

LA RELACIÓN DIRECTA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LA UNIÓN EUROPEA: LAS OFICINAS AUTÓNOMICAS EN BRUSELAS

SERGIO SALINAS ALCEGA

SUMARIO: I. Introducción. – II. Las oficinas autonómicas en el conjunto de instrumentos de relación de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea. – III. Marco legal y administrativo de las oficinas autonómicas. – 1. Evolución del marco legal en el que se integran las oficinas autonómicas en Bruselas. – 2. El lugar de las oficinas en Bruselas en la administración autonómica. – **IV. Funciones de las oficinas autonómicas.** – 1. Recogida y difusión de información. – 2. Asistencia y apoyo administrativo y técnico. – 3. Promoción de los intereses autonómicos. – **V. Mecanismos de coordinación de las oficinas autonómicas.** – 1. Colaboración con la REPER. – 2. Colaboración entre las oficinas autonómicas. – **VI. Conclusiones.**

PALABRAS CLAVE

Comunidades Autónomas, Unión Europea, presencia autonómica en Bruselas, oficinas autonómicas.

RESUMEN/ABSTRACT

Las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas se insertan en el conjunto de instrumentos a través de los que se produce la participación autonómica en asuntos relativos a la Unión Europea y comparten con el resto de esos instrumentos, tanto los de carácter interno como externo, el elemento común de su perfeccionamiento progresivo. En el caso de las oficinas en Bruselas ese perfeccionamiento ha llevado desde la creación de las mismas por medio de figuras de Derecho Privado a una normalización de las mencionadas oficinas, con su integración en las administraciones autonómicas respectivas, y de las relaciones con la Administración General del Estado.

En un momento de crisis económica y reducción del déficit como es el actual se escuchan voces, y algo más, que proclaman el carácter superfluo de dichas oficinas. Sin embargo, las funciones que éstas desempeñan tienen relevancia de cara al adecuado ejercicio de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas por lo que su mantenimiento parece conveniente, eso sí con una adecuación de sus costes a parámetros razonables para el desempeño de sus funciones. Para mostrar la utilidad de esas oficinas se repasan tanto las funciones de las mismas, como su inserción en las correspondientes administraciones autonómicas y los mecanismos de coordinación existentes tanto con la Administración General del Estado como de las oficinas entre sí, todo ello con la convicción de la utilidad de este instrumento, especialmente en épocas de dificultad en las que la Unión Europea adquiere más relevancia si cabe para que las Comunidades Autónomas garanticen de la mejor manera los servicios que sus administrados les demandan.

The offices of the Autonomous Communities in Brussels are part of the set of instruments through which the regional participation in matters concerning the European Union is possible. These offices share with the rest of participation instruments, of both an internal and external nature, the common feature of

their progressive improvement. In the case of the offices located in Brussels this improvement has evolved since their establishment by private law to their normalization, and their integration into the respective regional administrations, and so, the normalization of the relations with the General Administration of the State.

At a time of economic crisis and deficit reduction such as the current one, there have been voices and opinions claiming the redundancy of these offices with other instruments. However, the roles they play have specific relevance for the proper performance of the Autonomous Communities duties, which is why their maintenance seems appropriate, but with an adaptation of their costs to reasonable parameters. To show the usefulness of such offices reviewing both the functions as their insertion in the corresponding autonomous communities and also a reviewing of the existing coordination mechanisms with both the General State Administration and the offices themselves together, all with the conviction of the usefulness of this instrument, especially in this difficult time in which the European Union becomes more relevant to ensure that the regions can provide the services demanded by their citizens in the best possible way.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 sirve de marco para dos procesos que implican una profunda transformación de España como Estado: el primero es el diseño de una estructura descentralizada, en la que los artículos 148 y 149 operan una distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas; el segundo es la inclusión, en el artículo 93, de las bases para la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas, si bien en el texto constitucional no se hace referencia alguna al proceso de integración europea.¹ Posiblemente en esa simultaneidad radique el porqué de la ausencia de una adecuada coordinación entre ambos procesos, que en cierta forma pudieran considerarse incluso como contradictorios en la medida en que implican una descentralización competencial en el plano nacional por un lado y la cesión del ejercicio de competencias a una entidad *superior*, desde una perspectiva puramente territorial, por el otro. En cualquier caso, más allá de que la existencia de esa contradicción pueda ser rebatida,² lo que es claro es que la confluencia de ambos procesos amenaza con provocar distorsiones en el ejercicio de unas competencias por un lado atribuidas a las Comunidades Autónomas y por otro cedidas a las instituciones comunitarias, en las que en un primer momento no participan los titulares de las mismas en el plano interno sino los representantes de la Administración General del Estado.

-
- 1 Precisamente la ausencia de una mención explícita en ese sentido en la Constitución española, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad en la mayoría de los Estados miembros, es uno de los aspectos sobre los que se detiene el Consejo de Estado, planteando la conveniencia de una reforma constitucional para incluir una *cláusula europea*. Véase *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española*, N° E 1/2005, 16 de febrero de 2006, especialmente pp. 40 y ss.
 - 2 Incluso negada, como hace Luciano PAREJO («La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea» en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 68), que aunque reconoce que la confluencia de ambos procesos puede generar en la práctica problemas de difícil solución, considera que se mueven en planos distintos, por lo que más que contradictorios son complementarios, representando la confluencia de ambos, en sus propias palabras, una de las manifestaciones más claras del sentido de la modernidad y progreso de la Constitución española. El autor fundamenta su afirmación relativa a la complementariedad de ambos procesos en que, mientras con el de integración se busca adecuar el marco jurídico a una realidad que impone la homologación en ciertos sectores de la realidad, con el de descentralización se pretende en cierta forma compensar esa homogeneización, contrarrestando la pérdida de legitimidad que pudiera derivar del alejamiento que conlleva la integración, y permitiendo mantener el sentimiento de pertenencia a una comunidad y la sensación de una posibilidad real de influencia en su desarrollo futuro.

Aunque en realidad la ausencia, a nivel constitucional y durante bastante tiempo también a nivel legal, de mecanismos de coordinación con la nueva configuración del Estado autonómico va más allá de los asuntos europeos para extenderse a la acción exterior del Estado en general,³ dado nuestro objeto de estudio nos limitaremos a mencionar los problemas que se plantean en el plano de la participación autonómica en los asuntos europeos. Así, a falta de una revisión constitucional que resuelva el silencio de la Carta Magna al respecto,⁴ la cuestión se ha ido reconduciendo *de facto*, recibiendo después un refrendo a nivel jurisprudencial, legislativo e incluso estatutario. A este respecto debe señalarse que si bien los Estatutos de ciertas Comunidades Autónomas recogían desde el principio un cierto margen de participación de éstas en la acción exterior del Estado, esas referencias originarias se centraban especialmente en lo relativo al proceso de celebración de tratados olvidando las cuestiones relativas al proceso de integración europea.

3 En ese sentido puede mencionarse la inexistencia en el Capítulo III del Título II de la Constitución de cualquier referencia a la posible participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de celebración de tratados internacionales por parte de España, reservándose el protagonismo al Gobierno y a las Cortes Generales. Esto ha sido interpretado sin embargo como una atribución a los órganos de la Administración General del Estado de la competencia en cuanto a la manifestación del consentimiento de España en obligarse mediante tratados, pero no como una exclusión absoluta de cualquier forma de participación autonómica en fases previas de dicho proceso, y así parece entenderlo Pablo Antonio FERNÁNDEZ SÁNCHEZ («El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la acción exterior», *Anuario de Derecho Internacional*, XXII, 2006, p. 55) cuando afirma que nada en la Constitución ni en el Derecho internacional impide la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración del Derecho internacional. El silencio constitucional en este punto se completa con la pervivencia de una norma preconstitucional, el Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados (*BOE* núm. 85, de 8 de abril de 1972), que obviamente no se adapta a la nueva configuración de Estado descentralizado que surge de la Constitución de 1978. Esta situación ha llevado a la doctrina iusinternacionalista española a reclamar, desde hace tiempo, una nueva ley de tratados en la que, entre otras adaptaciones, se de cabida a la condición de España como Estado descentralizado, y que a pesar de los intentos realizados no se ha materializado. Sobre esta cuestión véase, entre otros, REMIRO BROTONS, A., *derecho internacional público. 2. derecho de los tratados*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 144; y DÍEZ HOCHLEITNER, J., «Antecedentes y líneas generales de una eventual ley de tratados», *La celebración de tratados por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, pp. 185 y ss.

4 De hecho, la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas era una de las que se incorporaban en el Informe del Consejo de Estado relativo a la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, en el que se afirmaba la conveniencia de un reflejo expreso a nivel constitucional de los principios y objetivos de esa intervención autonómica. Véase *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española, cit.*, especialmente pp. 117 y ss.

En cualquier caso, en una primera etapa la participación, o incluso de manera más exacta podría decirse el acercamiento, de las Comunidades Autónomas al proceso de integración europea se produce fundamentalmente gracias a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que en diversas sentencias va modificando su interpretación de la reserva de competencia a favor de la Administración General del Estado que el artículo 149.1.3 de la Constitución opera en lo relativo a las relaciones internacionales. El posterior reflejo a nivel normativo de ese margen de acción autonómico en los asuntos europeos proporciona un *plus* de seguridad jurídica, en especial mediante la concreción de los medios y límites de dicha capacidad de acción de las Comunidades Autónomas. Ese reflejo normativo se ha materializado de manera progresiva y desigual en lo que se refiere al desarrollo estatutario, distinguiendo varias fases articuladas en torno a determinados avances que implican el paso de cada una de ellas a la siguiente. En ese sentido, la consolidación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE),⁵ a principios de la década de los noventa, es considerado como el primero de esos puntos de inflexión, al que se añaden, como acontecimientos que marcan el paso a una nueva fase, los Acuerdos que a mediados de esa década se adoptan en el seno de la propia CARCE, en especial los relativos a la participación autonómica a través de las Conferencias Sectoriales, la creación del Consejero autonómico en la Representación Permanente de España en Bruselas (REPER) o la normalización del papel de las oficinas autonómicas en Bruselas, sobre lo que volveremos más tarde. Por último, los Acuerdos alcanzados de nuevo en la CARCE en diciembre de 2004 se incluyen entre los acontecimientos que permiten afirmar el paso a un estadio posterior en cuanto a la participación autonómica en los asuntos europeos.⁶ En cualquier caso, el proceso de creación de cauces de colaboración en esta materia parece inacabado, o es al menos perfectible,⁷ como

5 Que por Acuerdo de la propia CARCE, de 15 de abril de 2010, pasa a denominarse «Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea» (CARUE). Véase *Resolución de 29 de abril de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se dispone la publicación de la modificación del Reglamento interno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea* (BOE núm. 136, de 4 de junio de 2010).

6 Véase SÁNCHEZ AMOR, I., «Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias» en GARCÍA PÉREZ, R. (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid, 2009, p. 22.

