

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y COMUNIDADES EUROPEAS, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA CONFERENCIA SECTORIAL PARA LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

SERGIO SALINAS ALCEGA
JUAN ÁNGEL MAIRAL LACOMA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. El papel de las regiones en el proceso de construcción europea. II. EL PAPEL DE LAS REGIONES EN EL ÁMBITO COMUNITARIO. 1. Los Estados como principales actores del proyecto comunitario y la participación de las entidades territoriales inferiores al Estado. 2. Instancias de participación de las regiones a nivel comunitario. 3. La participación de las regiones a través de la estructura interna del Estado y la práctica comparada en los Estados miembros regionalizados. III. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y COMUNIDADES EUROPEAS. 1. La armonización de la distribución constitucional de competencias con la adhesión a las Comunidades Europeas. 2. Los mecanismos de colaboración previos a la Conferencia Sectorial. IV. LA CONFERENCIA SECTORIAL PARA LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1. Naturaleza y objetivos. 2. Estructura y composición. 3. Ámbitos de actuación y funciones. 4. Organización y procedimiento. 5. Celebración de acuerdos. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN.

El papel de las regiones en el proceso de construcción europea.

A lo largo de la historia el ideal europeo ha sido objeto de diversos planes que se basaban en uniones de Estados. Sin embargo, las primeras Organizaciones que trataban de materializar ese proceso pronto adquirieron conciencia de que la construcción de Europa no podía ser exclusivamente obra de los

políticos, sino que debía involucrar a los individuos, es en esta perspectiva donde las entidades territoriales inferiores al Estado cobran un protagonismo especial, puesto que, al estar más cerca de los individuos, disfrutaban de una perspectiva de sus intereses, necesidades y preocupaciones de la que carecen los Gobiernos centrales. La primera Organización en darse cuenta de ese hecho fue el Consejo de Europa, que muy pronto atribuyó a las entidades locales y regionales el papel de «intermediarios entre un poder central lejano y la población: comunas, cantones, *Kreise*, *countries*, provincias, regiones, *Länder*, cuya vida propia, autónoma, funciona como la de las células de un cuerpo» (1).

Por lo tanto había que abrir a las entidades locales y regionales cauces de expresión de sus opiniones, particularmente en aquellas cuestiones que afectan a la vida cotidiana de los individuos, para las que, como ya se ha mencionado con anterioridad, éstas están mejor preparadas que los Gobiernos nacionales, de manera que cualquier medida de las instituciones europeas que afectase a cualquiera de estos aspectos había de contar lógicamente con el parecer de los representantes de esas colectividades. Así se expresaba, el 30 de noviembre de 1951, el entonces alcalde de Burdeos, Chaban-Delmas al dirigir a los órganos del Consejo de Europa una propuesta tendente a la creación de una comisión de asuntos municipales y regionales en el seno de esta Organización, indicando que «los representantes de las colectividades locales y regionales [...] son los artesanos indispensables de una Europa unida y respetuosa de las diversidades» (2).

De esa manera, siguiendo, en este campo como en tantos otros, el camino marcado por la Organización de Estrasburgo, las Comunidades Europeas fueron concediendo progresivamente una mayor atención al fenómeno regional, aunque con el punto de partida de la diferente configuración que a nivel interno presentan sus Estados miembros, algunos de los cuales tienen estructuras descentralizadas, en las que las entidades territoriales inferiores al Esta-

(1) Vid. VV.AA., *Manuel du Conseil de l'Europe. Structure, fonctionnement, réalisations*, Ouvrage rédigé par un groupe de Fonctionnaires du Secrétariat, Éditions A. Pedone, Paris, 1970, p. 360 y ss.

(2) *Compte rendu* 1952, Tome V, p. 619. Esa función de las colectividades locales y regionales como actores en el proceso de construcción europea se ha mantenido a lo largo de las actividades del Consejo de Europa siendo expresada de forma reiterada por sus diversos órganos; a título de ejemplo se puede citar la recomendación 76 de la Asamblea Consultiva, de 9 de julio de 1955, en la que se señalaba que «ninguna medida podrá ser tomada por un poder central cualquiera, que comprometa el futuro de una o varias colectividades locales, sin que los representantes de estas colectividades hayan sido previamente consultados».

do juegan un papel importante, mientras que otros son Estados de estructura claramente centralizada en las que esos entes tienen un protagonismo mucho menor.

II. EL PAPEL DE LAS REGIONES EN EL ÁMBITO COMUNITARIO.

1.- Los Estados como principales actores del proyecto comunitario y la participación de las entidades territoriales inferiores al Estado.

A pesar de lo señalado con anterioridad, no hay que olvidar que el proyecto comunitario contempla a los Estados como los principales actores del mismo, no en vano surge como un intento de integrar a varios países que, a lo largo de su historia, habían protagonizado numerosas guerras que amenazaban la estabilidad de todo el continente, especialmente Francia y Alemania. Ese protagonismo de los Estados se refleja en aspectos tales como las obligaciones que los Tratados constitutivos asignan a los Estados miembros, sirvan como ejemplo las recogidas en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (3), relativas a la «adopción de todas las medidas, generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad». De manera que en temas de tanta importancia como la responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario, las Comunidades Europeas consideran a los Estados como los únicos interlocutores válidos, correspondiendo en todo caso a éstos responder por el incumplimiento, incluso cuando la responsable del mismo haya sido alguna entidad territorial inferior al Estado (4).

Sin embargo, el diseño constitucional de algunos de los Estados miembros, particularmente aquellos que tienen una estructura descentralizada, contempla un esquema en el que se atribuyen a las Administraciones regio-

(3) Tras la firma del Tratado de la Unión Europea, en el que las tres Comunidades pasan a constituir uno de los pilares de la misma, junto a la Política Exterior y de Seguridad Común y los Asuntos de Justicia e Interior, la Comunidad Económica Europea ha pasado a denominarse Comunidad Europea.

(4) Sobre responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario existe numerosa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, vid., por ejemplo, arrêt de la Cour du 9 juin 1982, *Commission des Communautés européennes contre grand-duché de Luxembourg*, Affaire 58/81, Rec. 1982, p. 2175 y ss; arrêt de la Cour du 2 février 1982, *Commission des Communautés européennes contre royaume de Belgique*, Affaire 68/81, Rec. 1982, p. 153 y ss; arrêt de la Cour du 2 mars 1982, *Commission des Communautés européennes contre République italienne*, Affaire 94/81, Rec. 1983, p. 746 y ss.

nales una serie de competencias, de forma exclusiva o compartida con la Administración central del Estado, que afectan directamente al proceso de integración que suponen las Comunidades Europeas. Esta situación plantea la necesidad de compatibilizar la relevancia del Estado a nivel comunitario con la participación de las regiones en aquellos asuntos cuya competencia haya sido cedida por los Estados a las Comunidades Europeas, pero cuya titularidad corresponda a las regiones en el ámbito interno de esos Estados.

En realidad la participación de las regiones en los asuntos comunitarios tiene una doble dimensión, debiendo diferenciar la posibilidad de participación directa de esas entidades en el nivel comunitario, a través de las instancias que permiten dicha contribución, entre las que destaca el Comité de las Regiones, de la participación indirecta a través de los esquemas que se prevean a nivel interno de cada Estado.

El presente trabajo se centra más en el estudio de esta segunda posibilidad, sin perjuicio de llevar a cabo un somero análisis de los órganos que permiten la participación de las regiones a nivel comunitario

2.- Instancias de participación regional a nivel comunitario.

Aunque, como ya se ha señalado, el impulso inicial del proceso de construcción iniciado en Europa tras la Segunda Guerra Mundial se debió principalmente a los Estados, pronto comenzaron a aparecer instancias en las que las colectividades territoriales menores intentaban tener un cauce de expresión de sus preocupaciones e intereses. El primer instrumento de participación de los representantes de las colectividades locales y regionales en el proceso de construcción europea se constituiría fuera del ámbito comunitario; así el Consejo de Europa, partiendo de la propuesta presentada por Chaban-Delma (5), creaba, en el seno de la Asamblea Consultiva, una comisión «encargada de llevar a cabo todos los contactos útiles con los organismos interesados, gubernamentales o no, de proceder al estudio de los problemas europeos a escala municipal y regional, de proveer a todos estos organismos de los elementos de apreciación y de acción de su posesión» (6). Esta comisión asumía como tarea principal el estudio de los medios necesarios para

(5) *Vid. Infra* nota 2.

(6) *Vid. resolución* 20 (1952), de 27 de septiembre, de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa. En 1956 recibiría un status permanente denominándose posteriormente comisión de poderes locales, comisión de ordenación del territorio y poderes locales y, finalmente, comisión de medio ambiente, ordenación del territorio y poderes locales.

asegurar la representación de los poderes locales en las instituciones europeas, y, fruto de su trabajo, la Asamblea Consultiva votaba, el 14 de octubre de 1955, la resolución 76 (1955) por la que se creaba la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa (7), que suponía la primera vez en que los representantes de los entes locales y regionales de Europa participaban, de forma directa, en los trabajos de las instituciones que canalizan el proceso de construcción europea.

Ya en el ámbito comunitario, conforme las entidades regionales iban adquiriendo un protagonismo cada vez mayor, se fueron creando instancias de participación de éstas en el funcionamiento de las Comunidades Europeas. Así, por medio de una decisión de la Comisión, de 24 de junio de 1988 (8), se creaba el denominado “Consejo Consultivo de los entes regionales y locales”, que se convertiría en el germen del Comité de las Regiones, aunque sin llegar a adquirir una importancia similar, puesto que no era una institución comunitaria, sino un simple órgano de carácter consultivo adjunto a la Comisión de las Comunidades Europeas, tal y como se recogía en el artículo 1 de la mencionada decisión.

