

# PROPUESTAS Y ASPIRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA ARTICULACIÓN DE MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA TOMA DE DECISIONES EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA\*

Casimir de Dalmau i Oriol

Director ejecutivo del Patronato Catalán Pro Europa

## I. Introducción

En primer lugar, creo que las propuestas y aspiraciones de las comunidades autónomas ya han sido expuestas en el transcurso de estas *Jornadas sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación del derecho comunitario* cuando se ha hablado del convenio Estado-comunidades autónomas, de la reforma del Senado como futura cámara de representación territorial o de los sistemas comparados.

Las aspiraciones de las comunidades autónomas, en este ámbito, se centran en la voluntad de participar en el proceso de formación de la voluntad del Estado en los asuntos de la Unión Europea, y por consiguiente en la elaboración del derecho comunitario, a través de su integración en los mecanismos de toma de decisiones, tanto internos como comunitarios.

La pretensión de las comunidades autónomas es, por lo tanto, participar de manera institucionalizada en este proceso. Para que esto sea posible se han propuesto fórmulas basadas en la propia Constitución, como lo ha recordado el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia de 24 de mayo de 1994, relativa al Decreto del Gobierno vasco sobre la creación de un órgano de relación directa del mismo con las instituciones de la Unión Europea.

Las razones de fondo que llevan a las comunidades autónomas, en su conjunto, a realizar este planteamiento ofrecen una doble vertiente:

a) Competencial, de orden jurídico, por una parte. Las comunidades autónomas deben poder compensar la pérdida de competencias transferidas a la Unión Europea, mediante los correspondientes mecanismos correctores, y la configuración de un sistema adecuado de participación;

b) Política, basada en la participación y la corresponsabilidad, por otra parte. Huelga decir que para un gobierno autónomo, que en última instancia depende de la voluntad de los ciudadanos, el hecho de aplicar decisiones adoptadas por las

---

\* Conferencia pronunciada en las *Jornadas sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación del derecho comunitario*, celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, enero de 1995.

instituciones de la Unión Europea, que afecten a las competencias del mismo o a sus intereses esenciales, sin haber tomado parte ni en su elaboración ni en la discusión de las mismas, conduce a una situación difícil de asumir desde un punto de vista político.

Yo no voy a insistir en estos aspectos, puesto que ya han sido debidamente abordados a lo largo de las *Jornadas*. No obstante, en la primera parte de mi intervención sí me referiré a la evolución de las aspiraciones de las comunidades autónomas en el ámbito de los asuntos comunitarios, recogiendo la experiencia de las mismas en el exterior y, de manera especial, su presencia en Bruselas. En la segunda parte de esta breve exposición intentaré avanzar algunas propuestas en relación a la cooperación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en los asuntos relacionados con la Unión Europea.

## II. Evolución de las aspiraciones de las comunidades autónomas en los asuntos de la Unión Europea

### 1. *La experiencia autonómica en Bruselas*

Lo que les propongo, de acuerdo con la invitación que me ha sido cursada por la Universidad Pompeu Fabra y el Instituto de Estudios Autonómicos, es explicarles, a partir de mi experiencia como delegado del Patronato Catalán Pro Europa en Bruselas durante estos últimos ocho años, cómo se ha desarrollado de manera progresiva, casi acelerada, la voluntad de las regiones europeas en general y de las comunidades autónomas en particular de participar activamente en el proceso de integración europea, tanto a nivel interno de los estados miembros como a nivel comunitario.

Empezaré afirmando que la voluntad de las comunidades autónomas de participar en este proceso, expresada hoy mayoritaria y espontáneamente por la práctica totalidad de las comunidades autónomas, hace algunos años, no muchos, no era compartida por todas ellas. En efecto, entonces algunas comunidades autónomas contemplaban este proceso con indiferencia, cuando no con ironía y, en algunos casos, con una oposición vehemente.

Creo que para la mayoría de comunidades autónomas y regiones europeas en general la decisión de establecer una delegación u oficina de representación en Bruselas ha supuesto la primera experiencia exterior importante y, además, ha querido ser la expresión de un interés claro y decidido por los asuntos de la Unión Europea, interés que no había encontrado la posibilidad de materializarse a nivel interno a causa de la inexistencia de los cauces institucionales adecuados.

