

# SOBRE EL PRINCIPIO Y LOS MECANISMOS DE COLABORACION ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Por JORGE PUEYO LOAYSA (\*)

## SUMARIO

I. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ACCIÓN EXTERIOR E INTEGRACIÓN europea.—II. EL CONCURSO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA PLANIFICACIÓN Y ELABORACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. MECANISMOS DE COLABORACIÓN ENTRE LOS PODERES CENTRAL Y AUTONÓMICOS.—III. LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO A LA LUZ DEL PROYECTO DE CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA NACIÓN Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE COOPERACIÓN EN LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS: 1) *La coordinación entre las Comunidades Autónomas.* 2) *La colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado-poder central.*—IV. PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES COMUNITARIO: REPRESENTACIÓN DE LOS ENTES AUTONÓMICOS EN LAS DELEGACIONES ESTATALES NEGOCIADORAS ANTE LOS ÓRGANOS COMUNITARIOS: 1) *Consideraciones generales y análisis de la experiencia comparada.* 2) *La figura del Observador en el Proyecto del Convenio español:* A) Las funciones del Observador. B) El Observador como órgano unipersonal.—V. CONSIDERACIONES FINALES.

---

(\*) Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Cantabria.

## I. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ACCIÓN EXTERIOR E INTEGRACIÓN EUROPEA

Del amplio y sugestivo conjunto de reflexiones que la doctrina iusinternacionalista —y iuspublicista, en general— de nuestro país ha venido realizando durante estos últimos años en torno a las cuestiones que plantea el orden constitucional español en la esfera de las relaciones internacionales, cabría destacar, a nuestro juicio, el reconocimiento casi generalizado de la misma en torno del bloque de constitucionalidad, respecto a las exigencias que la estructuración territorial del Estado en Comunidades Autónomas imponen en dicha esfera.

Ciertamente, tal como ya se ha puesto de manifiesto repetidamente por la doctrina —y por nuestra propia parte en un estudio sobre «Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional», realizado en colaboración con el profesor Pérez González en 1981 (1)—, la vigente Constitución española, al atribuir al Estado como una de sus competencias exclusivas las «relaciones internacionales» (art. 149.1.3), parece que vendría a recortar de entrada toda posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas en la conducción de la acción exterior; lo que, sin duda, podría afectar gravemente al necesario equilibrio que, de acuerdo con el art. 2 de la Constitución, deberá guardarse entre el principio de unidad de la Nación española y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, toda vez que en un contexto internacional como el actual de fuerte interdependencia, cualquier capacidad competencial tiende a conllevar una doble faceta interior y exterior indivisible, resultando, así, consustancial al ejercicio de una genuina potestad autonómica la participación o concurso de los entes territoriales autónomos en la definición y conducción de la acción exterior del Estado, cuando ello afecte a las competencias e intereses de aquéllos.

De ahí que si, como decimos, en el marco de cooperación diversificada requerido por la sociedad internacional actual, cualquiera de los sectores de actividad objeto de competencias de las Comunidades Autónomas conllevara su propia dimensión internacional, la reserva irrestricta por el Estado-poder

---

(1) M. PÉREZ GONZÁLEZ y J. PUEYO LOSA: «Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional* (VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Santiago de Compostela, 1-4 de junio de 1981), Santiago de Compostela, 1982, págs. 13-88.

central de las «relaciones internacionales» podría provocar la planificación en exclusiva desde los órganos centrales de ciertas políticas que constitucional y estatutariamente corresponden a las Comunidades Autónomas en régimen de exclusividad o concurrencia, produciéndose así un peligroso quebrantamiento del juego de distribución de competencias articulado en nuestro sistema constitucional.

El tratamiento que se da este tema en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía se presta, en efecto, a interpretar que al Estado corresponde la competencia exclusiva de las relaciones internacionales con un sentido omnicompreensivo, pero entendemos, con Remiro Brotóns, que cometerían un error básico de enfoque quienes pretenden servirse del art. 149.1.3 de la Constitución, que hace de las relaciones internacionales una competencia exclusiva (de los órganos centrales) del Estado, para patrocinar la idea de que, en términos constitucionales, la estructura compleja del Estado se agota en lo doméstico: «afirmar que el toque internacional de una competencia autonómica supone, por obra y gracia del art. 149.1.3 de la Constitución, una transferencia inmediata y absoluta de la misma a los órganos centrales del Estado sería tanto como reconocer que los padres de la Ley Fundamental se negaron a profundizar en las consecuencias de la concepción autonómica en el orden internacional, aceptando de hecho la superposición de dos imágenes estatales: compleja *ad intra*, unitaria *ad extra*» (2).

Quienes se niegan a admitir cualquier posible vinculación de las CC. AA. a cualquier actividad que se acerque al reino del poder exterior, que se encuadre en la esfera de las «relaciones internacionales», basándose en la necesidad de defender la «unidad de la acción exterior del Estado», pierden de vista la compleja y diversa gama de actividades que es posible subsumir bajo el concepto de relaciones internacionales.

Y es por ello que, en orden a clarificar esto, un cierto sector de la doctrina española —en la línea de un planteamiento ya desarrollado por la doctrina extranjera— se ha encargado de poner de manifiesto la necesidad de no confundir el *núcleo duro* —en palabras de Pérez González— de las actuaciones estatales que configuran el poder exterior —y que vendrían básicamente a centrarse en el *ius ad tractatum*, la dirección de la política exterior, el *ius legationis* y la responsabilidad internacional— con aquellas otras actuaciones que, dentro de un concepto lato de las relaciones internaciona-

---

(2) A. REMIRO BROTONS: *Derecho Internacional Público. II. Derecho de los Tratados*, Madrid, 1987, págs. 165-166.

les, por no tener una vinculación esencial con el Derecho Internacional, son susceptibles de una gestión autonómica (3). Actuaciones estas últimas que, articulándose concretamente en torno a una participación de las CC. AA. en el proceso de formación de la voluntad estatal durante el curso de elaboración de un tratado o una resolución internacional y a la ejecución de estos tratados y resoluciones —cuando en orden a su aplicación en el orden interno necesiten de un desarrollo normativo—, constituirían de hecho, como advierte Jáuregui Bericiartu, un *asunto interno* no distinguible en el marco interno del Estado de cualquier otro asunto interno, y sujeto, por tanto, a las normas de distribución de competencias previstas por el ordenamiento constitucional (4).

---

(3) M. PÉREZ GONZÁLEZ: «La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1986, pág. 265.

(4) JÁUREGUI BEREICIARTU, G.: *Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales*, Oñati, 1986, págs. 65, 71 y 125. En este mismo sentido ha dicho también Mangas Martín que con seguridad al Estado corresponde exclusivamente la capacidad para concluir Tratados y conducir la política exterior, además de la representación y la asunción de la responsabilidad internacional por las obligaciones contraídas, «pero salpicar con el calificativo de exclusivo otras facetas de la acción exterior no encuentra apoyo en la Constitución... ¿Es que se puede equiparar con el mismo régimen jurídico a esos bien distintos aspectos de las relaciones internacionales, como son, por un lado, el *ius contrahendi*, la representación exterior, la dirección de la política exterior y responsabilidad internacional del Estado, y, por otro, considerar sometidos igualmente a la competencia exclusiva del Estado aspectos internos de la acción exterior, como son el proceso interno de la formación de la voluntad exterior del Estado y la ejecución de un Tratado mediante normas internas? ¿Es que se puede gravar a las Comunidades Autónomas en esos dos ámbitos internos con la misma prohibición absoluta que respecto a la competencia de concluir Tratados y de representación exterior?». Ciertamente, como sigue advirtiendo esta autora, «si aceptamos que el Estado se arroga la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, desde un sentido omnicomprensivo (elaboración, conclusión y ejecución de Tratados) el Estado podría despojar a las Comunidades Autónomas, por vía de Tratados, de todas o la mayoría de sus competencias, produciéndose un resultado no querido por la Constitución: tendría lugar una alteración, más exactamente una violación de la Constitución» (*Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1987, 2 ed., págs. 222, 223 y 231). Este planteamiento sobre las actuaciones que en el ámbito de las relaciones internacionales son susceptibles de una gestión autonómica requiere, con todo, una doble precisión, tal como expresamente ha venido a advertirlo Pérez González: «por una parte, no todas estas actuaciones constituyen en sentido estricto aspectos internos de la acción exterior (piénsese, por ejemplo, en la cooperación transfronteriza o en un hipotético *ius contrahendi* autónomo que pudiera advenir por la vía del art. 150.2 de

A tenor de tales consideraciones hay que admitir, en definitiva, que en el terreno de la acción exterior del Estado la autonomía vendría a definirse a través del concurso del ente autonómico en la conducción de dicha acción al objeto de asegurar una operación integrada, sin desfases o disfunciones, de los distintos niveles de poder estatal en el plano de las relaciones internacionales (5).

En efecto, frente a cualquier monopolio por el Estado de las relaciones internacionales que condujese, por una vía indirecta como ésta, a una estatalización o centralización de las competencias de las Comunidades Autónomas, se exige que éstas puedan participar, básicamente, en los procesos de negociación de tratados internacionales y de adopción de resoluciones de organizaciones internacionales, así como ejecutar, en el ámbito de sus competencias *rationae materiae*, esos tratados o resoluciones.

La participación de las CC. AA. en la acción exterior del Estado se nos presenta, así, y al decir de Mangas Martín (6), como un *derecho propio* de los entes autonómicos, en tanto dicha posibilidad de participación se encuentra esencialmente vinculada, resulta inherente, al sistema competencial de base, y de tal modo que partiendo —según advierte por su parte Pérez González (7)— de la referencia básica del *interés* y de la competencia —exclusiva, compartida o concurrente— de los respectivos entes en el plano interno, a la competencia sustantiva cuyo ámbito material resultara cubierto o incidido, por ejemplo, por un tratado o por la actuación de un órgano internacional siguiera la correspondiente competencia secundaria (de ejecución del tratado o de la resolución internacional, por ejemplo).

Y desde la generalidad de estas reflexiones, la doctrina ha admitido igualmente el valor de las mismas por relación, concretamente, a la incidencia que el proceso de integración de España en la Comunidad Europea haya

---

la Constitución), y, por otra parte, aquellas que si los constituyen no dejan de poder incardinarse en algunas de las grandes etapas de actuación estatal (así, la ejecución de Tratados por las Comunidades Autónomas, en la esfera del *ius ad tractatum* del Estado como una de las fases internas del proceso de aplicación de las normas convencionales) sin quedar, pues, desconectadas del mundo de las relaciones internacionales» (*op. cit.*, págs. 265 y 291-293).

Sobre otros argumentos avanzados en contra de un sentido omnicompreensivo de la mención de las «relaciones internacionales» en el art. 149.1.3, ver MANGAS MARTÍN: *op. cit.*, págs. 232-234, y PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, pág. 266.

(5) Cfr. M. PÉREZ GONZÁLEZ y J. PUEYO LOSA: *op. cit.*, pág. 83.

(6) A. MANGAS MARTÍN: *op. cit.*, pág. 234.

(7) M. PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, págs. 267-268.

podido tener sobre el régimen de distribución de competencias entre los distintos niveles de poder.

Si el fenómeno comunitario no constituye, hasta el presente, un auténtico fenómeno de supranacionalidad, y si, por tanto, el proceso de transferencia de competencias soberanas que, de acuerdo con el art. 93 de la Constitución, tiene lugar desde el Estado hacia la Comunidad Europea no supone una imposibilidad absoluta para aquél de intervenir activamente y en cuanto tal en los mecanismos comunitarios, el sistema de distribución interna de competencias que se produce en un Estado de estructura compleja como el nuestro entre el poder central y los poderes autonómicos no debería verse afectado a la hora de determinar la posición que el Estado haya de defender durante el proceso de adopción de decisiones comunitario (8).

Por efecto del fenómeno de integración lo que se pierde en el orden interno de los Estados es libertad de disposición para dirigir las políticas que afecten a las competencias soberanas transferidas, pero no siempre ello supone, como se ha dicho, una correlativa liquidación de la posibilidad de participar en la formación de las decisiones y en la ejecución de las políticas europeas (9); de ahí que esta actividad del Estado de planificación y defensa de la posición nacional en asuntos comunitarios haya de realizarse sin afectar ese equilibrio del reparto territorial de poder articulado por el bloque de constitucionalidad.

Además, la relación armónica desde la que hay que concebir ese doble fenómeno de descentralización política, por un lado, y de integración, por otro, que se viene produciendo en el medio europeo, conlleva la necesidad de aceptar —tal como se viene reconociendo desde ciertas instancias europeas, como el Consejo de Europa— que la autonomía de los entes territoriales intermedios suponga la capacidad no sólo de elegir un poder legisla-

---

(8) En este sentido ha dicho Mangas Martín que: «precisamente, para compensar a las Comunidades Autónomas de esa pérdida de competencias, y para restablecer en la mayor medida posible la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, hay que encontrar en la interpretación de la Constitución en su conjunto (y desechando el rigor literal de la reserva estatal en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3) un cauce que permita incorporar, por la propia naturaleza autonómica del Estado, a las Comunidades Autónomas en la actividad exterior del mismo, en la medida en que esa actividad exterior pueda afectar y alterar las competencias autonómicas» (*op. cit.*, págs. 226-227).

(9) S. MUÑOZ MACHADO: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, pág. 53.

tivo y ejecutivo propio, sino también de participar plenamente en los procesos de decisión estatales e incluso europeos. Y ello tal como del mismo modo viene incluso auspiciándose desde algunos órganos de la Comunidad Europea, aun sobre la base de la indiferencia del orden comunitario hacia la estructura constitucional de los Estados miembros y de su no reconocimiento de las regiones como entes institucionales responsables, al propugnarse la conveniencia de que las regiones participen en la planificación interna por el Estado de sus posiciones sobre no sólo la política regional comunitaria, sino también sobre otras políticas comunes con una clara incidencia regional (10).

Reflexiones que, en definitiva, nos permiten afirmar que si la *colaboración* entre los distintos niveles de poder se nos presenta como un principio de capital importancia en un Estado de estructura compleja como el nuestro, su reconocimiento y ejercicio efectivo alcanzará un particular interés en la esfera de la acción exterior del Estado, y, cómo no, en el orden de los asuntos comunitarios (11).

## II. EL CONCURSO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA PLANIFICACIÓN Y ELABORACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. MECANISMOS DE COLABORACIÓN ENTRE LOS PODERES CENTRAL Y AUTONÓMICOS

Fundamentado así el derecho de participación de las CC. AA. en los procesos de planificación por el Estado de sus posiciones sobre los asuntos comunitarios, hay que destacar que sería deseable que este concurso de los

---

(10) Ver sobre estas posiciones de algunas instancias europeas PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: *op. cit.*, págs. 40-41; J. PUEYO LOSA: «Aspectos actuales de la cooperación transfronteriza y análisis de las relaciones hispano-portuguesas», *Las Relaciones de Vecindad*, Universidad del País Vasco, 1986, págs. 253-255.