Sin embargo, con ocasión de la ratificación del Tratado de la Unión Europea y su entrada en vigor, el 1 de noviembre de 1993, se daba un nuevo paso, aunque modesto, en la participación de las regiones en el proceso comunitario de toma de decisiones, con la creación del Comité de las Regiones (9). Este nuevo órgano, dotado de competencias meramente consultivas,

(7) El Comité de Ministros daría su acuerdo en junio de 1956, celebrándose la primera Conferencia en enero de 1957. Recientemente se ha producido una modificación de gran importancia en el status de este órgano dentro del Consejo de Europa, el transformarse la citada Conferencia en Congreso de Poderes Locales y Regionales, mediante la resolución estatutaria (94) 3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 14 de enero de 1994. Respecto de las competencias y funciones del citado Congreso de Poderes Locales y Regionales *vid. su resolución* 1 (1994) de 31 de mayo de 1994 relativa a su Reglamento Interno.

(8) Decisión 487/88/CEE, *DOCE* L N° 247, de 6 de septiembre de 1988.

(9) Artículos 4.2 y 198 A del Tratado de la Comunidad Europea. Su reflejo en el Tratado se debe a una iniciativa de España y Alemania, los dos Estados miembros de la Unión Europea con una estructura más descentralizada. En su reunión de Bruselas, de 29 de octubre de 1993, el Consejo Europeo expresaba su deseo de que el Comité se reuniese por primera vez antes del 15 de enero de 1994, sin embargo su primer encuentro tuvo lugar el 9 de marzo, casi dos meses después de la fecha indicada en el Consejo Europeo de Bruselas. Actualmente, tras la adhesión, el 1 de enero de este año, de Austria, Suecia y Finlandia, está compuesto por 222 miembros, de los que 21 corresponden a España. A la hora del reparto de esa representación se plantearon algunos problemas, manifestándose posturas diversas; los problemas revistieron especial virulencia en Estados miembros con estructura descentralizada, como Alemania, Bélgica y la propia

no tiene rango de institución comunitaria, y nació con la ambición de ser el foro donde estén representados los poderes locales y regionales en el seno de la Unión Europea; pero, evidentemente, no se trata del "Senado europeo" al que se habían referido algunos representantes políticos, que veían en él una segunda Cámara de representación territorial de las comunidades regionales. A pesar de todo ha de contemplarse como un pequeño paso en un largo camino, de manera que las decisiones que se tomen en su seno serán importantes para saber qué tipo de institución quieren sus representantes y si será posible avanzar hacia esa nueva Cámara con más poderes que los meramente consultivos. De cualquier modo, habrá que esperar a la próxima revisión del Tratado de la Unión Europea, en 1996 (10), para evaluar el funcionamiento del Comité de las Regiones y ver si es posible, con la experiencia acumulada, su reforma hacia una institución que solamente represente a las regiones y, a la vez, si es preciso darle mayor peso y poder para que participe en el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea.

3.- La participación de las regiones a través de la estructura interna del Estado y la práctica comparada en los Estados miembros regionalizados.

La necesidad, antes señalada, de compatibilizar la cesión de competencias hechas por los Estados a las Comunidades Europeas con el hecho de que algunas de esas competencias correspondan a las regiones en el plano interno de dichos Estados, exigía la articulación de un sistema que permitiese a los titulares de esos ámbitos de actividad en el plano interno seguir desempeñando, de una u otra forma, sus competencias en el nivel comunitario.

Esa participación tiene una doble dimensión, pudiendo distinguir entre una fase "ascendente" y otra "descendente". La primera de ellas se refiere a la participación de las regiones en la fijación de la posición del Estado de cara a la negociación comunitaria, en aquellas materias que son de su competencia, con el fin de que en esa posición se tengan en cuenta los intereses de

España, ya que, a pesar de su carácter consultivo, el Comité de las Regiones representa el primer paso para una presencia institucional real de las colectividades locales y regionales en la Unión Europea, y servirá, sin duda, como una plataforma política importante para hacer oír las opiniones de las Administraciones locales y regionales discrepantes o simplemente diferentes de las que mantienen los respectivos Gobiernos centrales.

(10) Según prevé el artículo N.º 2 del propio Tratado que señala: «En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación».

aquellos que son los titulares a nivel interno. Por su parte la fase descendente alude a la necesidad de contar con las entidades regionales para la aplicación del Derecho y de las políticas comunitarias, en aquellos asuntos que se refieren a materias de su competencia; la coordinación en este punto es del todo esencial, ya que en caso de fallos en este sentido se puede incurrir en responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario que, como ya se ha visto, tiene siempre como destinatario al Estado.

La articulación de un sistema que asegure la participación de las regiones en la toma de decisiones a nivel comunitario se plantea en todos los Estados regionalizados miembros de las Comunidades Europeas, particularmente en tres de ellos: Alemania, Bélgica e Italia. A continuación veremos las grandes líneas que rigen la participación de las entidades regionales en cada uno de estos Estados, lo que puede servir, en algunos casos, como referencia para el supuesto español, si bien hay que puntualizar que ninguno de los tres modelos analizados son trasplantables en cuanto a tales a nuestro país, por cuanto que se trata de sistemas con notables diferencias de base, cuyos modelos de organización territorial han sido muy diferentes desde el punto de vista competencial e institucional. Esa falta de homogeneidad dificulta la articulación de la participación de los poderes regionales en la toma de decisiones a nivel comunitario.

El sistema alemán presenta una preocupación especial por la participación de los *Länder* en la formación de la voluntad del Estado, de acuerdo con la cual, el nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental (11) concede a los *Länder* garantías de respeto de sus competencias. La cooperación entre los *Länder* y el Gobierno Federal en temas relativos a la integración europea se produce a través del *Bundesrat*; por otra parte el Gobierno Federal debe informar tanto a esta Cámara como al *Bundestag*, teniendo en cuenta la opinión del *Bundesrat* en aquellas materias de competencia exclusiva de la Federación en las que resultan afectados los intereses de los *Länder* o en las que los *Länder* tienen competencia legislativa, además cuando resultan afectadas de manera importante las competencias legislativas de los *Länder* la opinión del *Bundesrat* debe ser tenida en cuenta de manera determinante. Por otra parte, en

(11) Introducido mediante la ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn de 21 de diciembre de 1992, que llevaba a cabo la reforma constitucional con motivo de la ratificación del Tratado de la Unión Europea, esta ley iba acompañada de otras tres que completaban dicha reforma: Ley relativa al Tratado de la Unión Europea, Ley sobre la colaboración entre el Estado Federal y los *Länder* en los asuntos de la Unión Europea y Ley sobre la colaboración entre el Gobierno Federal y el Parlamento Federal de Alemania en asuntos de la Unión Europea.

materias de competencia exclusiva de los *Länder* la representación de Alemania debe incluir a un representante de éstos, designado por el *Bundesrat* (12).

Por lo que hace referencia a la fase descendente, relativa a la ejecución del Derecho comunitario, el mencionado artículo 23 de la Ley Fundamental atribuye a la Federación un poder de integración del que parece deducirse su responsabilidad para dictar las normas nacionales de cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas comunitarias; si bien, en la práctica los *Länder* parecen reservarse dicha posibilidad respecto de las materias que son de su competencia exclusiva.

Por otra parte el mecanismo de colaboración entre el Gobierno Federal y los *Länder* se apoya en el Convenio celebrado entre el Gobierno Federal y la Conferencia de Presidentes de los *Länder*, de 18 de diciembre de 1987, invocando siempre como norma de actuación los principios generales de "lealtad federal" y de "cooperación federativa", esenciales en un Estado como el alemán. Por otra parte hay que destacar el contacto frecuente entre los *Länder* en relación a cuestiones que afecten a sus intereses y que se produce, en ocasiones, sin conocimiento del Gobierno de la Federación.

En Bélgica la reforma constitucional de 1993 condujo a la celebración de un acuerdo entre el Gobierno Federal y las Comunidades culturales y Regiones belgas (13), en el que se atribuía a éstas la potestad de comprometer al Estado en el seno del Consejo de la Unión Europea (14).

(12) *Vid.* el Convenio sobre el Observador de los *Länder* en las Comunidades Europeas, en vigor a partir del 1 de enero de 1989. Este Observador es nombrado por la Conferencia de Ministros Presidentes de los *Länder*, y acompaña a la delegación alemana en las sesiones del Consejo y del COREPER; además participa en los debates internos de dicha delegación y es el encargado de hacer llegar la información proveniente del Consejo y la Comisión a los órganos de los *Länder* competentes para elaborar propuestas de carácter regional que deberán dirigirse posteriormente al Gobierno Federal.

(13) El Estado belga se compone de tres Comunidades (francesa, flamenca y alemana) y tres Regiones (valona, flamenca y la capital Bruselas). La diferencia entre ambas puede sintetizarse en que las Regiones son entidades territoriales con competencias en el ámbito económico-social, mientras que las Comunidades son simples divisiones de la población, cuyo elemento aglutinante es el cultural, con independencia de su localización en el territorio nacional, sus competencias se centran en aspectos culturales, lingüísticos y de enseñanza, así como en cuestiones sociales y de salud.

(14) Tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el Consejo de Ministros decidió cambiar su denominación, pasando a llamarse "Consejo de la Unión Europea", el objeto de ese cambio, según se recoge en el documento *SEC (93) 1910* de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, es poner de relieve que el Consejo «tiene su propia responsabilidad en el contexto de la Unión Europea en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común ("Pilar II" del Tratado) y en el ámbito de la cooperación en los sectores de Justicia y Asuntos de Interior ("Pilar III" del Tratado)».