Por lo tanto, Bruselas se convierte en breve espacio de tiempo en una especie de laboratorio de ensayo para unas comunidades autónomas, de observatorio privilegiado para otras, que les ha permitido, sin duda alguna, comprender mejor la complejidad del entramado institucional comunitario y de evaluar, de manera adecuada, la incidencia del proceso legislativo comunitario en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta proximidad con el núcleo central de la Unión Europea ha per-

mitido a las comunidades autónomas familiarizarse con la realidad comunitaria e integrarla en sus actuaciones cotidianas.

No debe sorprendernos si el primer reconocimiento del Tribunal Constitucional explícito y contundente sobre el derecho de las comunidades autónomas de ocuparse directamente de la proyección externa de sus competencias, así como sobre el derecho de las mismas de relacionarse directamente con las instituciones de la Unión Europea, haya tenido como origen un conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno central contra un decreto del Gobierno vasco relativo a la creación de un órgano de relación del mismo con las instituciones comunitarias. Eso sí, con el trasfondo de la creación de una oficina de representación oficial del Gobierno vasco en Bruselas, pretensión ésta de difícil, por no decir imposible aceptación para las instancias centrales.

Pero esta experiencia de las comunidades autónomas en el exterior ha sido igualmente positiva para la Administración central que, a través de su embajada ante la Unión Europea en Bruselas, ha tenido ocasión de comprobar sobre el terreno la importancia y la irreversibilidad del proceso regional europeo en su conjunto y, muy especialmente, la innegable voluntad de las comunidades autónomas españolas de participar en los asuntos y decisiones comunitarios.

Existe, por lo tanto, una estrecha relación entre la voluntad de las comunidades autónomas de velar por sus intereses y de participar en la definición de las políticas de la Unión Europea y la decisión que muchas de ellas ya han adoptado —once en la actualidad— de establecerse en la capital comunitaria.

Entre las razones comunes al conjunto de las comunidades autónomas que explican el *boom* de la presencia regional en Bruselas, cabe destacar, a nuestro entender, las siguientes:

- a) La afectación de las competencias autonómicas por parte de las iniciativas legislativas de la Unión Europea;
- b) La afectación de los intereses relevantes a nivel regional desde un punto de vista político, económico, social o cultural;
- c) La oportunidad de crear canales propios de acceso a la información;
- d) La necesidad de disponer de un instrumento de actuación capaz de reaccionar con eficacia ante las iniciativas comunitarias.

## 2. Breve repaso de la evolución comparada de la presencia regional en Bruselas

Es interesante observar como en un período relativamente breve de tiempo, cuyo inicio coincide con la aprobación del Acta Única Europea en el año 1986, se produce un impulso significativo del movimiento regional a nivel europeo, el cual se traduce en un auge de la presencia directa de determinadas regiones en Bruselas. Este fenómeno que se produce especialmente en los estados miembros con una estructura regional desarrollada y destacan, por razones distintas, el caso de Alemania, Francia, Bélgica y por supuesto el de España. Indudablemente, la atribución de nuevas competencias a la Comunidad Europea, en ámbitos muy cercanos a los niveles de responsabilidad regional, como la propia política regional, el medio am-

biente, la investigación y la cohesión económica y social, supusieron un estímulo para que los *Länder* y algunas comunidades autónomas, como es el caso de Cataluña y del País Vasco, tomaran la decisión de instalarse en la capital comunitaria.

a) En lo que se refiere a los 17 *Länder* de la República Federal Alemana, éstos disponen de una representación directa en Bruselas. El art. 8 de la Ley de cooperación entre la Federación y los *Länder* en los asuntos relacionados con la Unión Europea del 12 de marzo de 93 reconoce explícitamente y por vez primera que los *länder* pueden mantener relaciones permanentes con las instituciones de la Unión Europea siempre que dichas relaciones contribuyan a la realización de sus competencias, de acuerdo con la Constitución federal. El mismo artículo establece que las oficinas de representación de los *Länder* en Bruselas no tendrán carácter diplomático.