(11) En esta línea apunta Jáuregui Bereciartu que si el principio de cooperación entre los diversos entes constitucionales adquiere un protagonismo cada vez más relevante en el funcionamiento de los Estados de estructura compuesta, esto que aparece tan claro en el ámbito estricto de la política interna no termina de aceptarse cuando trata de aplicarse al ámbito de la actividad exterior del Estado: «Y, sin embargo, si en algún campo de actuación resulta absolutamente imprescindible la aplicación del principio de cooperación y consecuentemente la aplicación del principio de participación de las Comunidades Autónomas, es en el ámbito de las relaciones internacionales y particularmente en el momento de formación de la voluntad estatal» (*op. cit.*, pág. 122).

entes autonómicos se expresase, por encima de cualquier concesión meramente esporádica o apoyada en la pura *comitas* u oportunidad política por parte de los órganos centrales del Estado, en la *institucionalización de mecanismos de colaboración* entre el poder central y los poderes autonómicos, a través de órganos y técnicas operativas donde se gestasen las líneas de acción integrada del conjunto estatal en el plano exterior en general y en el plano comunitario en concreto.

Si en términos generales el principio de colaboración entre las distintas Administraciones territoriales ha de instrumentarse, para ser auténticamente real y eficaz, a través de mecanismos que pongan en contacto permanente a la Administración del Estado con las de las Comunidades Autónomas, de igual modo el reconocimiento de este principio en la esfera de la acción exterior no ha de responder a un puro voluntarismo, sino expresarse en la formulación de técnicas y procedimientos auténticamente reales y operativos. Ciertamente, es necesario precisar el alcance y contenido específico del principio de colaboración, sin perjuicio, como se ha dicho desde una perspectiva más amplia, de que se quiera continuar reconociendo la necesidad moral de una general «voluntad colaboradora» que presida de forma abstracta el entero sistema autonómico y cuya manifestación se expresa más en términos políticos que jurídico-constitucionales (12).

Pero en este punto quisiéramos resaltar, ante todo, que este derecho de participación se nos presenta como una competencia, que si bien podría haber sido recogida expresamente en los distintos Estatutos de Autonomía, *no constituye, en términos generales, una competencia material encuadrable en el régimen de distribución de competencias, sino una competencia formal que sólo afecta al ejercicio, al funcionamiento del propio sistema, lo que permite que los distintos mecanismos en que puede desembocar el principio de colaboración —auxilio, coordinación, cooperación— puedan ser formalizados en cualquier momento por ambas instancias de poder* (13).

No compartimos, por tanto, aquellos planteamientos doctrinales que parecen entender que ese derecho de participación (en la esfera de la acción exterior del Estado) se configura como una competencia cuya no asunción expresa por las CC. AA. en sus respectivos Estatutos de Autonomía habría

---

(12) E. ALBERTI ROVIRA: «Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (Aja y otros), Madrid, 1985, pág. 394.

(13) Sobre estos distintos mecanismos de colaboración, ver, entre otros trabajos, E. ALBERTI ROVIRA: *op. cit.*, págs. 394 y sigs.



tenido el efecto de representar una renuncia a la misma; planteamiento por el que, en efecto, se vendría a caracterizar este derecho de participación como una auténtica competencia material, cuya atribución, de acuerdo con el régimen de distribución de competencias, sólo podría venir dada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (14).

Ante todo, el derecho de *información* que algunas Comunidades Autónomas consiguieron incorporar a sus respectivos Estatutos de Autonomía, y en tanto que derecho de la autonomía a ser informada en la elaboración de los tratados tocantes a materias de interés para aquélla, habrá que entenderlo como un derecho que se extiende también a aquellas otras Comunidades Autónomas desprovistas de cláusulas estatutarias al efecto (15), en tanto este derecho de participación responde a la propia naturaleza de las cosas, como señala Pérez González, en el contexto de ese principio constructivo de cooperación entre los dos niveles de poder (16); esto es, en la medida en que el *auxilio* o colaboración en sentido estricto entre las instancias central y autonómica, expresado en el traslado de información como técnica básica al servicio del principio general de comunicación entre ambos niveles de poder, se nos presenta, tal como ha venido a reconocerlo la doctrina y el Tribunal Constitucional, como un *deber general* «que no es menester justificar en preceptos concretos», pues «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (17).

(14) Ha dicho a este respecto Mangas Martín, que «aunque ese derecho a participar en la actividad exterior del Estado... no figure expresamente como competencias asumibles en los catálogos de los artículos 148 y 149 de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden optar (positiva o negativamente) a dicha competencia en su Estatuto de Autonomía *asumiendo o renunciando* a todas o algunas de las cláusulas de solicitud, de consulta o de ejecución» (*op. cit.*, p. 234).

(15) Como es sabido, sólo los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 20.5), Cataluña (art. 26.5), Andalucía (art. 23.1), Asturias (art. 34.3), Murcia (art. 12.2), Aragón (art. 16.k), Canarias (art. 37.1), Navarra (art. 68) y Madrid (art. 33.1) incluyen este derecho de información.

(16) M. PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, págs. 307-308. En tal sentido sigue diciendo este autor que le parece justo predicar de las distintas Comunidades Autónomas, incluidas, pues, las ocho desprovistas de cláusulas estatutarias al efecto (Galicia, Cantabria, La Rioja, Valencia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares y Castilla-León), la titularidad de un derecho inherente de participación, no pudiendo, por ello y en este sentido, compartir los argumentos limitativos de otro sector doctrinal basados en presuntas autorrestricciones estatutarias (id.).

(17) STC 18/1982, de 4 de mayo, F. J. -4. Además, como es sabido, este derecho deber se encuentra recogido ya en el art. 2 de la Ley del Proceso Autonómico.

Pero es que, además, ese derecho de participación no tiene por qué agotarse en ese derecho de información de las CC. AA., tal como parece venir entendiéndolo alguna doctrina al hilo de una operación por la que se busca alcanzar una interpretación extensiva del referido derecho y en el sentido de que la información conllevaría la posibilidad para la Comunidad Autónoma de emitir su parecer respecto del tratado o resolución en vías de elaboración (18).

En efecto, no es necesario —en el marco de una operación a la desesperada— apurar al máximo el alcance de ese derecho de información, como si las CC. AA. hubiesen visto reducida ya su capacidad participativa a este nivel exclusivamente, sino que el derecho de participación podrá alcanzar hasta un *régimen de coordinación o cooperación*, en tanto se trata de regímenes competenciales cuya articulación podrá ser decidida voluntariamente y en cualquier momento por ambas instancias de poder, toda vez que, según veíamos, constituyen regímenes que no afectarán a la titularidad de las competencias, y, por tanto, al sistema de distribución de poderes sobre el que no gozan de disponibilidad las instancias central y autonómica, sino sólo al modo de su ejercicio, de su funcionamiento (19).

---

(18) En este sentido, por ejemplo, Remiro Brotóns ha defendido la idea de que la formulación expresa que se contiene en el art. 37.1 del Estatuto canario —relativa al hecho de que una vez recibida la información «el Organo de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer»— «cabe entenderla implícita en los demás Estatutos que prevén el derecho a recibir información» (*La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, pág. 246). Habiendo advertido, por su parte, Mangas Martín que no hay obstáculos jurídicos para que ese derecho de información alcance hasta un resultado de audiencia: «antes de ser oídas las Comunidades Autónomas, tienen que recibir información, y si las Comunidades Autónomas deberán ser informadas, y recoben esa información sobre el Tratado que el Gobierno proyecta celebrar, la consecuencia natural es que si consideran que deben manifestar su parecer, lo harán oír y nada les impide trasladar al Gobierno su opinión oficial» (*op. cit.*, pág. 243).

(19) A este respecto señala, por ejemplo, Alberti Rovira que del ámbito ordinario en el que despliega sus efectos el principio de colaboración tienen que ser excluidas las relaciones competenciales, en tanto dicho principio afecta principal, directa y específicamente el ejercicio de las competencias de las instancias central y autonómica, exigiendo que en tal actuación éstas mantengan unas relaciones determinadas, que, en general, pueden designarse como «relaciones de colaboración»; pudiendo por ello constituir la coordinación y la cooperación un régimen competencial no sólo obligatorio, cuando está previsto en la Constitución o en el bloque de constitucionalidad, sino también facultativo cuando ello no ocurre, en cuyo caso la cuestión reside en la posibilidad, en el sentido de legitimidad constitucional, de que las partes actúen sus competencias en tal modo, o, lo que es lo mismo, en el derecho de las partes a

Bien es cierto que, como se ha destacado desde la doctrina, no existe —como ocurre en el supuesto del auxilio— un deber general de coordinación y de cooperación, sino, en todo caso, un derecho o capacidad —que será preciso examinar en sus términos concretos— a ejercer los poderes bajo tal régimen, cuando no venga explícitamente exigido por la Constitución (20). Y en este punto hay que recordar que si ese derecho de participación de las CC. AA. se fundamenta en la necesidad de no afectar el régimen de distribución de competencias, la consecución de un resultado como éste sólo será posible —por encima de cualesquiera cotas de estricta información— a través de un régimen de coordinación o cooperación entre ambas instancias de poder, en tanto que regímenes plenamente expresivos de un ejercicio coparticipado de las competencias.

Y desde estas consideraciones habría que avanzar, además, que esta participación de las CC. AA. concebida como un auténtico derecho para las mismas, por las razones ya avanzadas, debería articularse —de entre los distintos mecanismos en que podrá expresarse el principio de colaboración— en torno, concretamente, a una técnica de *cooperación*, en tanto que única vía por la que se permitiría alcanzar de manera auténticamente real y efectiva los objetivos que se persiguen.

La coordinación y la cooperación no constituyen, como ha dicho Pérez Tremps (21), fórmulas neutras u objetivas, sino que, por el contrario, la opción por una u otra influirá de forma importantísima en la realidad de distribución de poder entre el Estado y las instancias territoriales, pudiendo, a través de determinadas opciones, incrementarse las atribuciones de los poderes centrales en detrimento de las CC. AA.

De ahí nuestra opción por una técnica concreta como la que representa la *cooperación*. Y ello toda vez que la articulación de esa colaboración en torno a un procedimiento de coordinación supondría fundamentalmente optar por una vía como la que técnicamente representa la participación consultiva de una instancia en procesos de decisión ajenos, y mediante, pues, concretamente aquí, la concesión de un mero derecho de las CC. AA. o ser oídas en un proceso de elaboración de decisiones que en última instancia correspondería exclusivamente al poder central, lo que, sin duda, vendría a limitar la

---

establecer un régimen de coordinación allí donde la Constitución prevé el ejercicio independiente de sus poderes (*op. cit.*, págs. 395-397).

(20) E. ALBERTI ROVIRA: *op. cit.*, pág. 397.

(21) P. PÉREZ TREMPs: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987, págs. 219-220.

auténtica capacidad de intervención que los entes autonómicos han de poder desarrollar de acuerdo con sus capacidades competenciales; procedimiento que, bien es cierto, parece representar para un sector doctrinal destacado el cauce más idóneo para hacer efectivas las aspiraciones participativas de las CC. AA.; esto es, al sostener concretamente la conveniencia de que las Comunidades Autónomas puedan expresar su parecer respecto del tratado o resolución en vías de elaboración.

Además, el recurso, también posible bajo esta misma modalidad de coordinación, a la creación de *órganos mixtos*, como las *conferencias sectoriales* del art. 4.1 de la Ley del Proceso Autonómico, tampoco serviría, en principio y a nuestro juicio, para articular adecuadamente en la fase ascendente las relaciones de colaboración en los asuntos comunitarios, toda vez que, tratándose, como dice Alberti Robira, de plataformas de encuentro entre las CC. AA. y el Estado a las que se asigna una función deliberante y consultiva en materias de común interés —y sin que su existencia y actuación puedan menoscabar en absoluto el completo ejercicio de sus respectivas competencias—, sus acuerdos y resoluciones no podrán ser en ningún caso vinculantes para las partes (22); lo que, en última instancia, y atendiendo al fenómeno de transferencia de competencias soberanas que ha tenido lugar hacia la Comunidad Europea, vendría a colocar en una situación de desventaja a las CC. AA., en tanto el poder central será el que, sin embargo, seguirá conservando una capacidad de intervención activa en el proceso de construcción comunitario.

Frente a una técnica como ésta, por la que, en definitiva, como decimos, la planificación final de la posición estatal se deja única y exclusivamente en manos del poder central, entendemos que para asegurar el respeto escrupuloso del juego de distribución de competencias se exige que la participación de las CC. AA. tenga lugar desde la perspectiva de una auténtica *cooperación* con el poder central en la planificación de las posiciones que el Estado haya de defender ante las instancias comunitarias; lo que entraña un *ejercicio mancomunado*, un *coejercicio* de las competencias que corresponden al Estado-poder central y a las CC. AA., y de tal manera que ambas instancias

---

(22) ALBERTI ROVIRA: *op. cit.*, págs. 403-404. No hay que olvidar, como sigue advirtiendo este autor, que estos órganos de coordinación podrían asumir funciones de cooperación que sobrepasasen el puro ámbito de la deliberación y la coordinación, aceptando una actuación conjunta de las diversas competencias que pertenecen a las partes (*id.*), lo que nos acercaría ya a una técnica de cooperación como la que defendemos más adelante.

intervengan en un *único* proceso de decisión (23). Sistema de planificación interna de la voluntad estatal que en ningún caso debería dar lugar a entorpecer el regular proceso de construcción comunitario, y, en definitiva, a un posible incumplimiento de las obligaciones que el Estado ha asumido desde su adhesión a la Comunidad Europea, lo que sólo será posible si entre ambas partes existe una lealtad mutua: del Estado hacia las CC. AA., para respetar las competencias de éstas, y, a su vez, de las CC. AA. hacia el Gobierno central, para que en el uso de sus competencias éstas no pongan en peligro el cumplimiento de las obligaciones que el Estado tiene ante la Comunidad Europea.

Además, en orden a que esta cooperación entre ambas instancias de poder resulte auténticamente operativa, se exige que entre las propias CC. AA. tenga lugar también una estrecha colaboración. Ciertamente, si la colaboración Estado-Comunidades Autónomas, a efectos de la formación, en el plano interno, de las políticas a sostener ante los órganos comunitarios, no puede convertirse, como señala Muñoz Machado, en una relación *vis a vis* del Estado con alguna o algunas Comunidades Autónomas en particular, sino que requiere un entendimiento con el conjunto de todas ellas, éstas necesariamente, en orden a alcanzar un diálogo eficaz con el poder central, habrán de presentar una posición común, lo que sólo será posible a través de un órgano de coordinación de todas las CC. AA. (24).

