aún irresuelto; es difícilmente concebible cómo el gobierno del Estado miembro es el único sujeto legitimado como parte acusada, cuando precisamente conviven con él otras administraciones, teóricamente autónomas, y con sus cometidos competenciales propios. Y al requerir las normas comunitarias, en progresión creciente, actuaciones que corresponden en el nivel interno a marcos de competencias complejamente compartidos, sobre todo cuando se dan en la Unión Europea

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 29.6.1993 Gibraltar c/Consejo Asunto (As) 298/89.

<sup>4</sup> Auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia (TPI) de 29.10.1993 GUNA c/Consejo As 463/93.

Estados miembros con sistemas administrativos enormemente descentralizados, ha descollado un problema al que no se dispensó, desde el primer momento, el tratamiento valiente y eficaz de que hubiera sido merecedor. Si la aplicación de la norma europea al Derecho nacional falla por el mal uso del que hagan estas otras administraciones en el uso de sus competencias y procedimientos ¿porqué no traer a ellas mismas ante el Tribunal? Quizás los Estados miembros prefieran esta violación del principio acusatorio como mal menor a reformar la situación actualmente vigente, pues la presencia directa de las entidades territoriales como sujetos activos ante la jurisdicción comunitaria podría dar pie a la solicitud por estas otras administraciones de la asunción de competencias mucho más elevadas en el marco de la Unión, de las que actualmente disponen.

Es bien sabido que desde las primeras andaduras europeas se ha intentado baldíamente por los Estados miembros que se acogiesen como excusa los impedimentos derivados de su propia conformación administrativa y de poderes, que ha sido y es una muy principal y frecuente fuente de retrasos en la adopción de directivas. Desde este punto de vista, la lentitud de los trámites parlamentarios es la objeción más antigua en su planteamiento, y de las primeras en ser inequívocamente rechazadas por el Tribunal<sup>5</sup>.

Pero como no se pueden generalizar estos términos, lo más adecuado será ir viendo cada uno de estos aspectos en el caso de los Estados miembros más significativos y relevantes en la cuestión que ahora nos ocupa.

## 2. Alemania, la vanguardia federal de la UE

Las cuestiones regionales en los asuntos europeos conocieron un vivo interés desde el mismo momento de creación de las primitivas Comunidades Europeas a lo largo de la década de los 50 en la entonces Alemania occidental, socio fundador por aquellas fechas. Tras unos primeros compases –modestos pero ya con importantes implicaciones de futuro–, configurados por la Ley

<sup>5</sup> Así, en la STJUE de 6.5.1980 Comisión c/Bélgica As 102/79 se introduce la máxima jurisprudencial, consolidada como toda una constante ritual en la actividad del Tribunal, en virtud de la cual (considerando nº 15, que invoca la STJUE de 11.4.1978 Comisión c/Italia As 100/77) «un Estado miembro no puede basarse en las dificultades internas o de disposiciones de su ordenamiento jurídico nacional, incluso constitucional, para justificar el no respeto de las obligaciones y plazos que resultan de las directivas comunitarias». Lo mismo se reitera en otros pronunciamientos posteriores como lo es la STJUE de 1.3.1983 Comisión c/Bélgica As 301/81 (en especial su considerando 6º).

de ratificación del Tratado de Roma 20.12.1957, serán los sucesivos enriquecimientos propiciados por la Ley de ratificación del Acta Única Europea (AUE) de 19.12.1986, y la reforma constitucional de 21.12.1992 suscitada por la ratificación del Tratado de la Unión Europea (TUE), que tanto costó – esta última con su amplia secuela de Leyes Federales de ella emanadas–, los que irán a reportar el estado actual de la problemática en la nación germana. No obstante, en franca oposición al predominio del Estado central, las relaciones Estado/*Länder* conocen un amplio dinamismo, identificado, nada menos, con el mismo principio de subsidiariedad; no debe olvidarse que el mismo tiene sus primeros orígenes en los sistemas federales. Si se recuerda el principio de subsidiariedad, incorporado a la Unión Europea desde el Tratado de Maastricht, estipula que si una determinada materia debe ser asumida más adecuadamente por una instancia administrativa más cercana al ciudadano (administración local o regional), las administraciones de ámbito territorial superior (Estado, Unión Europea) deberán permanecer inactivas.

La implicación de los *Länder* y de su Cámara representativa, el *Bundesrat* o Consejo Federal, en los asuntos comunitarios va a ser total. Su opinión debe respetarse a la hora de que Alemania emita sus votos en las instituciones europeas, concretamente en el Consejo de Ministros de la UE, mientras que serán esos mismos *Länder* los que darán cumplimiento a las obligaciones europeas en todo aquello que entre en la esfera de sus competencias, todo ello sin paliativos de ninguna clase. Muy poco peso tiene al parecer, y ello en oposición a lo que se da en otros Estados miembros, que la Ley Fundamental de Bonn o *Grundgesetz* (GG) –art. 24.1– reconozca como cometido exclusivo del *Bund* la atribución, por vía legislativa, de competencias de soberanía nacional para su ejercicio por parte de instituciones supranacionales. La complejidad del sistema comunitario–regional germano es también notoria en los aspectos de ejecución y de implicación financiera. Será preciso, en consecuencia, ir desgranando, con la mayor brevedad posible, cada uno de los extremos precitados.

La actividad de los *Länder* en las fases iniciales de adopción de obligaciones comunitarias por parte de Alemania no tiene prácticamente parangón en ningún otro Estado miembro. De esta manera, los *Länder* disponen, desde 1958, de un observador comunitario designado por ellos, el *Länderbeobachter*, cuya misión consiste en estar atento a todos los desarrollos de la actividad comunitaria que interesen a aquéllos, e informarlos lo más rápidamente posible. Dotado de oficinas en Bonn y Bruselas, para el cumplimiento de sus cometidos el *Länderbeobachter* tiene la facultad –art. 2.2 de la Ley de 20.12.1957

y 2 de la de 19.12.1986– de asistir a las sesiones del Consejo de Ministros, del Comité de Representantes Permanentes del Consejo (COREPER) y de otras instancias de la Comunidad, así como de efectuar los informes correspondientes. Tiene acceso a todos los documentos comunitarios oficiales. Aparte, la totalidad de los *Länder* han abierto sus propias oficinas de representación ante Bruselas. Dotadas de un amplio personal, se encargan de gestionar los intereses específicos de cada *Land* ante la Comunidad, a menudo dentro de las técnicas del más puro “*lobbying*”. Recaban todos los informes necesarios al conocimiento exacto por parte del *Land* de los asuntos europeos que les afecten, asisten a las empresas en sus aventuras europeas, colaboran en la organización de visitas de políticos del *Land* a Bruselas y, lo que es más importante, promocionan tanto el *Land* como el mismo sentido federativo alemán, a fin de que ambos elementos sean tenidos en cuenta a lo largo de los diversos procesos comunitarios de toma de decisiones.

También, hablando de los asuntos decisivos, desde la Ley de 19.12.1986 –por aplicación asimismo de su art. 2º– el gobierno federal está obligado a recibir la opinión del *Bundesrat* antes de prestar su consentimiento a los actos comunitarios que se revelen como tocantes a la competencia de los *Länder* o bien que afecten a sus intereses esenciales. Tan sólo existe una excepción a este dictamen previo y preceptivo en caso de cuestiones de urgencia; pero dicha noción excluyente no es en modo alguno manejada a la ligera. La urgencia no podrá en modo alguno ser invocada por el gobierno federal cuando se toque a competencias exclusivas de los *Länder*. Aparte, el gobierno federal debe invitar a los representantes de los *Länder*, cuando éstos se lo pidan, con el fin de que puedan asistir a las reuniones de tipo informativo que tienen los diversos organismos consultivos que asesoran en especial a Consejo y Comisión. Al fin de mejorar el sistema, y en desarrollo de la Ley de 1986, los Jefes de gobierno del *Bund* y los *Länder* firmaron el 17.12.1987 un convenio, en función del cual, el *Bundesrat*, para ejercitar más efectivamente sus derechos participativos europeos, creó una dependencia especial encargada de las cuestiones comunitarias. La misma puede incluso tomar decisiones con efectos similares a las plenarias, para cuestiones de relevancia o de urgencia. Sin embargo el funcionamiento de esta cámara no ha sido todo lo activo que fue de esperar, por lo que el propio *Bundesrat* está promoviendo la reforma de su reglamento de régimen interno.

El último apunte en materia decisoria pasa por el importante papel jugado por los *Länder* en la configuración del Comité de las Regiones, institución de matiz consultivo en donde las regiones de Europa expresan su parecer a la hora

de la adopción de las decisiones y actos comunitarios por las instituciones más propiamente encargadas de ello, es decir Comisión, Consejo y Parlamento Europeo. Mas, habida cuenta de la frecuente presencia de los *Länder* a lo largo de los procesos consultivos previos a las decisiones comunitarias tenida con anterioridad, su papel en el nuevo organismo, también únicamente consultivo, no les irá de seguro a reportar significativas novedades. Antes de la reforma de 1992–93, como podremos apreciar en breve, ni siquiera les serviría para dispensarles de manera efectiva de la tutela del gobierno estatal, a la que, aún en el sistema nacido en el TUE, se sigue condicionando la presencia regional en las esferas comunitarias. Y a resultas de la referida reforma, podremos constatar que la presencia y actividad de los *Länder* en el Comité puede quedar reducida a un asunto de importancia menor.

Por lo que respecta a la ejecución, la misma presenta asimismo notas de relevancia, que se demuestran a tres niveles: ejecución normativa, ejecución administrativa y aspectos financieros. Sin entrar en profundidad dentro del análisis de estos últimos –y que se resume en una lucha, aún insatisfactoriamente resuelta, acerca de quién debe cargar con los costes de la ejecución prescrita por las obligaciones comunitarias–, habrán de interesarnos los dos primeros.

En materia de ejecución legislativa, a tenor de lo dispuesto en el art. 23 de la GG, se entiende sobre el papel que el *Bund*, dotado de un “*poder de integración*”, es el único responsable para aprobar la legislación requerida para dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias. Mas la sensación en la práctica es que los *Länder* consideran que dicha ejecución normativa les correspondería en todo caso cuando resultasen afectadas sus competencias materiales exclusivas. Y, por lo que hace a la ejecución administrativa de esas mismas obligaciones adquiridas en Europa, con la base de fondo propiciada por los arts. 83 y siguientes de la GG, existe un consenso entre *Bund* y *Länder* para considerar dicha ejecución administrativa en un sentido análogo a como la misma se produce en las facetas puramente internas. Consecuentemente, cuando se trata de competencias compartidas o concurrentes a nivel interno –la situación de solución más difícil–, se opta por diseñar, con la adopción de una Ley Federal *ad hoc*, el ámbito dentro del cual habrá de moverse la actividad de los *Länder*. Y a mayor abundamiento en este campo, no deben por añadidura descartarse otros principios, igualmente interesantes, recogidos en el espíritu de la GG, según los cuales, existe una presunción de competencias administrativas en provecho de los *Länder*. Más aún; cuando en virtud de la GG los *Länder* actúan en un sentido de fedatarios del propio espíritu del

*Bund* en su conjunto, con la intermediación de las correspondientes Leyes federales, los primeros son tenidos como ejecutores de la Ley federal con el mismo título que su propia Ley. Cerrado así momentáneamente el debate, los nuevos desarrollos se suscitaron en torno a la polémica implantación del TUE en Alemania. Aquí la idea de subsidiariedad iría a jugar un papel esencial. Y es que no todo serán ser virtudes, pues el sistema federal en su dimensión comunitaria no carecía de defectos.

Los aspectos más complejos relativos fenómeno federal alemán en su dimensión europea se ponen de manifiesto en un elevado número de recursos por incumplimiento, en los que se ha determinado a menudo la responsabilidad del gobierno federal por acciones u omisiones achacables a las autoridades de los *Länder* con motivo de las competencias que tienen atribuidas por la GG<sup>6</sup>. Muchas de las situaciones creadas lo eran por motivos ajenos al federalismo en sí, y en algunos casos lo cierto es que la Comisión europea, encargada de actuar como fiscal ante el Tribunal de Justicia de la UE, fracasó en su intento acusatorio<sup>7</sup>. En este terreno, cualquier sondeo estadístico corroborará el protagonismo enormemente apreciable de los servicios de los *Länder* en la aplicación y ejecución de las normas europeas. Mas pese a ello, no habría sido erradicado aún del todo un conjunto de presiones tendentes hacia una cierta y sutil concentración de poderes de ejecución de las normas comunitarias en manos de las agencias federales. La razón que se habría dado para ello es que el nivel federal tendría más costumbre y experiencia acerca de la legislación comunitaria que los *Länder*, porque durante la fase de elaboración de la legislación comunitaria, son principalmente los funcionarios de los Ministerios federales –y a pesar de lo arriba indicado– los que aparecen implicados. Ante este cuadro, el examen interno de conciencia no se ha hecho esperar.

Así, de los modelos de trabajo empleados (conducentes a la elaboración de un sistema jurídico complejo que busca preservar la unidad del Estado alemán, y simultáneamente, conciliar los intereses a menudo divergentes entre *Bund* y *Länder*) se ha denunciado lo poco práctico y engorroso de los diferentes procedimientos. El procedimiento legislativo es lento y pesado, sobre todo en lo que hace a la adopción de las Leyes y los Decretos que re-

<sup>6</sup> Vid. STJUES (todas ellas Comisión c/Alemania) de 28.2.1991 As 131/88 y de 30.5.1991 As 59/89.