7 Así se deduce de la visión que el Consejo de Estado tiene de la inserción de las Comunidades Autónomas en la actuación estatal ante la Unión Europea, que considera que más que un sistema constituye una: «[...] red de entes, órganos, unidades y cargos, con conexiones más o menos formales entre ellos, que se han ido creando, configurando y modificando, en

demuestra el proceso de reforma estatutaria que se produce en varias Comunidades Autónomas a lo largo de la segunda mitad de la década pasada,⁸ que, si bien no crea nuevos instrumentos de participación autonómica en relación con los asuntos de la Unión Europea, refuerza los ya existentes mediante su plasmación a nivel estatutario. Un aspecto destacable en los nuevos Estatutos es que la participación de la Comunidad Autónoma en asuntos europeos se aborda en todos los casos de manera separada a la acción exterior autonómica de carácter general, haciéndose eco de alguna manera de las peculiaridades del proceso de integración europea, en particular en lo que respecta a su influencia respecto de la distribución constitucional de competencias, cuestión por otra parte recogida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Esa carencia de aportaciones innovadoras es vista por algunos como una oportunidad perdida de haber avanzado más en el proceso de coordinación de la pertenencia a la Unión Europea con la existencia de un Estado descentralizado. Sin embargo, a pesar de limitarse a plasmar a nivel estatutario lo que ya se venía haciendo en la práctica, el proceso de reforma no está exento de consecuencias benéficas sobre dicha coordinación, en especial la que se refiere a la separación de la participación autonómica en los asuntos europeos de las coyunturas políticas de cada momento, proporcionando una seguridad jurídica que opera en doble sentido, al reducir el margen de instrumentalización política que tanto la Administración General del Estado como

el marco de reivindicaciones y cesiones mutuas, no siempre sin tensiones entre Estado y Comunidades Autónomas, hasta haberse logrado, finalmente, la aspiración autonómica de mayor fuerza simbólica, consistente en su participación directa en las formaciones del Consejo». Por esa razón apunta a la necesidad de medidas que den estabilidad y racionalicen la situación, haciendo especial hincapié en los mecanismos de participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, entre los que, como veremos más tarde, se insertan las oficinas o delegaciones autonómicas en Bruselas. Véase *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español*, N° E 1/2007, 14 de febrero de 2008, pp. 114 y ss.

- 8 Los Estatutos recientemente reformados son los de Comunidad Valenciana –Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006)–, Cataluña –Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006)–, Baleares –Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007)–, Andalucía –Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007)–, Aragón –Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007)–, Castilla y León –Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007)–, y más recientemente el de Extremadura –Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero (BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011)–.

las Administraciones autonómicas podían hacer de las zonas grises que la normativa anterior dejaba al respecto.⁹

Por otra parte, el carácter parcial que podría deducirse del hecho de que el proceso de reforma estatutario no incluya más que a algunas Comunidades Autónomas queda desmentido por la práctica, en la que se han ido equiparando todas las autonomías, que *de facto* han terminado, antes o después, haciendo uso de los mismos instrumentos en cuanto a su acción exterior y su participación europea, con independencia del tenor que al respecto tuviesen sus respectivos Estatutos, sea porque han terminado por convencerse de la utilidad, o incluso necesidad, de prestar la debida atención a ese ámbito de su actuación, en especial a lo relativo a la Unión Europea por su decisiva influencia en las competencias que cada una de ellas tiene atribuidas, o sea por la simple voluntad de no quedarse atrás, lo que les impulsaba a seguir la senda que en estas cuestiones marcaban otras Comunidades Autónomas.¹⁰

Uno de los instrumentos autonómicos que reciben un impulso significativo en la reciente reforma estatutaria es el de las oficinas o delegaciones en Bruselas, que comparten el *iter* que se acaba de describir con carácter general para la participación de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos, puesto que se crean *de facto*, sin base normativa ni estatutaria, y se van consolidando progresivamente hasta tener reflejo por vez primera en los Estatu-

9 Así lo recuerda Ignacio SÁNCHEZ AMOR (*op. cit.*, pp. 33 y ss.) cuando advierte que el refuerzo de seguridad jurídica que supone la elevación a rango normativo de las prácticas institucionales no solo limita el margen político de los gobiernos centrales para condicionar la actividad autonómica sino que también dificulta, cuando no impide, el ejercicio por las Comunidades Autónomas de lo que denomina una *paradiplomacia abusiva*, o una *protodiplomacia desleal*. En este sentido, el reflejo estatutario reduce de forma notable las posibilidades de condicionar el papel que le corresponde al otro nivel administrativo, por lo que, como el propio autor señala, del mismo resulta una mayor seguridad tanto jurídica como política.

10 A esa equiparación final, más allá de la habilitación estatutaria, se refieren José JUSTE y Ana ENGUÍDANOS («La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunitat valenciana» en GARCÍA PÉREZ, R. (dir.), *op. cit.*, p. 180), poniendo el ejemplo de la Comunidad Valenciana, cuyo Estatuto de 1982 no contenía ninguna previsión respecto a la capacidad de la Comunidad Autónoma de llevar a cabo una acción exterior. Los autores apuntan como explicación de esa equiparación la consideración que el Gobierno tenía de las previsiones estatutarias al respecto más como una manifestación de voluntad política que como un título habilitante del ejercicio de una competencia de acción exterior. Véase también HERRERO DE LA FUENTE, A. A. y CORRAL SUÁREZ, M. M., «La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León» en GARCÍA PÉREZ, R. (dir.), *op. cit.*, p. 108.

tos de Autonomía recientemente modificados, que en todos los casos aluden a las mencionadas oficinas. Ello no obsta recordar que, aun sin reflejo estatutario, la existencia de éstas ha tenido un protagonismo destacado en la evolución general del proceso de participación autonómica en los asuntos europeos, en concreto por el hecho de que una de ellas, la del País Vasco, constituye el objeto de la sentencia del Tribunal Constitucional nº 165, de 26 de mayo de 1994 (en adelante 'STC 165/1994'), en la que se recoge de manera consolidada la interpretación que el Alto Tribunal hace de la reserva de competencia exclusiva a favor del Estado contenida en el artículo 149.1.3 del texto constitucional, reconociendo un margen de acción exterior a las Comunidades Autónomas.¹¹

El análisis de este instrumento de participación autonómica en la Unión Europea es nuestro objeto de estudio, para lo cual comenzaremos por enmarcar las oficinas en Bruselas en el conjunto de instrumentos a través de los que se materializa esa participación, intentando ordenar y justificar la existencia de los mismos (II). A continuación se hará un repaso de la evolución seguida por las oficinas autonómicas, señalando los hechos que justifican los cambios que al respecto se han ido operando (III). Nuestro estudio seguirá con el análisis de las funciones que desempeñan esas oficinas (IV) y de los mecanismos de coordinación existentes tanto con la Administración General del Estado como entre ellas (V), para terminar con unas conclusiones en las que se recojan los elementos fundamentales de este instrumento, así como las posibilidades que el mismo plantea y las incógnitas que sobre él se ciernen en el actual escenario de crisis económica y de reducción del déficit público (VI),

II. LAS OFICINAS AUTONÓMICAS EN EL CONJUNTO DE INSTRUMENTOS DE RELACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LA UNIÓN EUROPEA

El fin de este apartado no es, evidentemente, llevar a cabo un análisis detallado del abanico de mecanismos a través de los cuales, y por diversas vías, se materializa la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Nuestro objetivo es más modesto, o al menos más restringido en cuanto al ámbito de estudio, puesto que pretendemos identificar el

¹¹ Sobre esta sentencia véanse CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «La oficina vasca en Bruselas», *Comunidad Europea Aranzadi*, año XII, núm. 11, noviembre 1994, pp. 39 y ss.; PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del TC 165/1994, de 26 de mayo)», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, Nº 3, septiembre-diciembre 1994, pp. 899 y ss.

lugar que corresponde a las oficinas autonómicas en esa panoplia de medios de acción, que por otra parte han sido objeto de múltiples estudios por parte de la doctrina española, algunos de los cuales, en la medida en que prestan una mayor atención a las oficinas en Bruselas, se citan a lo largo de estas páginas. Es por eso que ahora nos limitaremos a sobrevolar ese conjunto de instrumentos intentando llevar a cabo una clasificación de los mismos que nos permita ver a cual de las distintas categorías señaladas corresponden las oficinas en Bruselas, con el fin de que esa identificación favorezca nuestra comprensión de los distintos elementos de las mismas.

Una primera clasificación que se hace de los mencionados mecanismos de participación autonómica en la Unión Europea es la que distingue entre los de carácter *directo* e *indirecto*, identificando la participación indirecta como aquella en la que las Comunidades Autónomas ven como se les reconoce un papel en el marco de los distintos órganos de la Administración española a través de los que se concreta la acción de nuestro país en relación con la Unión Europea. Por su parte, los mecanismos directos serían aquellos que ponen en contacto a las administraciones autonómicas con las instituciones de la Unión Europea.¹² Sin embargo, esa división a primera vista tan clarificadora encierra algún elemento que puede llamar a confusión, al no quedar tan clara la inclusión de algún instrumento en uno u otro grupo. Es el caso de la participación de representantes autonómicos en los grupos de la Comisión o en la delegación española en el Consejo de Ministros, que no pueden calificarse de forma plena como mecanismos de participación directa de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos al presentar también elementos propios de la participación indirecta, puesto que si bien comportan un contacto inmediato, incluso podría decirse una inserción, de los representantes autonómicos con las instituciones de la Unión Europea, no puede olvidarse que en esos casos la representación que asumen no es la de su Comunidad Autónoma de forma exclusiva sino la del conjunto del Estado.

¹² Ese es el criterio seguido por José JUSTE y Ana ENGUÍDANOS (*op. cit.*, pp. 206 y ss), que distinguen entre una participación indirecta, que se opera a través de la CARCE, y otra directa, dentro de la cual se incluye la participación autonómica como parte de la delegación española en determinadas instituciones de la Unión Europea (Comisión y Consejo). Si bien los autores introducen una división en cuanto a los medios directos puesto que distinguen entre los que se acaban de mencionar, considerados como parte de los medios de configuración de la posición estatal en las instituciones, y los que conllevan la participación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea, a través del Comité de las Regiones. Aunque los autores no lo dicen podría considerarse a las oficinas en Bruselas como dentro de este segundo grupo de relaciones directas con las instituciones.