(23) De acuerdo con el planteamiento general realizado ya más atrás respecto al principio de colaboración, la cooperación cuando no está prevista con carácter obligatorio por la propia Constitución o los Estatutos, podrá tener un carácter voluntario o facultativo, esto es, podrá ser establecida por acuerdo de las partes, produciéndose aquí no una atribución cooperativa de poderes —que sólo puede realizar la Constitución y los Estatutos—, sino sólo un *ejercicio cooperativo* de las competencias que corresponden a las diversas instancias por un título propio de atribución; lo que determina, como señala Alberti, la posibilidad de defender la legitimidad constitucional de la cooperación voluntaria, toda vez que si las instancias central y autonómica no gozan de disponibilidad sobre el sistema de distribución de poderes —que se sitúa en un plano normativo superior (de carácter materialmente constituyente)—, sí disponen, en cambio, de discrecionalidad en el modo de ejercicio de sus respectivas competencias: «la cooperación voluntaria no puede afectar, pues, a la titularidad de las competencias, sino sólo al modo de su ejercicio» (*op. cit.*, pág. 412).

Bien es cierto que, como sigue advirtiendo Alberti, la cooperación se puede configurar como un auténtico régimen competencial sustantivo, cuando las relaciones de cooperación tienen un carácter obligatorio o forzoso, esto es, cuando todas las técnicas de ordenación competencial se hallan previstas o al menos amparadas en el bloque normativo que diseña la distribución de poderes (*op. cit.*, pág. 411).

(24) MUÑOZ MACHADO: *op. cit.*, págs. 87 y 90. A este respecto recuerda también

Y para que las Comunidades Autónomas puedan adoptar sus posiciones unitarias se requiere que éstas no sólo reciban la información oportuna sobre la actividad desarrollada por los distintos órganos comunitarios —y no tan sólo, como veremos, sobre los proyectos que el Consejo de Ministros vaya a adoptar—, sino también que se produzca una división y organización racional del trabajo entre las propias Comunidades Autónomas, lo que exige que la creación de dichos organismos interautonómicos se acompañe de previsiones de tipo procedimental al efecto (25).

Pero junto a esta fase de orden estrictamente interno, durante la cual las Comunidades Autónomas participarán en la formación de la voluntad del Estado, trasciende también la necesidad de que los entes autonómicos intervengan activamente, y a través de una adecuada representación en el seno de las delegaciones negociadoras estatales, en el complejo proceso de adopción de decisiones comunitario. Pues si, como veremos, la posición nacional ha de fijarse de acuerdo con un cierto margen de flexibilidad para que los representantes estatales puedan, en su momento, ajustarla al desarrollo de los debates y las negociaciones celebradas en el marco de las instancias comunitarias, parece oportuno que las Comunidades Autónomas puedan participar también directamente en la determinación de estos perfiles o matices que deba sufrir la posición estatal en orden a procurar una adecuada defensa de los intereses regionales; participación directa que serviría también para facilitar esa pronta información que sobre los asuntos comunitarios deben tener los entes autonómicos.

### III. LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO A LA LUZ DEL PROYECTO DE CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA NACIÓN Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE COOPERACIÓN EN LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

La conveniencia de articular en torno al principio de colaboración entre los distintos niveles de poder la planificación de las posiciones que el Estado

---

este autor que mientras, por ejemplo, la creación de Conferencias sectoriales que se integran de Ministros y Consejeros de Comunidades Autónomas se prevé en leyes como la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, no se ha instaurado hasta hoy una Conferencia de Presidentes ni tampoco Conferencias de menor nivel que agrupen exclusivamente a representantes autonómicos (pág. 87, nota 79).

(25) Cfr. MUÑOZ MACHADO: *op. cit.*, págs. 87-88.

haya de defender durante el proceso de adopción de decisiones comunitario parece haber sido objeto de un progresivo reconocimiento por las instancias centrales del Estado. Reconocimiento que se habrá expresado hasta el momento en la elaboración y presentación por el Gobierno central, a finales de 1985, de un *Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, y un posterior Nuevo texto de Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (abril 1986) —elaborado sobre la base de las observaciones remitidas por las Comunidades Autónomas al primer texto— (26).

En el Proyecto de Convenio —centrándonos ya en el último texto de 1986 (27)— se parte, en efecto, de una decidida voluntad del Gobierno de la Nación de facilitar «la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad de España como Estado miembro de las Comunidades Europeas» (cláusula II.4), y para desde aquí abrir a tal fin los cauces institucionales de diálogo, concertación y cooperación entre el poder central y los poderes autonómicos.

---

(26) El texto de ambos Proyectos, así como la contrapropuesta catalana al Proyecto de 1985, puede consultarse en M. PÉREZ GONZÁLEZ: «La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», cit., págs. 354-362 (anexo). Cabe recordar que también en este mismo tiempo la Agrupación de Izquierda Unida-Esquerra Catalana había presentado en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso una proposición no de ley «relativa a procesos y decisiones que afectan a la estructura del Estado de las Autonomías por el ingreso de España en la CEE», que sería rechazada por la propia Comisión al argüirse, entre otras consideraciones, por distintos Grupos, como el Socialista, que se trataba de una iniciativa política que ya había sido asumida por el Gobierno de la Nación (ver *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 14, Serie D, 3 de noviembre de 1986 —número de expediente 160/00032— y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, año 1986, núm. 54 —sesión informativa de 16 de diciembre de 1986—, págs. 2187-2200).

(27) Para un análisis doctrinal sobre este Proyecto de Convenio, ver: PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, págs. 336-340; A. MANGAS MARTÍN: *op. cit.*, págs. 260-262; F. ALDECOA LUZÁARAGAS «Las Regiones y la Comunidad Europea: aspectos políticos», en *Las Regiones y Europa: Euskadi*, Universidad del País Vasco, 1987, págs. 54 y sigs.: algunas referencias al mismo aparecen también en la obra de P. PÉREZ TREMPES: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, cit., págs. 217 y sigs. Ver también el núm. 14 (otoño 1986) de la Revista *Movimiento Europeo*, dedicado al tema «Comunidades Autónomas/Comunidades Europeas», en el que algunos trabajos inciden sobre el Proyecto de Convenio.

Ciertamente, habiéndose reconocido desde el poder central la relación armónica desde la que hay que concebir esas dos tendencias de supranacionalización y de descentralización política que han afectado desde los últimos tiempos a nuestro país, a través de este Proyecto de Convenio de cooperación se busca desde el respeto escrupuloso del sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos establecer los mecanismos de colaboración necesarios para promover una ejecución interna del Derecho comunitario coherente y armónica e incorporar a las Comunidades Autónomas al proceso de formación de la voluntad estatal ante las Comunidades Europeas (28).

Ahora bien, pese a esta inicial voluntad política, el Proyecto de Convenio no sólo parece haber caído en un «estado de letargo» que, a nuestro juicio, resulta preocupante, sino que, además, los principios programáticos de los que se parte no parecen encontrar en el propio texto todos los desarrollos que sería de desear en orden a su adecuada y eficaz puesta en práctica; y ello como consecuencia de las ambigüedades y limitaciones que se observan en algunos puntos del mismo (29).

(28) Ver en este sentido las declaraciones realizadas por el señor Almuna Amman, Ministro para las Administraciones públicas, respecto a ambos Proyectos de Convenio durante las sesiones informativas de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas y de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas celebradas los días 14 de octubre de 1986 y 3 de febrero de 1987, respectivamente (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, año 1986, núm. 17 —sesión informativa de 14 de octubre de 1986—, pág. 533, y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, año 1987, núm. 58 —sesión informativa de 3 de febrero de 1987—, páginas 2278 y sigs.).

(29) Consideración esta última que no obsta para reconocer también que en otros ámbitos el Proyecto de Convenio español sobrepasa felizmente el modelo alemán en el que se inspira. Se ha dicho que, a la hora de determinar las formas posibles de articular ese derecho de participación de las CC. AA., no puede idearse para el caso español mucho más de lo que ofrece al respecto la práctica en otros países miembros de la Comunidad, y particularmente en Alemania Federal (MUÑOZ MACHADO: *op. cit.*, pág. 87). Estimamos por nuestra parte que si bien es cierto que el modelo español no debería desaprovechar la experiencia que a este respecto existe ya en otros Estados de estructura compleja, no lo es menos el hecho de que esta práctica extranjera no está cerrada, sino que, por el contrario, el proceso de articulación de las relaciones entre las instancias centrales y las estructuras intermedias en el orden de la acción exterior constituye un proceso abierto y sujeto, por tanto, a permanentes proyectos de reformulación y perfeccionamiento de los mecanismos de colaboración. Por donde el modelo y la experiencia comparada han de servirnos sin dogmatismos a la hora de proyectar nuestros propios mecanismos.



Es por ello que, aunque desconocemos las razones que hayan «aconsejado» poner freno al Proyecto de Convenio (30), parece conveniente insistir —transcurridos casi ya tres años desde los primeros pasos en este tema— en la imperiosa necesidad de arbitrar, a través de la vía convencional o de la técnica legislativa, procedimientos de colaboración permanente entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, si realmente existe una voluntad política de respetar el equilibrio de reparto territorial de poder y si se quiere evitar una escalada en las situaciones de tensión entre las instancias central y autonómicas.

Cauces de colaboración que nos proponemos analizar seguidamente —aunque por relación sólo a la fase ascendente—, de acuerdo con las líneas básicas de actuación referidas ya más atrás, y a la luz de los propios mecanismos articulados en el referido Proyecto de Convenio.

Y en el Proyecto de Convenio destaca, ante todo, el hecho de que —si en orden a una efectiva y eficaz participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado se requiere, como acabamos de apuntar, la creación de cauces de colaboración permanente entre ambos niveles de poder— se prevea, con el fin de llevar a la práctica dicho principio participativo, la constitución de un *organismo de coordinación para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*.

Pero de las propias previsiones contenidas en dicho Proyecto de Convenio no es posible, en primer lugar, extraer con precisión la naturaleza y alcance que se buscaría dar a dicho organismo, y ello en el sentido de poder determinar si se trataría exclusivamente de un organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas (organismo interautonómico), o de un organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado-poder central, o, incluso, de un organismo con una doble naturaleza: de coordinación entre las Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado-poder central.

---

(30) El Ministro para las Administraciones Públicas, señor Almunia, ya en sus declaraciones durante la sesión informativa de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 3 de febrero de 1987 anunciaría que se estaba preparando una nueva versión del Convenio, en la que se recogía «la experiencia de doce meses de participación activa de unos y de otros en la vida de las Comunidades Europeas»; comprometiéndose el señor Ministro a dirigir a la Presidencia de esta Comisión Mixta la nueva versión del Convenio una vez que hubiese sido aprobada definitivamente por el Gobierno y simultáneamente a su remisión a las Comunidades Autónomas (*loc. cit.*, páginas 2279-2281).

Así, y desde incluso ya una perspectiva estrictamente terminológica, las distintas expresiones que se emplean a lo largo del texto para identificar dicho organismo derivan en una profunda ambigüedad. Mientras en unas cláusulas del Proyecto se nos habla de un «*organismo de coordinación con el Estado*», o más expresamente de un «*organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado*» (cláusula 5, pfs. 1 y 3) —lo que, sin duda, constituiría la expresión de un auténtico cauce de diálogo institucionalizado entre ambos niveles de poder—, en otras se recurre a expresiones como «*organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas*», «*organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*» u «*organismo coordinador de las Comunidades Autónomas*» (cláusula 6, pfo. 1, 7, pfs. 1 y 3); expresiones estas últimas a través de las que, por el contrario, se buscaría constituir un organismo que sirva exclusivamente como foro de encuentro de las Comunidades Autónomas en orden a alcanzar posiciones unitarias en los asuntos relativos a las Comunidades Europeas.

Ahora bien, aun sobre la base de esta confusión e indeterminación terminológica, de las funciones que expresamente se atribuyen a dicho organismo de coordinación cabe deducir que éste tendría un carácter o naturaleza, básicamente, interautonómica, en tanto se presentaría como el «foro de diálogo» a través del cual se permitiría «la aproximación de criterios y la formulación de posturas unitarias de las Comunidades Autónomas en materias relativas a las Comunidades Europeas...» (cláusula 6, c), sirviendo, además, como cauce para articular las relaciones de colaboración entre el poder central y las CC. AA., y concretamente, según se dispone en la cláusula 6, a), del Proyecto de Convenio, «para asegurar la comunicación entre las Comunidades Autónomas y los ministerios y organismos de la Administración del Estado competentes en materias relacionadas con las Comunidades Europeas...».

### 1) *La coordinación entre las Comunidades Autónomas*

Ante todo, se prevé, pues, en el Proyecto de Convenio la creación de un foro de encuentro de las CC. AA. en orden a alcanzar entre las mismas posiciones comunes o unitarias en materias relacionadas con las Comunidades Europeas; y, tal como ya hemos destacado más atrás, la creación de un tal *organismo interautonómico* se nos revela como un primer objetivo

de gran interés, en tanto el diálogo institucionalizado entre las autonomías y el Centro exige contar, según se ha dicho, «con la previa depuración de una posición unitaria de aquéllas en el seno de un organismo interautonómico creado al efecto» (31).

La autocoordinación, o coordinación horizontal, es imprescindible, en palabras de Soriano García, para que las Comunidades Autónomas tengan alguna posibilidad de influir realmente en la política estatal sobre temas comunitarios: «no se trata de que, en algún punto concreto, dos Comunidades Autónomas pretendan poner en común la realización de algún proyecto, sino de generalizar el fenómeno, poniendo a contribución las distintas Comunidades Autónomas los procedimientos necesarios para la adopción de acuerdos comunes en todos aquellos aspectos de sus intereses y competencias que sean afectados por el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea» (32).

Y, ante todo, hay que destacar que este organismo interautonómico habrá de caracterizarse en cuanto a su *composición* por una presencia en pie de igualdad de todas las Comunidades Autónomas —en la línea de lo previsto en el propio Proyecto de Convenio (33)—, debiendo rechazarse cualquier intento de conceder un papel más destacado a algunas Comunidades, tal como se propugnaría en la contrapropuesta de Proyecto presentada por Cataluña al preverse en su art. 4 la creación de una Delegación de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos integrada por seis miembros, y de la que en todo caso formarán parte representantes de las Comunidades históricas de Cataluña, País Vasco y Galicia (34), lo que, sin duda, representa una pro-

(31) PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, pág. 334.

(32) J. E. SORIANO GARCÍA: «Comunidades autónomas y comunidades europeas: una propuesta», *Círculo de Empresarios, Boletín* núm. 32 (cuarto trimestre, 1985), págs. 54-55. Sigue advirtiendo este autor que sin esta autocoordinación o coordinación horizontal ocurrirá que «el tejido autonómico será fácilmente rasgado por el Estado en cuantas ocasiones desee; se ofrecerá así un débil flanco, ya que, negociando una a una con el Estado, y sin la información necesaria sobre los problemas de otras Autonomías, éstas tienen mucho que perder y nada que ganar» (pág. 55).

(33) Ver cláusula 5, párrafo 2, en la que se dispone que «dicho organismo de coordinación tendrá su sede en la capital del Estado y en él se integrarán todas las Comunidades Autónomas en pie de igualdad».