<sup>7</sup> Vid. STJUE de 27.9.1988 Comisión c/Alemania As 18/87.

quieren la intervención del *Bundesrat*. Además, los *Länder* son muy sensibles al mantenimiento de las competencias atribuidas a ellos por la GG; en vista a ello mismo, las consultas estrechas y permanentes son a menudo precisas con la finalidad de llegar a soluciones aceptables para los *Länder*.

La solución ha pretendido ser buscada por la profundización en el empleo práctico de la subsidiariedad, núcleo esencial de la reforma de 21.12.1992, la cual afecta tanto a aspectos decisorios como más propiamente de ejecución. Con arreglo a la misma, se adoptaron una serie de leyes entre las que destaca la Ley de reforma constitucional de 21.3.1993 –que modificó varios preceptos de la GG, destacando la nueva configuración del art. 23 párrafos 4 y 5–, la Ley sobre la colaboración entre el Estado federal y los *Länder* en asuntos de la UE, y la Ley sobre colaboración entre el gobierno Federal y el Parlamento Federal en asuntos de la UE. En este terreno, puede afirmarse que la República Federal se halla por entero a la vanguardia en toda la Europa comunitaria, tanto en el nivel teórico, como en el nivel más práctico–normativo. Sin minusvalorar la importancia de las primeras, interesarán aquí no obstante las cuestiones más próximas a cómo se desenvuelve realmente su articulación procesal al pie del terreno.

La reforma de 21.12.1992, sobre todo en los nuevos párrafos 4º y 5º, materializada ésta a su vez por Ley de 12.3.1993, constitucionaliza los últimos desarrollos en materia *comunitario–regional–procesal*. Cuando las competencias legislativas de los *Länder* resultan tocadas claramente de primera mano, las facultades de las que dispone la República Federal como Estado miembro de la Unión serán delegadas a favor de un representante de los *Länder* (en principio distinto del conocido *Länderbeobachter*) designado por el *Bundesrat*. Y aquí es donde viene la prueba a la afirmación antes hecha, en virtud de la cual, la actividad de los *Länder* en el Comité de las Regiones puede quedar como algo intrascendente, e incluso ridículo. No en balde, el art. 6.2 de la Ley de 1993 prevé que cuando una cuestión releve principalmente de la competencia exclusiva de los *Länder*, corresponderá a un miembro de gobierno de *Land*, elevado a rango de Ministro para la ocasión, el desempeñar, no sólo las negociaciones en las instancias consultivas de la Comisión y del Consejo de Ministros, sino también (he aquí la diferencia) el ocupar el lugar de Alemania con motivo de la votación a realizar en este último para la adopción de la medida. Estas facultades no se extenderán a todas las demás prerrogativas que pudieran corresponder a Alemania con motivo del ejercicio de la Presidencia del Consejo cuando esté de turno.

Por otro lado, el art. 7 de la Ley de 1993 sentará otro precedente, destinado a causar gran revuelo. Ante el estado aún incipiente de la cuestión para el conjunto de la Comunidad<sup>8</sup>, el referido precepto prevé la posibilidad para el *Bundesrat* de exigir del gobierno federal la interposición de acciones ante el Tribunal de Luxemburgo, cuando los *Länder* resulten afectados, por acción u omisión de una institución comunitaria, en la esfera de sus competencias legislativas exclusivas. Huelga insistir sobre la “*carga de profundidad*” que semejante opción encierra.

El sistema descrito ha hecho plantear la oportunidad de mantener la figura del *Länderbeobachter*. Sin embargo, su futuro parece asegurado por el tradicional prestigio que la figura ha alcanzado a lo largo de su ya larga historia en el desempeño de sus funciones. Con todo, las primeras impresiones acerca del sistema mejorado son en principio favorables, y ello pese a que la doctrina hubiera deseado un más perfeccionado perfilamiento para la fase descendente o aplicativa del Derecho comunitario, de tanta trascendencia en el caso de las directivas. Se entiende que la consecución de una mayor implicación de los *Länder* en los asuntos comunitarios es importante, a causa de su experiencia administrativa, por su íntimo conocimiento de las condiciones locales y regionales, y por el hecho de que internamente sean responsables de la casi mayor parte de la aplicación administrativa de la acción de la Comunidad. Y, en lo que hace a la fase decisoria, tampoco faltan los reproches. En este ámbito, se considera obvio que los Estados federados estarían más preparados para aceptar y aplicar lealmente las normas europeas si se les hubiese comprometido más activamente en su formulación.

Por lo demás, pese a semejante reforma constitucional en materia de subsidiariedad, no procede esperar una existencia idílica. Resultando precisamente las directivas particularmente tocadas, los conflictos ya se habían producido de hecho y, una vez más, la actividad de perfeccionamiento y puntualización del sistema a cargo del *Bundesverfassungsgericht* (BVG), el Tribunal Constitucional federal con sede en Karlsruhe, fue sido capital. La muestra fue una sentencia de 22.3.1995, dada con motivo de la aprobación de la célebre directiva del Consejo 89/552 “Televisión sin Fronteras”, de 3 de octubre. En la misma, suscitado el correspondiente conflicto competencial entre *Bund* y *Länder* (precisamente por iniciativa de nueve de éstos últimos) el BVG pasó a determinar las obligaciones que debería respetar el gobierno federal. De un modo casi pretoriano, con amplio manejo de los principios

<sup>8</sup> Vid. STJUE de 29.6.1993 Gibraltar c/Consejo As 298/89, precitada.

fundamentales que sustentan el modelo federal germano, obligó al gobierno federal a concertar con los *Länder* la posición a mantener por él en el Consejo de Ministros cuando el acto que se pretendiese adoptar invadiese presuntamente las competencias internas exclusivas de aquéllos. Debe apuntarse que mucho de lo dicho en la sentencia del BVG habría sido abordado por la Ley de 1993 (la cual por cierto fue promulgada en el *interim* temporal entre la interposición del recurso y su resolución por el BVG), y con respecto a la misma, la doctrina destaca que son tres las conclusiones más relevantes que pueden extraerse, y por las cuales tal fallo resulta notoriamente salomónico y contemporizador:

- La cláusula de fidelidad federal *–Bundestreue–* diseñada por la GG obliga a que el gobierno federal, con la intermediación del *Bundesrat*, concierte con los *Länder* la posición que ha de seguirse en el Consejo de Ministros cuando el acto comunitario invada presuntamente la esfera competencial exclusiva de los últimos. El consenso que necesariamente habrá que concluirse habrá de ser defendido “*de manera consecvente*” en las instancias de Bruselas, y si surgen dificultades con los otros socios comunitarios, todo cambio de posición germana habrá de pasar por la revisión del consenso previamente obtenido.
- Se admite no obstante que el gobierno puede apartarse de lo acordado con los gobiernos de los *Länder*, cuando dicho acuerdo vaya en contra con la esencia del ordenamiento jurídico europeo, tal como la interpreta el Tribunal de Justicia de la UE. Se detecta así un inesperado giro en la posición del BVG en su tradicionalmente cautelosa aproximación a las relaciones y convivencias entre el derecho nacional y el derecho comunitario, sobre todo cuando existe riesgo a entender del BVG de que los derechos fundamentales no sean debida o suficientemente protegidos en el entorno europeo.
- Y, en último término, el BVG advierte a los *Länder* que la misma *Bundestreue* les obliga también a ellos a tener en cuenta la sujeción de Alemania al derecho comunitario en todos los aspectos en juego (posibles consensos, su mantenimiento en el seno del Consejo, o la consideración de la invasión o no, por parte del acto comunitario en sí, de las que son sus competencias exclusivas)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Para más indagación sobre la cuestión de cómo incide el sistema federal existente en Alemania en los asuntos comunitarios, se recomienda la lectura de los materiales siguientes:

Vemos por lo tanto que el modelo alemán de corte federal ejerce una enorme fuerza atractiva con relación al modo en que se entiende la construcción europea en dicha nación. A diferencia de otros países, en donde lo regional o federal parece ir a remolque con relación a una iniciativa marcadamente dirigida por el Estado, en Alemania existe una fuerte convicción acerca de respetar las competencias exclusivas de los *Länder* más allá de las fronteras internas, y muy especialmente en el contexto europeo. Siendo siempre difíciles las extrapolaciones fuera de contexto, entendemos que el modelo alemán es notoriamente válido como base de estudio de la cuestión que ahora nos ocupa, tanto por su alto grado de desarrollo en técnicas de descentralización administrativa, como sobre todo, por el marcado carácter de serenidad y diseño que alienta al mismo.

### 3. Bélgica, un viejo contencioso mal resuelto

En cuanto a Bélgica, ya en época regional, cuando no federal, la doctrina denunciaba en este Estado miembro una falta clara de reparto de responsabilidades entre las autoridades del Estado central y las territoriales, que contribuía a la tensión entre ambos niveles, y todo ello en medio de unas lagunas de cooperación entre ambos bien apreciable. Ello determinó emprender diversas actuaciones, como la iniciada al nivel del Primer Ministro, y en función de la cual, las entonces existentes Regiones y las Comunidades fueron instadas a alcanzar acuerdos pragmáticos con el Estado en dos terrenos muy claros. En primer lugar, en el proceso de negociación en el seno de la Comunidad Europea, dado que la falta de acuerdo entre las Comunidades o Regiones llevaba consigo la abstención belga en la votación en el seno del Consejo de Ministros, con las consecuencias que de ello resultan. El segundo aspecto afectaba al cumplimiento por parte del Reino del Bélgica de sus obligaciones jurídicas tras las decisiones del Consejo<sup>10</sup>. Efectivamente, tal como el propio

BACIGALUPO SAGGESE, M. “Garantías constitucionales de los *Länder* alemanes en la fase ascendente de presuntas extralimitaciones competenciales comunitarias”. *Gaceta Jurídica de la CEE* (G.J) Boletín nº 105 julio-agosto 1995; MORAWITZ, R. *La colaboración entre el Estado y los entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea. El Bund y los Länder en la República Federal de Alemania*, Madrid, Editorial Civitas, 1985; SIEDENTOPF, H., HAUSCHILD, C. “L’application des directives communautaires par les administrations nationales (Étude comparative)”. *Revue Française d’Administration Publique* nº 48 octubre-diciembre 1988, pp. 31–39.

<sup>10</sup> La situación así descrita habría sido el origen de múltiples casos de condena por incumplimiento, que pueden apreciarse, en una dinámica ascendente en los últimos tiempos, en

gobierno belga reconocía, las crecientes tendencias descentralizadoras en el país habían traído por consecuencia un sinnúmero de desajustes en lo referente al cumplimiento exacto, puntual y homogéneo de las directivas para el conjunto del país. Mas, como no podría ser de otro modo, el Tribunal ignora todos estos componentes de Derecho interno como factores susceptibles de lograr una absolución para el gobierno demandado.

Estudios más recientes han tenido la oportunidad de volver sobre la cuestión tras la venida del sistema federal. Bélgica, al igual que otros socios comunitarios con un sistema político-administrativo descentralizado, ha sido uno de los Estados miembros que ha conocido el problema existente de la falta de conciliación entre unas competencias de las entidades territoriales de aplicación y ejecución del ordenamiento comunitario, y la circunstancia de que, frente a las instituciones de la Unión, las autoridades del Estado central son las únicas responsables de los incumplimientos en que las entidades territoriales pudiesen incurrir por su falta de diligencia. Con todo, y en espera de aplicar soluciones a la comunitaria con arreglo a las líneas seguidas por el Tribunal de Justicia en sus sentencias condenatorias por incumplimiento, se optó por federalizar el sistema a través de una reforma constitucional dada en 1993, la cual, pese a sus carencias, tiene un impacto más que notorio en las cuestiones europeas.

Para comenzar, el Reino de Bélgica es uno de los socios comunitarios que más pronunciadamente se han venido hallando en la desagradable tesitura de faltar a sus compromisos comunitarios por la falta de adecuación de sus diversas entidades territoriales a los mandatos procedentes de la Comunidad. Dicha situación resulta todavía más grave si se tiene en cuenta el carácter generalmente exclusivo de las competencias transferidas a las Comunidades y a las Regiones, y la ausencia de una jerarquía normativa entre las normas estatales comunitarias y regionales.