Por lo que respecta a la elaboración de las posiciones nacionales se reconoce a las Comunidades culturales y Regiones el derecho a concluir acuerdos internacionales, además de la mencionada participación en el seno del Consejo de la Unión Europea. La aplicación del Derecho comunitario corresponde a las Comunidades culturales y Regiones por sí solas, en relación a materias de competencia exclusiva, y, conjuntamente con el Gobierno central, en materias de competencia compartida. Los conflictos de competencia son resueltos por el Comité de concertación y, posteriormente, por el Tribunal de arbitraje. Además, tras la revisión constitucional de 1993, se reconoce al Gobierno Federal un poder de sustitución que asegure el cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

En Italia, donde se registra lo que Joël RIDEAU (15) denomina «una situación endémica de incumplimiento de las obligaciones comunitarias que contrasta con la política pro-europea de este Estado». La ley nº 86, de 9 de marzo de 1989, ley "La Pergola", venía a fijar las normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario y sobre los procesos de ejecución de las obligaciones comunitarias, culminando una evolución registrada en Italia respecto de la participación de las regiones en los asuntos comunitarios (16). Por lo que se refiere a la participación de las regiones italianas en la fijación de la posición nacional, la mencionada ley "La Pergola" viene a confirmar la regulación anterior señalando, en su artículo 10, que la Conferencia Estado-regiones, creada mediante la ley nº 400 de 12 de agosto de 1988, celebra una reunión, al menos cada seis meses, en la que se discuten los aspectos de interés regional o provincial de las políticas comunitarias; también se señala que esta Conferencia está encargada de formular opiniones acerca de las orientaciones generales relativas a la elaboración de los actos comunitarios que interesen a las competencias regionales. Por otra parte la ley nº 183, de 16 de abril de 1987, ley "Fabri", en sus artículos 9 y 10 asegura la información de los poderes públicos italianos, incluidas las regiones y provincias autónomas, respecto de proyectos de actos y actos comunitarios.

(15) RIDEAU, J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1994, p. 830.

(16) En un principio se optó por impedir dicha participación a través de disposiciones como la ley nº 1203, de 1957, referida a la ejecución del Derecho comunitario originario, o las leyes nº 871, de 1965 y 740, de 1969 por lo que respecta al Derecho derivado, posteriormente se permitió una participación limitada de las regiones a través de la ley 153, de 1975 y el Decreto 616, de 1977, para pasar a una tercera fase en la que se busca la coordinación entre regiones y Gobierno central en los temas comunitarios, fase que comenzaba con la ley nº 86, de 9 de marzo de 1989.

Es respecto de la aplicación del Derecho comunitario donde se registra la contradicción mencionada por Joël RIDEAU, achacable a la pesadez del procedimiento legislativo italiano que acarrea retrasos que han tratado de resolverse mediante diversas iniciativas; así, el artículo 6.3 de la ley "La Pergola" establece que si la ejecución de una decisión invade las competencias de una región o provincia, el Presidente de ésta participa en la reunión del Consejo de Ministros, a título consultivo, bajo reserva de lo que establezcan los estatutos especiales de la región o provincia.

Por otra parte, el artículo 9 de la citada ley autoriza a las regiones o provincias autónomas a aplicar directamente las directivas comunitarias que se refieran a materias que son de su exclusiva competencia; en materias de competencia concurrente las regiones o provincias autónomas son autorizadas a ejecutar las directivas, tras la entrada en vigor de la primera ley comunitaria que siga a la notificación de la directiva. También se establece la aplicación, con carácter subsidiario, de las leyes nacionales, en caso de inacción de la región o provincia autónoma, a fin de asegurar el respeto de las obligaciones comunitarias.

III. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y COMUNIDADES EUROPEAS.

1.- *La armonización de la distribución constitucional de competencias con la adhesión a las Comunidades Europeas.*

La adhesión de España a las Comunidades Europeas planteaba la necesidad de articular las consecuencias que la misma conllevaba con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal y como se recoge en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, en el que se asigna a éstas la titularidad de algunas materias que resultan afectadas por la pertenencia de nuestro país a las Comunidades Europeas.

El artículo 93 de la Constitución, que establece la posibilidad de atribuir, mediante ley orgánica, a una Organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, no recoge la cuestión de la compatibilización entre las dos circunstancias antes mencionadas. Esa inexistencia de una regulación jurídica ha llevado a que el modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito comunitario, tanto en lo relativo a la elaboración de la posición gubernamental como en la ejecución del Derecho y las políticas comunitarias, se realice, tal y como señala Vlad

CONSTANTINESCO (17), «a través de soluciones empíricas, forzadas por las necesidades», puesto que era necesario dar un cauce de expresión a éstas para que pudiesen participar en aquellas materias que quedaban dentro de su ámbito de competencia, con el fin de evitar que la adhesión a las Comunidades Europeas no supusiese una desvirtuación de la distribución de competencias recogida en la Constitución española; a tal fin el Tribunal Constitucional en su sentencia 79/1992, de 28 de mayo (18) afirma que el Estado «no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales, de acuerdo con el artículo 149.1.3 de la Constitución, para extender su ámbito competencial a toda la actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación del derecho derivado europeo».

Esa necesidad de crear mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas ya había sido mencionada con anterioridad por el propio Tribunal Constitucional, que, en su sentencia 252/1988, de 20 de diciembre (19), afirmaba que esa colaboración puede exigir «en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación [...] que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar». De donde se deduce que el Alto Tribunal se pronuncia a favor del mantenimiento de cierto nivel de participación en el ejercicio de determinadas competencias a nivel comunitario por parte de los titulares de las mismas a nivel interno.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en las sentencias 252/1988 y 76/1991, antes mencionadas, al reconocer que las Comunidades Autónomas poseen en la fase descendente, o de ejecución del Derecho comunitario, una competencia implícita en aquellas materias cuya

(17) CONSTANTINESCO, V., «Comunidades Europeas, Estados, regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, nº 1, enero-abril, 1989, p. 17 y ss. El autor considera que el caso español es uno de los tres sistemas de articulación de la colaboración entre el Estado y las regiones, existentes en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, los otros dos tipos son el que busca la solución a través de la reglamentación de carácter jurídico, que es el caso alemán, y el que prácticamente omite el problema, como en el caso francés. En el mismo sentido se pronuncian otros autores, como Joël Rideau, para quien la cooperación entre los diferentes niveles de la Administración española se realiza sobre una «base empírica», que conduce, en su opinión a mecanismos insuficientes, RIDEAU, J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, op. cit., p. 783.

(18) BOE nº 144, suplemento de 16 de junio de 1992.

(19) BOE nº 146, suplemento de 13 de enero de 1989. Esa necesidad ha sido reiterada por jurisprudencia posterior del Alto Tribunal, como la sentencia 76/1991, de 11 de abril (BOE nº 115, suplemento de 14 de mayo de 1991).

titularidad les corresponde en el ámbito interno. Esa jurisprudencia da un paso más con la sentencia 236/1991, de 12 de diciembre (20), en la que se afirma que «la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario».

En definitiva se deduce un cierto reconocimiento de una proyección internacional implícita de las Comunidades Autónomas, puesto que para llevar a cabo las competencias que les han sido atribuidas resulta necesaria, en ocasiones, la realización de tareas de información, conexión o documentación fuera de su territorio e, incluso, más allá de las fronteras estatales (21), pero en todo momento con el límite de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales.

Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se deducen dos condiciones para que una Comunidad Autónoma pueda participar en la fase descendente o de ejecución del Derecho comunitario: que la competencia le haya sido atribuida en razón de la distribución contemplada en el texto constitucional y su propio Estatuto de Autonomía y que dicha competencia esté transferida por razón de la materia.

Para hacer realidad esa participación se han ido planteando diversos mecanismos, hasta llegar al de las Conferencias Sectoriales que, tras la firma del Pacto autonómico, el 28 de febrero de 1992, parece haberse configurado como el procedimiento de colaboración más adecuado entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A continuación se analizan esos mecanismos, destacando de manera especial el de las Conferencias Sectoriales al que, por las razones antes mencionadas, se dedica un epígrafe especial.

2.- *Los mecanismos de colaboración previos a la Conferencia Sectorial.*

La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a los asuntos comunitarios ha experimentado una evolución, con

(20) BOE nº 13, suplemento de 15 de enero de 1992.

(21) Tal y como se recoge en la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo (BOE nº 151, suplemento de 25 de junio de 1994), en la que se señala que «deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas» de las actividades de las instituciones europeas, pero con un límite para dicho seguimiento, como es el hecho de que esa labor no incida «en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado».

diferentes propuestas, que por diversas razones no han cristalizado, hasta llegar a las Conferencias Sectoriales (22).

Así en un primer momento se planteó, por parte de algunos autores, la posibilidad de dotar de contenido a la ley orgánica recogida en el artículo 93 de la Constitución. Pero esta opción fue desechada por el Gobierno que prefirió el procedimiento de los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular la participación de éstas en los asuntos comunitarios. El fracaso de esta vía llevó al Gobierno central a cambiar de táctica, optando por una solución más pragmática, centrada en el contenido más que en los instrumentos, en la que el intento de lograr un convenio global que regulase la participación de las Comunidades Autónomas se sustituyó por un conjunto de acuerdos parciales sobre todas aquellas materias en las que dicha participación se traducía en la práctica. A ese espíritu responde el mecanismo de la Conferencia Sectorial para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. A continuación analizamos cada uno de los intentos previos a la misma.

(22) También en el ámbito del Parlamento español existen instancias en las que se lleva a cabo el tratamiento de los temas comunitarios; es el caso de la Comisión Mixta Congreso-Senado para los asuntos relacionados con la Unión Europea, creada en virtud de la ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (BOE nº 312, de 30 de diciembre de 1985) que fue modificada por la ley 18/1988, de 1 de julio (BOE nº 161, de 6 de julio de 1988). En el seno de dicha Comisión el Gobierno mantiene una comunicación con los diversos grupos políticos de las Cámaras en relación a temas comunitarios. Se trata de una instancia de ámbito más global, en la que las Comunidades Autónomas no participan de forma directa, salvo que algún diputado de su ámbito territorial se interese por estos temas. Sin perjuicio del importante número de actuaciones emprendidas por dicha Comisión, sería deseable que éstas sobrepasasen el carácter meramente informativo, para convertir a esta instancia en un foro de debate en el que se planteen nuevas iniciativas en relación con el tratamiento de los asuntos comunitarios en el seno de nuestras instituciones, incluidas las Cortes Generales.