b) En lo que atañe a Francia, más de veinte consejos regionales disponen de oficinas propias en Bruselas, a menudo compartidas. El caso francés, pese a la limitación del modelo regional vigente, pone de manifiesto una clara emergencia de las realidades regionales y su voluntad de establecer puentes con las instituciones de la Unión Europea.

c) En el caso de Bélgica, la proximidad geográfica diluye considerablemente la necesidad de expresar con fuerza por parte de las regiones la creación de órganos de relación con las instituciones de la Unión Europea. No obstante, la reciente reforma de la Constitución belga ha supuesto la consagración del modelo de estado federal y la definitiva institucionalización de la participación directa de sus componentes en los asuntos de la Unión Europea.

d) Volviendo a España, en la actualidad once comunidades autónomas disponen de representación propia en Bruselas. En lo que se refiere a Cataluña, la delegación del Patronato Catalán Pro Europa fue creada en 1986 con motivo de la adhesión de España a la Unión Europea, bajo el impulso de la Generalidad de Cataluña y de su presidente. Se trata de una decisión con una clara dimensión institucional y política, de afirmación de la voluntad de estar presente en el proceso de integración europea y de participar en él activamente.

A corto plazo la práctica totalidad de las comunidades autónomas habrán instalado sus respectivas delegaciones en Bruselas. Navarra, Asturias y Castilla-La Mancha están realizando gestiones en este sentido. Las Islas Baleares, a través del Centro Balear de Documentación Europea, mantienen un convenio de colaboración con el Patronato Catalán Pro Europa. Tan sólo Cantabria y La Rioja parecen, de acuerdo con la información de que disponemos, no haberse planteado de momento su establecimiento, bajo forma alguna, en la capital comunitaria.

### 3. *Breve enunciado de las dificultades que las regiones han tenido que vencer para hacer valer sus aspiraciones*

La súbita aparición de las representaciones regionales en Bruselas ha obligado a las administraciones públicas, tanto comunitaria como de los estados miembros, así como a la propia administración regional o autonómica, a improvisar vías de

relación con entidades que carecían de un reconocimiento oficial. Aunque el balance global después de más de ocho años de presencia en Bruselas puede considerarse positivo, no hay que olvidar las dificultades que han debido afrontar las regiones en general, superadas hoy sólo en parte. Nos referiremos especialmente al caso español.

a) En lo que se refiere a las instituciones comunitarias, los responsables de las mismas contemplan inicialmente con interés y con cierta perplejidad la vitalidad y el auge del movimiento regional europeo. Los tratados constitutivos de las comunidades europeas no hacían referencia alguna a la Europa de las regiones. Los estados eran considerados los únicos actores posibles del proceso de integración europea. La Comunidad Europea no reconocía oficialmente a las regiones. Tras un cierto desconcierto inicial (la Comisión Europea no puede ni quiere tomar iniciativas susceptibles de molestar a los estados miembros), los responsables comunitarios demuestran interés en mantener una relación informal con las regiones ya que ven en éstas interlocutores representativos y profundamente conocedores de partes distintas del territorio comunitario y con una capacidad de actuación directa sobre el mismo. En definitiva, por primera vez las instituciones comunitarias pueden contrastar ampliamente la información que les facilitan las administraciones centrales. A través de las regiones accederán directamente a la realidad local y al ciudadano.

Se dio el caso, en algún momento, de que determinados cargos comunitarios, que accedieron a sus puestos con el apoyo político del Gobierno español, controlaron y dificultaron durante algún tiempo las relaciones de las comunidades autónomas con las instituciones comunitarias, cursando instrucciones, llegado el caso, para que los funcionarios no atendieran las demandas y visitas de representantes autonómicos. Afortunadamente, estas prácticas han quedado diluidas y superadas por los acontecimientos.

b) En relación con la Administración central, la negación de la información así como el más absoluto desinterés en crear cauces para facilitar la información relativa a las iniciativas, programas y proyectos comunitarios de especial interés para las comunidades autónomas han caracterizado los inicios de la integración española en la Comunidad Europea.

El conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno central contra el decreto del Gobierno vasco relativo a la creación de un órgano de relación del mismo con las instituciones comunitarias es un claro exponente de la actitud reticente de la Administración central ante cualquier pretensión autonómica de acercarse a la Europa comunitaria. Curiosamente, el Gobierno español, que fue coautor junto a Alemania, de la propuesta de creación del Comité de las Regiones en el transcurso de la conferencia intergubernamental para la reforma de los tratados comunitarios —se trata de una paternidad libre y voluntariamente reivindicada— es el mismo Gobierno que interpone un recurso contra el ya mencionado decreto del Gobierno vasco, en cuyo trasfondo se halla la creación de una oficina de representación oficial de este último en Bruselas.

La inauguración de las primeras oficinas autonómicas en Bruselas pone de manifiesto un recelo y falta de apoyo inicial por parte de la Administración central ante un hecho nuevo: la creación de estructuras públicas en el exterior no sujetas a la tutela del

Ministerio de Asuntos Exteriores. La adhesión de España a las comunidades europeas y el desarrollo lógico del proceso autonómico conducen a determinadas comunidades autónomas a establecer sus delegaciones en Bruselas, utilizando distintos modelos de representación, pero buscando siempre el pragmatismo y la eficacia.

Tiene que transcurrir poco tiempo para que los representantes de la Administración española en Bruselas comprendan y acepten sin reservas que la presencia regional en Bruselas es inocua, no pone en tela de juicio la unidad de acción del Gobierno español en el exterior, e incluso empiezan a detectar indicios racionales de que puede ser útil y eficaz, si se hace bien. Criterio tan sensato que la Administración central podría de vez en cuando aplicarse a sí misma. Del rechazo al asombro y del asombro al entusiasmo contenido: «Quien mejor que uno mismo para defender sus propios intereses» proclamaría sin rubor un destacado diplomático español en el acto inaugural de una de las oficinas autonómicas en Bruselas.

Todo ello pone de manifiesto una evolución positiva de la actitud de la Administración española ante un proceso irreversible. Y hay que alegrarse por ello. Se acepta finalmente un postulado básico, casi primario: defender y promover los intereses catalanes o extremeños en Bruselas equivale a defender los intereses españoles. Y un segundo postulado se abre camino: existe una relación de complementariedad entre las funciones propias de la representación de España ante la Unión Europea y la acción que desarrollan cada una de las oficinas autonómicas.

c) Por último, hay que recordar también que alguna comunidad autónoma criticaba el hecho de establecer delegaciones en Bruselas, por considerarlo inútil y contraproducente, aunque hoy ya haya creado su propia representación. Bienvenida sea.

#### 4. *La participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea: avances y lagunas*

En lo que se refiere a los avances del movimiento regional en el marco estrictamente comunitario, es decir como consecuencia de decisiones adoptadas por las instituciones europeas, cabe destacar algunos progresos importantes en los ámbitos siguientes:

- 1988: La constitución del Consejo Consultivo de las Colectividades Locales y Regionales, dependiente de la Comisión Europea, con funciones extraordinariamente limitadas pero que en su momento constituyó un avance relevante;
- 1988: La reforma de la aplicación de los fondos estructurales, con la correspondiente asociación de las regiones al proceso de concepción y de ejecución de la política regional comunitaria;
- 1992: La creación del Comité de las Regiones de la Unión Europea como nuevo organismo consultivo de las regiones y entes locales, cuya base legal se halla en el propio Tratado, constituye, sin duda alguna, el hito más importante alcanzado por el movimiento regional europeo en el transcurso de los últimos años.

A pesar de los avances reseñados, queda pendiente la participación de las regiones —excepto en el caso de Alemania y Bélgica— en el proceso de formación de la voluntad estatal en los asuntos de la Unión Europea. Los estados consienten, no siempre de buena gana, la creación de organismos comunitarios que garanticen cierta representación autónoma de las regiones. Se produce, por lo tanto, una distorsión entre los avances de la presencia de las regiones en el seno del sistema institucional comunitario y la inexistencia de mecanismos de participación interna, plenamente operativos, como es el caso español.