La nueva conformación del texto constitucional belga (plasmada en el art. 68 párrafo 7<sup>o</sup>) permite una cierta intervención de la autoridad federal en la periferia del campo de las competencias de Comunidades y Regiones, pero siempre con límites bien estrictos, contruidos en torno a una técnica consistente en una facultad de sustitución en caso de inejecución de ciertas obligaciones por las entidades federadas, y en las cuales las directivas

las STJUES (todas ellas Comisión c/Bélgica) de 2.12.1986 As 239/89; de 17.6.1987 As 1/86; de 14.1.1988 As acumulados 227 a 230/85; y de 10.12.1991 As 19/91.

ocupan un destacado lugar. Aparte de en otros ámbitos, y que quedan al margen del objeto de nuestro estudio, los poderes de control y supervisión otorgados al poder central o federal comprenden, en la materia que aquí nos concierne, tres criterios de actuación fundamentales. Primeramente se trata de imponer límites a la acción de la autoridad federal consistente en garantizar el respeto de las obligaciones internacionales o supranacionales. La intervención del Estado central se materializará en este ámbito, evitando la condena por incumplimiento que antes era prácticamente inevitable ante el Tribunal de Justicia, con lo que es, para comenzar, una intervención limitada *ratione materiae*. En segunda instancia, se trata de facultadas limitadas en el tiempo, ya que la sustitución así producida no puede ser sino temporal, y deberá cesar desde que la entidad inactiva proceda en el sentido adecuado. Nada en ello recuerda pues a una reubicación de competencias, sino a un ejercicio interino y temporal de las mismas. Y, en tercer lugar, el sistema así descrito deberá estar fundamentado en la legalidad, pues el sistema, introducido en la Constitución, precisa su desarrollo por medio de una disposición con rango del Ley formal del más alto nivel. Efectivamente, una Ley fijará las condiciones que deberán ser respetadas para asegurar la puesta en marcha de este mecanismo. Esta Ley, llamada "*Ley especial*", deberá ser adoptada por la mayoría de los votos emitidos en cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras del Parlamento Federal, y con la condición de que la mayoría de los miembros de cada grupo se encuentre presente, y en consecuencia, que el total de los votos positivos emitidos en los grupos lingüísticos alcance los dos tercios de los sufragios emitidos.

A tenor de las modalidades dispuestas por esta "*Ley especial*" se fijan para comenzar las condiciones de base impuestas al referido poder de sustitución. Para el mismo, es preciso que se haga reproche, por parte del Estado central, a una Región o Comunidad, por haber faltado al respeto de una obligación internacional, incumplimiento que ha tenido que verse previamente constatado por una jurisdicción internacional. Desde esta óptica, el poder acordado a la autoridad central deberá ceñirse a lo prescrito en su caso por la jurisdicción internacional en su sentencia. A nadie escapa que todo este sistema parece pensado, en primer lugar, para dar respuesta a la problemática que se suscita por los incumplimientos de las regiones en los aspectos tocantes a las normas comunitarias, sin embargo cabe hacer dos valoraciones: la primera, que las intenciones inicialmente preventivas auguradas con un sistema como el belga se ven defraudadas; y la segunda, que las entidades territoriales son apartadas de un protagonismo directo

en la esfera internacional. Se les da la oportunidad de intervenir, dentro de su tiempo, y exclusivamente en lo que es aplicación del Derecho comunitario, pero siguen dependiendo del puente de las autoridades centrales para acudir a las instituciones comunitarias. Ante la inactividad de hacer aquello que se les brinda, el poder del Estado central se materializa, como hemos visto, por sustitución.

Además en este sistema ejecución por sustitución a cargo del Estado previa advertencia a las entidades territoriales se dan al menos otros tres requisitos procesales más. El primero, que la Comunidad o Región afectada debe haber sido puesta en un preaviso mínimo de tres meses por medio de un Real Decreto aprobado en el Consejo de Ministros. El segundo, que dicha Comunidad o Región afectada debe haber acudido como asociada o interviniente junto con el Estado belga en el conjunto del proceso para la resolución del litigio en causa, incluida la parte del mismo que se hubiese llevado ante la jurisdicción internacional, lo cual es otra significativa e interesante novedad. Y el tercero consiste en que un acuerdo de cooperación (o especie de *Tratado interno*) deberá regir la singladura en común así impuesta de Estado junto con Comunidad o Región a lo largo de los procesos judiciales. Dicho acuerdo está destinado a regular las modalidades según las cuales se emprenderán las actuaciones ante la jurisdicción internacional.

Por añadidura, tales convenciones podrán tener incluso un sentido más preventivo, ya que además podrán fijar condiciones para la conclusión de Tratados mixtos. Ello supone otra iniciativa igualmente llamativa por lo audaz, pues no olvidemos que un tratado mixto es aquel que reúne del lado negociador nacional, en este caso belga, a representantes tanto del gobierno central como de los gobiernos territoriales, y cada uno de ellos negocia o firma las materias que dentro de ese tratado conciernen a sus respectivas competencias.

Sin embargo el sistema de la "*Ley especial*" de desarrollo de la Constitución contiene otras muchas cosas. Así, en el caso de que el no acatamiento de una obligación nacional o supranacional por una Comunidad o Región envolviese consecuencias financieramente desfavorables para el Estado (tales como las costas procesales, los daños y perjuicios, multas que Bélgica se hubiera visto a satisfacer, o los gastos que hubiesen ocasionado las medidas de cumplimiento de la condena), aquél estará habilitado a recuperar dichas expensas, pudiendo hacerlo por cualquier medio que estime oportuno. Ello incluye la retención de los recursos financieros que, de otro modo, y en virtud de la

Ley, deberían ser reportados a la Región o Comunidad en cuestión.

Como resumen, se apunta que la nueva técnica de aplicación del Derecho comunitario en Bélgica no es en modo alguno una construcción abstracta, sino que está emparentada con las que existen en otros Estados miembros. Y se apuntan motivos tanto internos propios de Bélgica como externos procedentes de la construcción europea para haber elegido el sistema así descrito, y que tanto juego puede dar de aquí al futuro en materia de aplicación y ejecución de las normas comunitarias. En cualquier caso, se entiende que tal contexto ya no era sostenible en el marco de un Estado con vocación federal, dados los enormes problemas que acarrearía para el exacto cumplimiento de las obligaciones internacionales. Así, la reforma otorga un cierto poder de intervención en la conclusión de Tratados internacionales a Comunidades y Regiones, y las asocia muy directamente a la preparación y negociación de las normas europeas. La perspectiva así diseñada se tiñe al mismo tiempo de una participación más directa y de una responsabilidad jurídico-política interna incrementada en el ámbito de la construcción de Europa. Por otro lado, es preciso resaltar que esta modificación encuentra su lugar en una revisión constitucional que, rebasando los solos problemas regionales o comunitarios (en sentido belga, claro está), contribuye a una mejora del funcionamiento y de la actividad de las instituciones públicas.

Y, en lo relativo a los beneficios e influencias que el sistema emprendido en Bélgica puede tener para el ulterior desarrollo de la construcción europea, la misma apenas puede negarse. La credibilidad europea del Estado justificaba suficientemente este esfuerzo, más aún cuando se ha materializado en el momento en que Bélgica era llamada a desempeñar su semestre de Presidencia en el Consejo. Pero hay además otras consecuencias favorables. Mecanismos como el descrito pueden ser un eficaz antídoto a las sanciones por incumplimiento que se prevén en la nueva redacción del TCE operada en Maastricht. Y en otro orden de valoraciones, no exentas de polémica, tal mecanismo puede suponer la convergencia entre dos esferas de federalismos, el europeo y los federalismos nacionales, al menos en los Estados miembros en donde dicha técnica de descentralización exista<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Para mayor información acerca de las posibles implicaciones del nuevo sistema federal belga en lo relativo a las cuestiones comunitarias en Bélgica, Vid. LE HARDY DE BEAULIEU, L. "Les nouvelles règles d'application du droit communautaire en Belgique". *Revue du Marché Commun* n° 375, febrero 1994, pp. 123-125. Vid. igualmente SIEDENTOPF, H., HAUSCHILD, C., *Op. cit.*

#### 4. Francia, hacia una descentralización por descubrir

El centralismo tradicionalmente imperante en Francia, nacido sobre todo en la Revolución francesa como mecanismo de lucha contra el poder de los barones y terratenientes, y mantenido a lo largo de prácticamente toda la historia constitucional francesa de la nación gala, no dibujaba el panorama más favorecedor para una descentralización territorial en los asuntos comunitarios, y ello pese a que se hayan dado, con suerte desigual, ciertas iniciativas modestas aunque atrayentes en dicha línea. La cuestión territorial francesa es para nosotros una gran desconocida, en términos generales. Las Regiones francesas no fueron evocadas tal como las conocemos hoy en la Constitución de 1958, y es harto sabido el fracaso de De Gaulle, propuesto a articularlas, con motivo del fallido referéndum de 1969. El control del aparato de la administración periférica del gobierno central, representado por los Prefectos de los diversos Departamentos se extendía a los mínimos detalles, como era la reunión en los órganos de las entidades regionales. La designación de sus miembros era indirecta, y por tanto, no auténticamente democrática. El sistema así descrito, en su dimensión para los asuntos europeos, contó incluso con las bendiciones del *Conseil Constitutionnel*, el cual, en una decisión de 25.2.1982, reconoció el poder atribuido a los delegados del gobierno, en el sentido de que éstos habrían de asegurar ante las colectividades territoriales la salvaguardia de los intereses nacionales a los cuales se vincula la aplicación de los acuerdos internacionales suscritos a tales fines, en la especie, los Tratados constitutivos y el derecho derivado en su conjunto.

Pero 1982 estaba llamado a ser un año clave. Tan sólo unos días después, por medio de la Ley constitucional de 2.3.1982, llamada “*de descentralización*” y adoptada con la base del art. 72. 1, a las Regiones se les reconoció un primer grado de operatividad discretamente significativo. Elegidos democráticamente sus representantes desde 1986, su modesto paquete competencial experimentó a lo largo de la década de 1980 ciertas mejoras, algunas de las cuales pueden revestir alguna que otra implicación para los asuntos comunitarios. La reforma de 1982 suprimió el control tutelar de los Prefectos de los Departamentos ejercido hasta entonces sobre las reuniones de las Regiones, si bien mantuvo todo un conjunto de poderes represivos, mediatizados, no obstante, por la intervención del orden contencioso-administrativo. La necesidad de una reforma se planteó a raíz del crecimiento de la misma política regional comunitaria, ya que era preciso un entramado territorial más apropiado para dar más eficaz destino a los fondos llegados desde Bruselas. Pese a todo,

lo parco de los presupuestos regionales siguió siendo, y aún hoy lo es, su punto más débil. Al año siguiente, en sendas leyes de 7 de enero y de 22 de julio de 1983, se atribuyó a las Regiones cierto conjunto de vagas competencias en el seno de su territorio, algunas de las cuales podrían revestir no pocos puntos de contacto con las competencias decisorias ya residenciadas en Bruselas. Más exactamente serían éstas la consecución del desarrollo económico, la ordenación del territorio –incluyendo el medio ambiente–, o la formación continuada de trabajadores y profesionales. Además se les atribuyó la posibilidad de elaborar planes regionales para un importante número de materias, bajo las líneas que formularsen unos originarios planes nacionales de los que los primeros resultaban tributarios.

Un segundo plan de descentralización para el período 1989–1993 arrancararía más tarde de la Ley de 10.7.1989. Su preámbulo hablaba ya de una inspiración europeísta, pues hablaba de la necesidad de hacer a las regiones y municipios galos “*más competitivos en el seno de Europa*”. Pero su filosofía era más impregnada de la desconfianza del poder central que de auténtico deseo de colaboración. En concreto, se establecían mecanismos para que ciertas materias de la integración comunitaria, y eventualmente reguladas por directivas, como son las reglamentaciones económicas o el acceso a los mercados públicos, no fuesen a ser puestos en cuestión por la labor de las entidades territoriales. La filosofía del gobierno francés era la de evitar al máximo previsible toda posibilidad de incumplimiento constatado por culpa de las entidades territoriales, que con escaso protagonismo ya se había ocasionado<sup>12</sup>. Ello pareció dar resultado desde este punto de vista y, a diferencia de otros Estados miembros (Bélgica o Italia, por ejemplo) semejantes distorsiones no proliferaron apreciablemente.

Ello determina, como visión última, que en Francia la competencia europea quede en el reparto de funciones entre los supremos poderes del Estado central –Presidente de la República, Ministros y Parlamento–, y que las Regiones resulten a lo sumo afectadas por ciertos aspectos aislados de la política europea, tales como el transporte, la investigación, la política regional. En el lado positivo, ciertos Consejos Regionales –máxima instancia colegiada de las Regiones– han creado comisiones encargadas de los asuntos europeos. Por otro lado, ante la posibilidad de abrir oficinas de representación ante Bruselas, conviven regiones que no se interesan en modo alguno por la

<sup>12</sup> Vid. STJUE de 27.4.1988 Comisión c/Francia As 252/85.

materia –Auvernia y Limousin– con otras particularmente comprometidas. Estas a su vez han seguido dos opciones: algunas de ellas han establecido oficinas de representación comunes a varias de ellas –caso la conocida como oficina de representación del Grand–Est, la cual reagrupa a las Regiones de Alsacia, Lorena, Borgoña, Champaña–Ardenas y el Franco Condado–; otras Regiones – Nord Pas de Calais o Ródano–Alpes– han preferido abrir sus propias oficinas de forma independiente. Siendo sus dotaciones, medios financieros y preparación son muy diferentes, los contactos con la representación gala en el seno del COREPER han adquirido, a partir del referéndum de aprobación en Francia del Tratado de Maastricht de septiembre de 1992, la forma de reuniones de información organizadas en manera regular sobre cuestiones tales como fondos estructurales, transportes y otros temas sectoriales eventualmente conferidos a las Regiones. Sin embargo, se mantiene aún una falta total de posible influencia de las Regiones en la posición del estamento administrativo central ante Bruselas. En este sentido, las Regiones francesas buscan en el apoyo externo el aliento interior que les falta, sobre todo por medio de su participación en el Comité de las Regiones, pese a lo modesto de la misma<sup>13</sup>.