Para intentar evitar en lo posible esas confusiones se sustituye la clasificación entre medios de participación directa e indirecta por otra que habla de participación *interna* y *externa*. La ventaja de este nuevo criterio es apuntada por Josep M^a CASTELLÀ al afirmar que la participación externa permite englobar tanto la propiamente directa, es decir aquella en que cada Comunidad Autónoma actúa en nombre propio, sea de forma individual en el Comité de las Regiones o asociada con otras regiones en redes, como la indirecta, cuando la Comunidad Autónoma actúa en representación de todas las Comunidades Autónomas, formando parte de la delegación estatal en el Consejo, o incluso del Estado en su conjunto, en los comités adscritos a la Comisión. Resulta un tanto curioso, sin embargo, que el autor no mencione a las oficinas autonómicas en ese conjunto de medios de participación autonómicos; en lugar de eso señala que las mencionadas oficinas en Bruselas destacan en el ejercicio de ambas formas de participación externa, directa e indirecta, erigiéndose, según sus propias palabras, en estructuras de enlace entre la respectiva Comunidad Autónoma y las instituciones europeas.¹³ Es decir, que de alguna forma se considera a las oficinas autonómicas desde una perspectiva meramente instrumental en relación con la participación europea de las Comunidades Autónomas.¹⁴ Sin embargo, más allá de esa condición instrumental que indudablemente presentan las oficinas autonómicas en Bruselas, que resulta de algunas de las funciones que tienen asignadas,¹⁵ puede afirmarse también su condición de instrumento de relación en el mismo plano que los anteriores, que puede deducirse de otras de sus tareas como por ejemplo la de promoción y *lobby* ante las instituciones y órganos de la Unión

13 CASTELLÀ ANDREU, J. M^a., «Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Núm. 6, abril 2008, pp. 37 y ss.

14 Incluso hay quien, como Eduard ROTG (*Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002, p. 23), va más allá de esa aproximación instrumental, para situar a las oficinas en la dimensión informal de la actividad de las Comunidades Autónomas ante las instituciones europeas que, como él mismo señala, últimamente han cobrado una importancia, por lo menos cuantitativa, muy considerable.

15 Que se hace especialmente visible en casos en los que, por ejemplo, el Director de la oficina en cuestión era designado como suplente en el Comité de las Regiones en representación de su Comunidad Autónoma, tal como ocurría en el caso del Principado de Asturias. Si bien, tras las recientes elecciones autonómicas, y en el contexto de la anunciada desaparición de la oficina en Bruselas de esta Comunidad Autónoma, a la que nos referiremos más tarde, se producía la sustitución del Director de la oficina en relación con esa función que pasa a desempeñar el Viceconsejero de Relaciones Institucionales de la Presidencia del Principado. Véase *Decisión del Consejo de 3 de octubre de 2011 por la que se nombra a ocho miembros y a diez suplentes españoles del Comité de las Regiones* (DO n^o L 263, de 7 de octubre de 2011).

Europea, por lo que, a la luz de la clasificación que se acaba de apuntar, las oficinas autonómicas deberían ser catalogadas como un instrumento de relación externa y directa con la Unión Europea.

Por ello, resulta en nuestra opinión más clara la división que al respecto hace el Consejo de Estado, que distingue dos grandes bloques en cuanto a los medios de integración de la posición autonómica en la acción estatal ante la Unión Europea: por una parte, los mecanismos internos de coordinación y cooperación entre las Administraciones estatal y autonómicas, y por otra, los cauces de participación directa de representantes autonómicos ante las instituciones y órganos europeos,¹⁶ que vendrían a equivaler a los mecanismos internos y externos antes citados. Estos cauces de participación directa se articulan a su vez en torno a tres ejes: uno netamente autonómico –las delegaciones autonómicas en Bruselas–, otro de carácter estatal –la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER–¹⁷ y un tercero que pivota sobre la inserción de órganos y cargos autonómicos en unidades estatales como son las delegaciones que, en representación de España, intervienen en distintas instancias comunitarias.

En cualquier caso, de las dificultades que alguno de los criterios clasificatorios han puesto de manifiesto se deduce que en realidad los mecanismos de participación incluidos en cada una de las categorías no son ni mucho menos compartimentos estancos, sino que existe una profunda interrelación entre todos ellos, de manera que la actividad desempeñada en unos resulta esencial para la adecuada utilización de otros. Cada uno de esos instrumentos atiende, en realidad, a una faceta específica de la participación autonómica en asuntos de la Unión Europea, todo ello con el objetivo de hacer compatibles dos elementos importantes, por una parte el respeto de la unidad de acción de España en el plano de la Unión Europea y por otra la participación de las Comunidades Autónomas en un marco del que derivan profundas implicaciones para las competencias que les han sido atribuidas a nivel constitucional. Sí es cierto sin embargo, que el papel de las oficinas autonómicas en Bruselas parece ensombrecido por el de los otros mecanismos de partici-

¹⁶ Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, cit., pp. 68 y 77.

¹⁷ La REPER se creaba por Real Decreto 260/1986, de 17 de enero (BOE núm. 38 de 13 de febrero de 1986), cuyo artículo 1.2 la define, tras la modificación introducida por el Real Decreto 2077/1995, de 22 de diciembre (BOE núm. 306, de 23 de diciembre de 1995), como: «[...] el órgano acreditado, con carácter representativo y de gestión, por el Estado español ante la Unión Europea».

pación autonómica, o al menos así resulta de la comparación de la atención prestada a los mismos por la doctrina especializada. Sin embargo, la práctica ha venido a relativizar esa afirmación, demostrando que, en palabras de Pablo PÉREZ TREMPs, Miguel Ángel CABELLOS y Eduard ROIG, las oficinas no son una mera solución de emergencia ante la inexistencia de otras formas institucionalizadas de participación.¹⁸ Así parece resultar del hecho de que los avances, más o menos importantes, registrados en el procedimiento interno de coordinación entre Administración General del Estado y Administraciones autonómicas o la aparición de mecanismos de participación directa de las Comunidades Autónomas en la estructura institucional de la Unión Europea, como el Comité de las Regiones, no han hecho sino aumentar la importancia de la labor de las oficinas, sin las cuales resultaría mucho más difícil la utilización de esos otros instrumentos. Dicho de otro modo, que las oficinas autonómicas en Bruselas constituyen un instrumento de extraordinaria utilidad para la Comunidad Autónoma respectiva, e incluso si se consigue un esquema adecuado de colaboración y coordinación tanto con los órganos de la Administración General del Estado como de las distintas oficinas entre sí, para el Estado en su conjunto, al ampliarse y diversificarse los puntos de información y de contacto con las instituciones y órganos de la Unión y con otros actores; si bien, por el contrario, la ausencia de un esquema adecuado de coordinación conduce al peligro de la multiplicidad de órganos dedicados a funciones similares, lo que es utilizado en ocasiones para justificar el carácter superfluo de las oficinas y proponer su cierre.

Por otra parte, que la utilidad de las oficinas autonómicas esté más allá de posibles avances en otros planos de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, e incluso resulte reforzada por éstos, no implica que quede totalmente al margen de los mismos que, como advierten los autores citados, influyen por ejemplo en las funciones que las oficinas están llamadas a desempeñar, cuestión que desarrollaremos más tarde.

III. MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS OFICINAS AUTONÓMICAS

Una vez insertadas las oficinas en Bruselas en el conjunto de instrumentos a través de los que tiene lugar la participación autonómica en asuntos de la Unión Europea llega el momento de centrarnos en el análisis espe-

¹⁸ PÉREZ TREMPs, P., CABELLOS ESPÍERREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E., *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 315.

cífico de aquellas, y para ello conviene comenzar por advertir que esa influencia que sobre las oficinas tienen los otros mecanismos de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en asuntos europeos, con la que se concluía el apartado anterior, se pone claramente de manifiesto no solo en cuanto a sus funciones sino también respecto a la evolución que desde su creación han experimentado conforme iba cambiando el marco normativo, tanto interno como comunitario, de la participación de las regiones en el proceso de construcción europea.

1. Evolución del marco legal en el que se integran las oficinas autonómicas en Bruselas

La primera etapa, que comprende desde la creación de las primeras oficinas a mediados de los ochenta hasta la STC 165/1994, parece marcada por las reticencias que los órganos de la Administración General del Estado, y muy en especial la REPER en Bruselas, tenían respecto de esas oficinas.¹⁹ Pero la desconfianza y las reticencias no son exclusivas de la Administración General del Estado sino que también están presentes en las Comunidades Autónomas que comienzan a servirse de este instrumento, para lo cual buscan fórmulas imaginativas con las que escapar del control del Estado, entre otras razones porque la presencia en Bruselas que con esas oficinas se conseguía, parecía buscar algo más que el establecimiento de un medio de par-

¹⁹ Precisamente esa desconfianza es vista por Ignacio SÁNCHEZ (*op. cit.*, p. 20) como uno de los motivos de las carencias en el sistema de relaciones entre instituciones centrales y autonómicas, que el autor califica como una de las disfunciones de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas, que, según sus propias palabras, en unos casos son el resultado de una cierta suspicacia respecto de las relaciones horizontales entre territorios, deliberadamente dificultadas incluso en la Constitución, y en otros se deben a la insuficiencia de los medios supuestamente creados para articular esas relaciones, como en el caso del Senado. Por su parte Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA («La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su “presencia” directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la C.E.*, Serie D, D-22, p. 213) se refiere a esa actitud de la Administración General del Estado en estos primeros momentos, que califica como de clara reticencia cuando no de hostilidad, respecto de la posibilidad de que los entes regionales entren en contacto directo con las instituciones comunitarias, añadiendo que no es una situación exclusiva de España, sino que es común al Poder Central de los Estados miembros. Para el autor la prueba de esa actitud hostil en el caso de España es que la reacción del Gobierno frente a esas oficinas no se produce hasta que las Comunidades Autónomas comienzan a integrarlas en sus estructuras administrativas, a lo que se añade la negativa expresada de manera constante a llevar a cabo una regulación del recurso a esas figuras de Derecho Privado de las que las Comunidades Autónomas se sirven para comenzar a abrir sus oficinas en Bruselas.

ticipación de la Comunidad Autónoma en asuntos comunitarios con el fin de evitar las perturbaciones que para el adecuado ejercicio de sus competencias pudieran resultar de las entonces Comunidades Europeas. Además de eso, e incluso puede que con más intensidad en algunos casos, la apertura de esas delegaciones tenía en esta primera fase una carga identitaria muy significativa, es decir que las Comunidades Autónomas se separaban conscientemente del Estado y parecían pretender presentarse directamente en la escena europea.²⁰

Así en esta primera fase las Comunidades Autónomas se sirven de figuras tanto de Derecho Privado (consorcios, fundaciones, sociedades, ...) como Público, que tienen como factor común que las oficinas creadas al amparo de las mismas se sitúan fuera de la estructura administrativa autonómica.²¹ Las primeras oficinas en instalarse son las de País Vasco y Cataluña, que se crean en 1986, seguidas por las de Canarias (1987), Galicia y Murcia (1988), Valencia (1989), Andalucía (1990), Castilla y León y Extremadura (1992), Aragón y Navarra (1993) y Madrid (1994).