Asimismo, el 11 de enero de 1994, con ocasión de la reforma del reglamento interno del Senado, se creaba en su seno la Comisión General de las Autonomías, que entró en funcionamiento el 1 de febrero, y que se compone de representantes del Gobierno y de las Comunidades Autónomas, así como de 62 senadores. Su objetivo es concentrar todas las competencias en lo que atañe a las relaciones de las Comunidades Autónomas o de éstas con el Gobierno, incluida la canalización de la representación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea y en otras instancias internacionales. Se trata de un avance hacia la configuración del Senado español como una auténtica Cámara de representación territorial, constituyendo un nuevo instrumento de cooperación entre los diferentes niveles de la Administración.

A) El contenido de la ley orgánica de autorización del artículo 93 de la Constitución.

Un sector de la doctrina, en el que se encontraban autores como Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS (23), propuso que la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas siguiese la fórmula ya utilizada en otros Estados miembros, de servirse de la ley orgánica de autorización, recogida en el artículo 93 de la Constitución, dotándola del contenido necesario para regular las relaciones entre los diferentes niveles de la Administración del Estado en relación con los asuntos comunitarios; en su propuesta RODRIGUEZ IGLESIAS hacía referencia a que la mencionada ley orgánica de autorización debía contemplar los siguientes aspectos:

- la ampliación de la potestad normativa del Gobierno, para resolver los problemas de adecuación del ordenamiento español al acervo comunitario que se planteaban en la vía parlamentaria.
- la elaboración de un procedimiento de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tanto en lo que se refiere a la fase ascendente como a la descendente.
- la regulación de la competencia normativa subsidiaria del Estado, de acuerdo con el papel de garantes del cumplimiento de las obligaciones comunitarias que le atribuye la Constitución.

Sin embargo la ley orgánica 10/1985, de 2 de agosto (24), de autorización de la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por el Tratado de 12 de junio de 1985, se limitaba a un Preámbulo explicativo del sentido de la ley y a dos artículos en los que se autorizaba la ratificación del Tratado de adhesión y se establecía su entrada en vigor. El rechazo de esta vía ha sido confirmado por los procedimientos seguidos para la ratificación de los Tratados comunitarios celebrados con posterioridad, así ocurre en el caso del Acta Unica (25) y del Tratado de la Unión Europea (26), en los que tampoco se han dotado de contenido a las leyes orgánicas de autorización.

(23) Vid. RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C., «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria*, Universidad del País vasco, 1984, p. 239 y ss.

(24) BOE nº 189, de 8 de agosto de 1985.

(25) Autorizada por la ley orgánica 4/1986, de 26 de noviembre (BOE nº 288, de 26 de noviembre de 1986).

(26) Mediante la ley orgánica de autorización 10/1992, de 28 de diciembre, (BOE nº 312, de 29 de diciembre de 1992).

B) Los proyectos de Convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Estos proyectos fueron debidos a la iniciativa de los titulares que ocupaban los Ministerios de Administración territorial, el primer proyecto, y de Administraciones Públicas, el segundo; ninguno de ellos se plasmó en la práctica, por diversas razones que serán estudiadas a continuación. Sin embargo, algunas de las iniciativas en ellos contenidas si que han tenido éxito, como ocurre con las Conferencias Sectoriales, que han sido el mecanismo que finalmente se ha elegido para articular la colaboración entre la Administración central del Estado y las de las Comunidades Autónomas en el tratamiento de las cuestiones comunitarias.

El primero de esos proyectos era el que Félix Pons, entonces Ministro de Administración Territorial, había preparado a fines de 1985, incluso antes de que se hubiese materializado la adhesión de España a las Comunidades Europeas; comprendía las dos facetas de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios, la ascendente y la descendente, al referirse tanto al «desarrollo y ejecución del ordenamiento comunitario» como a la «participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal», aunque prestando mayor atención a la fase descendente que a la ascendente.

El citado Convenio contemplaba al Gobierno como el garante de las obligaciones que había asumido el Estado como consecuencia de su adhesión a las Comunidades Europeas, de acuerdo con lo que se recogía la previsión de que fuese él quien dictase las disposiciones internas de desarrollo de las normas comunitarias en todas las materias, con el objeto de que siempre exista una norma aplicable. Pero también se aludía al principio de colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas, con previsiones como la información recíproca de los anteproyectos de ejecución del Derecho comunitario.

Además, el desarrollo normativo se establecía de acuerdo con la distribución de competencias de la Constitución, mientras que la ejecución administrativa se encomendaba a las Administraciones competentes en esa materia. Por otra parte, para resolver las discrepancias surgidas como consecuencia de la ejecución, tanto normativa como administrativa, del Derecho comunitario se planteaba la vía política.

Ya se hacía referencia en este proyecto de Convenio al mecanismo de las Conferencias Sectoriales, si bien sólo se preveía la participación en ellas de las Comunidades Autónomas que tuviesen competencias sobre la materia objeto de debate. El tratamiento de la fase ascendente partía de la atribución

de la representación del Estado al Gobierno, por lo que éste debía canalizar cualquier comunicación de las Comunidades Autónomas con las instituciones comunitarias. Sin embargo, también se preveía el compromiso del Gobierno de "procurar" atender las posturas de las Comunidades Autónomas, aunque puntualizando que eso se haría «siempre que no resultasen incompatibles con los intereses generales del Estado». Para tomar conocimiento de las posturas de las Comunidades Autónomas por parte del Gobierno, se celebrarían reuniones entre aquellas y el Ministerio de Administración Territorial, en el seno de la Comisión Interministerial sobre Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas.

El rechazo del proyecto por parte de las Comunidades Autónomas, que lo consideraban excesivamente riguroso, condujo a la preparación de un nuevo proyecto, que incorporaba algunas de las observaciones que las Comunidades Autónomas habían presentado al proyecto anterior, y que estaba dispuesto en abril de 1986; sin embargo, la disolución de las Cámaras y la convocatoria de elecciones paralizó la presentación de este nuevo proyecto.

En febrero de 1987, el Ministro para las Administraciones Públicas, Joaquín Almunia, presentaba ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Generales un nuevo proyecto de Convenio entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (27). Este nuevo intento también hacía un planteamiento general de la cuestión, si bien, a diferencia del anterior, prestaba mayor atención a la fase ascendente, proponiendo el mecanismo de las Conferencias Sectoriales y la inclusión de un representante de las Comunidades Autónomas en la representación de España en Bruselas. El escaso tratamiento de la fase descendente se justificaba por el Ministro para las Administraciones Públicas por la inexistencia de distorsiones registradas durante los doce meses que habían transcurrido desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

Tampoco este proyecto se plasmaría en la práctica en un Convenio por diversas razones, que eran expuestas por el Ministro para las Administraciones Públicas en una comparecencia ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Generales, el 5 de abril de 1989 (28), y que

(27) Sesión de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Generales, de 3 de febrero de 1987, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, Año 1987, nº 58.

(28) Sesión de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Generales, de 5 de abril de 1989, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, Año 1989, nº 435.

pueden resumirse en dos causas: por un lado la escasa acogida que el proyecto había tenido entre las Comunidades Autónomas, que hacía presagiar un futuro cuando menos incierto de cara a su realización práctica, y por otra parte el hecho de que se trataba de un mecanismo que, para contar con el acuerdo de todas las Comunidades Autónomas, debía ser lo más simple posible, lo que haría que resultase insuficiente para resolver los complejos problemas a los que trataba de dar solución.

Aunque ninguno de los dos proyectos se concretó en la práctica, puede observarse, como señala David ORDOÑEZ SOLIS (29), una evolución en los planteamientos seguidos en cada uno de ellos, pasando de la preocupación por el cumplimiento del Derecho comunitario que inspiraba el primer proyecto, al intento de resolver el problema desde su inicio, con la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente, la relativa a la formación de la voluntad del Estado, evolución que quizá era debida a la experiencia que nuestro país iba acumulando en su participación en los mecanismos propios de las Comunidades Europeas.

A pesar del fracaso de esos proyectos, uno de los mecanismos previstos en ellos iba a tomar su lugar configurándose como el mecanismo para articular la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, se trata del mecanismo de las Conferencias Sectoriales.

IV. LA CONFERENCIA SECTORIAL PARA LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

1.- Naturaleza y objetivos.

Aunque el mecanismo de las Conferencias Sectoriales ya había sido previsto por la ley del Proceso Autonómico de 1983 (30), y reflejado en los proyectos de Convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas antes analizados, no se crearía una Conferencia específica para los asuntos comu-

(29) ORDOÑEZ SOLIS, D., *La ejecución del Derecho comunitario en España*, Cuadernos de Estudios Europeos, Fundación Universidad-Empresa, Editorial Civitas, Madrid, 1993, p. 402.

(30) Así el artículo 4.1 de la citada ley contemplaba las Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo como «el mecanismo para asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos» y la imprescindible coordinación. Ley 14/1983, de 14 de octubre (BOE nº 247, de 15 de octubre de 1983).

nitarios hasta diciembre de 1988, integrada en el seno del Ministerio para las Administraciones Públicas. La necesidad de un mecanismo que asegurase la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas venía acentuada por el ejercicio de la Presidencia española del Consejo de las Comunidades Europeas, que iba a tener lugar, por vez primera, durante el primer semestre de 1989.