(34) *Loc. cit.*, pág. 358. De acuerdo, en efecto, con el art. 4 de la contrapropuesta catalana, la Delegación de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos estaría integrada por seis miembros (el Delegado de las Comunidades Autónomas para los asuntos europeos, el Delegado Adjunto, el Secretario General de la Delegación y tres vocales), debiendo llegarse a un acuerdo particular entre las CC. AA. para el nombra-

puesta poco solidaria y respetuosa, al decir de Pérez-González, con el principio de la igualdad de condición de las autonomías (35).

En cuanto al *régimen interior* de funcionamiento de este organismo de coordinación —que habrá de ser determinado por acuerdo entre las Comunidades Autónomas (36)—, cabría destacar, ante todo, que el *procedimiento de adopción de decisiones* en su seno debería regirse por el principio de consenso, toda vez que, como se ha dicho, «es necesario apurar al máximo la responsabilidad y el sentido político, ya que introducir rigideces, como serían el voto y el veto, significa llanamente dejar sin operatividad alguna a un órgano como el propuesto» (37).

---

miento de esta Delegación, de tal manera que se asegure que la misma represente la pluralidad de las distintas corrientes políticas y que en todo caso formen parte de la misma representantes de las tres Comunidades históricas; lo que vendría a suponer, en definitiva, que los tres puestos restantes habrían de repartirse entre las catorce CC. AA. restantes.

(35) *Op. cit.*, pág. 337. Ver en este mismo sentido MANGAS MARTÍN: *op. cit.*, página 261. Advierte también a este respecto Soriano García que «conociendo cómo funcionan nuestras Comunidades Autónomas, *al menos en una primera fase*, tiene que admitirse que todas y cada una de las distintas Comunidades Autónomas tengan igual representación y voto, ya que si se pretende atender a la realidad económica y política, y, por tanto, se intenta dar voto cualificado a las mayores Comunidades Autónomas, se creará automáticamente una enorme resistencia por las menores y por las más artificiales, lo que acarrearía el inmediato fracaso del órgano constituido». Otra cosa será, como sigue advirtiendo este autor, que «en la dinámica que experimentará un organismo como el propuesto, la natural diferencia que existe entre las distintas Comunidades Autónomas acabe haciendo su aparición y se formule un reglamento interno que reconozca el hecho diferencial de unas Comunidades respecto de otras. Pero, hay que insistir, ello será consecuencia del movimiento natural y espontáneo de dicha Conferencia, lejos de cualquier imposición por parte de ninguna Comunidad Autónoma cualificada (*op. cit.*, pág. 57).

(36) En este sentido se pronuncia el Proyecto de Convenio en la cláusula 5, párrafo 3; siendo también la *denominación* y *presidencia* de este organismo cuestiones a decidir de común acuerdo entre las Comunidades Autónomas. En cuanto a la presidencia de esta Conferencia Permanente de las Comunidades Autónomas, entendemos, con Soriano García, que es razonable que sea «por turnos rotatorios, como ocurre en Alemania, a fin de evitar suspicacias de unas Comunidades frente a otras» (*op. cit.*, pág. 57).

(37) SORIANO GARCÍA: *op. cit.*, pág. 57. Sigue advirtiendo que «puede, sin embargo, matizarse eventualmente este proceso de formación de voluntad respecto a temas capitales para una o algunas Comunidades Autónomas, admitiendo en casos concretos y excepcionales que sea el mecanismo del voto —o el derecho de veto— la fórmula adecuada para llegar a una conclusión unitaria» (*id.*).

Además, y en orden a procurar que esta Conferencia Permanente de las Comunidades Autónomas pueda cumplir efectiva y eficazmente sus funciones se exige que no sólo pueda disponer de la información necesaria sobre todas aquellas propuestas y posiciones de los distintos órganos comunitarios que puedan afectar sus competencias e intereses, sino también que la actividad de dicho organismo se produzca de acuerdo con una división y organización racional del trabajo.

Así y sobre la base de ese deber general que en materia de información corresponde al poder central (38), se dispone expresamente en la cláusula 4 del Proyecto de Convenio que «el Gobierno proporcionará a las Comunidades Europeas que sea susceptible de afectar a sus competencias», presentándose, además, el organismo de coordinación de las CC. AA. como el canal que mejor asegurará que ese flujo de información hacia las autonomías sea recibido en tiempo útil, es decir, de tal manera que las CC. AA. sean capaces de cumplir sus funciones en este ámbito con plena eficacia y adoptar, por tanto, sus decisiones unitarias de acuerdo con el ritmo que marca la propia vida comunitaria (39); y aun a este respecto habría que señalar, una vez más, que las CC. AA. deberán recibir información relativa no sólo a los proyectos normativos que haya de adoptar el Consejo de Ministros, sino también a aquellos otros proyectos aún no formalizados de la Comisión y, en

(38) Ver *supra*, apartado II.

(39) Hay que destacar que junto a esta previsión por la cual el Gobierno proporcionará a las CC. AA. la documentación e información relativa a las Comunidades Europeas que sea susceptible de afectar a sus competencias, se recoge en el Proyecto de Convenio entre las funciones que corresponden al Organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas la de «recabar de la Administración del Estado la documentación e información relativa a asuntos comunitarios que afecte a las competencias de las Comunidades Autónomas» (cláusula II.6.b). No consideramos oportuna la introducción de esta última cláusula, toda vez que a través de la misma se podría llegar a salvar y justificar una posible calificación restrictiva que el Gobierno podría hacer de la documentación e información que sea susceptible de afectar a las competencias de las CC. AA., al cargar también a éstas con una responsabilidad del instigamiento hacia la Administración central que difícilmente podrán ejercer, al menos en tiempo útil. No se trata de que sean las CC. AA. las que en última instancia insten a la Administración central que les facilite la documentación e información oportuna; sino que, por el contrario, ha de ser el Gobierno el que de *motu proprio* proporcione toda la documentación e información necesaria. La inclusión de una cláusula como aquélla podría tener interés siempre y cuando se reafirmase, una vez más, la obligación y responsabilidad del Gobierno central en esta materia. Sobre la importante función que a este respecto ha de cumplir el Observador de las CC. AA., ver *infra*, apartado IV.2.A.

general, a cualesquiera otros proyectos y documentos de las instituciones comunitarias que puedan afectar tanto a sus competencias como a sus intereses (40).

No basta, además, como recuerda Muñoz Machado (41), con la existencia de una Conferencia de este tipo para que la cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado sea eficiente, sino que se exige que ésta funcione, como ya adelantamos, de acuerdo con una organización y división racional del trabajo; pudiendo resultar a este respecto útil el sistema de división del trabajo por materias en torno al que se articula en la República Federal de Alemania la actividad de la Conferencia de Presidentes o Ministros de los Länder (42).

No hay que olvidar, finalmente, que cada Comunidad Autónoma, en orden a que pueda intervenir eficazmente en los asuntos comunitarios, deberá contar también en su respectivo ámbito interno con órganos capaces de atender y articular debidamente las cuestiones comunitarias que les afecten (43). Lo que se presenta ya como una práctica desarrollada por algunas Comunidades Autónomas (44), mediante la creación de órganos como el Patronat Catalá pro Europa (presidido por el Presidente de la Generalitat e

---

(40) Sobre la práctica que en este sentido se sigue en la República Federal de Alemania de acuerdo con la Declaración sobre la Comunidad Europea el Canciller Federal de 19 de septiembre de 1979 («El *Bund* informe a los *Länder*, con tiempo suficiente y ampliamente, sobre los proyectos de la Comunidad Europea») y la regulación reglamentaria de *Bund* del parágrafo 85 a. GGO, ver R. MORAWITZ: *La colaboración entre el Estado y los Entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea*, Madrid, 1985, págs. 108-110. La Declaración del Canciller Federal y la regulación reglamentaria del *Bund* se contienen en esta obra de Morawitz, págs. 141 y sigs.

(41) *Op. cit.*, págs. 87-88.

(42) Sobre este sistema y la técnica del «lugar unitario» en torno a la cual tiene lugar la formación de las posiciones unitarias de los Länder según la regulación realizada por el Acuerdo de los Ministros-Presidentes de los Länder de 5 de julio de 1979, ver MORAWITZ: *op. cit.*, págs. 110 y sigs.

(43) Sobre la conveniencia de que concurra en las autonomías una *aptitud* para desenvolverse en el contexto de ese diálogo institucional —lo que sólo será posible mediante la autodotación de una infraestructura *ad hoc* apropiada—, ver PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, pág. 339.

(44) El proceso de negociación sobre la adhesión de España a la Comunidad Europea, motivo que ya durante aquel tiempo algunas Comunidades Autónomas creasen Comisiones encargadas de llevar a cabo el seguimiento de las negociaciones. Sobre las Comisiones de seguimiento creadas en Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia, ver PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, pág. 339 (nota 227).

integrado por diversas instituciones públicas y privadas) (45), la Secretaría General de Planificación Económica y de Coordinación con las Comunidades Europeas adscrita a la Consejería de Economía e Industria de la Junta de Andalucía (46), la Comisión Técnica para Asuntos Comunitarios creada por el Gobierno de Navarra (47), la Oficina de Asesoramiento del Principado de Asturias en cuestiones relativas a la Comunidad Económica Europea adscrita a la Consejería de la Presidencia del Principado (48), la Oficina de Asuntos

---

(45) Decreto 237/1982, de 20 de julio, *D. O. de la Generalitat de Catalunya* núm. 249, de 13 de agosto de 1982. Además, el Gobierno catalán procedería a crear en 1984 una Dirección General de Adecuación a las Comunidades Europeas dependiente del Departament de la Presidencia (Decreto 279/1984, de 6 de septiembre, *D. O. de la Generalitat de Catalunya* núm. 472, de septiembre de 1984). La estructura orgánica de dicha Dirección general resultaría posteriormente desarrollada por Decreto 24/1986, de 13 de febrero (*D. O. de la Generalitat de Catalunya* núm. 652, de 21 de febrero de 1986), con el fin de asumir, desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas, el mayor volumen de cometidos en el desarrollo y ejecución de todas aquellas acciones que tengan relación con las Comunidades Europeas y que repercutan en el ámbito de Cataluña, estructurándose la Dirección General en los siguientes órganos: una Subdirección General de Coordinación para la Adaptación a la Normativa Comunitaria, un Servicio de Estudios y Proyectos, y un Servicio de Adecuación de la Administración Autonómica a las Comunidades Europeas.

(46) Decreto 255/1985, de 4 de diciembre, *B. O. de la Junta de Andalucía* número 120, de 17 de diciembre de 1985. Entre las funciones de esta Secretaría General se encuentra la coordinación de las actuaciones sectoriales que en el marco de la Comunidad Autónoma andaluza se deriven de la integración en los Comunidades Europeas, así como las relaciones que en dicho ámbito competencial puedan establecerse con los órganos de las mismas (art. 2.2).

(47) Acuerdo del Gobierno de Navarra de 12 de septiembre de 1984, *B. O. de Navarra* núm. 118, 1984. Entre los objetivos a desarrollar por esta Comisión se señala (cabría destacar): la medición y evaluación del impacto de Navarra de la adhesión a las Comunidades, el asesoramiento técnico en la elaboración de políticas, programas y proyectos tendentes a neutralizar u optimizar los efectos de la adhesión, así como preparación de aquellos que se deriven de la propia normativa comunitaria, y colaborar con los Departamentos para la preparación de las reuniones de trabajo con la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, con los Ministerios o con los interlocutores sociales y, en principio, asistencia a las mismas (acuerdo tercero).

(48) Decreto 34/1985, de 2 de mayo. *B. O. del Principado de Asturias y de la Provincia* de 13 de mayo de 1985. Entre las funciones de esta Oficina se encuentra el asesoramiento a los distintos órganos de la Administración del Principado de Asturias en todas aquellas cuestiones técnicas que pudieran suscitarse con motivo de la integración de España en la Comunidad Económica Europea (art. 2). Adscrita también a la Consejería de la Presidencia del Principado de Asturias existe una Comisión de

de las Comunidades Europeas de Cantabria (OCECA) dependiente del Consejero de la Presidencia, del Consejo de Gobierno cántabro (49), la Comisión de Asuntos Europeos de la Comunidad Autónoma de Madrid (50), el Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas adscrito a la Vicepresidencia para Asuntos Económicos del Gobierno vasco (51), la Comisión Regional de coordinación para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de la Región de Murcia (52), la Comisión de Coordinación en materia de asuntos comunitarios europeos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (53), y la Comisión de Coordinación para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas adscrita al Departamento de Economía de la Diputación General de Aragón (54).

Coordinación para los asuntos comunitarios encargada de coordinar y planificar las actuaciones relacionadas con las Comunidades Europeas que se lleven a cabo por los distintos órganos del Principado, así como de efectuar el seguimiento y aplicación de la normativa comunitaria y de las políticas de las Comunidades que afecten de modo especial a los intereses de la Comunidad Autónoma (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de febrero de 1986. *B. O. del Principado de Asturias y de la Provincia* núm. 53, de 5 de marzo de 1986).

(49) Decreto 70/1985, de 27 de septiembre, sobre órganos de asistencia de la Consejería de la Presidencia. *B. O. de Cantabria* de 16 de octubre de 1985.

(50) Decreto 118/1985, de 5 de diciembre. *B. O. de la Comunidad de Madrid*, de 18 de diciembre de 1985. De acuerdo con el art. 1 del Decreto, los objetivos de dicha Comisión —órgano de carácter interdepartamental de la Comunidad de Madrid— son: a) impulsar, planificar y coordinar el proceso de adaptación de la política y normativa de la Comunidad Autónoma a las exigencias que se derivan de la integración de España en las Comunidades Europeas; b) efectuar el seguimiento de las actuaciones, planes y programas de adaptación que se refieran a lo dispuesto en el apartado anterior; c) elaborar y proponer los criterios de coordinación de las políticas sectoriales relacionadas con las políticas de las Comunidades Europeas.

(51) Decreto 391/1985, de 17 de diciembre. *B. O. del País Vasco* núm. 17, de 28 de enero de 1986. Este Gabinete se constituye como el órgano de apoyo y asesoramiento a los demás órganos y Entes de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el ámbito de las competencias de los mismos, en relación a materias referentes a las Comunidades Europeas y Consejo de Europa (art. segundo).

(52) Decreto 14/1986, de 31 de enero. *B. O. de la Región de Murcia* núm. 35, de 12 de febrero de 1986.

(53) Decreto 24/1987, de 26 de febrero. *B. O. de Castilla y León* núm. 29, de 6 de marzo de 1987.

(54) Decreto 192/1987, de 15 de diciembre. *B. O. de Aragón* núm. 142, de 23 de diciembre de 1987. Las funciones generales de esta Comisión son: coordinar y planificar las actuaciones relacionadas con las Comunidades Europeas que se lleven a cabo



2) *La colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado-poder central*

Ahora bien, sobre la base de este primer objetivo de coordinación de las Comunidades Autónomas, el resultado final que se persigue de participación de éstas en la formación de la voluntad del Estado sólo será posible, según hemos venido destacando, mediante la institucionalización de cauces de encuentro y diálogo entre ambos niveles de poder en orden a un ejercicio coparticipado de la planificación de las posiciones nacionales a defender en el orden comunitario; operación que habrá de articularse concretamente —de entre las distintas técnicas en que podrá desembocar la puesta en práctica del principio de colaboración— en torno a una modalidad o técnica de *cooperación* por la que tenga lugar un ejercicio mancomunado de las competencias.