Esa primera fase se va a superar como consecuencia de diversos acontecimientos que producen un cambio en la visión de la participación autonómica, en especial por parte de la Administración General del Estado. Esos acontecimientos se sitúan tanto en el plano comunitario como en el interno. En el primero destaca la adopción del Tratado de Maastricht, con el que se termina con el olvido de las regiones que hasta el momento se había observado en el Derecho comunitario originario.²² En el plano nacional, el acontecimiento por excelencia que marca una nueva etapa en la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos es la ya mencionada STC 165/1994, por la que el Alto Tribunal resuelve el recurso planteado por la Abogacía del Estado contra la adscripción de la delegación del País Vasco en

20 La existencia de esa intención es deducida por Ignacio SÁNCHEZ AMOR (*op. cit.*, pp. 24 y ss.) del hecho de que no consta que se intentara primero por parte de las Comunidades Autónomas una labor de convencimiento y una negociación para arropar de modo alguno, político o jurídico, la apertura de las oficinas en Bruselas.

21 Por lo que son calificadas por Oriol CASANOVAS y LA ROSA («La proyección autonómica en la Comunidad Europeas» en HERRERO DE LA FUENTE, A. A., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, p. 148) como delegaciones *oficiosas*.

22 La especial *sensibilidad regional* del Tratado de Maastricht es subrayada por Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA (*op. cit.*, pp. 175 y ss.) que apunta tres aportaciones principales de dicho texto en la materia: la apertura del Consejo a los representantes regionales, la creación del Comité de las Regiones y la consagración del principio de subsidiariedad.

Bruselas al Departamento de Presidencia del Gobierno autonómico. Esta sentencia convalida el avance que supone la decisión adoptada por el Gobierno vasco, rechazando el recurso de la Administración General del Estado que consideraba que con esa adscripción se vulneraba la reserva competencial que a su favor se contempla en el artículo 149.1.3 de la Constitución. En realidad, la aportación de la STC 165/1994 va más allá de la participación autonómica en asuntos europeos para alcanzar a la acción exterior de las Comunidades Autónomas en general, si bien a este respecto debe reconocerse que este pronunciamiento no implica un giro jurisprudencial radical sino que se inscribe en, y de alguna manera consolida, una línea jurisprudencial por la que se llevaba a cabo una interpretación de la reserva de competencia exclusiva de la Administración General del Estado respecto de las relaciones internacionales no tan rígida como el propio Tribunal había hecho en sus primeros pronunciamientos.

Como es bien sabido, la STC 165/1994 reduce esa reserva de competencia exclusiva de la Administración General del Estado en materia de relaciones internacionales únicamente a determinados tipos de actividades, que forman una especie de núcleo duro, en el que se integra el *ius legationis*, quedando por tanto abierta la posibilidad, e incluso reconociéndose la necesidad, de que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo una acción en el plano internacional más allá de esos ámbitos reservados a la Administración General del Estado. En ese sentido, y por lo que aquí nos interesa, el Tribunal Constitucional considera que la existencia de oficinas o delegaciones autonómicas en el exterior en ningún modo afecta negativamente al *ius legationis*, que como ya se ha dicho queda reservado a la Administración General del Estado.²³ Sin embargo, de esa reserva de competencia también

23 El Tribunal, en el FJ 5º de la sentencia distingue entre *relaciones internacionales* y *relaciones con relevancia internacional*, entendiéndolas como: «[...] el desarrollo de actividades relativas a materias atribuidas a la competencia de las instancias autonómicas que tengan relevancia externa respecto del ordenamiento nacional, sin tener consecuencias o condicionamientos para el poder exterior del Estado». El Tribunal, aunque reconoce la dificultad de distinguir entre los dos tipos de actividades en el exterior, apunta diversos ejemplos de las segundas, incluyendo entre ellos: «[...] Las visitas y contactos exteriores de las autoridades autonómicas. Dentro de este grupo se incluiría la práctica generalizada de todos los Estados compuestos de Europa de abrir oficinas o delegaciones, sin carácter de representación diplomática, ante la sede de las organizaciones supranacionales, incluidas las Comunidades Europeas. Incluso la Administración española ha interpretado el art. 149.1.3 de la Constitución en el sentido de aceptar una vertiente exterior de las Comunidades Autónomas, de la que los contactos exteriores directos serían su instrumento, como se desprende de la Carta de 31 de octubre de 1983 enviada por la Secretaría General Téc-

puede deducirse algún elemento en relación con la naturaleza jurídica de las oficinas autonómicas que, dado que la capacidad de representación conforme al Derecho internacional no está al alcance de las Comunidades Autónomas, en ningún caso pueden considerarse como Embajadas ni de la propia Comunidad Autónoma ni del Estado, tal como el propio Tribunal reconoce en su sentencia al advertir que las oficinas o delegaciones autonómicas en el exterior no tienen carácter de representación diplomática.²⁴ De hecho, ninguna de las oficinas autonómicas se encuentra acreditada ni ante la Unión Europea ni ante el Reino de Bélgica, derivando su apertura de un acto unilateral del ente territorial, carente de subjetividad internacional y con una capacidad de acción exterior limitada, por lo que las funciones de la oficina han de respetar el marco de la capacidad de acción exterior que le ha sido reconocida.

El reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional de la compatibilidad de la apertura de oficinas autonómicas en Bruselas con la distribución constitucional de competencias entre Administración General del Estado y Comunidades Autónomas y la concreción, y limitación,²⁵ de las actividades que esas oficinas pueden llevar a cabo van a ayudar a superar los mutuos recelos existentes en la fase anterior. La primera consecuencia va a ser la generalización de ese fenómeno, de manera que se van a abrir oficinas por

nica del Ministerio de Asuntos Exteriores a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que el representante del Gobierno Vasco reproduce, y en que se establecían pautas de coordinación al respecto». Conforme a la sentencia, este tipo de actividades autonómicas son consustanciales al desarrollo del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas y no afectan a las facultades reconocidas con carácter exclusivo al Estado en el campo de las relaciones internacionales. No obstante, el Tribunal, basándose en el Derecho comparado, apunta la utilidad de reconocer a la Administración General del Estado una facultad de coordinación, cuyo objetivo sería velar por el mantenimiento de la coherencia de la acción exterior española, sin que eso sí esa función deba entenderse como condicionante de las actividades de las Comunidades Autónomas, se entiende obviamente de aquellas conformes con los límites que a dicha capacidad de acción exterior marca la propia sentencia.

24 Respecto de la naturaleza jurídica de las oficinas se pronuncian José JUSTE y Ana ENGUÍDANOS (*op. cit.*, p. 199) que se refieren a ellas como delegaciones autonómicas, sometidas a un régimen jurídico de Derecho Privado, y que no ostentan en modo alguno la representación del Estado español ni poseen la naturaleza de representaciones diplomáticas.

25 El FJ 8º de la STC 165/1994 alude a esos límites al advertir que: «[...] en caso de que la Oficina autonómica desempeñase alguna de las funciones sobre materias reservadas por la Constitución al Estado [a la Administración General del Estado] ciertamente se produciría una actuación autonómica *ultra vires* y podría ser objeto de la correspondiente impugnación».

parte de las Comunidades Autónomas que todavía no lo habían hecho, y así se van a instalar las delegaciones de Asturias (1995), Baleares,²⁶ Castilla-La Mancha y La Rioja (1996), y Cantabria (1998). Pero además la STC 165/1994 tiene también repercusiones sobre las oficinas abiertas antes de ella, un número importante de las cuales se van a transformar en delegaciones integradas en las Administraciones autonómicas, entre las que en buena lógica se encontraba la oficina del País Vasco, cuya integración en la administración autonómica había sido el motivo del recurso que daría lugar a la mencionada sentencia,²⁷ si bien en algún caso se optaba por mantener la fórmula de Derecho Privado utilizada en origen.²⁸

26 La Comunidad balear contaba con el precedente del *Centro de Documentación Europea de las Islas Baleares*, creado por acuerdo fundacional de 25 de octubre de 1985, consorcio al que se confería personalidad jurídica pública mediante el Decreto 111/1985, de 28 de noviembre (BOIB núm. 36, de 10 de diciembre de 1985). El Decreto 49/1994, de 28 de abril por el que se ratificaban los estatutos del consorcio (BOIB núm. 36, de 10 de diciembre de 1985), modificaba el nombre de éste que pasa a denominarse *Centre Balears Europa*. Tras la STC 165/1994, el Decreto 202/1996, de ratificación de los estatutos del consorcio *Centre Balears Europa* (BOIB núm. 149, de 3 de diciembre de 1996), señalaba en su artículo 3 la posibilidad de establecer oficinas o delegaciones del mismo. Finalmente el Decreto 144/2001, de 21 de diciembre (BOIB núm. 156, de 31 de diciembre de 2001), recogía la creación de la Delegación del Gobierno de las Illes Balears en Bruselas.

27 El recurso de la Administración General del Estado se dirigía contra el Decreto 89/1988, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico (BOPV núm. 86, de 5 de mayo de 1988), cuyo artículo 4 hacía depender orgánicamente la oficina en Bruselas del Consejero titular de este Departamento. Este Decreto era derogado por el Decreto 286/1991, de 30 de abril (BOPV núm. 93, de 7 de mayo de 1991), una vez que el Tribunal Constitucional hubiese decidido, mediante su Auto nº 73/1989, de 8 de febrero, el mantenimiento de la suspensión de las disposiciones del Decreto 89/1988 relativas a la inclusión de la oficina en Bruselas en el Departamento de Presidencia del Gobierno autónomo. Además, el Gobierno vasco había creado previamente la Sociedad Pública "Interbask, S.A.", mediante el Decreto 313/88, de 20 de diciembre (BOPV núm. 1, de 2 de enero de 1989), con el objetivo de garantizar un seguimiento directo e inmediato de la actividad de los órganos de las Comunidades Europeas. Esta Sociedad se disolvía tras la adopción de la STC 165/1994, mediante el Decreto 305/1995, de 20 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno–Lehendakaritzita (BOPV núm. 132, de 12 de julio 1995), cuyo artículo 2.IV.d) adscribe la Delegación de Euskadi en Bruselas a la Secretaría General de Acción Exterior de ese Departamento. Sobre la oficina vasca en Bruselas y sus primeros avatares véase FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., «La Oficina de la Comunidad Autónoma vasca en Bruselas», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLI, Nº 1, 1989, pp. 342 y ss.