Esa tarea exigía una especial coordinación de todos los niveles de la Administración española con el fin de eliminar cualquier problema de descoordinación. Ante esa necesidad se aprobaba, con ocasión del debate sobre el Estado de la Nación de 15 de febrero de 1989, una moción parlamentaria en la que se instaba al Gobierno a buscar, sobre la base de la experiencia, el establecimiento de un mecanismo de relación y de conexión entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno con el objetivo de regularizar la experiencia acumulada a lo largo de los años de pertenencia de España a las Comunidades Europeas.

Sin embargo, no sería hasta la novena reunión de la Conferencia Sectorial para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, celebrada el 29 de octubre de 1992, cuando las Administraciones participantes en la misma decidieron su institucionalización, mediante un Acuerdo de naturaleza "política" (31), con el fin de lograr la consolidación del mecanismo, de manera que las diversas Administraciones participantes se habituasen a considerar la Conferencia Sectorial como el instrumento en el que se articule la colaboración que exige tanto nuestra pertenencia a las Comunidades Europeas, como nuestra propia estructura administrativa interna.

Así el párrafo tercero del citado Acuerdo de Institucionalización recoge el compromiso que asumen tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas (32), que se concreta en considerar a la Confe-

(31) Según se deduce del párrafo sexto del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, resolución de 4 de octubre de 1993, de la Subsecretaría del Ministerio para la Presidencia (BOE núm. 241, de 8 de octubre de 1993). Este Acuerdo de institucionalización, cuyo proyecto era aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de mayo de 1992, daba cumplimiento al contenido del Pacto autonómico de 1992, en cuyo punto nº 12 se consideraba necesaria la institucionalización y perfeccionamiento de los métodos de trabajo de la Conferencia Sectorial para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas para profundizar en el desarrollo de los procedimientos de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios.

(32) El mecanismo de las Conferencias Sectoriales engloba a todas las Comunidades Autónomas excepto al País Vasco que no ha firmado, y por lo tanto no le son aplicables, ni el Acuerdo de institucionalización, ni los Acuerdos alcanzados en el seno de la Conferencia.

rencia Sectorial como el lugar en el que deben encontrar solución las cuestiones que entran en su ámbito temático (33), propiciando que la cooperación entre las Administraciones afectadas se concrete en acuerdos vinculantes para todas aquellas que los suscriban; además las Administraciones participantes se comprometen también a mantener la periodicidad de las reuniones y a asegurar la asistencia de los participantes en las mismas.

El papel de las Conferencias Sectoriales se ha visto confirmado y, por lo que se refiere a los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, aclarado por el Pacto autonómico de 28 de febrero de 1992, acuerdo político alcanzado entre el Gobierno, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular. Este Pacto atribuye a la Conferencia Sectorial para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas la tarea de «análisis y consecución progresiva de acuerdos en aquellos aspectos de la participación que tuvieran una dimensión general u horizontal», así como «el impulso y seguimiento de la participación en su dimensión global, considerando iniciativas y cuestiones que hagan referencia al sistema general de participación y a su perfeccionamiento».

De manera que se diseña un esquema de tratamiento de las cuestiones comunitarias en el que la Conferencia Sectorial para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas desempeña un papel de coordinación de carácter general, mientras que la cooperación en cada materia específica se llevará a cabo en la respectiva Conferencia Sectorial. El reparto de los asuntos entre las diferentes Conferencias Sectoriales, tal y como se recoge en el Anexo del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, es el siguiente (34):

(33) Algo a lo que ya se había llegado en la tercera reunión de la Conferencia Sectorial, de 3 de junio de 1989, en la que se hacía referencia a esa idoneidad de la Conferencia como lugar donde debía tener lugar la colaboración de las Comunidades Autónomas, tanto en lo que se refiere a su participación en la fijación de la posición que España ha de mantener ante las instituciones comunitarias, como en lo relativo a la aplicación y ejecución del Derecho y las políticas de las Comunidades Europeas.

(34) Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales. En el mismo Acuerdo se señala que, en el caso de cuestiones que no se encuentren encuadradas en ninguna Conferencia Sectorial o instrumento equivalente, siempre que no sea posible establecer un mecanismo *ad hoc* de participación de las Comunidades Autónomas en dichos temas, se seguirá lo establecido en el apartado cuarto 1.2ª.e) del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia, en el que se incluye dichos temas en el ámbito temático de la misma.

| Políticas comunitarias | Consejo en el que se deciden | Conferencia Sectorial |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Aspectos institucionales y generales | Asuntos Generales | Para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas |
| Mercado Interior | Mercado Interior | * |
| Agricultura | Agricultura | Agricultura |
| Pesca | Pesca | Pesca |
| Políticas económicas que afecten a competencias comunitarias | Ecofin | Consejo de política fiscal y financiera |
| Transportes | Transportes | Conferencia nacional de transportes |
| Política social | Asuntos sociales | Asuntos sociales/ asuntos laborales |
| Educación | Educación | Educación |
| Formación profesional | Educación | Educación |
| Juventud | Educación | Educación/Asuntos sociales |
| Medio ambiente | Medio ambiente | Medio ambiente |
| Competitividad en la industria | Industria | Industria y energía |
| Investigación | Investigación | Consejo general de la ciencia y la tecnología |
| Desarrollo tecnológico | Investigación | Consejo general de la ciencia y la tecnología |
| Redes transeuropeas | * | Infraestructuras y ordenación del territorio |
| Salud pública | Salud | Consejo interterritorial del sistema nacional de salud |
| Cultura | Cultura | Cultura |
| Cooperación al desarrollo | Cooperación al desarrollo | Órgano específico: Agencia española de cooperación internacional |

| Consumidores | Consumidores | Consumo |
|--------------------|--------------------|-----------------------------------------|
| Energía | Energía | Industria y energía |
| Protección civil | Protección civil | Comisión nacional de protección civil |
| Turismo | Turismo | Turismo |
| Telecomunicaciones | Telecomunicaciones | Consejo asesor de telecomunicaciones |
| Presupuesto | Presupuesto | Consejo de política fiscal y financiera |

El Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, aclara también lo que debe entenderse por Conferencia Sectorial, señalando que integra «tanto el Pleno del órgano de esa naturaleza como el conjunto de órganos de cooperación multilateral de nivel inferior que, encuadrados directa o indirectamente en la Conferencia, puedan desarrollar en la práctica el contenido del procedimiento marco». Se trata pues de un conjunto de órganos en los que se lleva a cabo el diálogo y la cooperación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas acerca de todas aquellas cuestiones planteadas por la necesaria participación de las Comunidades Autónomas en el tratamiento de los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

2.- Estructura y composición.

La estructura de la Conferencia se encuentra regulada en el Reglamento Interno de la misma (35), en el que se distinguen tres órganos:

A) La Conferencia en Pleno.

Compuesta por representantes de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por parte de la Administración del Estado partici-

(35) Publicado por la resolución de 18 de octubre de 1994, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1994). El Reglamento Interno de la Conferencia se elaboró en cumplimiento de lo recogido en el apartado quinto del Acuerdo de Institucionalización de la citada Conferencia.

pan el Ministro para las Administraciones Públicas, que además desempeña funciones de Presidente de este órgano, así como el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas y el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales.

Por parte de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cada Presidente designa como miembros de la Conferencia en Pleno a los Consejeros responsables de aquellas cuestiones incluidas en el ámbito de cada Conferencia. Los representantes de las Comunidades Autónomas podrán estar asistidos por los miembros de las mismas en la Comisión de Coordinadores, para aquellas cuestiones del orden del día para las que su presencia se haya decidido expresamente.

También pueden asistir a las reuniones de la Conferencia en Pleno aquellos altos cargos de la Administración o expertos cuya presencia haya sido solicitada por el Presidente, a propuesta de los miembros de la Conferencia, con el objeto de facilitar el cumplimiento de sus funciones.

Para las reuniones de este órgano no cabe delegación de su representación por parte de sus miembros, aunque el Reglamento Interno de la Conferencia permite que en caso de imposibilidad para asistir por parte del representante de una Comunidad Autónoma, éste sea sustituido por otro Consejero de dicha Comunidad, circunstancia que deberá comunicarse al Presidente de la Conferencia.

La periodicidad para la celebración de las reuniones es fijada con arreglo a un calendario, con un mínimo de dos sesiones anuales, pudiendo además llevar a cabo reuniones extraordinarias sobre cuestiones específicas, a iniciativa del Presidente o de seis Comunidades Autónomas. El Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 concreta algo más en lo relativo a las reuniones del Pleno de las Conferencias, indicando que se reunirá al inicio de cada semestre para analizar el programa expuesto por la Presidencia del Consejo de Ministros comunitario. La convocatoria de las reuniones corresponde al Presidente, con una antelación mínima de diez días, dicha convocatoria va acompañada de la propuesta de orden del día de la reunión y de la documentación correspondiente a los asuntos mencionados en la propuesta. Aún en el caso de que no se cumplan esos requisitos la convocatoria puede considerarse válida si así lo deciden, por unanimidad todos los miembros de la Conferencia. Para considerar como válida la constitución de la Conferencia se exige la presencia de la Administración del Estado y, al menos, de doce Comunidades Autónomas.

El Presidente fija el orden del día de la reunión, que se aprueba al inicio de la misma. En él se incluyen los asuntos recogidos en la propuesta del Pre-

sidente y todos aquellos sugeridos por cualquier miembro tras el inicio de la reunión y antes de la fijación del orden del día, podrán discutirse todas aquellas cuestiones no incluidas en el orden del día siempre que la Conferencia declare la urgencia de los mismos.

B) La Comisión de Coordinadores de asuntos comunitarios europeos.

Que se configura como órgano de apoyo con la función de preparar los trabajos de la Conferencia en Pleno. Componen dicha Comisión, por parte de la Administración del Estado, un Director de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y otro de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, que son designados por sus respectivos titulares, y el Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Las Administraciones de las Comunidades Autónomas están representadas por el Director General, u otro cargo, que designe el Consejero miembro de la Conferencia. Como Secretario de la Comisión actúa un funcionario de la Dirección General de Cooperación Territorial, que asume además las labores de presidencia de la Comisión en la que tiene voz pero no puede participar en las votaciones.