Mas, en el Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas, el objetivo que se impone el Gobierno central de facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad de España como Estado miembro de las Comunidades Europeas (cláusula 4), vendría a modularse a través del juego de unas *relaciones de coordinación* encauzadas por una técnica o modalidad como la que representa concretamente la *participación consultiva de una instancia en un proceso de adopción de decisiones ajeno a aquélla*.

Esto es, mediante la participación consultiva de las CC. AA. en un proceso de adopción de las decisiones propio y exclusivo del poder central, toda vez que la *comunicación* que, de acuerdo con la cláusula 6, a), del Proyecto de Convenio, se produciría —a través de aquel organismo interautonómico— entre las CC. AA. y los Ministerios y organismos de la Administración del Estado competentes en materias relacionadas con las Comunidades Europeas se traduciría en un mero acto de *traslación* al Gobierno de los criterios y posiciones unitarias de las CC. AA. para su debida consideración en la formación de la voluntad del Estado español ante las Comunidades

por los distintos Departamentos de la Diputación General de Aragón, y efectuar el seguimiento y aplicación de la normativa comunitaria y de las políticas de las Comunidades Autónomas. Ya por el Decreto 122/1985, de 17 de octubre de la Diputación General de Aragón (*B. O. de Aragón*, de 31 de octubre de 1985), por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se había creado un Servicio de Información y Documentación Europea.

Europeas, siendo el Gobierno el que procedería a incorporar esos criterios en la medida de lo posible a la posición española, siempre y cuando sean compatibles con los intereses generales del Estado y con el proceso de integración europea (cláusula 4, pfo. 3) (55).

Desde una dinámica como ésta, el concurso de las CC. AA. se traduciría, por tanto, en una simple remisión de informes o, como máximo, y desde una interpretación muy extensiva de estas cláusulas, en un trámite de audiencia en el marco de un proceso de elaboración de las decisiones propio y exclusivo de las instancias centrales del Estado, quedando sólo ligado el poder central por un compromiso tan elástico y discrecional como el que supone incorporar los criterios de las CC. AA. siempre y cuando ello sea compatible con los intereses generales del Estado y con el proceso de integración europea.

Se trata de una fórmula que, desde luego, no sólo se acerca a los planteamientos realizados, con carácter general —tratados y resoluciones de organizaciones internacionales—, por un destacado sector doctrinal en el sentido de que el derecho de participación de las CC. AA. debería concretarse en una capacidad para expresar su *parecer*, sino que también se encuadra en la línea de las previsiones, por las que se perfila un derecho de consulta para las CC. AA., contenidas tanto en el Estatuto canario como en algunos Reales Decretos de transferencias (56).

---

(55) En este mismo sentido se dice en la cláusula 6.c) que las CC. AA. formularán, a través del organismo de coordinación, posturas unitarias «para su consideración y eventual incorporación por el Gobierno de la Nación a la formación de la voluntad estatal ante las instancias comunitarias». Representa ésta una fórmula que claramente se inspira en el modelo alemán y concretamente en las previsiones contenidas en la Declaración sobre la Comunidad Europea del Canciller Federal de 19 de septiembre de 1979. En esta Declaración se dispone que en los proyectos de la Comunidad Europea que incidan, en su totalidad o en algunas de sus disposiciones, en la competencia legislativa de los *Länder*, el *Bund* «se esforzará por alcanzar un punto de vista concorde con los *Länder* y a hacerlo valer, en la medida de lo posible, en el curso de las negociaciones. El *Bund* sólo se separará del punto de vista de los *Länder* por razones perentorias de política exterior y de integración. Cuando el *Bund* se separe del punto de vista de los *Länder*, les comunicará las razones que han causado dicha decisión». En los proyectos de la Comunidad Europea que afecten a intereses esenciales de los *Länder*, «el *Bund* oír a los *Länder*...». Sobre este punto ver MORAWITZ: *op. cit.*, págs. 93 y sigs. (y más concretamente págs. 103 y sigs.).

(56) Ver sobre estos Reales Decretos de transferencias en los que se perfila un derecho de consulta, PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, pág. 308.

Pero la puesta en práctica de una fórmula participativa como ésta vendría a cercenar el alcance real y efectivo que el principio de colaboración debe tener en el orden de los asuntos comunitarios, dando lugar, en definitiva, esta operación a convertir en un auténtico circunloquio maniqueo la articulación desarrollada en el Proyecto de Convenio, toda vez que si bien se parte expresamente en el mismo de la necesidad de no afectar el sistema de distribución de competencias, en última instancia se concluye, sin embargo, que la decisión en cuanto a la formación y planificación de la voluntad del Estado corresponde exclusivamente al poder central.

No se trata de que al final del proceso argumental en este campo volvamos a confundir el núcleo duro de las actuaciones estatales en el ámbito de las relaciones internacionales con aquellas otras actuaciones que teniendo una naturaleza estrictamente interna deberán quedar sujetas al juego del reparto de competencias articulado por el bloque de constitucionalidad; esto es, no se trata de que la colaboración entre ambas instancias de poder se traduzca en el compromiso —tan elástico y vulnerable— del Gobierno de la Nación de incorporar *en la medida de lo posible* los criterios de las CC. AA. siempre y cuando sean compatibles con los intereses generales del Estado y con el proceso de integración europea, sino que, por el contrario, es precisamente la operación de determinar los intereses generales del Estado y, por tanto, la medida en que las posiciones autonómicas hayan de integrarse en la posición estatal la que debe ser modulada por el principio de colaboración (57), y de tal manera que la planificación de la voluntad del Estado, desde el máximo respeto al sistema de distribución de competencias, sea el resultado de una *técnica de cooperación* por la cual se produzca la participación de ambas partes en un único proceso de decisión, pudiendo articularse ésta a través de varias concretas, como la participación de las CC. AA. en órganos propios del poder central, o de otros mecanismos cooperativos complejos, como, por ejemplo, comisiones mixtas (paritarias) Estado-CC. AA. (58).

(57) En esta línea advierte Pérez González que en la medida en que la expresión «Intereses generales del Estado» —en tanto que limite al que quedaría condicionada la incorporación a la posición española de los criterios adoptados por las Comunidades Autónomas, según el Proyecto de Convenio— se presenta como «elástica y de uso adaptable a los vaivenes de la coyuntura» se precisaría «de una coparticipación en su definición en cada caso» (*op. cit.*, pág. 338).

(58) Sobre estas distintas vías, ver ALBERTI ROVIRA: *op. cit.*, págs. 414 y sigs. No hay que olvidar, además, la extraordinaria importancia que entraña —en orden a procurar que esta colaboración entre las CC. AA. y el poder central sea auténtica—

Y el hecho de que la colaboración entre ambas instancias de poder deba producirse desde una dinámica de intervención en un único proceso de decisión, significa que la planificación de la voluntad estatal no ha de ser fruto exclusivamente ni de una decisión unilateral del poder central ni de las posiciones unitarias de las CC. AA.—en el sentido de que éstas pudiesen tener un carácter vinculante para el Gobierno de la Nación (59)—, sino de un ejercicio mancomunado, de un coejercicio de las competencias; opinión que expresamos frente, no sólo a los planteamientos realizados a este respecto por un cierto sector doctrinal, sino también a las posiciones mantenidas en su momento por la Comunidad Autónoma de Cataluña al partir de la idea en su contrapropuesta al Proyecto de Convenio de que las opiniones o propuestas de las CC. AA. serían vinculantes para el Gobierno central (60).

Si el fenómeno comunitario no podrá deparar a este respecto en un efecto de centralización de las competencias de las Comunidades Autónomas, tampoco el ejercicio por éstas de tales competencias podrá permanecer inalterado, y de tal modo que por efecto de sus capacidades estatutarias pudiesen los entes autonómicos fijar unilateralmente la posición o voluntad que el Estado haya de defender en el marco de las instancias comunitarias. Los intereses autonómicos resultan trascendidos por el interés general del

---

mente eficaz— el hecho de que las autonomías cuenten con un interlocutor que se presente como auténtico núcleo de coordinación interministerial, al decir de Mangas Martín (*op. cit.*, pág. 207), y ello dada la dudosa conveniencia, como, por su parte, advierte Pérez González, de encauzar las acciones cooperativas de resonancia europea entre el Centro y las Autonomías a través de una desordenada proliferación de órganos colegiales (regionales, centrales o mixtos) de incidencia sectorial (*op. cit.*, pág. 335). (59) En este mismo sentido se manifiesta Pérez González, al estimar, en cuanto al alcance de ese derecho de participación, que «hay que convenir que el parecer dado por las instituciones autonómicas carece en principio de efectos vinculantes sobre los negociadores estatales...» (*op. cit.*, pág. 310). Sobre las cuestiones particulares que a este respecto plantean las previsiones contenidas en los arts. 45.3 y 20.3 *in fine* del Estatuto canario y vasco, respectivamente; ver el citado trabajo de Pérez González, págs. 310-312.

(60) Así, en el art. 3 de la contrapropuesta catalana se disponía que «... el Gobierno español se compromete a no dictar instrucciones a los representantes españoles que sean contrarias a las opiniones o propuestas *vinculantes* formuladas por las Comunidades Autónomas...», y, del mismo modo en el art. 7: «La Delegación de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos emitirá las propuestas u opiniones *vinculantes*...» (la cursiva es nuestra) (*loc. cit.*, págs. 358-359).

Estado vinculado, ahora, al fenómeno de integración comunitario (61); lo que supone que la determinación de dicho interés no podrá ser el resultado de la suma de intereses de las distintas CC. AA., sino fruto de un ejercicio cooperativo con el poder central.

Además, las posturas unitarias de las CC. AA. no podrían tener ese carácter vinculante en tanto la posición del Estado ha de fijarse, como ya ha quedado visto, de acuerdo con un cierto *margen de flexibilidad*, toda vez que durante la manifestación de dicha voluntad ante las distintas instancias comunitarias los representantes estatales se verán obligados en muchos casos a matizar su posición en función del contenido, valor e interés de las posturas presentadas por los demás Estados miembros, esto es, a tenor de los planteamientos generales realizados en torno a la materia objeto de regulación durante el curso de las negociaciones (62).

No consiste, en definitiva, en que la planificación de la voluntad del Estado resulte de la acción unilateral de alguna de las dos instancias —central o autonómica—. Ni a los entes autonómicos corresponde exclusivamente la capacidad de determinar dicha posición —por mandato imperativo hacia el Gobierno—, ni al poder central proceder a incorporar en la medida de lo

(61) Ver en este sentido, MUÑOZ MACHADO: *op. cit.*, pág. 84. En esta línea sigue apuntando este autor que la conservación por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias sólo podrá combinarse con las responsabilidades comunitarias del Estado, admitiendo que el fenómeno europeo modula (por imperativo de lo establecido en los arts. 93, 97 y 149.1.3 de la Constitución) el contenido jurídico de una competencia autonómica exclusiva para transformarlo en un derecho a participar en la formación de las posiciones gubernamentales que van a sostenerse ante los órganos comunitarios: «la decisión autónoma se muta en un derecho de coparticipación» (página 85). En suma, como sigue advirtiendo este autor, el fenómeno comunitario motiva por relación a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, que «en lugar de ejercerse con el monopolio que la exclusividad, en buena técnica, impone, se actualicen participando en los procesos de adopción de decisiones, cambiándose así la exclusividad... en un derecho de coparticipación» (pág. 86).

(62) En este mismo sentido apunta Soriano García que «el Estado no puede quedar vinculado por mandato imperativo, puesto que las instrucciones que puede recibir de las Comunidades Autónomas coordinadas no pueden constreñir su campo de acción ante las Comunidades Europeas... la postura que el Estado español adopte en el seno de las Comunidades Europeas ha de venir presidida por una enorme dosis de libertad y flexibilidad, sin que la previa decisión de las Comunidades Autónomas pueda vincularse de forma definitiva...» (*op. cit.*, págs. 60-61).

Aquí se podría incluir la idea de González Sánchez de que el margen de flexibilidad debe venir determinado por los procedimientos de votación ante el Consejo: unanimidad, mayoría, mayoría cualificada.

posible los criterios de las Comunidades Autónomas a la posición española (siempre y cuando sean compatibles con los intereses generales del Estado y con el proceso de integración europea). Y a este respecto hay que señalar que si al poder central le ligase el compromiso de alcanzar siempre un punto de vista concorde con el de las autonomías, ello equivaldría a dar a la posición de las CC. AA. un carácter vinculante, y si ese compromiso quedase matizado por una capacidad del poder central de determinar la medida en que las posiciones de las CC. AA. se ajustan a los intereses generales del Estado y al proceso de integración europea, ello supondría que la decisión final podrá ser tomada unilateralmente por las instancias centrales. La determinación de los intereses generales del Estado, y, por tanto, la medida en que los criterios de las Comunidades Autónomas puedan quedar reflejados en la posición del Estado, deberá ser fruto de una operación de cooperación entre ambos niveles de poder; siempre cuidando, en cualquier caso, como ya hemos visto, que el desarrollo de una tal operación no impida el cumplimiento por el Estado de sus obligaciones hacia la Comunidad Europea.

Finalmente, cabe destacar en este punto que esta participación de las CC. AA. en la formación de la voluntad del Estado debería tener lugar por relación a todas las posiciones que el Estado haya de defender a lo largo del complejo proceso de adopción de decisiones comunitarias, pues, como es bien sabido, el Estado tendrá ocasión de pronunciarse respecto no sólo a las propuestas ya formalizadas que la Comisión de la Comunidad remite al Consejo de Ministros y que éste ha de adoptar, sino también a aquellas otras propuestas aún no formalizadas de aquel órgano, en tanto las Administraciones nacionales serán consultadas a través de una amplia gama de Comités, que en su función de asesoramiento a la Comisión habrán de emitir un dictamen al efecto (63).

---

(63) La fijación de la posición nacional por relación a las propuestas aún no formalizadas de la Comisión, resulta, sin duda, de gran relevancia en orden a que el dictamen del comité consultivo —que influirá decisivamente en el contenido de la propuesta de la Comisión— refleje adecuadamente los intereses nacionales, y en tanto además dicha posición contribuirá ya a perfilar en muy buena medida la postura que el Estado vaya a mantener en su momento ante el Consejo de Ministros. Cfr. al respecto GONZÁLEZ SÁNCHEZ: *op. cit.*, pág. 707, quien advierte que «la defensa más adecuada de los intereses nacionales recomienda la fijación de una posición nacional sobre el contenido de la propuesta que es objeto de elaboración ya en ese estadio a efectos de que el dictamen que se elabore pueda tener en cuenta dichos intereses».