28 Ese es, por ejemplo, el caso de Galicia, cuya oficina en Bruselas sigue formando parte de la *Fundación Galicia Europa*, entidad sin ánimo de lucro, creada mediante la orden de 23 de enero de 1988 (DOG núm. 102, de 30 de mayo). Dirigida por un Patronato que es el órga-

Además, una vez superada esa fase de recelo se van normalizando las relaciones de las distintas oficinas con la REPER, estableciéndose un contacto periódico de los Embajadores con los Directores de las oficinas. Ese nuevo escenario de relaciones se consolida con la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, mediante el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre,²⁹ mecanismo de relación sobre el que volveremos después pero del que cabe adelantar ahora que se perfecciona con los Acuerdos adoptados en el seno de la CARCE el 9 de diciembre de 2004,³⁰ que permiten la designación de lo que las Comunidades Autónomas entienden como verdaderos representantes autonómicos en la REPER. Por último, la consolidación del lugar de las oficinas autonómicas en Bruselas se produce con la inclusión en el artículo 36.7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante 'LOFAGE'), de la obligación de ésta de colaborar con: «[...] con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior *y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas*».³¹

El último avance en cuanto a las oficinas autonómicas en Bruselas tiene lugar con el reciente proceso de reforma estatutaria, en el cual las mencionadas oficinas encuentran reflejo en todos los Estatutos de Autonomía reformados. Varias son las cuestiones reseñables respecto de esa mención estatutaria. La primera es la forma, un tanto sorprendente, en que la misma se realiza, apuntando a su apertura como un acontecimiento futuro, cuando, como ya se ha señalado, la reforma no crea ningún instrumento nuevo sino

no de representación, gobierno y administración de la Fundación y cuyo Presidente es el Presidente de la Xunta, y que se vincula funcionalmente con la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta. En ella participan diversas entidades públicas y privadas (Xunta de Galicia, Banco Pastor, Novacaixagalicia, Consorcio Zona Franca de Vigo, Cámaras gallegas de Comercio, Industria y Navegación), contando además con las cuatro Diputaciones Provinciales como entidades asociadas sin representación en el Patronato. En esa misma línea puede mencionarse el caso de Extremadura que mantiene la forma de empresa pública (Sociedad de Fomento) que originalmente se le dio a su oficina al ser creada en 1992.

²⁹ BOE núm. 229, de 21 de septiembre de 1996.

³⁰ BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2005. Para una valoración de esos Acuerdos véase MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 22, septiembre-diciembre 2005, pp. 759 y ss.

³¹ BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997.

que se limita a reflejar a nivel estatutario una realidad existente, puesto que esas oficinas están funcionando desde hace tiempo en todos los casos, e incluso en muchos de ellos se encuentran integradas en la propia Administración autonómica.³²

A eso debe añadirse que la mención a la delegación en Bruselas se recoge de forma separada a la posible apertura de otras delegaciones u oficinas autonómicas en el exterior, lo que se contempla en todos los casos, con excepción del Estatuto andaluz.³³ Por otra parte es curioso que, en todos los casos,

32 Como anunciando una realidad futura se recoge en los Estatutos catalán (artículo 192), valenciano (artículo 61.1), andaluz (artículo 236), aragonés (artículo 92.2) y extremeño (artículo 70.e), en los que se señala que la Comunidad Autónoma *tendrá, o establecerá* en el caso catalán, una Delegación, o Delegación Permanente en el caso andaluz y oficina en el extremeño. Como posibilidad que se ofrece al Gobierno autonómico se incluye en los Estatutos balear (artículo 107) y castellano leonés (artículo 64), señalándose en el primer caso que la Comunidad Autónoma *puede establecer* delegaciones u oficinas de representación ante la Unión Europea, y en el segundo que la Comunidad de Castilla y León *podrá establecer* una Delegación Permanente ante la Unión Europea. A los términos empleados en los nuevos Estatutos, concretamente en los casos andaluz y catalán, se refiere Pablo Antonio FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (*op. cit.*, p. 71), que interpreta la referencia a que esas Comunidades Autónomas *tendrán o establecerán* delegaciones en Bruselas como la garantía de la existencia futura de la oficina, de la que no se podrá prescindir aunque se produzca un cambio de signo político en la Comunidad Autónoma correspondiente.

33 Esta omisión es objeto de crítica por la doctrina, que se extraña de que la Comunidad Autónoma andaluza no se haya servido de esa vía, dejando abierta la posibilidad de abrir delegaciones en otros países en los que pudiera existir un especial interés de la Comunidad Autónoma. A ello se refiere Inmaculada MÁRRERO («La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía» en GARCÍA PÉREZ, R. (dir.), *op. cit.*, p. 101) que menciona los casos de Marruecos o los países latinoamericanos como lugares en los que pudiera existir ese interés andaluz de abrir esas oficinas, al mismo tiempo que recuerda que otras Comunidades Autónomas, han recogido esa posibilidad, o han hecho uso de la misma aún sin base expresa en su Estatuto, como el caso del País Vasco. En ese mismo sentido véase FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *op. cit.*, p. 72. Respecto a la apertura de delegaciones por parte del País Vasco la autora menciona el Decreto 89/2008, de 20 de mayo, por el que se crea y regula la Delegación de Euskadi para Colombia y Venezuela (BOPV núm. 96, de 22 de mayo de 2008), si bien este Decreto en realidad no hace sino ampliar a Colombia el ámbito de acción de la Delegación de Euskadi en Venezuela creada mediante el Decreto 26/2003, de 11 de febrero (BOPV núm. 36, de 20 de febrero de 2003), y cuyo objetivo es la relación con las comunidades vascas residentes en ese Estado. En la misma situación se encuentra Galicia, cuyo Estatuto tampoco contempla la apertura de delegaciones en el exterior, lo que no impedía la adopción por el Gobierno autonómico del Decreto 224/2006, de 30 de noviembre, por el que se regulan las delegaciones de la Xunta de Galicia en el exterior (DOG núm. 236, de 11 de diciembre de 2006), y posteriormente la apertura de Delegaciones en Buenos Aires, mediante el Decreto 157/2007, de 26 de julio (DOG núm. 153, de 8 de agosto de 2007), y Montevideo, mediante el Decreto

el término *Delegación* o *Delegación Permanente* se reserva para las abiertas en Bruselas,³⁴ mientras que para la mención de carácter general la denominación utilizada, también en todos los casos, es la de *Oficinas*,³⁵ lo que puede poner de manifiesto, al menos en algunos casos ya que en otros puede haber existido algún tipo de inercia respecto de lo recogido en otros Estatutos, la mayor relevancia que se concede a la oficina en Bruselas, en términos de influencia en el adecuado ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma, e incluso quizá desde una perspectiva de relevancia política.³⁶

2. El lugar de las oficinas en Bruselas en la administración autonómica

Respecto a la inserción de las oficinas en Bruselas en el conjunto de la administración autonómica se constatan situaciones diversas, derivadas tanto de las diferencias existentes entre las Comunidades Autónomas como

257/2008, de 23 de octubre (DOG núm. 225, de 19 de noviembre de 2008). De hecho, como recuerda Rafael GARCÍA («La reforma que no fue: el Estatuto de Autonomía y la acción exterior de Galicia» en GARCÍA PÉREZ, R. (dir.), *op. cit.*, p. 278), la creación de Delegaciones exteriores en aquellos países o regiones donde los intereses de Galicia así lo aconsejen se encontraba recogida en el informe presentado por el Consejo Consultivo autonómico en el marco del proceso de reforma iniciado a mediados de la década pasada, si bien dicha reforma no encontraba el consenso suficiente y era finalmente abandonada a comienzos de 2007, por lo que este instrumento no se incorporaba al Estatuto gallego.

34 Únicamente el Estatuto castellano leonés incluye la denominación de oficina para referirse a la establecida ante la Unión Europea, si bien con carácter secundario, tras el de delegación.

35 Tal como se establece en el artículo 194 del Estatuto catalán, el artículo 61.2 del valenciano, el artículo 30.11 del balear, el artículo 96.1 del aragonés, el artículo 67.3 del castellano leonés y el artículo 69.1.b) del extremeño. Si bien este último recoge la alternativa de apertura de delegaciones u oficinas. Incluso en algunos casos se utilizan fórmulas que parecen poner de manifiesto un objetivo limitado a la promoción de intereses fundamentalmente económicos, como en el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana, en el que se habla de *oficinas de promoción de negocios* en todos aquellos países y lugares donde el Gobierno autónomo crea que debe potenciarse la presencia de las empresas valencianas, o el de Baleares, en el que se hace referencia expresa a *oficinas de promoción turística en el exterior*. Entre los Estatutos que no han sido objeto de reforma reciente cabe mencionar el caso del navarro, cuyo artículo 68bis.1 también contempla la posibilidad de establecer oficinas en el exterior.

36 Sin embargo, la terminología estatutaria no se respeta en todos los casos, como en el de Aragón en el que la denominación sigue siendo la de oficina, a pesar de la referencia a delegación recogida en el Estatuto. La denominación oficial de delegación se aplica en los casos de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Navarra, País Vasco y Valencia, mientras que la de oficina se sigue en los de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja y Murcia. Fuera de esa terminología se encuentran los casos de Galicia (Fundación Galicia Europa), Madrid (Unidad de Representación) y Extremadura (Fomento Exterior de Extremadura).

de la también distinta aproximación que cada una de ellas tiene al proceso de integración europea, especialmente en lo relativo a los intereses propios en juego, que no solo se reflejan en el volumen de recursos humanos y materiales a disposición de la oficina en Bruselas sino también en el lugar reservado a ésta en el mapa de la administración de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, y más allá de las diferencias que se acaban de apuntar, debe reconocerse que de forma progresiva parece asimilarse por los Gobiernos autonómicos el carácter horizontal de las cuestiones relativas a la Unión Europea. Es decir, que la información y acción en Bruselas es una cuestión del interés de prácticamente todos los Departamentos de la administración autonómica, lo que se ha traducido en que, de una forma más o menos directa, las oficinas en Bruselas se hayan ido situando en el entorno de la Presidencia de la Comunidad Autónoma, modificando en algún caso su posición original en el Departamento de Economía, que estaba justificada por una visión más limitada o concreta de lo que la pertenencia de España a la Unión Europea supone para la Comunidad Autónoma correspondiente, ya que se centra de manera preferente en la gestión de los fondos de la Unión Europea.

Así, aunque la dependencia de la oficina en Bruselas respecto de la Consejería o Departamento de Economía sigue existiendo en algunos casos,³⁷ lo cierto es que se ha ido generalizando esa concepción horizontal de los asuntos europeos,³⁸ haciendo depender estas oficinas de órganos más acordes con esa concepción. En algunos casos la oficina se adscribe a la Presidencia (Asturias, Islas Canarias), en otros al Departamento o Consejería de Presidencia (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Murcia y País Vasco) y en otros a alguna Vicepresidencia (Cantabria, Extremadura, Madrid y Valencia).

37 Como ocurre en Navarra, en donde la oficina se adscribe a la Dirección General de Desarrollo Internacional, dentro del Departamento de Economía y Hacienda. Además, en otros casos se registra una doble dependencia orgánica de la oficina en Bruselas; así en Castilla-La Mancha se inserta en la Dirección General de Asuntos Europeos, adscrita a la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, y en Baleares se vincula a las Consejerías de Presidencia y de Comercio, Industria y Energía.

38 De hecho, esa concepción horizontal de todos los órganos dedicados a los asuntos europeos, y entre ellos de las oficinas en Bruselas, es más coherente incluso con las razones que se han esgrimido como motivos para la integración de algunas de las oficinas creadas bajo formas de Derecho Privado en las Administraciones autonómicas, como eran: una mayor facilidad para el contacto de la oficina con la Administración autonómica y una acentuación de su carácter representativo, en las que se pone de manifiesto ese interés global de la Administración autonómica en la actividad de la oficina en Bruselas. Véase PÉREZ TREMPES, P., CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E., *op. cit.*, p. 319.