## 5. Italia, regiones a dos velocidades

Por lo que concierne a Italia, la cuestión del complejo sistema descentralizado existente en la República Transalpina, y el lastre que implica para una correcta aplicación del Derecho comunitario en dicho Estado miembro, ha preocupado marcadamente a la doctrina. Tal detenimiento no ha sido objeto de un debate aislado a lo meramente europeo, sino inmerso en una polémica mucho más general acerca del sentido al que ha de encaminarse el estado regional italiano, caracterizado, como es sabido, por la diferenciación operada entre unas Regiones de Estatuto especial o otras que sólo disponen de Estatuto ordinario.

El punto de partida, determinado por el texto constitucional, no era particularmente favorable hacia una implicación de las Regiones en los asuntos

<sup>13</sup> Para los extremos tocantes al papel de las entidades territoriales francesas en lo concerniente a las cuestiones europeas, y eventualmente a la directiva Vid. BASSOT, E., “Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire”. *Revue du Marché Commun*, nº 371, septiembre–octubre 1993, P. 729–739; FERAL, P.A., “Les incidences de l’intégration communautaire sur les collectivités territoriales françaises”. *Revue du Marché Commun*, nº 374, enero–febrero 1994, pp. 53–57.

comunitarios. Así, el art. 80 de la Constitución impone la autorización del Parlamento para la ratificación de los Tratados internacionales que importan “*modificaciones de Leyes*” –incluidos como tales los Estatutos regionales, que tienen rango de Ley constitucional–, de lo cual una significativa parte de la doctrina nacional dedujo que la competencia de ratificación competía al órgano legislativo, aún para aquellos sectores que pudiesen caer dentro de la competencia regional. Los Estatutos, incluso de los de aquellas Regiones dotadas de un mayor techo competencial (Estatutos especiales) imponen a las entidades territoriales el respeto a las obligaciones internacionales, pero sin contener a cambio disposición alguna de la que, en términos generales, se pueda inducir que las mismas deban concurrir al proceso formativo de los actos conducentes al establecimiento de semejantes imperativos exteriores. Como curiosa excepción, sólo algunas Regiones especiales se ven reconocer un derecho de representación en las negociaciones (Cerdeña) o cuando menos de consulta (Friuli o Venecia Julia) en relación a la elaboración de los Tratados de comercio con Estados extranjeros que interesen al tráfico y los intercambios que se den dentro de sus territorios respectivos. La constitución de las Regiones de Estatuto ordinario confirmó, aún con mayor dureza, este panorama desolador para las expectativas regionales. Y, para colmo de males, semejante marco se ha completado por una actitud marcadamente hostil capitaneada por la *Corte Costituzionale*, en el sentido de cortar de raíz iniciativas unilaterales a cargo de las Regiones, tanto especiales como ordinarias, en la esfera internacional. Sobre este particular destacan por ejemplo ciertos pronunciamientos dados dentro del ámbito de determinadas concesiones administrativas (sentencias de la *Corte* de 9.4.1963, de 7.4.1968, de 23.7.1980 o de 25.7.1984 entre otras) o en el terreno de la conclusión de acuerdos de cooperación con entidades territoriales de otros países (sentencia de la *Corte* de 22.5.1987).

Pero excluidas las facultades de libre iniciativa internacional por parte de las Regiones, la cuestión de la competencia regional para emanar las normativas de acompañamiento y ejecución de las obligaciones internacionales conoció un enfoque muy diverso. Aún con el precedente de una ya remota sentencia de la *Corte Costituzionale* de 11.7.1961, en función de la cual, se entendió como indudable el principio que confía al Estado, y únicamente a éste, la ejecución en el interior de las obligaciones asumidas en las relaciones internacionales con otros Estados, se empezó a suscitar la necesidad de introducir unos primeros cambios, modestos en sus comienzos. Consecuentemente, se aprobó una Ley de 16.5.1970, por la cual se confirió al gobierno

respecto de las Regiones. En el art. 17 de dicha disposición se introdujo una reserva en favor del Estado para tales asuntos. De acuerdo con dicha reserva, en las materias transferidas a las entidades territoriales, se confiaba al poder central una función de dirección y coordinación de las actividades regionales que exigiesen un enfoque unitario en su ejercicio, cuando ello fuese exigido en base a la planificación económica general del país o a las obligaciones adquiridas internacionalmente. Sin embargo estaban ya próximos los días en donde el tradicional encono en la materia entre el Estado y las Regiones iría a dejar paso a un mayor propósito de diálogo. La primera experiencia parcial en el citado campo la suscitó precisamente la Ley nº 153 de 9.5.1975. Dirigida tanto a Regiones especiales como ordinarias, dicha Ley fue motivada para la actuación de algunas directivas comunitarias en materia de política agrícola. La Ley 153 fue el primer empeño serio para conciliar el carácter exclusivo de miembro de la Comunidad correspondiente al Estado, y las expectativas regionales, que no querían verse reducidas, en las materias de su competencia, al papel de meros ejecutores administrativos delegados.

El sistema descrito iría a dejar paso a iniciativas de carácter más global, y fueron curiosamente las Regiones ordinarias las primeras en resultar beneficiadas. Se adoptó así la Ley de Bases número 382 de 22.7.1975, que iría a determinar la adopción de un decreto Presidencial de rango legislativo nº 616 de 1977, tenido por la doctrina como la primera tentativa serie de “norma puente” Estado/Regiones para los asuntos comunitarios. Prescribiendo la inmediata aplicación de los reglamentos comunitarios “*que no precisen transposición*”, y dejando a los órganos estatales ciertos poderes correctivos y de reserva con el fin de evitar incurrir en incumplimientos ante el Tribunal de Justicia por la inacción de las propias regiones –arts. 6 y 11, aún hoy día en vigor–, su trascendencia será particularmente significativa para las directivas. Así se estipulaba que eran “*transferidas a las Regiones las funciones relativas a la actuación de las directivas, en tanto las mismas hubiesen sido ya transpuestas en Ley estatal*”. Además se establecían ciertos principios de inexcusable cumplimiento para las Regiones, como que la Ley estatal estaría autorizada a determinar “*la disciplina de detalle*” para dicha actividad transpositiva. Con un sentido sustitutivo necesario, tal “*disciplina*” funcionaría en todo caso cuando las Regiones no la respetase en el curso de su propia actividad. Pero además de lo sustitutivo “*ex post*”, el referido mecanismo tenía mucho de preventivo o de cautela previa. Así, el gobierno concibió que la Ley estatal de transposición de la directiva no sólo se limitaría a integrarla, en la medida necesaria, con los principios fundamentales

que regulan las relaciones Estado/Regiones, sino que además, si era preciso, los poderes de legislación regional podían quedar reducidos a una práctica labor de transcripción literal. Ampliado el referido sistema para las Regiones especiales por sendas sentencias de la *Corte Costituzionale*<sup>14</sup> todas las entidades territoriales demostraron su más abierto rechazo.

Dichas críticas dieron su fruto en una nueva fase al cabo de bastante tiempo. Se llegó a un nuevo marco normativo diseñado por un doble referente. De un lado, se adoptó la Ley número 183 de 16.4.1987, y de otro, la *Corte Costituzionale* se abrió a nuevos horizontes con una sentencia de 30 de septiembre del mismo año. La referida sentencia recortó la esfera de coordinación y supervisión a la esfera más propiamente subsidiaria, en el caso de determinados “*reglamentos incompletos*” –comparables en alto grado a las directivas–, y cuyo pleno vigor pasaba, en razón a la materia, por la actividad regional. Pero sería la Ley de 1987 la que reportase mayor importancia mucha de la cual iría precisamente destinada al caso de las directivas. Sus innovaciones más significativas resultarían ser las siguientes:

- En sus arts. 9 y 10 se introdujeron mecanismos directos que asegurasen la corriente normativa entre Estado y Regiones para todo lo concerniente a la política comunitaria y a su actuación en el ordenamiento interno.
- En los arts. 11 y 12 se preveía la posibilidad de que las directivas viniesen actuadas, fuese por el gobierno o por las Regiones, por medio de reglamentos o actos administrativos generales, cuando las mismas no recayesen en una materia reservada de Ley en el plano interno. Si así fuese, el gobierno debería no obstante predisponer, en el más breve tiempo posible, el necesario proyecto de Ley, en el cual se habrían de establecer, para las materias atribuidas a las Regiones, las necesarias normas de principio.
- Por su parte, el art. 13, pero únicamente para las Regiones especiales, se confería que, en las materias que recayesen dentro de su competencia exclusiva, aquéllas podrían dar inmediata actuación a las normas comunitarias, con respecto a las indicaciones que pudieran establecer, en su caso la Constitución o las Leyes estatales.

La fase actual de la cuestión se configura, una vez más, con la célebre Ley La Pergola de 9.3.1989 (así conocida por el Ministro que la concibió). Dejando

<sup>14</sup> Sentencias numeradas como nº 223/84 y 216/85.

vivo el mecanismo sustitutivo “*anti-incumplimientos*” creado por el Decreto Presidencial de 1977 (pese a lo dudoso de su eficacia), la reforma esencial se centró en lo que fuera el art. 9 de la Ley 183/87, con las siguientes aportaciones, que introdujeron tres apartados al mencionado precepto:

- En lo que a partir de entonces iba a ser el art. 9.1, se declaró sin ulteriores cortapisas el derecho inmediato de las Regiones especiales para ejecutar las directivas comunitarias que recayesen en materias de su competencia exclusiva.
- A tenor del párrafo segundo, cualesquiera Regiones, en las materias de competencia concurrente, podrán proceder a la actuación de las directivas justo después de la entrada en vigor de la primera “*Ley comunitaria*” sucesiva a la notificación de la directiva.
- Y, según el párrafo tercero, la “*Ley comunitaria*” o cualquier otra Ley del Estado que dé actuación a directivas en materia de competencia regional indicará cuáles de sus disposiciones de principio no son derogables por la subsiguiente Ley regional, y prevalecen sobre disposiciones contrarias eventualmente ya emanadas por los órganos regionales.

Con todo, se rescata en este párrafo tercero el deber, por parte de las Regiones especiales, de respetar, aún dentro de su competencia exclusiva, los principios legales y constitucionales nacionales. El hecho de desplazarlo aquí, y de dejar, por lo tanto, en términos más altisonantes el citado párrafo primero constituiría pues un matiz de no despreciable significación política<sup>15</sup>.

## 6. España, un proceso siempre en cuestión

Por último, en lo que se refiere a España, encontramos que la exclusiva mención a lo internacional en el Título III de la Constitución Española de 1978 (Las Cortes Generales) ha provocado un correlativo y peligroso silencio de estas materias en el Título VIII (Organización territorial del Estado) de

<sup>15</sup> Sobre las interconexiones entre lo comunitario y la cuestión regional en Italia, Vid ZAMPINI, F., “L’Italie, en amont du manquement... Un problème de compétence entre l’exécutif, le parlement et les régions”. *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 30 (2) abril-junio 1994, pp. 195–228; FRANCHINI, C., “L’integrazione europea e il governo delle politiche comunitarie in Italia: organizzazione amministrativa e rapporti con le Comunità Europee”. *Rivista di Diritto Europeo* 1/90, P. 17–31; CHITI, L., “Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da recomporre”. *Rivista di Diritto Internazionale Pubblico e Costituzionale* n° 2, 1992, pp. 33–69.

nuestra Ley fundamental, dedicado como es sabido a la organización territorial del Estado. En verdad, todavía hoy día se arrastran las consecuencias contradictorias de la filosofía constitucional, que considera, especialmente a las Comunidades Autónomas, meros entes pasivos de lo que la administración del Estado lleve a cabo en la esfera supranacional. Situación difícil de conciliar, máxime cuando el mismo Tribunal Constitucional, pese a no citar expresamente el principio típicamente europeo de la autonomía procesal, habría afirmado en más de una ocasión, que la nueva pertenencia a las Comunidades Europeas de España no altera en modo alguno el reparto de funciones en la ejecución de la normativa comunitaria derivada ni la sujeción de todas las administraciones implicadas a la Constitución y al ordenamiento jurídico español. Dado que para nosotros el estudio de la cuestión en España reviste un mayor interés si cabe, proponemos al lector una cierta estructuración de materias en torno al siguiente esquema: primero, la incidencia en los aspectos jurídico-comunitarios del reparto competencial operado con arreglo tanto a la Constitución como a los respectivos Estatutos de Autonomía; segundo, los eventuales mecanismos que podemos calificar de *traumáticos* sobre imposición de un control sustitutivo por parte del Estado frente a las CCAA en los aspectos comunitarios; tercero, los mecanismos de cooperación y de colaboración entre el Estado y las CCAA en las facetas comunitarias; cuarto, los aspectos más puramente de organización y de articulación interna empleados por las CCAA en el capítulo europeo; quinto, los instrumentos de cooperación y de coordinación de las CCAA entre sí en las cuestiones comunitarias; y sexto y último, las circunstancias aun irresueltas o controvertidas, puestas algunas de ellas de relieve muy recientemente a través algunos ejemplos concretos de viva actualidad.