IV. PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES COMUNITARIO: REPRESENTACIÓN DE LOS ENTES AUTONÓMICOS EN LAS DELEGACIONES ESTATALES NEGOCIADORAS ANTE LOS ÓRGANOS COMUNITARIOS

1) *Consideraciones generales y análisis de la experiencia comparada*

Hasta aquí nos hemos referido a las cuestiones que plantea desde una dimensión estrictamente interna la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad del Estado respecto a los asuntos comunitarios, pero no hay que dejar de advertir que esta participación debería producirse también durante el proceso de manifestación de dicha voluntad en el seno de las distintas instancias comunitarias, esto es, durante el proceso de negociación comunitario, y mediante la presencia de representantes autonómicos en el seno de las delegaciones estatales.

Desde luego, no hay que olvidar que la formación de la voluntad estatal, y, por tanto, la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en el proceso de planificación de dicha voluntad, deberá tener lugar a nivel estrictamente interno del Estado, y no en el seno de la Representación Permanente de España en Bruselas o de las delegaciones negociadoras (64). Mas, si esto es cierto, hay que recordar, una vez más, que durante el proceso de negociación los representantes estatales, si bien deben ajustarse a las instrucciones recibidas del Gobierno, podrán, en muchos casos, proceder a perfilar o adaptar la posición española a la luz del propio desarrollo y evolución de las negociaciones en el escenario comunitario, de acuerdo con el margen de flexibilidad que, a tal efecto, como ya hemos visto, habrá de marcarse.

Y en la medida, por tanto, en que la posición del Estado durante el curso de las negociaciones puede sufrir ciertas matizaciones o desviaciones, éstas deberían ser articuladas también de acuerdo con el parecer emitido por representantes autonómicos presentes en las delegaciones negociadoras estatales; participación autonómica que debería tener lugar a lo largo de todas las distintas fases —tanto a nivel consultivo como decisoria— que integran el complejo proceso de adopción de decisiones comunitario, en tanto, como acabamos de señalar, las Administraciones y los Gobiernos nacionales inter-

---

(64) Cfr. a este respecto las declaraciones del Ministro para las Administraciones Públicas, señor Almunia, durante la sesión informativa de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 3 de febrero de 1987 (*loc. cit.*, pág. 2281).

vienen, formal e informalmente, a lo largo de todo el procedimiento decisorio y no sólo en el instante final de la adopción de la decisión.

La presencia en el seno de las delegaciones negociadoras de Estados de tipo federal o de estructura compleja de representantes de las estructuras territoriales intermedias es ya un hecho constatable, que se produce por relación tanto a los procesos de celebración de tratados internacionales en general, como a los procesos de adopción de decisiones en el marco de las Organizaciones internacionales y aún más concretamente de las Comunidades Europeas.

Así, y por centrarnos concretamente en el fenómeno comunitario europeo que ahora nos ocupa (65), destaca a este respecto, sin duda, la práctica de la *República Federal de Alemania*, y ello no sólo por la posibilidad que se abriría desde 1979 de convocar a dos representantes de los *Länder* a las negociaciones en los órganos deliberantes de la Comisión y del Consejo —de acuerdo con las previsiones contenidas en la Declaración sobre la Comunidad Europea del Canciller Federal contenida en la carta dirigida por éste al Presidente de la Conferencia de Ministros-Presidentes de los *Länder* de septiembre de 1979 (66)—, sino también por razón de la creación desde 1959 ya de la figura del *Observador* de los *Länder* (*Ländesbeobachter*) en el seno de la Representación Permanente de la República Federal de Alemania en Bruselas, como fruto de un compromiso alcanzado al respecto entre el Ministro Federal de Asuntos Exteriores y los Presidentes de los *Länder* —con la aprobación de la Cancillería Federal— (67).

Y en esta línea cabría recordar también la práctica desarrollada en *Bélgica* por relación a la participación de las Comunidades y Regiones en las negociaciones comunitarias. Ante todo sobresale el papel activo y directo que corresponde desempeñar a las *Comunidades* en los órganos comunitarios, en aquellos casos en que las materias objeto de debate pertenecen a su com-

(65) Sobre la práctica de otros Estados de estructura compleja, ver PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: *op. cit.*, pág. 87.

(66) Ver *supra*, nota 40.

(67) Ver sobre esta figura del Observador de los *Länder* (*Landesbeobachter*) en las Comunidades Europeas, R. MORAWITZ: *La colaboración entre el Estado y los Entes Autónomos territoriales en la Comunidad Europea*, cit., págs. 63 y sigs.; PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, pág. 332; MANGAS MARTÍN: *op. cit.*, pág. 326. Sobre los orígenes de la figura del Observador alemán y su papel durante las negociaciones de los Tratados de Roma, ver P. MALANCZUK: «European affairs and the 'Länder' (States) of the Federal Republic of Germany», *Common Market Law Review*, vol. 22, núm. 2, 1985, pág. 254. En este trabajo se incluye una amplia bibliografía sobre esta figura.



petencia exclusiva, tal como en el caso de materias de carácter cultural. Y ello tal como lo pone de relieve el hecho de que en tales supuestos serán las Comunidades las que ostenten la representación del Estado en el marco comunitario, mediante concretamente su asistencia a los Consejos de Ministros de Cultura, en representación, como decimos, del Estado belga; ostentando, por su parte, las Regiones el derecho a participar en el marco de la delegación belga en aquellas negociaciones comunitarias que afecten a materias objeto de sus competencias exclusivas (68).

Ahora bien, en nuestro ordenamiento constitucional, y partiendo de la prevención general del art. 149.1.3 de la Constitución —reserva de las relaciones internacionales en favor del Estado—, y del hecho de que la dirección de la política exterior del Estado corresponde en exclusiva al Gobierno (art. 97), parece que, en términos generales, vendría a excluirse también cualquier posible representación directa de los entes autonómicos en el marco de las delegaciones y en el seno de las comisiones destacadas ante otros Estados o ante otros organismos internacionales —así como cualquier otro tipo de actividad *ad extra* en materias de su específico interés— (69).

Mas, no obstante la rigidez de las cláusulas constitucionales de reserva estatal y la sistemática yugulación de expectativas en los textos estatutarios (70), habrá de procurarse también aquí una concertación entre los

---

(68). Ver DALMAU I ORIOL, C.: «La aplicación del Derecho Comunitario por las Comunidades y las Regiones en Bélgica», pág. 189, en *La aplicación del derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Barcelona, 1968, págs. 188 y sigs.

(69) Ver a este respecto PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: *op. cit.*, págs. 77-78.

(70) Cabría recordar a este respecto la orientación apuntada en diversos Proyectos de Estatutos de algunas Comunidades Autónomas, tendente a procurar una representación del Gobierno autonómico en las instancias negociadoras de acuerdos internacionales en asuntos afectantes a los intereses propios: en esta línea estaba el Proyecto gallego al disponerse en su art. 30.5 que «la Comunidad autónoma gallega estará adecuadamente representada en las Comisiones del Estado que lleven a cabo negociaciones con otros países u organismos internacionales en materias que afectan especialmente a Galicia. En particular se asegura su representación en materias de emigración, marítimas pesqueras y de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales», y hasta cierto punto los Proyectos vasco y catalán (arts. 20.5 y 18.2, respectivamente); yendo incluso más lejos el Proyecto canario, al disponerse que el Gobierno de Canarias «en el seno de las legaciones españolas en el extranjero, estará presente y será necesariamente oído en las negociaciones de convenios y tratados internacionales en cuanto afecten a materias o áreas de específico interés» para el archipiélago, y estará asimismo presente «en el seno de toda representación española en las Conferencias y

niveles de gobierno central y autonómico —superando meras concesiones selectivas, *de facto* y en precario—, por la que se formalicen e institucionalicen las vías ya abiertas, aunque con timidez y profundas reservas, en algunos Decretos de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, al reconocerse la posibilidad de los correspondientes entes territoriales de asistir y participar, dentro de la delegación española, a reuniones de carácter internacional sobre las materias respecto de las cuales se realiza la transferencia (71).

Ciertamente, en la línea de la práctica de ciertos Estados de estructura compleja, y por las razones avanzadas, se deberían abrir a las Comunidades Autónomas la posibilidad de intervenir activa y directamente en el complejo proceso de adopción de decisiones comunitario; intervención que no podrá, desde luego, traducirse en el hecho de que los representantes autonómicos pudiesen disponer de una voz separada de la del Estado que les permitiese formular puntos de vista distintos de los de aquél; se trata, por el contrario, de que los representantes autonómicos, participando en el marco de la propia delegación estatal, contribuyan a conformar los posibles perfiles que haya de dársele a la posición española a tenor del propio proceso negociador.

Y esta participación de las Comunidades Autónomas debe tener lugar, según ya apuntamos, no sólo durante la fase estrictamente decisoria, sino también en el marco de los contactos formales e informales que la Comisión suele desarrollar con las administraciones nacionales durante el proceso de elaboración de sus propuestas, al objeto de ajustar, como es bien sabido, ya desde un principio, el contenido de éstas a las posiciones nacionales; debiendo posibilitarse también la participación de representantes autonómicos en los contactos informales que las Administraciones nacionales suelen desarrollar con otros órganos comunitarios, en tanto a través de tales contactos se podrá ejercer una decisiva influencia en el desarrollo del proceso comunitario.

Ante todo, y por lo que se refiere a la primera fase del procedimiento decisorio durante la cual corresponde a la Comisión ejercer su facultad de iniciativa mediante la elaboración de propuestas, resultará sin duda de interés para las Comunidades Autónomas participar en los *contactos informales*

---

Organismos internacionales políticos o científicos en que se debatan o traten asuntos de específico interés para Canarias» (art. 32.1 y 3). Cfr. PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: *op. cit.*, pág. 35.

(71) Ver sobre estos Reales Decretos de transferencias, PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, pág. 307.

que este órgano realiza normalmente con las Administraciones nacionales previamente a la elaboración de sus propuestas en orden a conocer, como se ha dicho, ya desde un primer momento la posición de quienes en última instancia acabarán decidiendo formalmente sobre el contenido de su propuesta (72); pudiendo ya, así, las Comunidades Autónomas influir, en una línea de atención a los intereses regionales, en el contenido que la Comisión dé a sus propuestas (73).

Mas durante esta primera fase el interés de las Comunidades Autónomas vendrá dado, fundamentalmente, por relación a su participación en los *contactos formales* que la Comisión mantiene con representantes de los distintos Estados miembros a través de los distintos y numerosos comités consultivos de los que se sirve este órgano para su asesoramiento y en orden a la formalización de sus propuestas. La importancia que la acción de estos comités tiene para los Estados miembros viene dada por el hecho de que a través de los dictámenes que habrán de emitir se podrá influir decisivamente en el contenido de las propuestas de la Comisión, y en tanto, a su vez, los Estados tendrán la posibilidad de procurar que tales dictámenes reflejen adecuadamente sus respectivos intereses nacionales. Lo que determina, a su vez, el interés que tiene para las Comunidades Autónomas participar en las representaciones estatales destacadas ante estos comités consultivos, tanto se trate de comités cuya consulta puede no ser preceptiva —aunque de hecho sean oídos normalmente por la Comisión—, como en aquellos otros cuya consulta resulta obligatoria; destacando, además, dentro de este último tipo, aquellos comités cuya consulta repercutirá activa y efectivamente en el pro-

---

(72) Ver E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «El procedimiento decisorio en la Comunidad Económica Europea», *Documentación Administrativa*, núm. 199, 1983, pág. 559.

(73) Como es sabido, aunque la Comisión en el ejercicio de su facultad de iniciativa no está obligada a desarrollar consultas o demandas de información previas a la presentación de sus propuestas —exigiéndose sólo, de acuerdo con el Tratado de Roma, en casos muy limitados— este órgano parece haber aceptado —aunque no formalmente— la recomendación recogida en el apartado 1 del compromiso de Luxemburgo de 29 de enero de 1966, por el cual, «antes de adoptar una propuesta que revista especial importancia, es deseable que la Comisión mantenga los contactos apropiados con los Gobiernos de los Estados miembros por la vía de las representaciones permanentes, sin que dicho procedimiento contravenga el derecho de iniciativa que según el Tratado detenta la Comisión». Ciertamente, como recuerda González Sánchez, la Comisión tiene especial interés en consultar con los expertos nacionales y de las organizaciones socio-profesionales que pudieran verse afectados por el tema a efectos de asegurar que la misma resulte posteriormente aceptable («El procedimiento decisorio...», cit., págs. 560-561).

cedimiento de adopción por la Comisión de disposiciones de ejecución: esto es, en aquellos comités compuestos por representantes de los países miembros que cooperan con la Comisión en el ámbito del procedimiento de toma de decisiones en orden a procurar el ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a este órgano, concretamente en los comités de gestión y de planificación previstos en el art. 2 de la decisión del Consejo de 13 de julio de 1987 —fijando las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión (74)—.

Y desde aquí ha de abrirse también la posibilidad de que las Comunidades Autónomas participen en la fase final de orden estrictamente decisorio, mediante no sólo su presencia en el seno mismo del Consejo de Ministros, sino también en el marco del COREPER y de todos aquellos grupos de trabajo que funcionan en su seno.

## 2) *La figura del Observador en el Proyecto de Convenio español*

Ahora bien, aunque, como hemos visto, el constituyente español no ha querido o sabido aprovechar los desarrollos llevados a cabo en este campo en otros Estados federales y de estructura compleja, parece haberse admitido en estos últimos tiempos desde las instancias centrales que para que las Comunidades Autónomas participen en la formación de la voluntad del Estado es preciso —además de la creación de un organismo de coordinación como el visto— que haya también, donde están los representantes de España cerca de las instituciones europeas, es decir, en la Representación Permanente de España ante la CEE, una presencia de las Comunidades Autónomas (75).

A cuyos efectos, e inspirándose, una vez más, en el modelo alemán, se reconoce también en el Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Na-

(74) Como es sabido, sobre la base de la reforma que de acuerdo con el Acta Unica ha sufrido el art. 145 del Tratado CEE —y por el que se hace de la Comisión el órgano ejecutivo natural de la Comunidad— el Consejo aprobaría el 13 de julio de 1987 una decisión por la que se regulan tres procedimientos diferentes para el ejercicio de las competencias de ejecución, mediante la intervención de esos comités de gestión y planificación (y en los que se encuadran dichos...). Ver sobre estos distintos procedimientos y los comités de gestión y planificación, GONZÁLEZ SÁNCHEZ: *op. cit.*, págs. 689-690.

(75) Ver las declaraciones del Ministro para las Administraciones Públicas, señor Almunia, durante la sesión informativa de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 3 de febrero de 1987 (*loc. cit.*, pág. 2280).

ción y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas como una de las funciones del Organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas la de proponer, para su designación por el Gobierno de la Nación, el nombramiento de un *Observador* y de un *Observador adjunto* de las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas (cláusula 6, e) (76).