Por lo que se refiere al personal que desempeña sus funciones en las oficinas cabe resaltar, aparte de las diferencias ya comentadas en cuanto al número de personas, que en su mayoría presenta un perfil técnico, por otra parte indispensable para el adecuado desempeño de sus funciones en un entorno complejo como es el de las instituciones de la Unión Europea; lo que no obsta para que en algunos casos se opte por dotar al Director de la oficina de un cierto relieve político. Lo que sí ha planteado algún problema ha sido el estatus de ese personal, derivado en buena parte de la diversidad de fórmulas jurídicas que presentan las oficinas autonómicas. En cualquier caso, en este punto debe recordarse lo ya adelantado anteriormente respecto de la naturaleza jurídica de las mismas, en ningún caso equiparables a Embajadas o Representaciones Diplomáticas, lo que impide una extensión automática del régimen de privilegios e inmunidades del personal que desempeña sus funciones en las representaciones diplomáticas al que lo hace en las oficinas autonómicas.³⁹ No obstante, el establecimiento de cauces de cooperación entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas en relación con la participación de éstas en asuntos europeos, al que ya se hizo referencia anteriormente, va a tener su reflejo en esta cuestión, en concreto en lo que respecta al régimen de seguridad social y asistencia sanitaria. Mediante el Acuerdo de la CARCE de 11 de diciembre de 1997,⁴⁰ la Administración General del Estado asumía el compromiso de realizar las gestiones necesarias ante el Reino de Bélgica para que el personal de las oficinas fuese considerado como personal asimilado, conforme al artículo 13.2.d) del Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971.⁴¹

En cualquier caso, la equiparación desde la perspectiva de la Unión Europea del personal que desempeña sus funciones en las oficinas autonómicas en Bruselas con el personal de la Administración General del Estado acreditado ante la Unión Europea ha sido negada por el Tribunal de Justicia, que rechazaba el recurso de casación interpuesto por varios funcionarios españoles contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia en las que

³⁹ En ese sentido Josep M^a CASTELLÀ (*op. cit.*, p. 79) recuerda cómo el texto del Estatuto catalán aprobado por el Parlamento autonómico el 30 de septiembre de 2005, incluía la equiparación del personal de la delegación catalana en Bruselas al personal de REPER, lo que más tarde no tuvo reflejo en el texto definitivo.

⁴⁰ BOE núm. 79, de 2 de abril de 1998. Acuerdo que era firmado por todas las Comunidades Autónomas excepto el País Vasco.

⁴¹ Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO n° L 149, de 5 de julio de 1971. Versión consolidada en DO n° L 28, de 30 de enero de 1997).

no se contabilizaba el periodo que esas personas habían estado desempeñando sus funciones en una oficina autonómica como servicio efectuado para un Estado, a los efectos de su derecho a recibir una indemnización por expatriación. El Tribunal de Justicia consideraba que, si bien no es exigible, a los efectos de ese derecho, que el funcionario hubiese prestado sus servicios en la Administración central del Estado, sí que lo es que al menos haya estado ejerciendo sus funciones en la REPER de su Estado, por lo que el tiempo durante el cual los demandantes ejercieron su actividad en una oficina autonómica no es computable a los efectos de la percepción de dicha indemnización.⁴²

IV. FUNCIONES DE LAS OFICINAS AUTONÓMICAS

La evolución del procedimiento interno de colaboración entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas, así como la del papel que se reconoce a los entes regionales por el Derecho de la Unión Europea, tienen su lógica influencia en las funciones que desempeñan las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas. La transformación que se opera como consecuencia de esos factores consiste por una parte en la aparición de nuevas funciones a desempeñar por las oficinas, como por ejemplo la asistencia a las autoridades de la Comunidad Autónoma en su actuación en el marco del Comité de las Regiones, o incluso, como ya se apuntó, la participación del Director de la oficina en algunos casos como suplente del Presidente autonómico en dicho órgano de la Unión Europea.⁴³ Pero asimismo la modificación del elenco de tareas de las oficinas incluye también cambios en las que éstas venían desempeñando desde el principio. Ese es el caso de la

⁴² Sentencias del Tribunal de Justicia, de 29 de noviembre de 2007, *Beatriz Salvador García c. Comisión de las Comunidades Europeas*, as. C-7/06 P; de 29 de noviembre de 2007, *Anna Herrero Romeu c. Comisión de las Comunidades Europeas*, as. C-8/06 P; de 29 de noviembre de 2007, *Tomás Salazar Brier c. Comisión de las Comunidades Europeas*, as. C-9/06; de 29 de noviembre de 2007, *Rafael de Bustamante Tello c. Consejo de la Unión Europea*, as. C-10/06 P. Para todas ellas DO n° C 22, de 26 de enero de 2008. Y respecto de las sentencias del Tribunal de Primera Instancia contra las que se dirigían los recursos de casación véanse las de 25 de octubre de 2005, as. T-205/02, T-298/02, T-83/03 y T-368/03. Todas ellas en DO n° C 330, de 24 de diciembre de 2005.

⁴³ Además de la mención anterior al caso del Principado de Asturias puede citarse la *Decisión del Consejo, de 24 de enero de 2006, por la que se nombraban miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 2006 y el 25 de enero de 2010* (DO n° L 56, de 25 de febrero de 2006), en la que se designaba como suplentes a los Delegados en Bruselas de Aragón, Baleares y Cataluña. No obstante, los Directores de las oficinas de esas Comunidades Autonómicas han sido sustituidos en el desempeño de esa función por altos cargos de los respectivos Gobiernos autonómicos.

recogida y distribución de información, que como consecuencia del establecimiento de cauces de transmisión de información relativa a la Unión Europea desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas experimenta una doble evolución, por una parte especializándose en aquellas cuestiones que son de interés específico de la Comunidad Autónoma a la que pertenece la oficina y por otra reduciendo su peso en el conjunto de tareas desempeñadas por ésta, dejándole por ello más tiempo para otras funciones.

A este respecto debe señalarse que la referencia, por vez primera a ese nivel, a las oficinas en el último proceso de reforma de algunos Estatutos de Autonomía no supone un gran avance en cuanto a la clarificación de las funciones de éstas, toda vez que, como por otra parte resulta lógico, dichas referencias se limitan en el mejor de los casos a una mención escueta a esas funciones,⁴⁴ dejando la concreción de las mismas al desarrollo posterior por normativa autonómica, en donde se lleva a cabo una enumeración más amplia y detallada.⁴⁵ Todas esas funciones atribuidas a las oficinas autonó-

44 Las referencias estatutarias a las funciones de las oficinas son muy genéricas. Así, en el caso de Cataluña se hace mención a la mejor defensa de los intereses de la Generalitat ante las instituciones de la Unión Europea; en el de la Comunidad Valenciana se habla de representación, defensa y promoción de los intereses multisectoriales de la Comunidad Autónoma ante las instituciones y órganos de la Unión Europea; en el caso de Baleares se dice que las oficinas tienen como misión mejorar el ejercicio de las competencias autonómicas y promover adecuadamente sus intereses. En ese mismo sentido, el nuevo Estatuto aragonés solo menciona la presentación, defensa y promoción de los intereses de Aragón ante las instituciones y órganos de la Unión Europea, el castellano leonés atribuye a las oficinas el objetivo de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León. Por su parte el más reciente de los nuevos Estatutos, el extremeño, es también muy genérico en su descripción de las funciones de la oficina permanente de la Comunidad Autónoma en Bruselas, a la que encarga de las relaciones con las instituciones y órganos comunitarios en aquellas materias que afecten a los intereses de Extremadura. El único que incluye un cierto desarrollo de las funciones de la oficina en Bruselas, y no de forma muy prolija, es el nuevo Estatuto andaluz, en el que se define a la Delegación Permanente de la Junta ante la Unión Europea como el: «[...] órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos».

45 A modo de ejemplo pueden citarse el artículo 2 del Decreto 25/2008, de 3 de abril, por el que se crea la Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea (*BOCyL* núm. 65, 4 de abril 2008); el artículo 2 del Decreto 269/2003, de 2 de septiembre de 2003, de Organización y Funciones de la Oficina de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en Bruselas (*DOCM* núm. 126, de 5 de septiembre de 2003); el artí-

micas pueden agruparse, a efectos expositivos, en tres categorías: de recogida y distribución de información, de asistencia y apoyo y de promoción.

1. Recogida y difusión de información

La función de recogida y distribución de información constituye una de las razones de la creación de las oficinas autonómicas en Bruselas y en la actualidad, aún con lo señalado anteriormente en relación con la evolución de sus funciones, sigue conservando un papel primordial, siendo la premisa sobre la que se apoya el ejercicio de todas las demás tareas que desempeñan las oficinas.⁴⁶ De hecho, la existencia de un procedimiento institucionalizado de comunicación de información entre los diferentes niveles de la Administración ha implicado, como ya se ha dicho, una evolución de la función de recogida y distribución de información relativa a la Unión Europea que llevan a cabo las oficinas en Bruselas, pero en ningún caso ha supuesto la total desaparición de esa función por resultar superflua, entre otras cosas porque las oficinas se presentan como un instrumento del que dispone la Comunidad Autónoma para obtener información adicional sobre cuestiones de su interés o hacer un seguimiento mucho más detenido de aquellos asuntos que le afectan de manera especial.⁴⁷

culo 9 del Decreto 119/2008, de 27 de noviembre, de estructura orgánica de los órganos de apoyo a la Presidencia del Principado (*BOPA* núm. 277, de 28 de noviembre de 2008); el artículo 36 del Decreto 115/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia de la Generalitat y el de la Conselleria de Presidencia (*DOCV* núm. 5566, de 30 de julio de 2007); el artículo 31 del Decreto 224/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, de Estructura Orgánica del Departamento de Presidencia (*BOA* núm. 112, de 21 de septiembre de 2007); el artículo 3.2 del Decreto 161/2008, de 15 de julio, por el que se regulan las delegaciones y oficinas sectoriales del Gobierno de Canarias en el extranjero (*BOC* núm. 152, de 30 de julio de 2008), corrección de errores en Decreto 184/2008, de 29 de julio (*BOC* núm. 158, de 7 de agosto de 2008); o el artículo 4 del Decreto 314/2004, de 22 de junio, de creación de la Delegación del Gobierno de la Generalitat en Bruselas (*DOGC* núm. 4165, de 1 de julio de 2004).

⁴⁶ La trascendencia de esta función es destacada ya en los primeros años de funcionamiento de las oficinas por Oriol CASANOVAS Y LA ROSA (*op. cit.*, p. 150) al subrayar que éstas realizan *principalmente* una función informativa, consistente en la recogida de información comunitaria y su posterior difusión.