### 6.1. El reparto competencial entre el Estado y las CCAA según la Constitución y su incidencia para los aspectos europeos

Esta faceta se plantea tanto a la hora de conformar la postura de España en el Consejo de Ministros de la UE como en la fase posterior de ejecución de las obligaciones asumidas en Europa. En tan delicada materia, la falta de respuestas claras desde un primer momento por lo parco que resulta el texto constitucional al respecto ha determinado la aparición de posturas contrapuestas, no sólo en la doctrina, sino también en la postura seguida por el Tribunal Constitucional en la que ya empieza a ser una abundante jurisprudencia. A este respecto, la doctrina constata que el estudio de la cuestión

pasa por una doble consideración, una sobre el posible análisis que se puede inferir al respecto, y otra, alrededor de las consecuencias que sobre el mismo respecto puede entreverse de los respectivos Estatutos de Autonomía. En lo primero, la evolución seguida por doctrina y jurisprudencia constitucional ha conocido un viraje desde tesis más absolutistas hacia otras más proclives a conocer un cierto grado de corresponsabilidad entre el Estado y las CCAA en estos aspectos. En lo concerniente a los Estatutos, el principal escollo radica en que el tratamiento dado a los aspectos supranacionales en unos y otros es muy diverso, y ello es la fuente de no pocos problemas; no debe olvidarse que para que una Comunidad Autónoma tenga una determinada competencia debe producirse su doble reconocimiento, tanto a nivel de la Constitución misma, como por su oportuno reflejo en las competencias que dicha Comunidad asume en su Estatuto. Pasemos pues a desgranar unas y otras materias, dentro de este primer núcleo de problemas.

La falta de un tratamiento adecuado por parte de la Constitución al problema del reparto competencial entre el Estado y las CCAA en los aspectos supranacionales, y más concretamente en los comunitarios (sobre todo por una interpretación rígida de los principios contenidos en el art. 93 del texto constitucional) habría alentado una idea tan falsa como perniciosas; que en la esfera supranacional se habría producido, en modo legítimo, una desposesión de la competencia autonómica a favor del Estado con motivo de la firma del Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas. Por increíble que parezca, este parecer habría encontrado cierto eco en determinada doctrina nacional, así como en la postura seguida por el Tribunal Constitucional, al menos en algún momento muy determinado. Muestra de ello fue la STC número 137/1989 de 18 de julio, a cuyo tenor, sólo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias, de modo que cabría afirmar la existencia en nuestro Derecho de un único sujeto (el Estado) dotado de *ius contrahendi* en la esfera de las relaciones internacionales.

Sin embargo esta postura no tardaría en ser calificada por otros de expansiva, rígida y globalizante. Nuevos aires en la doctrina reivindicaron el Derecho propio de participación de las CCAA en la actividad exterior del Estado, más concretamente con motivo de la pertenencia de España a las Comunidades, y ello tanto en la fase previa decisoria como sobre todo en la posterior de ejecución.

El Tribunal Constitucional se hizo eco de este sentir con toda una línea jurisprudencial que llega a la actualidad (de la cual como muestras más sig-

nificativas pueden citarse las sentencias números 64/1991, 76/1991, 115/1991, 79/1992, 117/1992 u 80/1993, entre otras). Especialmente centradas en la cuestión del cumplimiento de las normas comunitarias que exigen transposición en el plano nacional, cuales son las directivas el Constitucional empieza a acuñar ya claros principios. Según los mismos, la traslación de la normativa comunitaria derivada ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios respecto del reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, criterios que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias; la cesión del ejercicio de competencias en favor de los organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Pero en cierta lógica idea de ponderación o contrapeso, el Tribunal argumentará además que las CCAA tampoco podrán considerar ampliado su ámbito competencial en virtud de una conexión internacional. Este marco constitucional español, tal como es interpretado por el Alto Tribunal, reconocería a las CCAA un papel cuando menos en la fase de ejecución de obligaciones comunitarias previamente adquiridas. Sin embargo no serviría para reconocer un protagonismo autonómico a la hora de asumir en sede de Bruselas esos mismos compromisos europeos.

La materia se hace aun más compleja por cuanto los propios Estatutos de Autonomía tienen también algo que decir. Sobre este particular se advierten grandes diferencias entre los contenidos de los diversos Estatutos, habiendo algunos más beligerantes que otros en dicha materia, no sólo en cuanto a la ejecución, sino también a la hora de asumir compromisos en Europa conectados con competencias autonómicas. Con todo, son sólo unos cuantos Estatutos los que prevén, y ello en confrontación, siquiera parcial, con el art. 149.1.3, ciertas competencias en el plano internacional en su vertiente decisoria. En estos aspectos son al menos dos las modalidades que pueden citarse:

- como primer aspecto se encuentran Estatutos que hablan de cláusulas de exigencia de información al gobierno central sobre la elaboración de Tratados y Convenios en cuanto afecten a materias del específico interés de la Comunidad Autónoma (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Asturias, Murcia, Aragón, Canarias, Navarra y Madrid);
- otros Estatutos incluso de la posibilidad de solicitar al Ejecutivo la celebración de determinadas clases de Tratados internacionales (más

concretamente los de carácter cultural, siendo las Comunidades vasca, catalana, gallega, andaluza, asturiana, aragonesa, castellano-manchega, castellano-leonesa, extremeña y balear las que apuntan tal posibilidad).

Las posturas elegidas por los Estatutos de Autonomía son también discordantes en lo que hace a la fase de ejecución de obligaciones suscritas por España en la esfera supranacional. Así, existen hasta tres clases de Estatutos al respecto:

- unos mencionan un poder de ejecución de los Tratados y Convenios en todo lo que afecte a materias atribuidas a competencia autonómica (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias y Madrid);
- un segundo modelo acumula, al extremo anterior, la facultad de ejecución de los actos normativos de las Organizaciones Internacionales (Murcia y Aragón);
- y una tercera categoría de Estatutos limitarían dicha facultad de desarrollo excluyendo el capítulo de ejecución normativa y quedándose tan sólo con la ejecución administrativa o singularizada (Asturias, Navarra, Extremadura, Baleares y Castilla y León).

Ante semejante marco, las posturas adoptadas por la doctrina nacional habrían sido a su vez diversas. Sin embargo pero habría triunfado la consideración en virtud de la cual cabría en todo caso la ejecución normativa y administrativa por parte de las CCAA de las obligaciones comunitarias que entrasen en el ámbito de sus competencias transferidas. La justificación para este parecer sería doble. En primer término tendríamos nuestro propio ordenamiento constitucional, que admite la existencia diferenciada entre competencias materiales del Estado por un lado y de las CCAA por otro. Y a renglón seguido vendría el principio comunitario conocido como de la autonomía procesal de los Estados miembros. Según este principio, cada Estado miembro es libre de organizarse internamente para dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias, con el único límite de que la resultante habría de ser un cumplimiento exacto y fiel de las mismas. Como hemos advertido antes, el reconocimiento desigual de esta posibilidad aparece tan sólo en determinados Estatutos, cuando necesidades tanto internas como comunitarias exigen una presencia uniforme en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias en el conjunto del Estado español. En cualquier caso el Estado siempre sustituirá supletoriamente a las CCAA que registren

carencias en este aspecto. O de forma diferente, el Estado puede dotar a las CCAA con carencias en este terreno de Leyes de delegación que le permitan tener un sistema jurídico más perfecto con vistas a participar plenamente en las cuestiones europeas. Cabe decir que en este sentido se carece de una política unitaria, de manera que en tal ámbito se ha avanzado mucho por la vía del empirismo, la contingencia o la más pura improvisación.

Pero ante lo frágil del argumento antes expuesto, habiendo perdido posibilidades de unificar la cuestión desde el momento de la Adhesión—caso de la Ley de Bases 47/1985— tal como hicieron otros Estados miembros (caso alemán, o italiano con la Ley La Pergola, precitada) y constatando que la presencia de lo comunitario en la actividad de las CCAA es un hecho consumado en nuestro país, se hará preciso ver cómo se viene articulando la convivencia entre lo estatal y lo autonómico en los aspectos comunitarios, tanto en los aspectos decisorios como de ejecución. Respecto de la ejecución cabría distinguir entre unos posibles mecanismos represivos o de sustitución ante la posible inactividad autonómica cuando ésta fuera precisa, y otros alentados por una base de cooperación. Los mecanismos de cooperación y de contacto harían pues tanto a los aspectos de ejecución, como muy especialmente, y con mayor interés, a posibles conciertos entre el Estado y las CCAA en la fase previa o decisoria en sede de Bruselas. Es por ello que ambas clases de mecanismos habrán de ocuparnos en las líneas que siguen.

## 6.2. Mecanismos forzosos o traumáticos de sustitución supletoria del Estado frente a las CCAA en las materias europeas

Debe decirse que en este punto la práctica constitucional habría introducido un número de ellos, resultantes de la combinación entre el art. 93 (ya de por sí bastante problemático, puesto que no especifica qué compete al gobierno y qué a las Cortes en este sentido, tampoco resultando ello demasiado aclarado a la postre de la Ley 47/1985) con otras tantas medidas previstas en el Título VIII de la Constitución. El resultado así obtenido se inspiraría en una cierta traslación a lo comunitario de los sistemas de coerción—extremadamente débiles debe decirse, sobre todo en comparación a lo que sucede en los sistemas federales—, en función de los cuales, el Estado central se reservaría presuntamente ciertos poderes tendentes a evitar que de la acción u omisión por parte de las CCAA dentro del ejercicio de las competencias que les son propias, se deriven perjuicios para otras CCAA o para el conjunto de España. Con el telón de fondo de la cuestión irresuelta entre

la existencia de una competencia exterior total pero abstracta en favor del Estado, y un número importante de competencias materiales exclusivas reconocidas en los Estatutos en favor de las CCAA que las asuman, se configura un marco caracterizado por la persecución, aún no alcanzada, de un demasiado sutil equilibrio. En medio de tan confusa materia, a la que se renunció dar una solución de principio con motivo de nuestra adhesión, se distinguiría un conjunto de eventuales mecanismos, los cuales cabría sintetizar en los cuatro siguientes: primero, la propia competencia concurrente del Estado central como único responsable definido para el acatamiento de las obligaciones adquiridas internacionalmente, como garantía del cumplimiento del Derecho comunitario (arts. 93 y 149.1.3); segundo, el carácter supletorio del Derecho estatal en las materias que no sean de la competencia exclusiva de las CCAA (arts. 93 y 149.3); tercero, la posibilidad de armonizaciones legislativas desde el Estado hacia las CCAA (arts. 93 y 150.3); y cuarto, el poder de sustitución del Estado central cuando una Comunidad Autónoma no cumpla las obligaciones que le imponen la Constitución o las Leyes (arts. 93 y 155). La posibilidad de litigiosidad de dichas medidas auguran un creciente papel del Tribunal Constitucional en su papel de árbitro encargado de dirimir los conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA. Analizaremos a renglón seguido cada uno de ellos.

— Sobre la competencia abstracta y concurrente en cualquier caso del Estado por ostentar el mismo en exclusiva la competencia auténtica en el plano internacional (conjunción de los arts. 93 y 149.1.3), existe un cierto convencimiento de que el mismo puede emplearse como mecanismo coercitivo, sobre todo con el fin de evitar posibles incumplimientos que, desde las CCAA, susciten la responsabilidad del gobierno español en los términos ya conocidos. Existen varias dudas, entre ellas, que el marco de ambas disposiciones determinaría una competencia abstracta o formal en el plano de las relaciones exteriores, mas no susceptible de desposeer a las CCAA de sus competencias exclusivas, aunque hagan mal uso de las mismas en afectación de la esfera exterior, incluido el Derecho comunitario. Sin embargo el Tribunal Constitucional parece haber validado, no sin ciertas cautelas e incluso ambigüedades, el mecanismo predescrito, como en la STC número 80/1993 de 8 de marzo, recaída ante sendos conflictos de competencias planteados por los gobiernos vasco y catalán, ante la transposición en exclusiva por el Estado, a través de un Real Decreto, de una directiva comunitaria en materia de falcitación de la libertad de establecimiento y de la libre

prestación de servicios. A su tenor, aún cuando en el art. 93 se localiza una clara manifestación del monopolio competencial del Estado en orden a la garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de Derecho internacional, ya que esta garantía de la ejecución (no, desde luego, la ejecución misma) sí puede integrarse en el contenido del art. 149.1.3, ello no quiere decir que la previsión del art. 93 configure por sí sola un título competencial autónomo en favor del estado, sino que, ineludiblemente, ha de serlo con conexión con las competencias exteriores del Estado. En cualquier caso, los poderes de control y vigilancia que, para el aseguramiento de la ejecución, deban corresponder al Estado, lo que no pueden es afectar a la competencia misma que constitucionalmente deben desarrollar y ejercitar las CCAA, desplazándola o sustituyéndola anticipadamente por el ejercicio de poderes que, en ese caso, no serán ya de control y vigilancia.