Sin duda, la integración de un Observador y un Observador adjunto de las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente de España en Bruselas no sólo contribuiría a dinamizar ese objeto de pronta información que sobre los asuntos comunitarios necesitan las Comunidades Autónomas, sino que también representaría la vía más idónea a través de la cual se posibilitaría esa participación directa de las mismas en el procedimiento decisorio comunitario, y ello toda vez que es la Representación Permanente ante las Comunidades Europeas el cauce a través del cual se busca asegurar una más eficaz participación de España en dicho proceso de toma de decisiones (77).

---

(76) Es de destacar que frente a esta posibilidad que se abre en el Proyecto de Convenio de 1986 de nombrar un Observador y un Observador adjunto de las Comunidades Autónomas, en el primer Proyecto de Convenio de 1985, se pasaba absolutamente por alto cualquier referencia a dicho órgano; reforma a la que, sin duda, contribuiría el Proyecto de Convenio presentado por Cataluña como contrapropuesta, al preverse en el mismo la creación de un Delegado de las Comunidades Autónomas y de un Delegado adjunto que, aparte de su condición de miembros de la Delegación de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos, habrían de ser nombrados, respectivamente, Representante Adjunto y Agregado a la Representación de España ante las Comunidades Europeas (art. 5).

(77) En este sentido se expresa, en su preámbulo, el Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la representación permanente de España ante las Comunidades Europeas (*BOE* núm. 38, de 13 de febrero de 1986), disponiéndose, además, en su art. 1.2 que «La representación permanente será el órgano acreditado, con carácter representativo y de gestión, por el Estado español ante las Comunidades Europeas y asegurará la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de las mismas». Siendo así que, como recuerda González Sánchez, la participación más directa en el procedimiento decisorio comunitario corresponde en gran medida a los funcionarios de las representaciones permanentes establecidas en Bruselas, dada la frecuencia de las reuniones que tienen lugar en el marco del Consejo y de la Comisión y que impiden su seguimiento por funcionarios que tuvieran que desplazarse en cada caso desde las respectivas capitales. Lo que explica el número muy considerable de funcionarios y expertos que componen las representaciones permanentes, más numerosas normalmente en el caso de países más alejados geográficamente de Bruselas (*op. cit.*, pág. 702).

Y ante todo, el nombramiento del Observador y Observador adjunto que formarán parte de la Representación Permanente con *status* diplomático y con el rango de Consejero y Agregado, respectivamente— corresponderá al Ministro de Asuntos Exteriores, a propuesta del organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, tal como se dispone en la cláusula 7, pfo. 1, del Proyecto de Convenio. La propuesta, con todo, del Observador y Observador Adjunto realizada por el organismo interautonómico debería tener un carácter *vinculante*; y ello en la misma línea en que el *Ländesbeobachter* alemán es de designación autonómica, en un principio, por la Conferencia de Presidentes de los Länder y en la actualidad por la Conferencia de Presidentes y comunicada a la Oficina del Canciller Federal, al Ministro de Asuntos Exteriores y al Ministro Federal de Economía, sin que en ningún caso se exija que el Gobierno Federal haya de prestar su consentimiento respecto de esta designación— (78).

Además, y para el desarrollo de sus funciones —a las que nos referiremos inmediatamente—, el Observador y Observador adjunto *dependerán* del Embajador Representante Permanente, en orden a que su presencia en la Representación Permanente no distorsione los principios de unidad de acción y de coordinación a los que debe responder la actividad de la Representación Permanente para un adecuado cumplimiento de sus fines (79).

---

(78) Cfr. MALANCZUK: *op. cit.*, págs. 254-255. Sobre este carácter vinculante que debería tener la propuesta de las CC. AA., ver PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, pág. 339.

(78) nota 226. Cabe advertir, además, que desde las propias instancias centrales pareció que se admitiría este carácter vinculante, en tanto el Ministro para las Administraciones Públicas, señor Almunia, tuvo ocasión de afirmar en la sesión informativa de la Comisión mixta para las Comunidades Europeas de 3 de febrero de 1987 que «en cualquier caso sería a las Comunidades Autónomas a quienes correspondería decidir cómo se encuentra representado el interés de cada una de las Comunidades Autónomas y de la suma de todas ellas a través de ese órgano unipersonal del Observador» (*loc. cit.*, pág. 2280).

(79) En la cláusula 7, parágrafo 1, del Proyecto de Convenio se dispone expresamente que «El Observador y el Observador adjunto... dependerán del Embajador Representante permanente de España ante las Comunidades Europeas», y ello en la misma medida en que, con carácter general, se dispone en el art. 5.1 del R. D. 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la Representación permanente de España ante las Comunidades Europeas, que «Del Embajador representante permanente y del representante permanente adjunto dependerán los Consejeros, Secretarios de Embajada y Agregados (que se estimen necesarios para el desempeño de las funciones de la representación permanente...). Sobre la necesidad, en términos generales, de esta

A) *Las funciones del Observador*

La presencia del Observador de las Comunidades Autónomas en el seno de la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas y desde aquí en las distintas delegaciones estatales negociadoras habrá de servir, en primer lugar, y como ya adelantamos, para asegurar el flujo de *información* que las Comunidades Autónomas necesitan sobre los proyectos normativos y las propuestas de planificación de políticas comunitarias que afecten a sus competencias e intereses autonómicos (80).

Ciertamente, aparte de la información que el organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas deberá recibir de las instancias centrales sobre los asuntos comunitarios, la presencia de representantes autonómicos en los distintos órganos comunitarios, permitiría ofrecer una más amplia, pronta y permanente información a los entes autonómicos; trasladando aquí las consideraciones hechas a este respecto por Malanzuck (81), en torno al modelo alemán, y por relación, pues, a los Länder, esa información que los entes autonómicos recibirían directamente desde los medios comunitarios no sólo les permitiría, en efecto, formar una más rápida opinión sobre los proyectos normativos comunitarios —incluso antes de que se produjese la información desde las instancias centrales, pudiendo controlar, así, más eficazmente la política del Gobierno central al respecto—, sino también conocer las líneas generales de desarrollo que se producen a nivel comunitario en la medida en que los representantes autonómicos por sus contactos directos con los distintos órganos comunitarios tendrían acceso a todos los documentos, informes y programas de los mismos. En cualquier caso, el

---

dependencia, en orden a alcanzar los objetivos de unidad de acción y coordinación que se persiguen en el seno de la Representación Permanente, ver GONZÁLEZ SÁNCHEZ: *op. cit.*, pág. 704.

(80) El reconocimiento de esta función de información cabría deducirlo de la cláusula 7, párrafo 3, del Proyecto de Convenio al disponerse que «El Observador y el Observador adjunto de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su dependencia del Embajador Representante Permanente de España ante las Comunidades Europeas, podrá remitir informes y documentación relacionados con sus actividades al organismo coordinador de las Comunidades Autónomas».

(81) MALANZUCK: *op. cit.*, págs. 256-257. Para un análisis más detallado sobre el papel que el Observador de los Länder cumple a este respecto de acuerdo con la regulación contenida en el Acuerdo de los Ministros-Presidentes de los Länder de 5 de julio de 1979, ver MORAWITZ: *op. cit.*, págs. 110 y sigs.

Observador y Observador adjunto en el cumplimiento de esta función no deberá afectar la necesaria coordinación que habrá de producirse entre la Representación Permanente y los órganos de la Administración Central del Estado encargados de las materias comunitarias, a cuyo efecto se exige, de acuerdo con el art. 2.3 del R. D. 260/1986, de 17 de enero, que «las comunicaciones oficiales de la representación permanente con la Administración española se canalizará(n) obligatoriamente por el Embajador Representante Permanente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores».

Mas, junto a una función de gran interés, sin duda, como ésta, hay que señalar que la integración de un Observador y un Observador adjunto de las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente de España en Bruselas ha de tener, sobre todo, por objeto permitirles *participar*, en el marco de las delegaciones estatales, en el proceso de toma de decisiones comunitario. Y ello en orden a procurar que durante los procesos negociadores dichos representantes autonómicos contribuyan a marcar —velando por los intereses regionales— los posibles perfiles y adaptaciones que la posición española deba sufrir por efecto del propio proceso negociador.

Si se busca, en efecto, que la figura del Observador se presente también como expresión auténtica de una voluntad de colaboración entre el poder central y las Comunidades Autónomas, y no como el reflejo de una actitud meramente voluntarista del Gobierno central en este campo, se ha de procurar antes que moldear un mero «convidado de piedra» en el seno de la Representación Permanente de España, una figura dotada de una capacidad de intervención activa en el orden comunitario.

Y en esta línea, ha de procurarse, ante todo, como ya vimos, que esta participación tenga lugar a lo largo de todo el complejo proceso de adopción de decisiones comunitario, esto es, tanto durante la fase consultiva como estrictamente decisoria. Lo que, en definitiva, implica una participación tanto en los distintos comités consultivos y grupos de trabajo creados en apoyo de la Comisión y del Consejo de Ministros, como en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y en el propio pleno del Consejo, además de en aquellos otros órganos que contribuyen también a la formación de la voluntad comunitaria y en los que se exprese también la opinión del Estado.

En este punto, el Proyecto de Convenio español recoge en buena medida estas aspiraciones, al disponerse en la cláusula 7, pfo. 4, que «El Observador y Observador adjunto podrán asistir, siempre en calidad de miembros de las correspondientes delegaciones españolas, a las reuniones de trabajo de



los comités y grupos constituidos en el seno del Consejo de Ministros y de la Comisión de las Comunidades Europeas, previa autorización del Embajador Representante Permanente». Cabría, con todo, deducir de este párrafo que dicha asistencia no se extiende a las sesiones del COREPER y del propio pleno del Consejo de Ministros, lo que, sin duda, recortaría seriamente los objetivos que se persiguen al impedir la participación del Observador en la fase auténticamente decisoria (82); no previéndose tampoco la participación de los representantes autonómicos en aquellos otros órganos comunitarios que contribuyen a la formación de la voluntad comunitaria y en los que las Administraciones nacionales tienen también la posibilidad de emitir su parecer (83).

Pero, además, esta capacidad de intervención ha de ser concebida, como decimos, desde la perspectiva de una participación auténticamente activa, en orden a procurar que durante los procesos negociadores dichos representantes autonómicos contribuyan a marcar —velando por los intereses regionales— los posibles perfiles y adaptaciones que la posición española deba sufrir por efecto del propio proceso negociador; enfoque del que parece partirse en el Proyecto de Convenio al admitirse que el Observador y el Observador adjunto podrán formular sus puntos de vista, aunque, en última

---

(82) En esta misma línea ha destacado Pérez González la impresión negativa que le merece «la previsión que restringe la asistencia de dichos representantes autonómicos cualificados a las reuniones de los comités y grupos de trabajo de los dos ejecutivos comunitarios con exclusión, por tanto, de su presencia en el pleno del Consejo e incluso tal vez del COREPER» (*op. cit.*, pág. 339). Vid. en igual sentido, MANGAS MARTÍN: *op. cit.*, pág. 262.

En la contrapropuesta catalana al primer Proyecto de Convenio se disponía en su art. 6, pfo. 1, que: «El Delegado de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos asistirá o nombrará representantes que asistan a las reuniones de todos los organismos dependientes del Consejo de Ministros de la Comunidad, incluido el Comité de Representantes permanentes, formando parte de la representación de España, siempre que estos órganos deliberen o trabajen sobre asuntos comprendidos en el art. 2 del presente Convenio».

(83) En la contrapropuesta catalana al primer Proyecto de Convenio se partía, por el contrario, de una capacidad de participación abierta a todos los órganos comunitarios al disponerse en el art. 6, pfo. 2, que: «En los mismos términos y supuestos el Delegado adjunto formará parte o estará representado en las reuniones o actividades de cualquier clase en que se haya de emitir la opinión oficial de España que contribuya a la formación de la voluntad normativa comunitaria en el ámbito de las competencias de la Comisión o de cualquier otro órgano de las Comunidades Europeas que no sea el Consejo de Ministros».

instancia, éstos no puedan ser distintos de los que adopte la delegación española de la que formen parte (84).

Finalmente, cabe señalar que la presencia y participación del Observador, tanto en las reuniones del organismo de coordinación interautonómico como en los órganos mixtos de encuentro entre las CC. AA. y el Gobierno Central, vendría a facilitar también tanto la capacidad de conformación de la opinión de las Comunidades Autónomas (en los distintos asuntos comunitarios que les afecten más directamente) —por el conocimiento más vivo y directo que de las cuestiones comunitarias tendrá éste—, como la mejor comprensión por su parte de las instrucciones negociadoras que reciban los representantes españoles (85).

#### B) *El Observador como órgano unipersonal*

Pero la figura del Observador y Observador adjunto, en tanto que órganos de naturaleza unipersonal, plantea, además, la cuestión de determinar si esas dos personas, como representantes y, por tanto, sintetizadores, de las voces de todas las Comunidades Autónomas, serán capaces de interpretar las tan diversas singularidades y especificidades que representan las distintas Comunidades Autónomas (86).

---

(84) Ver cláusula 7, pfo. 4 (*in fine*), del Proyecto de Convenio. Ya destacamos más atrás que esa participación activa no podrá, desde luego, traducirse en el hecho de que los representantes autonómicos pudiesen disponer de una voz separada de la del Estado que les permitiese formular puntos de vista distintos de los de aquél y en cuanto tal; se trata, por el contrario, de que los representantes autonómicos puedan contribuir a marcar el proceso negociador, pero en cuanto que miembros de la delegación española.

(85) Sobre el supuesto alemán y la participación del Landesbeobachter en la Conferencia de Presidentes y en los órganos mixtos, ver MALANCZUK: *op. cit.*, pág. 256. En el Proyecto de Convenio presentado por Cataluña como contrapropuesta al Proyecto de Convenio del Gobierno de 1985 se disponía que el Delegado de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos y el Delegado adjunto (equivalentes a la figura del Observador y del Observador Adjunto) integraban siempre la Delegación de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos (art. 4).

(86) Ver a este respecto las declaraciones realizadas por algunos grupos parlamentarios durante la sesión informativa de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 3 de febrero de 1987, en la que se debatió el Proyecto de Convenio (*loc. cit.*, pág. 2287).

Bien es cierto, hay que recordar una vez más, que el medio donde los intereses de las distintas Comunidades Autónomas han de quedar reflejados y sintetizados a través de una posición unitaria de las mismas en aquel organismo de coordinación interautonómico, no siendo necesario ni conveniente que esa representación de todas las Comunidades Autónomas se traslade a Bruselas. Mas no es menos cierto, como ya hemos advertido también, que si el Observador debe desempeñar, en el seno de las delegaciones estatales, un papel activo durante el proceso negociador —contribuyendo a determinar los posibles perfiles o matices que deba sufrir la posición española—, parece a todas luces difícil que, a tenor de la diversidad de especificidades regionales, esa persona pueda por sí sola interpretar y redefinir los intereses autonómicos durante esa fase de rearticulación de la posición estatal.