Hay que señalar que las comunidades autónomas decidieron el 29 de octubre de 1992 la institucionalización de la Conferencia para los asuntos relacionados con las comunidades europeas, con la finalidad de impulsar el desarrollo del esquema de participación de las mismas en cada una de las políticas comunitarias que afecten a sus competencias. Según este acuerdo, el esquema debería incluir los procedimientos de cooperación que hagan efectiva la participación de las comunidades autónomas tanto en la fase de definición de la posición española en el proceso de adopción de las decisiones por parte de las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación interna del derecho comunitario. El 30 de noviembre de 1994 se adoptó, pendiente aún de ratificación formal, el acuerdo de esta misma Conferencia sobre la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales respectivas, aspecto al que se ha de referido el profesor José M. Baño.

Por otro lado, el Pleno del Senado sobre el Estado de las autonomías, en sesión de 28 de septiembre de 1994, aprobó una moción en la que constata la necesidad de que las comunidades autónomas participen directamente en las negociaciones comunitarias, mediante la incorporación de representantes suyos en el seno de la delegación española, cuando los temas objeto de discusión afecten sus competencias.

Tanto los acuerdos adoptados por la Conferencia de las comunidades autónomas para los asuntos comunitarios como la moción del Pleno del Senado suponen un progreso significativo que hay que destacar. Sin embargo, estos acuerdos deben ser desarrollados y llevados a la práctica para encauzar de forma real y efectiva la pretensión de las comunidades autónomas de participar en los asuntos de la Unión Europea.

Hoy por hoy, el nivel de acceso de las comunidades autónomas a la información que generan las instituciones de la Unión Europea depende de la capacidad y de los medios desplegados por cada una de ellas en Bruselas. El acceso a la información, a pesar del papel determinante que juega en la elaboración de cualquier estrategia de defensa de intereses específicos, no se produce de oficio. En este ámbito la Administración central ejerce un monopolio cuasi absoluto.

Pero la garantía de un acceso real y efectivo a la información requiere un complemento indispensable: la participación institucional y política de las comunidades autónomas en este proceso. En definitiva: la información sin participación limita la capacidad de acción de las comunidades autónomas, pero la participación sin información supondría relegar las comunidades autónomas a un papel de comparsas.

La participación de las comunidades autónomas en el proceso de formación del derecho comunitario, desde esta doble vertiente —institucional y de acceso a la información—, es precisamente la pretensión básica de las comunidades autónomas aún hoy pendiente de ser resuelta de forma adecuada, y es la que debería inspirar según mi opinión personal un modelo de cooperación entre las comunidades autónomas y el Gobierno central en los asuntos de la Unión Europea. A ello me referiré, a grandes rasgos, en el segundo capítulo de mi intervención.

### III. Propuestas para la cooperación entre las comunidades autónomas y el Gobierno central en los asuntos relacionados con la Unión Europea

#### 1. *El acceso de las comunidades autónomas a la información de la Unión Europea*

Las comunidades autónomas no podrán definir su posición respecto a una iniciativa política o legislativa comunitaria, si no han sido suficientemente informadas, con carácter previo y en tiempo útil. Por ello, las comunidades autónomas deberían seleccionar los ámbitos de actuación de la Unión Europea respecto de los que deseen estar puntualmente informadas.

En el momento de realizar esta selección se podrán adoptar unos criterios que sobrepasen el estricto ámbito competencial de las comunidades autónomas. Por lo tanto, éstas siempre podrán solicitar, en función de la actualidad comunitaria o de intereses sobrevenidos, el acceso a la información sobre otros campos de intervención de la Unión Europea.