⁴⁷ Véase PÉREZ TREMPES, P., CABELLOS ESPÍERREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E., *op. cit.*, p. 323. En cuanto al procedimiento de transmisión de información de la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas, y más en concreto al papel que las oficinas pueden desempeñar en el mismo, debe mencionarse que en la reunión de la CARCE celebrada el 12 de diciembre de 2006 se acordó una "Guía de buenas prácticas" para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión

En cuanto a los destinatarios de dicha información debe mencionarse en primer lugar la administración autonómica, a la que como ya se ha señalado el conocimiento en tiempo y forma de lo que ocurre en Bruselas resulta relevante para el adecuado ejercicio de sus competencias y la salvaguarda de sus intereses. A este respecto debe recordarse que esa información recabada por la oficina tiene un carácter horizontal y afecta a prácticamente todos los Departamentos de la Administración autonómica, por lo que para que dicha información resulte verdaderamente útil cobra especial trascendencia la existencia de una coordinación idónea entre la oficina y el resto de la Administración autonómica, lo que explica que en la mayoría de los casos la oficina se haya radicado cerca de la Presidencia de la Comunidad Autónoma.⁴⁸ Pero la condición de destinatario de la información recabada por la oficina en Bruselas no se limita a los órganos de la Administración autonómica sino que, en realidad, se amplía a otros sectores de la sociedad de ésta, tal como se recoge de forma precisa en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en el que se habla de los *intereses multisectoriales* de la Comunidad Autónoma.

Europea, en la que se establece que la REPER: «[...] trasladará a las delegaciones u oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, a petición expresa de las mismas, la información y documentación generada y distribuida con posterioridad que se considere de interés para el seguimiento de las diferentes iniciativas comunitarias a debatir en las cuatro formaciones del Consejo de Ministros abiertas a la participación autonómica».

Véase http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/CARUE/guia_buenas_practicas/documento.pdf.

- ⁴⁸ Lo que, como apuntan Pablo PÉREZ TREMPs, Miguel Ángel CABELLOS y Eduard ROIG (*op. cit.*, p. 322), debe acompañarse de la creación de órganos interdepartamentales de coordinación y del desarrollo de unidades administrativas de coordinación de las cuestiones europeas en el interior de cada Departamento. Por otra parte, la coordinación de las oficinas con otros órganos y servicios de sus propias administraciones es objeto de crítica, por ejemplo en lo que se refiere a la participación de técnicos de las Consejerías correspondientes en cuanto representantes en los comités de la Comisión o como miembros de la delegación española en el Consejo. A este respecto Josep M^a CASTELLÀ (*op. cit.*, pp. 59 y 64) advierte que la actuación de esos técnicos autonómicos en los comités de la Comisión se produce al margen completamente de los departamentos encargados de los asuntos europeos y de las oficinas en Bruselas. Mientras que no siempre existe una correcta coordinación entre la oficina de la Comunidad Autónoma en Bruselas y los funcionarios y responsables autonómicos que asisten a las reuniones de los grupos de trabajo del Consejo. El autor recuerda que ese problema de coordinación se ha intentado resolver por algunas Comunidades Autónomas atribuyendo el desempeño de esas tareas al personal de su oficina en Bruselas, reforzado temporalmente en caso de que sea necesario, en lugar de desplazar funcionarios desde la Comunidad Autónoma a la capital belga.

Por lo que respecta al tipo de información recabada por la oficina debe señalarse que se refiere principalmente, aunque obviamente no de manera exclusiva, a la que emana desde las instituciones y órganos de la Unión Europea y en este sentido se ha producido una ampliación de las fuentes de información y de contacto de las oficinas autonómicas desde la Comisión al Consejo, de forma paralela a la posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas en el mismo a través de la delegación española, e incluso al Parlamento Europeo.

2. Asistencia y apoyo administrativo y técnico

Al igual que en el caso de la función informativa, la relativa a la asistencia tiene también destinatarios diversos, no limitándose a las autoridades de la Comunidad Autónoma sino proyectándose también a otros sectores de ésta como municipios, empresarios, No obstante, es indudable que son los órganos de la Administración de la propia Comunidad Autónoma los que con mayor frecuencia van a requerir de esa labor de apoyo de la oficina en Bruselas, que puede servirse de su presencia continua ante las instituciones de la Unión Europea para facilitar contactos de las autoridades autonómicas no solo con las instituciones y órganos de la Unión Europea, sino también con otros actores de interés para la Comunidad Autónoma, como por ejemplo con otras representaciones o delegaciones de otras entidades regionales de los Estados miembros de la Unión Europea. Un ejemplo muy concreto de esa labor de asistencia es el apoyo que presta la oficina en Bruselas a los representantes de su Comunidad Autónoma en el Comité de las Regiones, hasta el punto de ser calificados como el aparato técnico de apoyo al representante en el Comité.⁴⁹

A eso debe añadirse que esta función de apoyo tiene también su reverso, de forma que la oficina no solo sirve de apoyo a las autoridades autonómicas ante las instituciones de la Unión, sino que también éstas se dirigen en ocasiones a las oficinas en cuestiones relacionadas con ámbitos de competencias de las Comunidades Autónomas, con el objetivo de conocer la realidad existente en esos ámbitos. E igualmente puede mencionarse la práctica seguida por la Comisión de acudir a las oficinas autonómicas para designar expertos que actúen en los comités consultivos de la propia Comisión, aprovechando el buen conocimiento del personal de aquellas respecto de la estructura institucional y de los mecanismos de funcionamiento de la Unión Europea.

49 PÉREZ TREMPES, P., CABELLOS ESPÍERREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E., *op. cit.*, p. 325.

3. Promoción de los intereses autonómicos

La acción de las oficinas se completa con la tarea de promoción de los intereses de la Comunidad Autónoma tanto en relación con las instituciones de la Unión Europea como respecto de otros actores. Esta labor de promoción cubre un amplio abanico de cuestiones puesto que va desde la de carácter comercial y cultural hasta una cierta expresión de la identidad propia de la Comunidad Autónoma, que en un principio levantaba los recelos de la Administración General del Estado, ante el temor de que este instrumento sirviese como punto de partida para otro tipo de derivas políticas posteriores, recabando para ello el apoyo o la simpatía exteriores a través de los contactos y la presencia de las oficinas en Bruselas. Esta función de promoción se desarrolla a través de iniciativas de muy distinta naturaleza como la organización de conferencias, exposiciones, ferias u otros eventos en los que se aproveche la condición de altavoz de la capital belga para dar a conocer productos o servicios que la Comunidad Autónoma puede ofrecer.

No obstante, una de las manifestaciones más significativas, quizá la más importante a efectos prácticos inmediatos, de esta labor de promoción es el papel de *lobby* que las oficinas ejercen ante las instituciones de la Unión Europea. Se trata de una labor centrada en la Comisión y en menor medida ante el Consejo y el Parlamento Europeo, con el objetivo de intentar influir en la conformación de las normas y decisiones de la Unión Europea, de manera que su contenido refleje de la mejor manera posible los intereses de la Comunidad Autónoma en ese ámbito concreto. Precisamente ese objetivo explica que el interés de las oficinas en el desempeño de esta función se centre en la Comisión, institución que posee la facultad de iniciativa legislativa, permitiendo así que esos intereses autonómicos estén contemplados, en mayor o menor medida, en la norma europea desde sus primeros pasos.⁵⁰

De hecho, la trascendencia de esta función ha hecho que se califique a las oficinas como grupos de presión o *lobbies*,⁵¹ debiendo señalarse al respecto que si bien esa identificación de las oficinas con *lobbies* no puede bastar para describir todas las funciones que asumen dichas oficinas, sí que puede

⁵⁰ Véase al respecto CIENFUEGOS MATEO, M., «La participación de los grupos de presión comunitarios en el proceso decisorio de las Comunidades Europeas» en HERRERO DE LA FUENTE, A. A. (coord.), *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, op. cit., p. 169.

⁵¹ Véase GUTIÉRREZ ESPADA, C., op. cit., p. 211.

servir a los efectos de resaltar la trascendencia que esa tarea tiene entre las que se asignan a las oficinas autonómicas.

V. MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LAS OFICINAS AUTONÓMICAS

En otros apartados de este estudio ya se ha señalado la conveniencia de que las oficinas autonómicas tengan una coordinación adecuada con la Administración de su Comunidad Autónoma para que su labor produzca todos los frutos. Sin embargo, esa necesidad de coordinación es extensible en otros dos planos, por una parte con la Administración General del Estado, y más específicamente con la REPER en Bruselas, y por otra parte con las oficinas de las demás Comunidades Autónomas,⁵² lo que es extensible a la coordinación con las oficinas de otros actores regionales de otros Estados miembros con el fin de aunar esfuerzos en pos de iniciativas que sean de interés común. La adecuada coordinación en ambos casos es muy importante para que cada oficina autonómica cumpla su cometido de la mejor manera. De hecho, la colaboración con la REPER permite a las oficinas autonómicas contar con el respaldo de la Administración General del Estado para el cumplimiento de todas sus funciones, pero además resulta también importante para salvaguardar la coherencia de la acción española en Bruselas. Por su parte, la coordinación entre las oficinas autonómicas aporta, entre otras ventajas, el disponer de una mayor presencia y capacidad de presión ante las instituciones de la Unión Europea en temas de interés común.