También cabe la asistencia de aquellos responsables de las diferentes Administraciones o expertos cuya participación sea considerada conveniente por la Comisión. La Comisión de Coordinadores puede celebrar tantas reuniones como considere necesario, siendo éstas convocadas por su Presidente, por iniciativa propia o de seis de sus miembros, siempre con una antelación mínima de una semana. Al inicio de cada reunión se aprueba el orden del día, en base a una propuesta que incluya aquellos asuntos sugeridos por el Presidente o seis de sus miembros al instar la reunión y cualquier otra cuestión que planteada por un miembro al inicio de la misma. El quorum exigido para dichas reuniones es el mismo que se exige para la Conferencia en Pleno.

C) Los grupos de trabajo constituidos en el seno de la Comisión.

Compuestos por los expertos técnicos de las respectivas Administraciones o personas especialmente cualificadas que designe la Comisión de Coordinadores. Su misión consiste en la preparación, estudio y presentación de propuestas que les encargue la Comisión de Coordinadores en relación a materias del ámbito temático de la Conferencia.

Las tareas de secretaría de la Conferencia son asumidas por la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio para las Administraciones

Públicas, que se encarga del apoyo a los tres órganos antes mencionados, así como de la custodia y el archivo de la documentación utilizada por dichos órganos. El cargo de Secretario de la Conferencia es desempeñado por el Director General de Cooperación Territorial, que asiste a las reuniones de la Conferencia con voz pero sin voto; a él le corresponde emitir, a petición de cualquiera de los miembros de la Conferencia, certificaciones sobre los acuerdos alcanzados en la misma.

3.- Ámbitos de actuación y funciones.

El ámbito temático de la Conferencia es definido por el Acuerdo de Institucionalización de la misma como integrador de una serie de aspectos relacionados con la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas; de manera que dicho ámbito comprende:

- A. La información a las Comunidades Autónomas y la discusión común con ellas acerca del desarrollo del proceso de construcción europea.
- B. El tratamiento y resolución de cuestiones de carácter general o de naturaleza institucional acerca de tal proceso, todo ello inspirado en el principio de cooperación que alienta la creación y el funcionamiento del mecanismo de la Conferencia. El Reglamento Interno recoge expresamente algunas de esas cuestiones, como:
 - i) Los procedimientos técnicos que aseguren la recepción de la información comunitaria de carácter general por las Comunidades Autónomas.
 - ii) La técnica normativa necesaria para la incorporación de las directivas al Derecho interno, así como para completar Reglamentos y Decisiones.
 - iii) Las fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos internos, necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por España ante las instituciones comunitarias.
 - iv) Los problemas de ejecución del Derecho comunitario que impliquen a varias políticas comunitarias o exijan medidas internas con cierto grado de coordinación temporal o material.
 - v) La participación de las Comunidades Autónomas en asuntos que no estén encuadrados en ninguna Conferencia sectorial.

- C. El impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de las Comunidades Autónomas en cada una de las políticas comunitarias que toquen ámbitos de su competencia.

Además se incluye una cláusula residual por la que las Administraciones participantes en la Conferencia se reservan el derecho de encomendarle, de común acuerdo, otras cuestiones que se refieran a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Ese derecho ya ha sido ejercitado en una ocasión en la que se ha ampliado el ámbito temático de la Conferencia (36), así el Pleno de la Conferencia decidió, en su reunión de 14 de junio de 1994, incluir en el mismo el tratamiento de las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y en particular las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias (37).

Dentro de ese ámbito temático, el Reglamento Interno de la Conferencia indica expresamente una serie de mecanismos a través de los cuales ha de desempeñar sus funciones, que son los siguientes:

- a) El intercambio de información y de puntos de vista.
- b) La puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas.
- c) La elaboración conjunta y la adopción de acuerdos.
- d) La organización conjunta de actividades de estudio, formación, intercambio y divulgación.
- e) La creación de grupos de trabajo y la celebración de reuniones *ad hoc* para la preparación de los trabajos de la Conferencia.

Con estos instrumentos corresponde a la Conferencia la determinación del contenido general de las políticas comunitarias que afecten a los ámbitos de competencia de las Comunidades Autónomas, así como la selección de

(36) *Vid.* Resolución de 24 de octubre de 1994, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas ampliando su ámbito temático (*BOE* núm. 257, de 27 de octubre de 1994).

(37) La inclusión de las actividades de las Comunidades Autónomas en relación con el Consejo de Europa tiene su razón de ser en que, a pesar de que la Organización de Estrasburgo queda fuera de los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, por cuanto se trata de una Organización internacional diferente, en su seno se han creado desde antiguo, como ya ha quedado señalado, una serie de instancias de cooperación regional muy importantes, las cuales han experimentado recientemente una transformación importante adquiriendo un mayor protagonismo.

las áreas prioritarias para su aplicación, su propuesta a la correspondiente Conferencia Sectorial y la evaluación de su proceso de implantación en las distintas áreas sectoriales. Además, la Conferencia se ocupa del estudio, propuesta e impulso de cualesquiera otras iniciativas e instrumentos de cooperación que contribuyan a perfeccionar el mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que afecten a sus ámbitos de competencia.

4.- Organización y procedimiento.

Todo el procedimiento seguido por la Conferencia, así como los diversos mecanismos establecidos en los Acuerdos alcanzados, se inspiran en dos principios básicos: el de cooperación (38) y el de perfeccionamiento progresivo del sistema en base a las experiencias que de su funcionamiento se vayan extrayendo.

Así el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 (39), establece un procedimiento marco de participación de las Comunidades Autónomas en cada Conferencia Sectorial, en las dos vertientes en las que se proyecta dicha participación: la fase ascendente, que se refiere a la cooperación entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas en la definición de las posición que mantendrá España a la hora de participar en los procesos de toma de decisión a nivel comunitario, y la fase descendente, relativa a la aplicación en España tanto del Derecho comunitario como del contenido de las políticas comunitarias.

Por otra parte el mismo Acuerdo contempla la posibilidad de estudiar, de acuerdo con las experiencias que de este procedimiento se vayan extrayendo, la inclusión de representantes de las Comunidades Autónomas o expertos en las delegaciones españolas que participen en la negociación comunitaria en aquellas cuestiones que, en el ámbito interno, sean de competencia de las Comunidades Autónomas.

(38) Que se concreta en obligaciones para las Administraciones presentes en las Conferencias Sectoriales, como la recogida en el apartado octavo del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, de intercambiar toda la información y documentación necesaria para hacer efectivo el procedimiento de participación, tanto en su fase ascendente como en la descendente.

(39) Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales.

El procedimiento marco fijado en este Acuerdo deberá ser desarrollado posteriormente por cada Conferencia Sectorial; en tanto esto no se produzca será aplicable el procedimiento marco. El desarrollo que del mismo haga cada Conferencia Sectorial vendrá condicionado por el reparto de competencias que exista entre las Comunidades Autónomas y el Estado en esa materia, además el procedimiento establecido para cada Conferencia Sectorial cuenta con otra condición, recogida expresamente en el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, como es el que se garantice el mantenimiento de la capacidad de acción del Reino de España y de una gestión flexible de las negociaciones; con estas premisas se recogen tres supuestos diferentes, según que el asunto comunitario afecte a:

- a) Materias de competencia reservada del Estado, en cuyo caso si las Comunidades Autónomas invocan un interés, la Administración del Estado les informará a través de la Conferencia Sectorial correspondiente.
- b) Materias de competencia legislativa exclusiva de las Comunidades Autónomas, en este supuesto si, a través del procedimiento interno de concertación, las Comunidades Autónomas han alcanzado una posición común entre ellas (40), ésta se reflejará, de manera determinante, en la posición negociadora de España en el seno del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas a la hora de la toma de decisiones.
- c) Materias de competencia compartida o concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en las que, al igual que en el caso anterior, la posición común entre las posturas de las Comunidades Autónomas y la de la Administración del Estado, caso de lograrse, será la base para la fijación de la posición negociadora.

En los dos últimos casos, si no se logra una posición común de las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado tomará conocimiento de

(40) El apartado cuarto del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, viene a señalar que es lo que debe entenderse por posición común de las Comunidades Autónomas, a los efectos del procedimiento de participación, indicando como tal «el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido». El apartado anterior de este mismo Acuerdo señala que en el caso de que se trate de decisiones que implican aumento del gasto o disminución de los ingresos de las Administraciones Públicas, la posición común alcanzada por las Comunidades Autónomas habrá de consensuarse con la de la Administración del Estado.

los argumentos expresados por cada una de ellas. Además, si como consecuencia de la negociación comunitaria, la posición inicialmente fijada del Estado debe variar de forma sustancial, se intentará, siempre que los plazos lo permitan, informar a las Comunidades Autónomas con el fin de que éstas puedan lograr, entre ellas o con la Administración del Estado, una nueva posición común que tenga en cuenta las nuevas circunstancias; en el caso de que los plazos no permitan lograr esa nueva posición común, la Administración del Estado explicará a las Comunidades Autónomas, si éstas se lo solicitan, las razones de la variación de la postura negociadora de España respecto de la inicialmente prevista.

Así el citado Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 viene a fijar el contenido necesario del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios que afecten a sus ámbitos de competencia, distinguiendo las dos dimensiones de dicha participación: la que se refiere a la formación de la voluntad del Estado y la relativa a la aplicación del Derecho comunitario y las políticas comunes en el ámbito interno.

A) Participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado.