El Gobierno central debería poner a disposición de las comunidades autónomas, de oficio, en relación con los ámbitos seleccionados, la siguiente información:

a) Los documentos, informes y comunicaciones de la Comisión Europea, de los grupos de trabajo del Consejo, del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y del Consejo de ministros, de las reuniones informales de ministros y del Consejo Europeo.

b) Los informes de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea sobre las sesiones del Consejo de Ministros, de sus grupos de trabajo y del COREPER, así como los informes de las reuniones informales de los ministros.

c) Los informes de la Representación Permanente sobre las sesiones del Parlamento Europeo y sus comisiones.

d) Los informes de la Representación Permanente sobre las decisiones de la Comisión.

e) Los documentos e informaciones sobre las iniciativas formales, dictámenes y notas del Gobierno central dirigidos a las instituciones y órganos de la Unión Europea.

Hasta el momento el acceso de oficio a la información comunitaria por parte de las comunidades autónomas no ha sido garantizado por parte del Gobierno central, ni siquiera en el supuesto de los documentos, programas o propuestas ofi-



ciales de las instituciones comunitarias. Inexplicablemente, y muy a pesar de la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional, el acceso sistemático de las comunidades autónomas a los documentos del Consejo no ha sido resuelto todavía de forma favorable. Mientras tanto, a las comunidades autónomas les cabría el recurso, nada deseable, de acogerse a la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 1993 relativa al acceso del público a los documentos del Consejo.

En cualquier caso, las oficinas de las comunidades autónomas presentes en Bruselas y, en el caso de la Generalidad de Cataluña, la delegación del Patronato Catalán Pro Europa, deberían desempeñar un papel activo en esta cuestión, por razones de economía —utilización de estructuras ya existentes— y de eficacia —proximidad geográfica—. En efecto, las comunidades autónomas, tal como sucede con los *Länder* en la República Federal de Alemania, tenderán a mantener e incluso a reforzar su presencia en Bruselas para consolidar sus propias fuentes de acceso a la información, basadas en la relación directa con las instituciones de la Unión Europea.

El Gobierno central debería reconocer el papel que llevan a cabo las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas así como facilitarles su tarea mediante el apoyo que precisen en cada caso. Este apoyo se ha ido desarrollando de forma positiva a lo largo de los ya más de ocho años de presencia autonómica en Bruselas, con un notable empuje de forma más reciente, pero todavía es limitado y por lo tanto insuficiente.

Mi experiencia personal me lleva a sugerir la conveniencia de que el Gobierno central habilite en el seno de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea un servicio técnico de relación con las oficinas de información de las comunidades autónomas, a las cuales les facilitaría toda la información y documentación necesarias y útiles para el desarrollo de sus funciones. Esta iniciativa habría que entenderla como un complemento de los mecanismos de cooperación que se establezcan a nivel interno.

## 2. *La participación de las comunidades autónomas en la definición de la posición negociadora española*

La participación de las comunidades autónomas en la definición de la posición negociadora española respecto a las iniciativas legislativas o políticas de la Unión Europea es esencial para preservar la virtualidad de las competencias que les son propias.

Esta participación de las comunidades autónomas en la definición de la posición negociadora española ofrece dos niveles:

a) Cuando se trate de un proyecto concerniente a materias de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, éstas participarán desde el primer momento en las deliberaciones internas con la Administración central para fijar una posición negociadora común. El Gobierno central deberá tener en cuenta principalmente la posición defendida por las comunidades autónomas.

b) Si se trata de un proyecto de la Unión Europea, cuya regulación a nivel interno es competencia exclusiva del Gobierno central pero afecta a intereses esen-

ciales de las comunidades autónomas, éstas deberán ser escuchadas antes de que el Gobierno central fije su posición negociadora inicial.

Las comunidades autónomas deberán ser informadas por el Gobierno central del marco temporal en el cual se desarrollará la negociación en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea y del tiempo de que disponen para comunicar su posición.

Igualmente, las comunidades autónomas deberán ser puntualmente informadas de las sucesivas modificaciones de carácter relevante que alteren la posición negociadora española a lo largo de las negociaciones, especialmente en los supuestos en los que las comunidades autónomas no participen directamente.