— Sobre el segundo mecanismo presuntamente fiscalizador, el del carácter supletorio del Derecho estatal fundamentado en la unión de los arts. 93 y 149.3 de nuestro texto constitucional, el mismo podría justificar en teoría que el Estado procediese a ejecutar cualquier norma comunitaria y sobre cualquier materia, incluso autonómica, reconocida por la Constitución. Pero semejante facultad sólo podría funcionar en dos casos; bien cuando una Comunidad Autónoma no hubiere asumido una determinada competencia en su Estatuto pese a ser la misma reconocida como autonómica en el Título VIII de la Constitución, o bien cuando en la Comunidad Autónoma, aún habiendo hecho uso de su derecho a incorporar dicha competencia, existiesen lagunas de mayor o menor grado en función de un ejercicio precario o insuficiente con respecto a lo exigido por la norma comunitaria. Este mecanismo, admitido tanto por la doctrina como a nivel de otras instancias oficiales, como el Consejo de Estado (por ejemplo en su dictamen número 53.962 de 28 de diciembre de 1989) o el Tribunal Constitucional (sentencia número 79/1992 de 28 de mayo) estaría igualmente sometido a una importante serie de cortapisas. Se considera una vez más que semejante mecanismo no constituye una cláusula universal atributiva de competencias en favor del Estado, sino que la misma debe tener un carácter auténticamente sustitutorio y con raigambre en un elemento competencial material más concreto que el de la mera condición del Estado como garante del cumplimiento de las obligaciones internacionales. Si la Comunidad Autónoma no hubiese asumido la competencia, el papel de sustitución

del Estado sería claro. Pero si la competencia fuera de titularidad de una Comunidad Autónoma, la situación sería más complicada. Aquí se entendería, y pensando más concretamente en el caso de la directiva, que la suplencia del Derecho autonómico por el estatal sólo podría tener lugar una vez agotado el plazo fijado por la norma comunitaria para la adopción de las normas de aplicación por ella misma exigidas, y únicamente cuando la norma autonómica se demostrase insuficiente con respecto al mandato europeo. Y aún dicha sustitución quedaría sin efecto cuando, en algún momento, la propia Comunidad Autónoma afectada llegase a promulgar normas que se demostrasen como auténticamente adecuadas a las finalidades prescritas por la obligación comunitaria.

- El tercer mecanismo de fiscalización sería el proporcionado por la controvertida posibilidad de armonización legislativa orquestada por el Estado hacia las CCAA en virtud de la combinación de los arts. 93 y 150.3 de la Constitución. Aquí la principal dificultad, y más pensando en el caso concreto de la directiva, vendría en cómo articular sendas tendencias armonizadoras es decir, una dirigida de la Comunidad hacia los Estados miembros, y otra, en el caso interno español, desde el Estado central a las CCAA. Sobre este procedimiento existe no obstante cierta unanimidad en la doctrina a la hora de constatar su ineficacia para solucionar los incumplimientos comunitarios a cargo de las CCAA, y ello por dos razones, una puramente constitucional interna y otra comunitaria. Respecto a la primera, tras el fracaso del pretendido núcleo central la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) a la postre de la célebre STC 76/1983 de 5 de agosto, se estableció que toda Ley de armonización que agotase por sí misma la regulación de la materia a cargo de las CCAA debería limitarse tan sólo a fijar un cuadro general dentro del cual se produzca ulteriormente la normación autonómica. En tales circunstancias la norma de armonización estatal nunca podría ser sustitutiva de competencias autonómicas exclusivas. Tal configuración supuso la negación en nuestro ordenamiento de la introducción de un pretendido sistema de armonización federal con arreglo a la regla germánica *Bundesrecht bricht Landesrecht* (lo que quiere decir que en caso de conflicto el derecho federal se impone al derecho del Estado federado). En cuanto a los escollos más puramente de inspiración comunitaria, se entendería en todo caso que los principios establecidos por la Ley de armonización no podrían ser sino los de

reproducción lisa o llana de cualquier norma europea obligatoria que precise traslación normativa en el plano interno. Mas dicha limitación, pese a su importancia, palidece respecto al encorsetamiento previsto por la primera limitación predescrita.

- El cuarto y último mecanismo presuntamente fiscalizador o de control sería el de poder de sustitución de la actividad de las CCAA a cargo del Estado, con arreglo a lo previsto por la pretendida combinación de los arts. 93 y 155 de la Constitución. Aquí parece clara la inclusión del Derecho comunitario dentro del concepto de incumplimiento de la Ley, por acción u omisión, del que habla el segundo de los preceptos citados. Dicho mecanismo pasa por el cumplimiento de dos fases: una primera sería de carácter admonitorio, dirigido del gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma presuntamente infractora, y otra segunda lo tendría de índole ejecutiva, siempre y cuando el requerimiento formulado en tal sentido no fuere atendido. En tal caso se adoptarían, con la mayoría absoluta del Senado, las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de las obligaciones incumplidas, a las que se podrán acompañar las pertinentes instrucciones a cargo del gobierno central. La doctrina resalta la utilidad de este mecanismo, no sólo en la esfera de ejecución administrativa o singular, sino también en el plano normativo. Pero en el lado negativo figuran la alta dosis de inconveniencia política que encierra su empleo, así como el defectuoso papel que el Senado presenta aún hoy en su pretendido carácter de Cámara de representación territorial, elemento éste por cierto llamado a desempeñar un destacado papel en los actuales planes de reforma constitucional.

### 6.3. Mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA en las materias europeas

Los intentos de cooperación entre ambos niveles administrativos en las materias europeas a lo largo de los últimos tiempos han obedecido más a la improvisación y la contingencia que a un plan deliberadamente calculado. Con sendas primeras iniciativas elaboradas por sendos Ministros de Administraciones Públicas, conocidas respectivamente como los Proyectos Pons (1985–1986) y Almunia (1987), y fallidas por lo general, salvo en la introducción del conocido como mecanismo de las Conferencias Sectoriales, se llega en el estado actual al abordamiento de la cuestión comunitaria en el conocido

como Pacto Autonómico de 1992, cuyas últimas reformas y evoluciones llegan a la actualidad.

El Proyecto Pons se arraigaba en el pretendido poder global y omnímodo del Estado central en las relaciones comunitarias fundamentado en el art. 93, y si bien alentaba en cierta medida el diálogo político con los fines de eliminar las posibles discrepancias que pudieran surgir entre ambos estratos públicos en la ejecución tanto normativa como administrativa de las obligaciones europeas, contó con la frontal oposición de las CCAA. Influidor por la obsesión italiana de que el Estado fiscalizase en cualquier caso la implicación autonómica en las cuestiones europeas con el fin de evitar incumplimientos, destacaba por su rigorismo formal y por la declaración sin ambages por parte del Estado, en el sentido de que el mismo haría uso de todos los posibles mecanismos coercitivos que presuntamente le atribuye la Constitución. El Proyecto Pons ignoraba casi todo lo relativo a una implicación de las CCAA en la fase previa o decisoria. Ello lo intentó corregir el conocido como Proyecto Almunia, más influido por la técnica alemana del *Länderbeobachter* o representante autonómico en determinadas fases decisorias europeas, aunque fuesen las de matiz más eminentemente consultivo. El Proyecto Almunia renunció a la obsesión por fiscalizar la fase ejecutiva que había informado el Proyecto Pons, pero aún así, el frío ambiente deparado desde ciertas CCAA determinó hacia 1989 el abandono de la iniciativa.

Sin embargo con los Proyectos Pons y Almunia se comenzó a introducir en España la práctica conocida como de las Conferencias Sectoriales. A lo largo de una serie de reuniones habidas desde finales de 1988 hasta comienzos de 1992, y configuradas entre una serie de representantes políticos a nivel bilateral (Ministro para las Administraciones Públicas, Secretario de Estado para las Comunidades Europeas y representantes autonómicos, que eran el Consejero de Presidencia o el de Economía según los casos) se va nutriendo, por demás en forma contingente e improvisada las más de las veces, todo un conjunto de técnicas de cooperación de interés común para Estado y CCAA con implicaciones comunitarias. Entre los logros así alcanzados destacan los siguientes: mayor implicación de las CCAA en la fase de decisión ante Bruselas; regular la posible intervención de las CCAA en los procedimientos por incumplimiento que trajesen a España ante el Tribunal de Justicia; colaboración de las CCAA en las labores de la Presidencia Española del Consejo de Ministros; aspectos de desarrollo material especialmente interesantes, como los relativos a la consecución del Mercado Interior o a la gestión de ayudas financieras; y, por último, colaboración en la formación de la posición

española con motivo de la Conferencia de Revisión de los Tratados habida en Maastricht. Pese a su loable intento, materializado incluso en la publicación en el BOE de los acuerdos a los que se llegaba en el seno de sus reuniones, y ello pese a que su existencia como tal no habría sido aún institucionalizada (para ello habría que llegar al Pacto Autonómico de 1992) la valoración que el mecanismo de las Conferencias Sectoriales ha suscitado entre la doctrina no pasa de discreta. Así, se ha considerado al mismo como una estructura de encuentro de carácter mixto que no satisface la exigencia de un canal de comunicación fluida entre el Estado y las CCAA que posibilite la toma en consideración por aquél de la posición común de éstas respecto de los asuntos comunitarios.

El último paso en la colaboración comunitaria Estado /CCAA, y que se prolonga hasta la actualidad, viene dado por el Pacto Autonómico de 1992. Informado por un consenso político entre las dos principales fuerzas parlamentarias del momento (PSOE y PP) al que se llegó en febrero de 1992, sobre la base de un informe presentado por el Ministro de Administraciones Públicas en julio del año precedente, el mismo pretendía en términos globales atender, en la base de algo entendido como federalismo cooperativo, las aspiraciones de las CCAA. Su filosofía pasa por citar expresamente la necesidad de una implicación de las CCAA en los asuntos europeos cuando se trate de materias que les afecten. Invocando una lealtad constitucional que recuerda a la *Bundestreue* germánica, así como un propósito de consecución de mayor solidez en las posiciones españolas ante Bruselas, y pretendiendo lograr un equilibrio ponderado entre los sujetos públicos españoles en sendas fases decisorias y de ejecución comunitarias, se reivindica, aunque mejorada, la tradición inmediatamente anterior representada por las Conferencias Sectoriales. De entre ellas, la Conferencia sectorial constituida en el seno del Ministerio de las Administraciones Públicas sobre asuntos relacionados con las Comunidades Europeas se erigía como el instrumento donde deben seguir articulándose, desde una perspectiva general, la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios. La futura concreción del consenso en norma escrita debía pasar por una serie de requisitos: primero, por la institucionalización de la propia Conferencia Sectorial; segundo, por el perfeccionamiento de su método de trabajo; tercero, por la especialización material de la implicación de las CCAA en cada una de los sectores comunitarios que les afectasen; y, por último, por el fomento y construcción progresivos de una cultura común que se exprese en la práctica de someter a la Conferencia, y resolver mediante acuerdos, los diferentes aspectos planteados y que plantee

de futuro la participación de las CCAA en las fases ascendente (decisoria) y descendente (ejecutoria) del proceso comunitario europeo.

Tras una fase de estudio y de propuesta ante las mismas CCAA, el 29 de octubre de 1992 se llegó al Acuerdo entre el Estado y 16 CCAA, excluido el País Vasco, por el que se institucionalizó formal y definitivamente la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, resultando publicado en el BOE por medio de Resolución de la Subsecretaría de Presidencia de 4.10.1993. El Acuerdo sería posteriormente reformado ampliándose las competencias que le fueran inicialmente transferidas a la institución, publicada dicha reforma por Resolución de la misma Subsecretaría de fecha del 18.10.1994. Sería ésta una Conferencia de carácter auténticamente global y general, al menos en su propósito. Suprimido de la misma el término *sectorial*, lo que supondría una cierta abjuración de la contingencia e improvisación "*ratione materiae*" que habría informado la práctica hasta entonces conocida, dejaría no obstante abierta la posibilidad, confirmada más tarde, de que esas otras mismas Conferencias Sectoriales pudieran pasar a dedicarse a aspectos más concretos y determinados. El mapa de dichas Conferencias Sectoriales, en conexión tanto con las políticas comunes y con cada uno de los Consejos de Ministros especializados en función de las materias sería determinado, será establecido por un Acuerdo adoptado en el seno de la Conferencia, y plasmado en resolución de 10.3.1995. Las Conferencias Sectoriales enunciadas, cuyas reuniones tendrán lugar por lo general en la sede del Ministerio correspondiente, resultan ser las siguientes: Agricultura, Pesca, Consejo de Política Fiscal y Financiera, Conferencia Nacional de Transportes, Asuntos Laborales, Asuntos Sociales, Educación, Medio Ambiente, Industria y Energía, Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, Cultura, Agencia Española de Cooperación Internacional, Consumo, Protección Civil, Turismo, y Consejo Asesor de Telecomunicaciones.

Consecuentemente, el cauce general y de fondo sería ya cosa de esta recién creada Conferencia. El mismo texto de la Resolución (artículo primero) habla de que la misma tendrá la finalidad de articular y resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las CCAA en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Desde la reforma del Acuerdo de 24.10.1994 se incluye como ámbito característico de la actividad de la Conferencia el tratamiento de las actividades en el exterior de las CCAA, y en particular, de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias. Supone la tras-

endencia a otras facetas europeístas no propiamente enmarcadas dentro de la acción de la Unión Europea.