Que se inicia con la comunicación inmediata, por parte de la Conferencia Sectorial, a las Comunidades Autónomas de la propuesta presentada por la Comisión de las Comunidades; en dicha comunicación se fija además, en base a los plazos de tramitación en el Consejo de Ministros comunitario, un término para que las Comunidades Autónomas comuniquen su postura. La propuesta de la Comisión es incluida en el orden del día del órgano de la Conferencia encargado de su estudio, en donde es objeto de deliberación conjunta por parte de la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

Además la Conferencia Sectorial correspondiente mantendrá informadas a las Comunidades Autónomas acerca de la evolución de la propuesta presentada por la Comisión de las Comunidades en el seno del Consejo, remitiéndoles sin dilación el texto de la misma incluido en el orden del día de éste, así como el orden del día provisional. En función de dicho orden del día cada Conferencia Sectorial estudiará la posibilidad de llevar a cabo reuniones del Pleno de la Conferencia previas a la sesión del Consejo de Ministros comunitario.

B) Participación de las Comunidades Autónomas en la fase de aplicación del Derecho comunitario y de los actos de las instituciones.

Que incluye compromisos diferenciados en base a tres supuestos distintos, según se trate de la aprobación de normas, la ejecución de actuaciones administrativas o el desarrollo de programas comunitarios.

En el primer caso, las Administraciones que proyecten la aprobación de una norma que desarrolle, complete o trasponga una norma comunitaria, pondrán dicho proyecto en conocimiento de la Conferencia Sectorial correspondiente, para alcanzar en el seno de la misma un acuerdo respecto del contenido que ha de darse a dicha norma nacional, en cuyo caso la cuestión será remitida al órgano especializado de la Conferencia Sectorial para elaborar una propuesta que será remitida al Pleno de la Conferencia.

En el supuesto de la ejecución de actuaciones administrativas derivadas de la aplicación del Derecho comunitario, tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas se informarán regularmente de los proyectos o actuaciones en curso emprendidas por una u otras. Si en el seno de la Conferencia Sectorial cualquiera de las Administraciones implicadas propone la necesidad de dar un contenido semejante a dichas actuaciones, la cuestión será remitida al órgano especializado de la Conferencia Sectorial que elaborará una propuesta de acuerdo que será remitida al Pleno de la Conferencia.

Por último, si se trata del desarrollo de programas comunitarios, el procedimiento contempla un mecanismo de información periódica mutua entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial. De manera que la primera informará a éstas acerca de los programas comunitarios que ella gestione, tanto si están abiertos a la participación de las Comunidades Autónomas como si no lo están.

Las Administraciones de las Comunidades Autónomas, por su parte, se comprometen a informar a la Administración del Estado acerca de su participación en los programas comunitarios que no estén coordinados por ella.

5.- Celebración de acuerdos.

El principio de cooperación que preside el funcionamiento del mecanismo de la Conferencia Sectorial conduce a la solución de las cuestiones relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas a través de Acuerdos, tal y como prevé

expresamente el apartado tercero 1.d del Acuerdo de Institucionalización de la citada Conferencia. Dichos Acuerdos son adoptados por asentimiento de los miembros de la Conferencia, quedando como procedimiento subsidiario, en defecto del anterior, el del voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas, siempre que no se registre el voto negativo expreso de otras cuatro (41).

Los Acuerdos surten efectos a partir de su adopción, pero únicamente para aquellas Administraciones que se hubiesen pronunciado favorablemente en relación a los mismos, si bien cabe la posibilidad de que una Administración que no haya votado a favor de un Acuerdo se adhiera posteriormente al mismo, en cuyo caso éste producirá efectos para ella a partir de la fecha de la firma, a no ser que en el propio texto del Acuerdo se contemple otra cosa. Los Acuerdos alcanzados deben ser publicados en el Boletín Oficial del Estado así como en los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas que los hayan suscrito, indicando además los participantes en la Conferencia que se han comprometido con dichos Acuerdos.

Varios han sido los Acuerdos alcanzados hasta el momento, así, además de los ya mencionados de 29 de octubre de 1992, de Institucionalización de la Conferencia, de 14 de junio de 1994, sobre ampliación de su ámbito temático, y de 30 de noviembre de 1994, de establecimiento de un procedimiento marco de participación de las Comunidades Autónomas, se pueden hacer referencia a los adoptados en la quinta reunión de la Conferencia Sectorial, de 29 de noviembre de 1990, relativos a los procedimientos por incumplimiento del Derecho comunitario y a la notificación a la Comisión de las Comunidades de los proyectos de concesión de ayudas públicas (42), a continuación vamos a analizar cada uno de ellos:

A) Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la

(41) El artículo 9 párrafo 1 del Reglamento Interno de la Conferencia señala que, para los Acuerdos que amplíen el ámbito temático de la Conferencia, sólo existe un mecanismo de aprobación que es el asentimiento de todos sus miembros, sin que se haga referencia al procedimiento del voto. Así ocurrió en el mencionado Acuerdo de 14 de junio de 1994, única ampliación del ámbito temático de la Conferencia realizada hasta el momento.

(42) Publicados mediante la resolución de 7 de septiembre de 1992 de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno (BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 1992). Respecto del primero de estos Acuerdos, el relativo a los procedimientos por incumplimiento del Derecho comunitario, el Ministerio para las Administraciones Públicas había elaborado un proyecto previo, al que tanto la Junta de Galicia como el Gobierno Vasco presentaron observaciones.

Comisión de las Comunidades Europeas y en los Asuntos Relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias.

En este Acuerdo se trata de regular la participación de las Comunidades Autónomas en aquellos casos en que puede entrar en juego la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario, tanto en lo que se refiere a la fase precontenciosa, que se sustancia ante la Comisión de las Comunidades Europeas, como en la fase jurisdiccional ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

La primera fase se refiere (43) a aquellos casos en que la Comisión de las Comunidades Europeas dirige a España un escrito de queja, dictamen motivado o cualquier otra comunicación de esta misma naturaleza que se refiera a materias que entran en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas. El procedimiento que se recoge en esta parte del Acuerdo va dirigido tanto a poner en conocimiento de las Comunidades Autónomas afectadas dicha comunicación como a elaborar la respuesta oportuna a la misma.

En ambos casos es de destacar el papel que cumple la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas que actúa a modo de enlace entre la institución comunitaria y las Comunidades Autónomas haciendo llegar hasta éstas la comunicación y, posteriormente, coordinando la actividad de las diversas Administraciones afectadas de cara a la elaboración de una respuesta conjunta al escrito de la Comisión de las Comunidades Europeas, que posteriormente será transmitida a ésta por la propia Secretaría de Estado a través de la Representación Permanente de España en Bruselas, comunicando a continuación dicho trámite a las Comunidades Autónomas afectadas. Dentro de la segunda parte, la de la elaboración de la respuesta, hay que distinguir según que la comunicación de la Comisión de las Comunidades afecte a una sola Comunidad Autónoma, siendo ésta la que comunique a la Secretaría de Estado la respuesta que estima oportuna, o a varias, en cuyo caso cada una de ellas comunicará a la Secretaría de Estado los elementos que en su opinión deben tenerse en cuenta para la elaboración de la respuesta conjunta.

(43) El control del cumplimiento del Derecho comunitario por los Estados miembros corresponde, en un primer momento, a la Comisión de las Comunidades que, por propia iniciativa, según se recoge en el artículo 169 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, o a solicitud de otro Estado miembro, como establece el artículo 170 del mismo texto, emitirá un dictamen motivado acerca de la existencia o no de incumplimiento por parte de un Estado de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, en caso de que el Estado supuesto infractor no se atenga en el plazo fijado al dictamen la Comisión, si actuó por propia iniciativa, o el otro Estado miembro que solicitó el dictamen podrán recurrir al Tribunal de Justicia.

Además la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas se encarga de mantener informadas a las Comunidades Autónomas afectadas de todos los trámites por los que va pasando el expediente, realizando todas las diligencias necesarias ante la institución comunitaria; así, por ejemplo, en caso de que las Comunidades Autónomas consideren insuficiente el plazo dado por la Comisión de las Comunidades para responder a su comunicación, pueden solicitar a la Secretaría de Estado que pida a ésta una ampliación del mismo. El contacto de la Secretaría de Estado con las Comunidades Autónomas continua a lo largo de todo el procedimiento, celebrando tantas reuniones como soliciten una u otras; asimismo, en el supuesto de que se lleven a cabo reuniones con los servicios de la Comisión de las Comunidades, la Secretaría de Estado mantendrá informadas a las Comunidades Autónomas acerca de su contenido, pudiendo éstas participar en dichas reuniones si así lo solicitasen.

También el procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es contemplado por el Acuerdo con el fin de permitir la participación de las Comunidades Autónomas en el mismo en aquellos supuestos en que el posible incumplimiento del Derecho comunitario que pueda dar lugar a la responsabilidad del Estado tenga su origen en una disposición o acto de una Comunidad Autónoma, o en una omisión de cualquiera de ellos.

En este caso la cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas afectadas se concreta a través de la colaboración que se establece entre los agentes nombrados por el Reino de España para defender su posición ante el Tribunal comunitario y los asesores designados por cada Comunidad Autónoma, de cara a establecer conjuntamente la postura española en el proceso.

También en este caso la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas ocupa un lugar importante en el mecanismo de colaboración establecido puesto que es la encargada de informar a la Comunidad Autónoma afectada de la interposición de las cuestiones prejudiciales suscitadas por cualquier órgano jurisdiccional español, examinando dichas cuestiones con las Comunidades Autónomas afectadas, a instancia de éstas, con el objeto de presentar observaciones al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Este Acuerdo ha sido objeto de una valoración crítica por Antonio REMIRO BROTONS (44), que considera que deja sin solución el problema

(44) REMIRO BROTONS, A., «La responsabilidad por incumplimiento de las Comunidades Autónomas. Posibles soluciones», *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones*

de las consecuencias que, a nivel interno, plantean las situaciones en las que un comportamiento, positivo o negativo, de una Comunidad Autónoma acarree la responsabilidad del Estado a nivel comunitario.

B) Acuerdo en materia de Ayudas Públicas.