Sin embargo, la existencia de diecisiete comunidades autónomas obligará a arbitrar un sistema que permita integrar en la posición negociadora española las aportaciones de aquellas comunidades autónomas que, en razón de sus competencias o intereses, manifiesten la voluntad de contribuir a su formación: es la función de la Conferencia para los asuntos relacionados con la Unión Europea y de las conferencias sectoriales que se constituyan, según el acuerdo adoptado con fecha de 30 de noviembre de 1994. Habrá que estar pendientes, por lo tanto, de la puesta en marcha de estos acuerdos.

### *3. La participación de las comunidades autónomas en las negociaciones en el seno de las instituciones de la Unión Europea*

De acuerdo con el principio recogido en la moción del Senado de 28 de septiembre de 1994, si las negociaciones comunitarias afectan a competencias exclusivas de las comunidades autónomas o a sus intereses esenciales, una representación de éstas debería integrarse en la delegación española que participa en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

El Gobierno central y las comunidades autónomas fijarán, de común acuerdo, una lista de los grupos de trabajo del Consejo en los cuales se discutan proyectos que afecten a sus competencias exclusivas o a sus intereses esenciales.

En caso de que se acuerde la participación de uno o dos representantes de las comunidades autónomas en las negociaciones comunitarias, la dirección de la delegación española corresponderá al Gobierno central. El representante de éste último consultará en todo momento a los representantes de las comunidades autónomas. Éstos podrán intervenir en el transcurso de las negociaciones, de acuerdo con el jefe de la delegación.

En el supuesto de que dos representantes de las comunidades autónomas se integren en la delegación española se podría prever un juego de doble rotación entre las comunidades autónomas:

a) Las comunidades autónomas «históricas» delegarían en uno de los representantes autonómicos;

b) El resto de comunidades autónomas delegarían en el otro representante autonómico.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 146 del Tratado de la Unión Europea, el Gobierno central podrá estar representado en las reuniones del Consejo de Ministros por un miembro de un gobierno autónomo con rango ministerial. Por lo tanto, en el supuesto de reuniones en las cuales se discutan proyectos que afecten a competencias exclusivas de las comunidades autónomas, un representante de éstas podría encabezar la delegación española.

#### 4. *La designación de los representantes españoles en los comités de la Comisión Europea*

La designación, por parte del Gobierno central, del representante español en los comités de la Comisión Europea —los comités consultivos, de gestión y de reglamentación—, podría realizarse en función de los siguientes criterios:

a) Cuando se trate de la creación de nuevos comités por parte de la Comisión Europea o de la renovación de sus miembros, el Gobierno central informará de ello a las comunidades autónomas, a través de la correspondiente conferencia sectorial, para que éstas puedan realizar las propuestas que estimen oportunas.

b) El Gobierno central deberá consensuar el candidato con las comunidades autónomas afectadas cuando se trate de un comité responsable de una materia que concierna a competencias exclusivas de una o más comunidades autónomas.

c) En los comités de la Comisión Europea participará un representante del Gobierno central junto con uno o dos representantes de las comunidades autónomas. Cuando se trate de competencias no exclusivas del Estado, éste podrá delegar en un representante autonómico.

#### 5. *Los litigios ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

El Gobierno central podrá interponer, a propuesta de las comunidades autónomas, los recursos judiciales previstos en el Tratado de la Unión Europea cuando las competencias exclusivas de las comunidades autónomas, así como sus intereses esenciales, resulten afectados por una acción u omisión de una institución de la Unión Europea.

En estos supuestos las comunidades autónomas podrán proponer la incorporación de un representante suyo en el equipo jurídico que defienda en cada caso los intereses españoles ante el Tribunal de Justicia, así como ante el Tribunal de Primera Instancia.