La Conferencia general estará compuesta, en representación de la administración del Estado, por el Ministro para las Administraciones Públicas, que actúa como Presidente, y en representación de cada una de las CCAA incluidas (todas menos el País Vasco) por el Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito temático de la Conferencia, sea designado para formar parte de la misma por el Presidente de cada Comunidad Autónoma (art. 2.1). Dentro de la Conferencia se establece como órgano de apoyo la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, la cual, a partir asimismo de la reforma de 24.10.1994 se configura con el siguiente esquema bipartito:

- en representación de la administración del Estado, un director General de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, otro de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, designados por sus respectivos titulares, y el Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores;
- y del lado de las entidades territoriales acudirá a formar parte de la Comisión de coordinadores el Director General u otro cargo que designe para formar parte de la Comisión el respectivo Consejero (autonómico) miembro de la Conferencia. El aparato orgánico de la Conferencia se completaría con su Secretaría, la cual corresponderá ejercer (arts. 2.2 y 3) a la dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio para las Administraciones Públicas.

El espectro de atribución material viene delimitado por la información general, el tratamiento de cuestiones de carácter institucional y la coordinación y mejora de los procedimientos de participación autonómica en las actuaciones llevadas a cabo a cargo de las correspondientes Conferencias sectoriales –art. 4–. Desciende singularmente la importancia que se concede a la fase de ejecución del Derecho comunitario detallándose, con singular transcendencia en la labor transpositiva a cargo de las CCAA los extremos siguientes:

- técnica normativa para incorporar las directivas al Derecho interno y completar reglamentos y decisiones –art. 4.2 b)–;
- fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones comunitarias –art. 4.2 c)–;

- e igualmente, problemas planteados en la ejecución del Derecho comunitario por implicar horizontalmente a varias políticas comunitarias, o por exigir medidas internas con un cierto grado de coordinación temporal o material –art. 4.2 d)–.

El art. 5 difería a un momento posterior la adopción del Reglamento de funcionamiento interno de la institución, lo cual se plasmó en Resolución de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales de fecha de 18.10.1994. En la misma se sintetizarían más concisamente los aspectos tanto competenciales –cometidos y relativa autonomía organizativa dentro del esquema globalmente diseñado, como orgánicos –órganos, composición, asistentes, Comisión de Coordinadores, Grupos de Trabajo, y Secretaría de la Conferencia–, y de funcionamiento (tipos, periodicidad y lugar de las reuniones, convocatorias, orden del día, quórum, reglas para la adopción de acuerdos o actas de las reuniones).

Sin embargo, se resalta la existencia de determinadas disposiciones en el Acuerdo instituyente de la Conferencia que desatan no pocas dudas. Tal es el caso de los preceptos recogidos respectivamente en los arts. 3.2 y 6:

- el primero de dichos preceptos abre la puerta a la dispersión, por cuanto el mismo estipula que aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral. Dicha bilateralidad como norma global habría sido seguida por ejemplo por el País Vasco, fuera por completo de todo el régimen común predescrito, y para cuyos aspectos de conexión con el Estado en los asuntos comunitarios habría elegido la vía de la firma de un instrumento de carácter individualizado. El mismo se habría producido con fecha del 30.11.1995, en la cual se adoptó un Acta constitutiva de la Comisión bilateral de cooperación administración del Estado/ administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas;
- el segundo aspecto dudoso y ambiguo viene dado por el art. 6, a cuyo tenor, en consonancia con la naturaleza política de este Acuerdo, se considera que la voluntad que se manifiesta en su formalización queda sujeta exclusivamente al mantenimiento de la misma. Ello dota al

Acuerdo de las características bilaterales y sinalagmáticas propias de la *soft law* o de un *gentlemen agreement*, lo que dejaría al mismo vacío de contenido si en algún momento faltase la voluntad de consenso que dio origen al mismo. El único freno para evitar que ello suceda sería la enorme inconveniencia de desandar los logros que hasta la fecha se hubieran alcanzado con relación al mismo.

#### 6.4. Organización interna de las CCAA en los asuntos europeos

Aquí habrá de distinguir lo realizado por los Parlamentos autonómicos de una parte, y a cargo de los gobiernos y administraciones de esas mismas CCAA por otra.

Por lo que toca a las Cámaras autonómicas, la doctrina denuncia que apenas se ha podido percibir una participación clara en los asuntos comunitarios, ni en lo político ni en lo más propiamente legislativo. Sobre el control más puramente político, la articulación de Comisiones de seguimiento de la adhesión en algunos Parlamentos autonómicos no pasó de lo meramente anecdótico, mientras que sólo en algunas CCAA han llegado a institucionalizarse Comisiones para los Asuntos Europeos, con denominación y alcance diverso (Canarias, Madrid, Castilla y León o Asturias). Por su parte, sólo en los Parlamentos catalán y vasco se ha producido una tendencia mimética respecto de a lo que a nivel del Estado se produjo con la Ley 47/1985, esto es, la aprobación de sendas Leyes de Bases o de Delegación a los correspondientes Ejecutivos autonómicos para adecuar, en las materias de competencia de la CA, sus normas con rango de Ley a las nuevas exigencias emanadas de la pertenencia de España a las Comunidades Europeas. Fuente de un importante conjunto de Decretos Legislativos Autonómicos en País Vasco –Ley del Parlamento Vasco 2/1986 de 19 de febrero– y Cataluña –Ley del Parlamento catalán 4/1986 de 10 de marzo–, la Ley catalana resultaba especialmente prolija, por cuanto contenía un Anexo en el que se reseñaban hasta 59 directivas y 6 decisiones. Por demás, dicha actividad legislativa no habría vuelto a repetirse en ninguna otra Comunidad, ni siquiera en las dos precitadas. La transposición de directivas por disposiciones autonómicas con rango de Ley en las materias de competencia de las CCAA se habría producido además con un sentido coyuntural y contingente, eso sí, en la práctica totalidad de las entidades territoriales. A este respecto, la cita de las directivas y de otras disposiciones comunitarias en los respectivos Preámbulos, así como la perfección de las técnicas transpositivas empleadas tampoco obedecen

a una calidad ni uniformidad claramente constatables.

A nivel de Ejecutivos autonómicos, las CCAA establecieron émulos de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, conocidos generalmente como Departamentos Autonómicos para las Comunidades Europeas, y radicados por lo general en las respectivas Consejerías de Presidencia o de Economía, según los casos. Mas respecto de los mismos, la doctrina denunció que, pese a su pretendida imitación del modelo estatal, tales organismos adolecerían de una falta total de delimitación clara en sus funciones. Sus atribuciones quedarían reducidas al mero servicio de impulso coordinador entre los diversos departamentos autonómicos implicados por razón de la materia. El sistema así descrito se completaría por otro mecanismo, igualmente vago y poco definido, determinado por las llamadas Comisiones de Coordinación. Dichos organismos, informados en una base material, y con inspiración comunitario-competencial de agrupación de las diversas Consejerías y departamentos autonómicos implicados en cada caso, reproducirían sin demasiada fortuna la filosofía de lo que en el ámbito del Ejecutivo de la Nación se conoce como Comisiones Delegadas del gobierno (agrupaciones de dos o más ministerios para debatir cuestiones de interés común).

Fuera de esta actividad organizativa, en el aspecto de actividad de ejecución sobre todo normativa, los ejecutivos autonómicos conocen un profuso empleo de normas reglamentarias, indicándose que esta actividad se sustentó en el predominio que a los Ejecutivos autonómicos les proporcionó su recién adquirida condición de gestores de los programas comunitarios, sobre todo los enmarcados dentro del FEDER y su acción financiera representada en sus acciones estructurales. Además, se denuncia en las CCAA que la compartimentación material a cargo de los diversos departamentos más favorecidos por la implicación comunitaria en razón de la materia, ha traído por consecuencia una dispersión que los mecanismos coordinadores precitados apenas logran atajar. Como postrera valoración, debe apuntarse que el problema precitado de excesivo peso del Ejecutivo estatal, en vía de producción normativa a nivel reglamentario, se reproduce, también en los asuntos europeos, casi idénticamente en el plano autonómico, y ello pese a los intentos de compensación de tales desfases que algunos pretenden llevar a cabo en la actualidad. En esta fase, la doctrina apunta una cierta imitación de lo acaecido en los Ministerios de la administración del Estado, y en consecuencia, las diversas Consejerías de las CCAA han ido dotándose de determinados servicios especializados para cada sector comunitario en concreto.

Por otro lado, la comunicación con las instancias europeas se ha mejorado, sobre todo ante la Comisión, y ello en unión con la apertura de oficinas de representación en Bruselas por parte de las CCAA, hijas, todo debe decirse, de la improvisación y de la tolerancia por parte de la administración central, más que de un plan u acción debidamente concertada en tal sentido. De entre ellas destacan por su solera el *Patronat Català pro Europa* o la oficina de representación vasca *Interbask, S.A.*, las cuales, en evanescente combinación de estructuras administrativo-institucionales y de empresa mixta -con participación del gobierno autónomo, Banca, Universidades, etc, son todo un ejemplo de nueva administración heterogénea de difícil adscripción teórica, pero de ya indudables resultados en el orden práctico.

#### 6.5. Colaboración interautonómica en las facetas europeas

Este es uno de los terrenos en donde más carencias se detectan y donde la necesidad de avance es mucho más evidente. A este tenor, la doctrina apunta que casi con carácter inmediato a la adhesión, los distintos órganos con competencia de carácter general en materia comunitaria creados en las respectivas CCAA establecieron una red de contactos bilaterales y multilaterales, cuya proliferación habría seguido existiendo, y aun aumentado, a partir de la instauración de las Conferencias general y sectoriales en asuntos europeos entre las CCAA y el Estado auspiciadas desde Madrid. Los contactos entre Consejerías habrían venido proliferando, e incluso habrían existido voces tendentes a la instauración de lo que sería la creación de un frente común europeo de las CCAA españolas en torno a una Conferencia Permanente de las Comunidades Autónomas, la cual no ha pasado del mero nivel de entelequia. Sin embargo dichas tendencias conocen determinadas tensiones, tanto nacionales como europeas, que no les hacen augurar un final feliz, o cuando menos fácil. Efectivamente, en el plano interno, la Constitución española es tajante en prohibir la federación, en ningún caso, de las Comunidades Autónomas (art. 145.1). Y en el plano externo, la gran asignatura pendiente parece ser cómo se irán a repartir los lugares reservados a las CCAA españolas en el seno del Comité de las Regiones, lo que se revela especialmente dificultoso en la atmósfera que impera en la actualidad en medio de tantos intereses contrapuestos, materias que veremos en el siguiente apartado y en las conclusiones a la siguiente aportación.

### 6.6. Aspectos irresueltos y conflictivos

Queda en España mucho por avanzar en la dimensión europea del fenómeno autonómico, detectándose no pocas carencias y disfunciones, sobre las cuales tenemos ejemplos bien actuales y recientes. Como primera carencia, la doctrina ha venido denunciando el escaso papel del Senado, en cuanto a su pretendido rol de Cámara de representación territorial, en los aspectos comunitarios que pudieran incidir en las competencias materialmente atribuidas por la Constitución en el plano interno a las CCAA. Los intentos de establecer un modelo *Bundesrat* en el entorno español parecen haber caído en saco roto, ante dudas y vacilaciones imputables tanto al Estado como a las mismas entidades autonómicas. Igualmente, la doctrina se lamenta que la Comisión Mixta Congreso-Senado haya perdido la oportunidad de ser utilizada como un mecanismo eficaz de intercambio de experiencias y de puntos de vista en los asuntos europeos entre el Estado y las entidades territoriales dotadas de autonomía. Sin embargo con el espíritu de reforma constitucional actualmente imperante, y que tanto tiene que ver con el Senado la cuestión cobra nuevos bríos. Veremos si tales expectativas no se frustran.

Otras facetas regionales han tocado a las propias del papel de los órganos consultivos de las CCAA émulos del Consejo de Estado, así como a la posibilidad de cauces directos de información a las Comunidades Europeas a cargo de las entidades territoriales, ello mismo en teórica independencia a los, hasta entonces tenidos como necesarios puentes con el aparato estatal. Tanto en uno como en otro elemento, la labor del Tribunal constitucional ha sido igualmente decisiva.

Respecto del primero de ellos, y pese a su actividad eminentemente consultiva, la LO 3/1980 decretaba el exclusivo papel del Consejo de Estado para asesorar en aspectos internacionales, y que sólo el gobierno podría no obstante apartarse de sus dictámenes. Sin embargo nuevos problemas han acaecido en el terreno de los equivalentes que el mismo conoce ya en múltiples Comunidades Autónomas. Entonces se planteó en una sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992 a resultas de un recurso introducido por el gobierno central contra la Comunidad Canaria, que la actividad de los Consejos autonómicos podría sustituir, en el marco de sus competencias, los dictámenes que de otro modo habrían de ser preceptivamente recabados, cuando menos, a tenor de lo antedicho, del Consejo de Estado.

Las disfunciones se han detectado especialmente en el terreno de las directivas comunitarias, como disposiciones europeas que generalmente

exigen una transposición en normas a nivel interno, y que en el nuevo texto constitucional europeo reciben el calificativo de leyes-marco. A este respecto cabe por ejemplo recordar una Ley del Parlamento de Cataluña delegó en el gobierno regional la posibilidad de establecer un Decreto Legislativo, que lo fue con número 6/86 de dicha Comunidad, para transponer directivas comunitarias. Por dicha disposición el gobierno catalán reclamó la posibilidad de informar directamente a Bruselas acerca del cumplimiento de las directivas cuya ejecución entrase plenamente en el ámbito de sus competencias. En sentencia 172/1992 el Tribunal Constitucional procedió a una auténtica filigrana jurídica, en función de la cual, distinguió entre que una cosa era el deber de informar, y otra era a quién correspondía facilitar el conducto para que dicha información se produjese. Lo primero habría de ser competencia de la Comunidad Autónoma, pero lo segundo sería de del único cometido de los servicios correspondientes de la administración del Estado. Resultó ser esta una solución salomónica, que deja no obstante muchas puertas abiertas en cuanto a su utilidad práctica de futuro.