Razón por la cual entendemos que el Observador y el Observador adjunto, aun como órganos unipersonales, deberían poder contar con un equipo de colaboradores, cuya configuración habría de venir presidida por el objetivo de hacer representar en el mismo no a todas y cada una de las Comunidades Autónomas, sino a las distintas singularidades y especificidades que representan éstas (Comunidades de montaña, de litoral, periféricas, fronterizas, etcétera); equipo, por tanto, capaz de contribuir, desde su asesoramiento al Observador y Observador adjunto, a una mejor orientación de las negociaciones desde la perspectiva de los intereses regionales (87).

Pero es que, además, la necesidad de que el Observador cuente con este equipo de personas viene dada por razones estrictamente operativas; esto en orden a facilitar que realmente estos representantes de las Comunidades Autónomas puedan participar efectivamente en los múltiples comités y grupos de trabajo comunitarios en los que se debatan asuntos afectantes a los intereses regionales.

---

(87) Ello con independencia de aquellos casos en que sería oportuno integrar también en el seno de las delegaciones negociadoras una representación autonómica *ad hoc*; concretamente cuando las competencias exclusivas o los intereses de alguna o algunas Comunidades Autónomas se hallen particularmente afectadas por concretos proyectos normativos comunitarios. Y ello en la línea del modelo alemán, al haberse previsto en la ya referida Carta del Canciller federal de 1979 que «si la medida proyectada se refiere a una competencia exclusiva de los Länder, el Bund, cuando sea requerido para ello y siempre que le sea posible, convocará a dos representantes de los Länder a las negociaciones en los órganos deliberantes de la Comisión y del Consejo» (Ver MORAWITZ: *op. cit.*, pág. 142, y MALANCZUK: *op. cit.*, págs. 250-251).

Si el número de personas que integran la Representación Permanente de España en Bruselas resulta incluso reducido —como se ha reconocido desde las instancias centrales— para cubrir simplemente la presencia diaria en los innumerables comités, reuniones, consejos y grupos de trabajo que funcionan diariamente y donde se están tomando decisiones (88), parece, sin duda, ridículo pensar que sólo el Observador y el Observador adjunto representados, respectivamente, en la figura de una única persona puedan estar presentes en todos aquellos órganos comunitarios en los que se debatan, como decimos, asuntos afectantes a los intereses de las Comunidades Autónomas.

La figura del Observador, aun como órgano unipersonal de representación de las Comunidades Autónomas, necesita, en efecto, de un equipo de personas capaces de desplegarse para actuar en su nombre en esos distintos foros comunitarios. Posibilidad ésta que vendría a contemplarse en la contrapropuesta catalana al primer Proyecto de Convenio, al disponerse en el artículo 6 de la misma la posibilidad de que el Delegado de las Comunidades Autónomas pueda nombrar *representantes* que asistan a las reuniones de los distintos órganos comunitarios (89).

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Tal como ya destacábamos al principio de estas reflexiones, si la colaboración entre los distintos niveles de poder se presenta como un principio de capital importancia en un Estado de estructura compleja como el nuestro, su reconocimiento alcanzará un particular interés en la esfera de la acción exterior del Estado, y, cómo no, en un ámbito como el de los asuntos comunitarios; reconocimiento que no ha de responder a un puro voluntarismo, sino expresarse en la formulación de técnicas y procedimientos auténticamente operativos.

---

(88) Ver las declaraciones del Ministro para las Administraciones Públicas, señor Almunia, durante la sesión informativa de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 3 de febrero de 1987 (*loc. cit.*, pág. 2294).

(89) Esta idea parece encontrar también el apoyo de las instancias centrales del Estado, al haberse admitido expresamente por el Ministro para las Administraciones Públicas que el hecho de que «sea uno el Observador no quiere decir que sea una sola persona: es un órgano unipersonal que, lógicamente, después tendrá necesidad de un equipo —pienso que no muy grande—; pero un mínimo equipo de colaboradores, cuya procedencia territorial no creo que deba ser decidida por el Gobierno, sino

Ahora bien, hasta el presente, y pese a esa inicial voluntad política por parte del Gobierno central, el principio de colaboración no se ha traducido todavía en la institucionalización de procedimientos y técnicas de cooperación permanente entre ambas instancias de poder, tal como lo demuestra el estado de letargo —transcurridos ya casi tres años desde su elaboración— en que se encuentra el Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Convenio cuya adopción, con las matizaciones apuntadas, contribuiría a superar estados de tensión y conflictos entre el Gobierno central y los entes autonómicos (90), así como a zanjar, en expresión de Remiro Brotóns, «asilvestradas diplomacias paralelas».

---

que deberá ser objeto de una discusión y de un pacto entre las propias Comunidades Autónomas para establecer cómo se puede votar o cómo se puede sentir cada uno representado en un órgano unipersonal y en su propio equipo de colaboradores». Sesión informativa de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 3 de febrero de 1987 (*loc. cit.*, pág. 2289).

En esta línea ha advertido Malanczuk, por relación a la figura del Observador de los Länder (Ländesbeobachter), que un único Observador tendrá, ciertamente, grandes dificultades para poder asistir a todas las reuniones en que su presencia sea necesaria para cumplir adecuadamente sus objetivos. Mas, aun a pesar de que en octubre de 1979 el Parlamento bávaro sugirió la conveniencia de nombrar varios Observadores, dicha moción sería inmediatamente retirada ante la amenaza del Gobierno Federal de entorpecer las negociaciones sobre el nuevo procedimiento de los Länder (*op. cit.*, pág. 257).

(90) No hay que olvidar que el alcance y contenido específico del principio de colaboración en el ámbito de los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas podría expresarse a través tanto de la vía convencional como de la legislativa, pues no creemos que, en principio, una resulte técnicamente más eficaz que la otra. Bien es cierto que la técnica convencional ha sido calurosamente defendida desde ciertos sectores doctrinales, habiéndose apuntado a este respecto por Mangas Martín que «debe mantenerse el objetivo de alcanzar todo ello en un Convenio y no a través de una Ley, como pretenden sectores administrativistas, que —aun en el caso de ser consensuada con las CC. AA.— sería un mecanismo imperativo y revisable al gusto de las cambiantes mayorías parlamentarias» (*op. cit.*, pág. 262). Pero entendemos a este respecto, con Pérez González, que tanto la técnica del texto convencional como la del instrumento «impositivo» representado por la ley estatal están igualmente sujetos a la ley de la coyuntura política, en cuanto el propio Proyecto prevé en su cláusula final la posibilidad de su revisión al cabo de cinco años de vigencia a propuesta del Gobierno o de cualquier Comunidad Autónoma (*op. cit.*, pág. 337, nota 220). Hay que admitir, con todo, que si hasta el presente la técnica convencional no se ha revelado como la más eficaz en orden a formalizar los mecanismos de colaboración entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas, debería pensarse ya en la conveniencia de

Además, la puesta en marcha de un Convenio como éste sería la prueba más palpable de que la relación, como decíamos al principio, entre esos dos fenómenos o dinámicas de dispersión y concentración de poder es posible concebirla desde una perspectiva de complementariedad y armonía antes que de antagonismo.

Bien es cierto que, frente a cualesquiera posiciones maximalistas y extremas, Europa no se puede construir buscando superar las estructuras estatales. Pero también es cierto, como recuerda Del Arenal (91), que Europa nunca ha sido, ni es, ni deberá ser exclusivamente la Europa de los Estados, Europa es también la Europa de las Regiones, con toda su diversidad y riqueza, lo que supone que los Estados deben aceptar ese hecho y abrir cauces de participación a las estructuras regionales.

---

recurrir a otras vías. Pudiendo ser de interés, al menos, una reapertura del proceso a través de las cámaras legislativas, mediante concretamente una nueva formulación de proposiciones no de ley como la presentada en su día por la Agrupación de Izquierda Unida-Esquerra Catalana, «relativa a procesos y decisiones que afectan a la estructura del Estado de las Autonomías para el ingreso de España en la CEE» (cit. *supra*, nota).

(91) C. DEL ARENAL MOYÚA: «Las Regiones en el proceso de construcción política de Europa». *Las Regiones y Europa: Euskadi*, cit., pág. 29.

## THE PRINCIPLE AND MECHANISMS OF COOPERATION BETWEEN THE CENTRAL GOVERNMENT AND THE AUTONOMOUS REGIONS IN EUROPEAN COMMUNITY AFFAIRS

### ABSTRACT

If cooperation between the central and autonomous regional governments is to be regarded as a fundamental principle in the effective running of a State as complex as ours, it should be recognized and recognition and function effectively in both the sphere of the State's foreign activity as well as in the order of Community affairs provided that the system of responsibilities between each level of power is not affected in the determination of the State's posture during the process of Community decision making.

The participation of the Autonomous Regions in the planning of the State position on Community affairs may be taken as a basic right in this context. It would thus be desirable for the concurrence of Autonomous bodies to be expressed through the institutionalization of permanent State-Regional cooperative devices, apart from any merely sporadic concessions. This could be achieved through institutions and operative techniques which could coordinate integrated lines of actions of the whole State in the Community.

In the context of this general framework, we wish to stress our view that the right of the Autonomous Regions to participate is a responsibility which, while possibly figuring in the Statutes of the Autonomous Regions, is generally unable to be covered in the actual distribution of responsibilities. It is a formal responsibility which only affects the running of the system itself, permitting each mechanism capable of absorbing the principle of collaboration through assistance, coordination and cooperation to be formalized at any time by both levels of power.

Furthermore, in order to ensure scrupulous fair play in the division of responsibilities as set out in the Constitution, the participation of the Autonomous Regions

should be moulded around a technique of cooperation with the central government, instead of techniques such as coordination where the final planning of the State position is exclusively in the hands of the central power. The suggested model would involve a joint exercise of responsibilities between the central government and the Autonomous Regions, thus permitting both levels of power to participate in the one decision-making process.

During this strictly internal phase, the Autonomous Regions would participate in the formulation of the will of the State. The Autonomous bodies would also need to be actively involved in the complex process of Community decision-making through an adequate representation on the State negotiating delegations. If the national position is to be flexible enough to provide the State representatives with room for adjustment according to the requirements of the debates and the Community negotiations, it would seem advisable for the Autonomous Regions to also participate directly in the determination of the profiles or fine adjustments of the State position. This would ensure an adequate defence of the regional interests, and also facilitate the procurement of current information on Community affairs by the Autonomous bodies.

In spite of the initial good will of the Central Government, the principal of cooperation has not yet to become manifest in the institutionalization of procedures or techniques of collaboration between the two levels of power. The lethargic state of the Draft Agreement between the National Government and the Autonomous Regions on cooperation in European Community affairs, drawn up in 1986, is proof of this. Once the agreement is enacted, after overcoming the ambiguities and limitations of some points, it will contribute to avoid tense situations and conflicts between the Central Government and the Autonomous bodies which may arise.



## SUR LE PRINCIPE ET LES MECANISMES DE COLLABORATION ENTRE LE GOUVERNEMENT CENTRAL ET LES COMMUNAUTES AUTONOMES DANS DES QUESTIONS EN RELATION AVEC LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

### RÉSUMÉ

Si la collaboration entre les niveaux du pouvoir central et des pouvoirs autonomes se présente comme un principe d'une importance capitale dans un Etat de structure complexe comme le nôtre, dans la recherche de son fonctionnement efficace, sa reconnaissance et son exercice effectif atteindront un intérêt particulier dans le domaine de l'action extérieure de l'Etat et, naturellement, quant aux affaires communautaires, attendu que le système de répartition des compétences qui se produit entre les différents niveaux de pouvoir ne devrait pas se voir affecté à l'heure de déterminer la position que l'état devra défendre pendant le processus d'adoption de décisions dans le domaine de la Communauté Européenne.

Et dans ce sens, et partant de la base que la participation des Communautés autonomes dans les processus de planification par l'Etat de ses positions sur les questions communautaires doit se concevoir comme un droit authentique de celles-ci, il serait souhaitable que ce concours des organes autonomes s'exprime au-dessus de toute concession purement sporadique, dans l'institutionnalisation des mécanismes de collaboration permanente entre le pouvoir central et les pouvoirs autonomes, par l'intermédiaire d'organes et de techniques opératifs où se fixeraient les lignes de l'action intégrée de l'ensemble de l'Etat sur le plan communautaire.

Conformément à ces réflexions générales nous avons voulu souligner, avant tout, que ce droit de participation des Communautés autonomes se présente à nous comme une compétence qui, bien qu'elle eût pu avoir été exprimée expressément dans les différents statuts d'autonomie, ne constitue pas, en termes généraux, une compétence matérielle insérable dans le régime de répartition des compétences, mais une compétence formelle, qui intéresse seulement l'exercice, le fonctionnement du système lui-

même, ce qui permet aux différents mécanismes où peut déboucher le principe de collaboration —aide, coordination, coopération— de pouvoir être stipulés à tout moment par les deux instances de pouvoir.

En outre, et pour assurer le respect scrupuleux du jeu de répartition des compétences exposé par le bloc de la constitution, cette participation des Communautés autonomes devrait se faire —en face de techniques (comme celle de la coordination) qui laissent la planification, fin de la position de l'Etat, uniquement et exclusivement dans les mains du pouvoir central— autour d'une technique de coopération avec le pouvoir central, ce qui entraîne un exercice commun, un co-exercice des compétences qui correspondraient à l'Etat-pouvoir central et aux Communautés autonomes, de telle manière que les deux instances interviendraient dans un seul processus de décision.

Et à côté de cette phase d'ordre strictement intérieur, pendant laquelle les Communautés autonomes participeraient à la formation de la volonté de l'Etat, il est important aussi que les organes autonomes interviennent activement et par une représentation adéquate au sein des délégations de l'Etat chargées de négocier, dans le processus complexe d'adoption de décisions communautaire. Car, si la position nationale doit être fixée avec une certaine marge de souplesse pour que les représentants de l'Etat puissent, au moment voulu, l'ajuster au déroulement des débats et des négociations menées dans le cadre des instances communautaires, il semble opportun que les Communautés autonomes puissent participer aussi directement à la détermination de ces profils ou des nuances que devra subir la position de l'Etat en matière de défense adéquate des intérêts régionaux. Cette participation directe servirait aussi à donner une information rapide que les organes autonomes devront avoir sur les questions communautaires.

Or, jusqu'à ce jour, et malgré une volonté politique initiale du Gouvernement central dans ce domaine, le principe de collaboration ne s'est pas encore traduit par l'institutionnalisation des procédés et des techniques de coopération permanente entre les deux instances du pouvoir. C'est ce que démontre l'état de léthargie où se trouve le Projet de Convention entre le Gouvernement de la Nation et les Communautés autonomes sur la coopération dans les questions en rapport avec les Communautés européennes, élaboré par le Gouvernement central en 1986, une convention dont l'adoption —une fois les ambiguïtés et les limitations qu'on observe dans quelques-uns de ces points surmontées— contribuerait à dépasser les états de tension et de conflit entre le gouvernement central et les organes autonomes.