1. Colaboración con la REPER

La colaboración de las oficinas autonómicas con la REPER sigue en buena lógica la senda de la colaboración que, en general, se produce entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado en temas europeos dificultada, como ya se apuntó, en una primera etapa por las reticencias y los recelos que, por lo que aquí nos interesa, se tradujo en una falta de contactos entre la REPER y las oficinas autonómicas. En realidad, esas reticencias de la Administración General del Estado no son exclusivas del

⁵² A las deficiencias de esta coordinación entre las Comunidades Autónomas, aunque contemplada desde una perspectiva general, se refería el Consejo de Estado (*Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, cit.*, pp. 119 y ss), al considerar dicha coordinación como paso previo necesario a la inserción de la posición autonómica en la acción del Estado mediante los pertinentes mecanismos.

caso español sino que están, o han estado presentes, en otros modelos similares de organización. Es el caso de Alemania en donde la colaboración entre el Gobierno Federal y las oficinas de los *Länder* en Bruselas ha seguido un camino con bastantes similitudes al caso español, aunque recorrido con anticipación, lo que encuentra su explicación en la mayor tradición del modelo descentralizado. Y así, si bien la participación de los *Länder*, a través del *Bundesrat*, en asuntos relativos a la Unión Europea tiene reflejo constitucional, consagrándose en el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn, la relación entre el Gobierno Federal y las oficinas de los *Länder* experimentó una primera fase de reticencias por parte del primero, que poco a poco fueron dejando paso a la aceptación y al reconocimiento expreso a nivel legislativo, contemplándose en el artículo 8 de la Ley de 12 de marzo de 1993, de cooperación entre el Gobierno Federal y los *Länder* en asuntos de la Unión Europea (modificada por Ley de 5 de septiembre de 2006), la posibilidad de que éstos constituyan vínculos directos y permanentes con las instituciones europeas, en la medida en que sirvan al desempeño de sus funciones y competencias según la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, en ocasiones esa colaboración entre Administración central y regional en asuntos europeos resulta más fluida, pudiendo mencionarse al respecto el caso austriaco, en el que las actividades directas de los *Länder* en Bruselas pierden una parte de su relevancia ante la disponibilidad del Gobierno Federal a la participación de representantes de aquellos en sus delegaciones y en su REPER. Eso ha hecho que esa actividad directa se haya especializado, concentrándose en la satisfacción de intereses individuales específicos de cada *Land*, muy especialmente en el ámbito de las ayudas europeas.⁵³

Volviendo al caso español, la confluencia de distintos factores, a los que ya se hizo referencia anteriormente, condujo a un cambio de dinámica en cuanto a la colaboración entre la REPER y las oficinas autonómicas. El primero de esos factores fue la ya comentada STC 165/1994, que motivó que a partir de ese mismo año el Embajador-Representante Permanente comenzase a reunirse con los Directores de las oficinas autonómicas de forma periódica. También resultaron muy relevantes el reconocimiento de la especial obligación de colaboración de la Administración General del Estado con dichas oficinas, recogido en el artículo 36.7 de la LOFAGE, y la creación de una Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, mediante el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, que de alguna manera venía a institucionalizar un canal de comunicación y colaboración entre la Representa-

53 Véase PÉREZ TREMP, P., CABELLOS ESPÍÉRREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E., *op. cit.*, pp. 84 y 119.

ción de España en Bruselas y las oficinas autonómicas. No obstante, la configuración originaria de este último instrumento no era plenamente satisfactoria para las Comunidades Autónomas, puesto que esa función era desempeñada por un funcionario de la Administración General del Estado y designado por ésta, lo que podía hacer pensar en que su papel se centraría de manera principal en la transmisión de información, pero en ningún caso iba a permitir una verdadera integración de las Comunidades Autónomas en el esquema de funcionamiento de la REPER: es decir, la inclusión de la posición autonómica en el órgano de representación de la Administración española ante la Unión Europea. Para superar esas reticencias los anteriormente mencionados Acuerdos adoptados por la CARCE el 9 de diciembre de 2004, preveían que la función de Consejeros para Asuntos Autonómicos en la REPER sería desempeñada por funcionarios propuestos por las Comunidades Autónomas. Esa inclusión en la REPER de representantes autonómicos en el sentido más estricto tiene especial relevancia desde la perspectiva de las oficinas autonómicas, que por razones obvias constituyen el canal más habitual de contacto de los Consejeros autonómicos de la REPER con las Comunidades Autónomas.⁵⁴

2. Colaboración entre las oficinas autonómicas

En realidad, como ya se ha apuntado, la localización de las oficinas autonómicas les permite aprovechar la condición de Bruselas como lugar de confluencia de delegaciones no solo de las demás Comunidades Autónomas sino de un elevado número de entes regionales de los Estados miembros de la Unión Europea para establecer mecanismos de colaboración y coordinación, que en ocasiones puede consistir en la articulación de una presión concertada en defensa de intereses comunes.

Por lo que respecta a la colaboración entre las distintas oficinas autonómicas debe apuntarse que la misma se ha ido construyendo de manera progresiva, limitándose en un principio al intercambio de experiencias con

54 A este respecto Ignacio SÁNCHEZ (*op. cit.*, pp. 24 y ss.) advertía de la existencia de un conflicto soterrado en el momento de la renovación de los Consejeros autonómicos en la REPER, debido a la intención del Ministerio de Administraciones Públicas de seleccionar a quienes iban a desempeñar esa función sin previa propuesta de las Comunidades Autónomas, lo que contraviene frontalmente los mencionados Acuerdos de diciembre de 2004. En cualquier caso esa circunstancia no se produjo y los Consejeros autonómicos que actualmente desempeñan sus funciones en la REPER eran designados a propuesta de las Comunidades Autónomas.

carácter puntual, mientras que el establecimiento de algún mecanismo de coordinación de mayor extensión se encontraba con las dificultades de la existencia de intereses contrapuestos entre las diversas Comunidades Autónomas y de la ausencia de una dinámica interna de colaboración.⁵⁵

La cooperación entre las oficinas tiene en realidad una motivación práctica, surgiendo de manera espontánea para afrontar los problemas que se planteaban en relación con el asentamiento y el inicio de su actuación, así el 23 de julio de 2002 se creaba programa de acción semestral CORE (Colaboración entre las Oficinas Regionales Españolas), con el objetivo de compartir información y actuar coordinadamente ante las autoridades comunitarias, si bien la colaboración de las Comunidades Autónomas en ese marco tiene una base voluntaria, sin que de esa participación resulte para ellas ningún tipo de obligación de carácter jurídico o económico. De esa forma, cada semestre el Director de una oficina, con el apoyo del coordinador anterior y el posterior, actúa como coordinador general de esa iniciativa, a cuyas reuniones asisten los Consejeros autonómicos de la REPER.⁵⁶

VI. CONCLUSIONES

El proceso de creación de mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en asuntos de la Unión Europea no parece que pueda darse por concluido. Aunque a lo largo de las tres décadas transcurridas desde la adopción de la Constitución española se han ido estableciendo cauces que permiten avanzar en la compatibilización de un modelo descentralizado de Estado con la cesión del ejercicio de competencias a la Unión Europea, todavía existen aspectos en los que debe profundizarse para lograr un equilibrio entre los dos objetivos a los que necesariamente debe intentar dar respuesta ese desarrollo: la garantía del principio de unidad de acción exterior de España en el ámbito de la Unión Europea y la participación de las Comunidades Autónomas en un marco del que derivan profundas implicaciones para el adecuado ejercicio de las competencias que aquellas tienen atribuidas. Es cierto que el cierre de ese sistema se encuentra condicionado a la asunción, tanto por parte de la Administración General del Estado como por las Administraciones autonómicas, del carácter primario de ambas pre-

⁵⁵ Véase PÉREZ TREMPES, P., CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E., *op. cit.*, p. 326.

⁵⁶ CASTELLÀ ANDREU, J. M^º, *op. cit.*, p. 80. Véase también NIETO FERNÁNDEZ, M. I., «La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía» en GARCÍA PÉREZ, R. (dir.), *op. cit.*, p. 255.

misas, lo que debe conducir a la observancia del principio de lealtad y en segundo término a una colaboración que haga posible para España el mejor aprovechamiento de su condición de Estado miembro de la Unión Europea.

De hecho, el camino recorrido desde la aparición de las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas es una buena prueba del proceso de normalización que respecto de los asuntos relativos a la Unión Europea se ha ido produciendo en las relaciones entre los dos niveles de la Administración española que se distribuyen de manera principal el ejercicio de competencias. La inicial desconfianza ha ido dejando paso a una colaboración mucho más eficaz, con el establecimiento de una diálogo continuado entre la REPER y las oficinas autonómicas.

Pero la consolidación del papel de las oficinas no exige únicamente el perfeccionamiento de ese modelo de relación entre ambos niveles de la Administración, sino que también las Comunidades Autónomas, al menos un buen número de ellas, tienen algunas tareas por hacer. Todas esas tareas se apoyan en la convicción de la utilidad de esas oficinas, de forma que éstas existan no por el temor a quedarse atrás o por una inercia que las lleva a imitar lo que las demás Comunidades Autónomas hacen en el plano exterior. Las razones que deberían mover a los Gobiernos autonómicos a asimilar esa importancia de sus oficinas en Bruselas han sido expuestas a lo largo de este estudio, pero podemos sintetizarlas ahora en que las mismas constituyen una pieza clave para el adecuado cumplimiento de las obligaciones de las Comunidades Autónomas, que como ya se ha señalado repetidamente están fuertemente condicionadas por el desarrollo del proceso de integración europea. Para ello la trascendencia de la información que las oficinas pueden recabar de las instituciones y órganos de la Unión Europea y de la presión, entendida en el mejor sentido, que pueden llevar a cabo sobre éstas para que los intereses de su Comunidad Autónoma se recojan de la mejor posible en las disposiciones adoptadas por dichas instituciones, no necesitan demasiada justificación y deberían ser rápidamente comprendidas por los Gobiernos autonómicos.

Eso conduce de forma clara a garantizar que las oficinas en Bruselas tienen a su disposición los medios humanos y materiales necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones. Pero es necesario algo más. No basta con la mera presencia ante las instituciones de la Unión Europea sino que las administraciones autonómicas deben estar en condiciones de rentabilizar lo que las oficinas pueden aportar, lo que en algunos casos no está claro que sea el estadio actual. Es decir, que debe existir una estructura administrativa que

permita hacer llegar al lugar adecuado esa información que se obtenga de las instituciones y órganos de la Unión y que sea capaz de definir instrucciones precisas que sirvan a la oficina en Bruselas para cumplir esa función de *lobby* que haga que los intereses autonómicos sean adecuadamente contemplados por las disposiciones adoptadas por las instituciones de la Unión. Pudiera pensarse que la afirmación de un necesario reforzamiento de recursos humanos y materiales es un tanto aventurada en tiempos de crisis, en los que las Administraciones se afanan en la ardua tarea de reducción del déficit público y son por tanto poco receptivas a lo que en principio puede conllevar un incremento del gasto. En este sentido parece más bien que la tendencia es la contraria, sirviendo como ejemplos los casos de Asturias y Castilla-La Mancha, cuyas autoridades anunciaban recientemente el cierre de sus oficinas en Bruselas por su elevado coste, en el primer caso contemplándose en el discurso de investidura de Francisco Álvarez Cascos de 12 de julio de 2011 y en el segundo mediante decisión de septiembre de 2011 del Gobierno de María Dolores de Cospedal, si bien ese cierre ya había sido propuesto en enero de este mismo año por José María Barreda, Presidente de la Comunidad Autónoma en ese momento y candidato del PSOE a ese mismo cargo en las elecciones que se celebraron el 22 de mayo de 2011.

Pero la mencionada afirmación no supone necesariamente nadar contra corriente, proponer un *engorde* de la administración autonómica cuando lo que se pide a las Comunidades Autónomas es contención del déficit. En lugar de eso incide más bien en la idea de la racionalización de esas administraciones, de la redistribución de sus recursos de manera que sean más efectivas en el cumplimiento de sus obligaciones, comenzando por la de la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos, y al respecto nadie puede dudar de la importancia de lo que ocurre a nivel de la Unión Europea. En esa línea las oficinas en Bruselas constituyen un buen instrumento cuyo coste, siempre desde una perspectiva de gasto racional y adecuado para el ejercicio eficaz de sus funciones, va, sin duda, a compensarse con creces con los beneficios que para la Comunidad Autónoma va a suponer su mantenimiento.