En tiempos más recientes hemos asistido a acontecimientos si cabe aún más complejos y graves, como los problemas suscitados con el controvertido Plan Ibarretxe. A modo de corolario sobre lo mucho que deben perfeccionarse todavía las componentes europeas en su lectura regional dentro de España, dedicaremos unas líneas a la referida situación conflictiva.

En gran síntesis, el proyecto Ibarretxe pretende, en los aspectos europeos, un cauce directo de representación con Bruselas en las materias de su competencia sin contar en absoluto con los servicios del Estado central. Dicho plan conoció rechazos muy importantes, sobre todo porque ponían en entredicho las relaciones con Europa. El rechazo vino de la misma asociación de empresarios vascos CONFEBASK. Pero lo más llamativo aun fueron los posicionamientos de la misma Comisión Europea, la cual descartó el plan de Ibarretxe al afirmar que no tiene cabida en el Tratado de la Unión.

Entendiendo que no existía base jurídica alguna para la iniciativa del lehendakari, la Comisión Europea adoptó por unanimidad a finales de 2003 una declaración en la que se subrayaba que los Tratados de la Unión Europea no podían dar cobertura legal la iniciativa soberanista del lehendakari, Juan José Ibarretxe, expuesta por éste último en el Parlamento vasco en septiembre de 2003. Fue Loyola de Palacio quien actuó de portavoz en nombre de la Comisión, dando respuesta a la pregunta que previamente formuló la eurodiputada socialista y portavoz del PSOE en el Parlamento Europeo,

Rosa Díez, sobre si los Tratados de la UE amparaban o no las propuestas presentadas por el presidente autonómico vasco. El palabras de Loyola de Palacio, la implantación, además de dividir y riesgo grave de confrontación civil, supondría la expulsión de Europa para todos aquellos vascos y españoles, que son además de las dos cosas, europeos.

Sin embargo esta intervención de la comisaria Palacio sienta un precedente altamente inconveniente. La Comisión no es órgano que le compete pronunciarse sobre cuestiones internas, y aunque puede haber buenas intenciones al advertir que la marcha adelante del plan del lehendakari podría acarrear la pérdida de la nacionalidad europea para todos los vascos, dicha intervención no casa con la verdadera esencia de la Comisión Europea. Que no se comparta el Plan Ibarretxe no es pretexto para que un miembro de la Comisión Europea, al tener nacionalidad española, use la misma para embarcar a la institución europea en un asunto tan característicamente propio de un Estado miembro.

Por ello los nacionalistas denunciaron la presunta manipulación de Loyola de Palacio, aunque no llegó a afearle directamente un uso excesivamente nacionalista español de una institución común. Concretamente, el eurodiputado del PNV Josu Ortuondo acusó a la comisaria Loyola de Palacio de tergiversar la pregunta que realizó la socialista Rosa Díez sobre el Plan Ibarretxe. Ortuondo rechazó que el lehendakari hubiera planteado que el Tratado de la UE fuese la base jurídica que cubra su iniciativa, ya que, según precisó, ésta se conformaría por la Disposición Adicional del Estatuto de Guernica, las Disposiciones Adicional Primera y la Derogatoria Segunda de la Constitución, así como por los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En ese sentido, Josu Ortuondo indicó que la propuesta del lehendakari es escrupulosamente respetuosa con toda la legalidad vigente.

Respecto a la presencia en Europa, Ortuondo indicó que la iniciativa de status de libre asociación constata lo que, de forma natural, viene sucediendo en el Consejo de Ministros de la UE, donde participan los *Länder* alemanes, los Estados federados austríacos o las regiones belgas. Sobre estas últimas, añadió que incluso han presidido Consejos y actos durante la Presidencia de Bélgica. Por ello, afirmó que no es el Tratado de la Unión quien impide que Euskadi pueda participar en los Consejos de Ministros, sino el Gobierno central de Madrid. Como se ve, todo un cruce de acusaciones en una materia que parece más larvada a la postre del cambio de gobierno tras las elecciones

del 14 de marzo de 2004. Pero auguramos que la cuestión aun nos deparará muchas más incidencias<sup>16</sup>.

## 7. Conclusiones

Del estudio realizado, la primera conclusión que podemos realizar es la de la amplia diversidad que conoce la materia europea en clave regional en los países más cercanos a nuestro entorno. Desde el alto grado de avance por ejemplo que presenta el sistema alemán, pasando por las contradicciones y disfunciones de otros sistemas en países como son los casos belga, italiano o español, y terminando en modelos condicionados por la tradición centralista, como sucede en el caso francés, todas las experiencias habidas tienen su aportación y enriquecen una realidad rica y multiforme. Quizás simplificando mucho las cosas, los países más lastrados en el centralismo deben aprender de los más centralizados, mientras que éstos últimos pueden ver en la lucha de los primeros para eliminar sus centralismos una herramienta para suprimir sus defectos igualmente centralistas, pues es obvio que, aunque en menor incidencia, también los tienen.

Pero sea cual sea el camino a través el cual las regiones lleguen a Europa, lo importante es que las mismas alcancen un peso específico equilibrado en el seno de la Unión. Existe el Comité de Regiones de Europa, órgano consultivo del que no hemos hablado, que representa a las regiones europeas en el seno de la Unión, el cual por si mismo merece un estudio aparte, en una nueva aportación que dejaremos para posterior ocasión.

<sup>16</sup> La producción en España de doctrina acerca de las cuestiones autonómicas en clave europea empieza a ser muy abundante y de gran calidad, fruto del trabajo acumulado a lo largo de los años de nuestra pertenencia a la Unión. Como simple muestra podemos referir las siguientes: BULLAIN LÓPEZ, I., "Las regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración", *Revista del Instituto Vasco de Administración Pública*, Oñati, 1990; GARCIA DE ENTERRÍA, E., "La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año II, nº 33 (septiembre-diciembre 1991), pp. 3-45; GUTIÉRREZ ESPADA, C., "La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su 'presencia' ante las Comunidades Europeas". *Gaceta Jurídica de la CEE* 1994 Serie D, nº 22 (Octubre 1994), pp. 169-229; MANGAS MARTIN, A., "La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas". *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990; MOLINA DEL POZO, C.F., *La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones comunitarias*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985; MUÑOZ MACHADO, S., "Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos". *Revista de Administración Pública* nº 128 (mayo-agosto 1992).

Con todo, algunas líneas generales al respecto pueden tener cabida en las presentes conclusiones. En realidad poco importan los distintos sistemas regionales o federales si las regiones en Europa no tienen peso ni fuerza. Y el peso de las regiones en Europa pasa por la construcción de los llamados lobbies regionales. La importancia real y creciente del 'lobby regional' en la Construcción Europea sólo puede materializarse con una acción eficaz y permanente, tanto colectiva como de cada región, para representar sus intereses en todos los niveles requeridos. Los conocidos mecanismos de actuación se concretan en un modelo de articulación multimedia para organizar y mantener el lobby europeo de una región; modelo que requiere profesionales polifacéticos y pluridisciplinarios de la economía, el derecho, la diplomacia.

Durante la última Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea, las regiones de varios Estados (y entre ellas las españolas), presionaron a sus respectivos gobiernos centrales para que asumieran posiciones de carácter regionalista durante la misma, como una cuestión determinante para el reforzamiento del Comité de las Regiones. Esta presión, pese a sus resultados claramente insuficientes, no hace sino confirmar una tendencia generalizada hacia la participación regional en el proceso de decisión comunitario. En el caso de las regiones españolas, la presencia autonómica en Bruselas está aumentando y consolidándose debido a una situación política particular, al estar obligado el Gobierno Central a pactar con los partidos nacionalistas de Cataluña, Euskadi y Canarias. La necesidad de esta negociación política implica de hecho un reconocimiento más o menos explícito por parte del Gobierno Central de dicha presencia.

Esta supeditación genera en las Comunidades Autónomas un sentimiento generalizado de que los mecanismos de participación son todavía insuficientes. De ahí la protesta del Gobierno vasco (secundada por Cataluña y Galicia) que se produjo por ejemplo en su día tras la negativa por parte del Ejecutivo de firmar un anexo al Tratado de Ámsterdam que garantizaba la participación de las regiones con capacidad legislativa en las instituciones europeas. Dicho anexo se veía respaldado por países con alto grado de descentralización (entre los que se encuentra España en teoría), como Alemania, Austria o Bélgica. En concreto, ese aumento de la participación se hubiera plasmado en la obtención del recurso autonómico ante el Tribunal de Estrasburgo, un principio de relaciones entre las Cámaras autonómicas y el Parlamento Europeo así como una declaración relativa al principio de

subsidiariedad (más favorable como ya hemos apuntado anteriormente a las administraciones más cercanas al ciudadano).

Una negociación creciente de la presencia autonómica y de la colaboración de las CCAA en la voluntad del Estado para los Asuntos Europeos ha conducido a la creación en la Representación Española Permanente en Bruselas (REPER) de la figura de un Consejero para las Relaciones con las Comunidades Autónomas. Además de flexibilizar las relaciones de las Autonomías con la REPER y de suponer un reconocimiento oficial de un mejor acceso autonómico a la UE, su función es la de relacionarse con las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas para canalizar la información hacia ellas, con independencia de la información que corresponda realizar a las Conferencias Sectoriales. El Gobierno considera esencial el intercambio de información entre ambas administraciones para poner fin a la falta de coordinación que existía hasta ahora.

A la vista de cuanto antecede, el papel de las oficinas de representación de las regiones en Europa, lo que en cierta doctrina se llama la antena regional en Bruselas, puede ser esencial para poder actuar en tiempo real, siempre que funcione con calidad sin ningún fallo la cadena de relaciones entre el emisor (la compleja Bruselas) y el receptor (el sector destinatario de la Comunidad Autónoma) con sus múltiples hitos de intermediación públicos y privados. Una institución europea que funciona con una gran multiplicidad de niveles de información y de preparación a la decisión, a base de comités consultivos, no podrá seguir abordándose con las graves deficiencias con las que trabaja actualmente buena parte de las Administraciones Autonómicas españolas. Si afecta a todas ellas en cierta forma la necesidad de mejorar los mecanismos de *lobbying* (empezando por el papel a jugar por las oficinas de Bruselas y su coordinación con los órganos de decisión autonómica), ésta necesidad se convierte no sólo en perentoria, sino en mucho más sagaz para las que se enfrenten más directamente con un cambio de clasificación como objetivo de las ayudas comunitarias, conociendo las formas múltiples y sutiles de formación de la opinión que afectan a las cruciales decisiones europeas en la materia.

Esta mejora de mecanismos de relación con Bruselas será necesaria, pero no suficiente si no va acompañada de una impecable coordinación interna que evite las acciones de posibles órganos avisados que crean contar con la complejidad de la Comisión Europea para sacar provecho de una posible relación personal o de un programa recóndito. Vale la pena ir previendo que

también afectará a las regiones sistemáticamente demandantes de fondos o a las listas grises de proveedores con excesivos contratos que ya se va generalizando entre las Direcciones Generales Comunitarias para mejorar la igualdad de oportunidades y la libre competencia. El Mercado Único también va a serlo cada vez más para fondos y ayudas; y como en otros mercados, lo que contará para tener éxito será la orientación estratégica, la previsión táctica, la preparación negociadora y la habilidad operacional de cada participante.



*Revista de Fomento Social*, 59 (2004), 351-357

#### NOTA DE LA REDACCIÓN

Como nuestros lectores habrán observado, la estructura del presente número difiere de la habitual en nuestra revista. Presentamos a continuación una crónica de las Jornadas de ACADE en ETEA y una selección de tres ponencias presentadas en las mismas. La ayuda del Ayuntamiento de Córdoba ha permitido aumentar la tirada de este ejemplar con el fin de distribuirlo entre los asistentes y personas interesados por la temática de estas Jornadas.

## Formación de Recursos Humanos y Cooperación al Desarrollo. II Jornadas de ACADE en ETEA

— *M<sup>a</sup> Luz ORTEGA CARPIO<sup>1</sup> y José J. ROMERO RODRÍGUEZ<sup>2</sup>* —

Más de 200 profesionales del mundo de la cooperación se dieron cita en ETEA (Córdoba) el día 14 de mayo de 2004 para asistir a las *Jornadas Formación en Recursos Humanos y Cooperación al Desarrollo* organizada por la Fundación La Caixa y ACADE (Asociación de profesionales por la calidad de la Cooperación para el desarrollo) con la colaboración del Ayuntamiento de Córdoba<sup>3</sup>. Dado su posible interés para los lectores de la *Revista de Fomento Social*, presentamos una breve crónica de este evento.

<sup>1</sup> Profesora de ETEA y vicepresidenta de ACADE.

<sup>2</sup> Profesor de ETEA.

<sup>3</sup> Alguno de los documentos que presentamos a continuación de esta crónica constituyeron aportaciones a las Jornadas, en concreto los artículos de José Antonio Alonso, Carmelo Angulo y Christian Freres.