## IV. Conclusiones

Para terminar, cabría preguntarse sobre el objetivo último de las comunidades autónomas, algunas en particular, cuando realizan tantos esfuerzos e invierten tantas energías para llevar a cabo sus aspiraciones en el ámbito de la participación en los asuntos de la Unión Europea, a pesar del choque constante con obstáculos, actitudes y mentalidades que a menudo podrían disuadirlas de tales objetivos.

a) ¿Puro espíritu reivindicativo? ¿Se trata del deseo irrefrenable de determinados responsables autonómicos de viajar a Bruselas y, de paso, comprar unos Godiva en la *free-shop* de Zaventem? Rotundamente, no. Aunque probablemente algunos deberán resignarse y dejar de hacerlo.

b) ¿Para influir de un modo efectivo en las decisiones de la Unión Europea? Esto significaría que las comunidades autónomas admiten que España sí tiene peso suficiente para condicionar las decisiones de la Unión Europea o al menos así lo esperan. De lo contrario semejante esfuerzo resultaría inútil e innecesario. Éste sería, desde la perspectiva del Estado español, un importante elemento de cohesión interna.

c) ¿Para compartir la responsabilidad de las decisiones comunitarias, independientemente de su contenido, incluso cuando perjudican a las comunidades autónomas en general o a alguna de ellas en particular? Ello supondría la consagración del principio de corresponsabilidad política de las comunidades autónomas respecto de las decisiones que emanan del Consejo de la Unión y pondría de relieve el sentido de Estado de las mismas.

d) ¿Para compartir las frustraciones españolas cuando los resultados obtenidos no son los deseados? Es el caso, por ejemplo, de la minoría de bloqueo en el marco del sistema comunitario de toma de decisiones, modificada en contra de la voluntad del Gobierno español, con motivo de la reciente ampliación de la Unión Europea. La realización de un debate interno previo, entre el Gobierno y las comunidades autónomas, especialmente para las cuestiones de gran trascendencia podría conducir a la asunción de posiciones más realistas y más acordes con el peso político de España en el seno de la Unión Europea.

e) ¿Para hacer de pedigüeños en las cumbres europeas? No necesariamente. La participación de las comunidades autónomas en la definición de la posición española quizás permitiera la defensa de posiciones más acordes con los intereses españoles a medio y a largo plazo.

f) ¿Para controlar la estrategia negociadora española en los ámbitos que afecten a determinadas comunidades autónomas? Puede que de este modo hoy Barcelona fuese sede de la Agencia Europea del Medicamento o puede que Barcelona nunca hubiese tenido esta ilusión si hubiese participado en todo el proceso.

g) ¿Para garantizar que la delegación española proyecte la imagen de un Estado plurinacional y pluricultural, evitando así la posición del ministro español de Educación cuando el Consejo de Ministros de la Unión Europea decidió la exclusión del catalán del programa Lingua? Evidentemente, sí. Esta es una cuestión fundamental que explica que la participación de las comunidades autónomas en las negociaciones comunitarias deba ser considerada, en primer lugar, desde la perspectiva e intereses de las denominadas nacionalidades históricas que componen el Estado español, según reconoce la propia Constitución.

Para dar respuesta a esta pregunta podríamos encontrar muchas otras razones. Pero en definitiva se trata de una cuestión de principio, basada en la propia Consti-

tución, según nos ha recordado el propio Tribunal Constitucional, dieciséis años después de la aprobación de la Carta Magna. Entretanto, las comunidades autónomas han seguido su camino, intentando realizar sus aspiraciones.

Por último quisiera recordar que la entrada en vigor del Acta Única Europea y del Tratado de la Unión Europea en 1987 y 1993, respectivamente, han supuesto un incremento notable de las competencias que los Estados miembros han transferido a las instituciones europeas. De allí la importancia de encontrar fórmulas realistas y eficaces al mismo tiempo que garanticen la participación de las comunidades autónomas en este proceso. Nos hallamos a las puertas de la Conferencia intergubernamental prevista en el Tratado de Maastricht para 1996, el inicio de cuyos trabajos preparatorios es inminente. Sin duda alguna los temas que van a discutirse en el transcurso de la misma tienen una gran trascendencia para el futuro de la Unión Europea y por lo tanto afectarán muy directamente a las comunidades autónomas. Los mecanismos de concertación de la posición española entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en el marco de la Conferencia intergubernamental, cuando las competencias o intereses de éstas resulten afectados, constituirá una clara referencia para conocer con exactitud el nivel de realización de las aspiraciones de las comunidades autónomas relativas a su participación directa en los asuntos de la Unión Europea.