Este Acuerdo encuentra su razón de ser en la obligación impuesta en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a los Estados miembros de notificar a la Comisión de las Comunidades los proyectos de ayudas públicas, con el fin de comprobar que las mismas son compatibles con el mercado común (45). El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea hace referencia a “ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales”, concepto en el que se incluyen también las concedidas por las Comunidades Autónomas (46), por lo que el citado Acuerdo trata de establecer un sistema

ciones jurídico-institucionales, Valladolid, 1991, p. 207 y ss. Sin embargo otros autores han hecho una valoración positiva, aunque moderada de este Acuerdo, así como del dedicado a ayudas públicas, considerándolos como la primera muestra de un nuevo método de relación, en este sentido se pronuncia Eduardo García de Enterría al señalar que dichos Acuerdos son «un comienzo modesto, pero iluminador por sí solo de una actuación compartida por las dos instancias políticas ante las instituciones europeas», lo que lleva a este autor a plantear la necesidad de esperar que el camino marcado por estos Acuerdos se consolide, GARCIA DE ENTERRIA, E., «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 33, año 11, septiembre-diciembre, 1991, p. 26.

(45) *Vid.* artículos 92 a 94 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativos a “Ayudas otorgadas por los Estados”. El artículo 92 establece cuales de esas ayudas son consideradas como compatibles con el mercado común y cuales falsean o amenazan falsear la competencia favoreciendo a empresas o producciones; el artículo 93 contempla el procedimiento de examen de las ayudas, señalando, en su párrafo 3º, que «la Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerase que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 92, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva»; el artículo 94 se ocupa de la posibilidad de adopción por el Consejo de reglamentos que determinen las condiciones de aplicación de las medidas previstas en los artículos anteriores.

(46) Así se expresa el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, al afirmar que «el hecho de que este programa de ayudas haya sido adoptado por un Estado federado o por una colectividad territorial y no por el poder federal o central no impide la aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, si se cumplen los requisitos de este artículo. En efecto, dicha disposición, al mencionar las ayudas concedidas por «los Estados o mediante fondos estatales bajo cualquier forma», se refiere a todas las ayudas financiadas por medio de recursos públicos. De ello se deduce que las ayudas concedidas por las entidades regionales y locales de los Estados miembros, cualesquiera que sean su estatuto y denominación, deben también ser examinadas, en el sentido del artículo 92 del Tratado», sentencia del Tribunal de 14 de octubre de 1987, *República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas*, Asunto 248/84, Rec. 1987, p. 4013.

de cooperación que asegure el respeto de las obligaciones recogidas en el Tratado.

Al igual que en los casos contemplados en el Acuerdo anterior, también aquí la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas actúa como elemento de unión entre las Comunidades Autónomas y la Comisión de las Comunidades, puesto que se encarga de notificar a ésta tanto los proyectos de ayudas que recibe de las primeras como las respuestas de las Comunidades Autónomas a las comunicaciones de la Comisión. Asimismo, asegura también la recepción por parte de las Comunidades Autónomas de cualquier notificación o información de la Comisión relativa a ayudas públicas (47), además de facilitar los necesarios contactos entre Comisión de las Comunidades Europeas y las Comunidades Autónomas, cuando una de las partes lo solicite.

El propio Acuerdo recoge las ventajas que, en su opinión, aporta el establecimiento de este sistema de cooperación, indicando que como consecuencia de su actividad se aprecia un triple resultado:

- a) La existencia de una posición común acerca de la eficacia creciente del proyecto de ayudas.
- b) El establecimiento de canales de comunicación permanente entre las Comunidades Autónomas y la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas.
- c) El dar inicio a una dinámica de trabajo en común que permite avanzar en la participación de las Comunidades Autónomas en aquellos asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que afecten a sus ámbitos de competencia.

V. CONCLUSIONES.

A la hora de hacer balance sobre la efectividad del mecanismo de las Conferencias Sectoriales y, en particular, de la Conferencia Sectorial para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, existe alguna opinión

(47) La comunicación entre la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y las Comunidades Autónomas se inscribe en el marco del procedimiento de notificación de ayudas de la Comisión Interministerial para asuntos económicos relacionados con la Comunidad Económica Europea, y del Grupo de Trabajo de ayudas, órgano de carácter técnico constituido en su seno.

favorable de manera general a dicho mecanismo, como la del antiguo Ministro para las Administraciones Públicas, Juan Manuel EGUIAGARAY, para quien «la Conferencia Sectorial es el instrumento idóneo donde debe seguir articulándose, desde una perspectiva general, la participación de las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas» (48).

Sin embargo, la opinión más extendida entre los diversos autores es que dicho mecanismo presenta algunas insuficiencias que le impiden asegurar de manera plenamente satisfactoria la comunicación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así se pronuncia, por ejemplo, Vlad CONSTANTINESCO, para quien no existen, en nuestro país, marcos institucionales satisfactorios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que las Conferencias Sectoriales permiten la cooperación en un sector determinado pero no la necesaria y quizá previa concertación entre las Comunidades Autónomas (49).

Otros autores (50) insisten sobre la misma cuestión señalando la importancia de lograr esa concertación, con el objeto de que el debate en el seno de la Conferencia Sectorial no se diluya entre una multitud de puntos de vista diferentes, el del Estado y los diversos de las Comunidades Autónomas, sino que se centre en la discusión entre dos posturas, la de Estado y la posición común de todas las Comunidades Autónomas. Sin embargo no se puede desconocer la dificultad que supone ese objetivo de alcanzar una posición común a todas ellas, habida cuenta del nivel de desarrollo desigual y de la diversidad de competencias que existen entre las mismas que puede conducir a una divergencia de intereses en determinados asuntos que afecten a su ámbito competencial.

También Jorge PUEYO LOSA (51) afirma que es necesario el establecimiento de mecanismos de coordinación horizontal de las Comunidades

(48) EGUIAGARAY, J.M., «La Europa de las regiones», *El Mercado Unico. La Europa sin fronteras interiores*, Acción Institucional'93, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid, 1992, p. 166.

(49) CONSTANTINESCO, V., «Comunidades Europeas, Estados, regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», *op. cit.*, p. 17 y ss.

(50) En este sentido *vid.* SALAS HERNANDEZ, J. y BETANCOR RODRIGUEZ, A., «La incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española», *Revista de Administración Pública*, nº 125, mayo-agosto, 1991, p. 522.

(51) PUEYO LOSA, J., «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 16, nº 1, enero-abril, 1989, p. 40.

Autónomas, poniendo sobre la mesa otra cuestión que puede suponer una nueva insuficiencia del mecanismo de las Conferencias Sectoriales al considerar que éstas no sirven para articular de forma adecuada las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a la fase ascendente, puesto que se trata de un mecanismo al que se asigna una función deliberante y consultiva, cuyas decisiones no vinculan en ningún caso a las partes, de manera que el Estado conserva una capacidad de intervención activa en el proceso de construcción comunitario.

Sin embargo, esa crítica debe ser matizada puesto que la actuación de España en el seno de las instituciones comunitarias debe seguir una línea tendente a buscar la satisfacción de un interés general, en el que tengan reflejo, en la medida de lo posible, los intereses particulares de cada una de las Comunidades Autónomas. Por otra parte el hecho de atribuir al mecanismo de las Conferencias Sectoriales un valor superior al consultivo acarrea el peligro de una cierta parálisis en la actuación de España en el seno de las Comunidades Europeas, ante el riesgo de una falta de acuerdo entre las Comunidades Autónomas en relación a un tema determinado, cuestión que, en relación a la fase de aplicación del Derecho comunitario, podría acarrear la responsabilidad de España por incumplimiento de dicho ordenamiento.

Esa misma opinión acerca de la insuficiencia de los instrumentos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas es compartida por David ORDOÑEZ SOLIS, para quien los mecanismos que se han intentado poner en marcha hasta el momento no responden plenamente a las necesidades que impone la integración europea, como demuestra el hecho de los escasos resultados prácticos conseguidos por la Conferencia Sectorial. Sin embargo este autor pone una nota de optimismo al considerar que su institucionalización ha sentado las bases para una cooperación futura más estrecha (52).

En conclusión, tal y como señala Carlos MOLINA DEL POZO (53) «no parece que hasta el momento pueda hablarse de un sistema firmemente asentado, por lo que habrá que esperar el desarrollo de los acontecimientos para conocer con certeza cuál será la forma definitiva en que se concrete la colaboración Estado-Comunidades Autónomas para la aplicación del Derecho

(52) ORDOÑEZ SOLIS, D., *La ejecución del Derecho comunitario en España*, op. cit., p. 398.

(53) MOLINA DEL POZO, C., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 2ª edición, Editorial Trivium, Madrid, 1990, p. 606.

comunitario». En todo caso se trata de una cuestión compleja que, salvo el caso alemán, tampoco parece haber sido resuelta de manera plenamente satisfactoria en otros Estados de estructura descentralizada y cuya solución exige de las partes implicadas un verdadero espíritu de cooperación sin el cual ningún mecanismo producirá los resultados deseados.

De cualquier manera, y sobre la base de este espíritu de cooperación, sería deseable el perfeccionamiento del instrumento de las Conferencias Sectoriales, que, aún con evidentes carencias, se ha mostrado como el mecanismo más adecuado, y por el que parece haberse optado en nuestro país (54), para articular la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios.

(54) Según se deduce de la intervención llevada a cabo por el Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados, el 4 de julio de 1995, para informar de los resultados del Consejo Europeo celebrado en Cannes y de las líneas maestras del semestre de Presidencia española; en esta intervención el Presidente del Gobierno respondía a las interpelaciones de algunos parlamentarios acerca de la insuficiencia de los instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios, afirmando que dicha participación ha que llevarse a cabo en el marco de las Conferencias Sectoriales y, particularmente, de la Conferencia Sectorial para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.