

# COMUNIDADES AUTONOMAS, ESTADO Y UNION EUROPEA: NUEVOS PASOS HACIA LA INTEGRACION DESCENTRALIZADA

*Pablo Pérez Tremps*

**SUMARIO:** 1.- INTRODUCCION; 2.- EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS "ACCIONES EUROPEAS" DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS; 3.- LAS OFICINAS EN BRUSELAS; 4.- EL ASENTAMIENTO DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS; 5.- ¿MULTILATERALIDAD *VERSUS* BILATERALIDAD?; 6.- LOS NUEVOS RETOS DE LA INTEGRACION DESCENTRALIZADA; 6.1.- El problema de la información; 6.2.- ¿Observador de las Comunidades Autónomas?; 6.3.- La presencia de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas; 6.4.- La articulación entre Comunidades Autónomas.

## Introducción

Uno de los temas más tratados en los últimos diez años dentro del Derecho Público español ha sido, sin duda, el relativo a la incidencia del proceso de integración europea en el Estado de las Autonomías. Se trata de una de esas cuestiones, no tan abundantes en España, donde doctrina, reivindicación y práctica político-administrativa discurren más o menos parejas, dando muestras de una vitalidad inusual en nuestro espectro institucional. No se pretende en estas páginas, en absoluto, abordar la cuestión de una manera global; su objeto es, exclusivamente, plantear los problemas pendientes de solución a partir de las novedades que ha aportado el año 1994 en lo que atañe a la articulación entre Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea, novedades de gran trascendencia en ese proceso de "integración descentralizada". En todo caso, como demuestra la experiencia habida hasta ahora en esta materia, el dinamismo que posee hará que, pronto, lo que aquí pueda plantearse se vea superado por una realidad rica y cambiante que, ni desde la "quiromancia jurídica" puede preverse.

Tres son los datos más destacables de lo acaecido en relación con la posición de las Comunidades Autónomas respecto de la integración europea. En primer lugar, la reivindicación política de las Comunidades Autónomas de un mayor "protagonismo europeo" ha sido una constante que ha tenido su máxima manifestación en la importancia que la cuestión alcanzó en el Debate sobre el Estado de las Autonomías que inauguró la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, la jurisprudencia constitucional ha tenido oportunidad, como en años anteriores, de ocuparse de cuestiones relacionadas con la

articulación entre Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea; las novedades más importantes, y lo son bastante, las ha traído la Sentencia 165/1994, relativa a la *Oficina vasca en Bruselas*. En tercer y último lugar, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas se ha consolidado como instrumento de articulación entre el Estado y las Comunidades Autónomas; por una parte, el 14 de junio de 1994 aprobó su *Reglamento Interno* (BOE de 10 de noviembre); por otra, ha alcanzado su primer acuerdo no organizativo de carácter general al firmarse el 30 de noviembre de 1994 el *Acuerdo sobre la Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales*<sup>1</sup>.

Por otra parte, las reformas llevadas a cabo en la mayor parte de los países descentralizados de la Unión Europea con ocasión, o coincidiendo, con el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht (Bélgica y República Federal de Alemania) o al hilo de la integración en la Unión (Austria), también han supuesto un motor externo para el debate en España.

Desde otra perspectiva, hay que destacar, asimismo, la consolidación del Comité de las Regiones como órgano de representación de los entes territoriales en el seno de la propia Unión Europea. No obstante, esta cuestión va a quedar fuera de este trabajo, limitado a los aspectos internos del tema. Baste con destacar el protagonismo institucional y político que las Comunidades Autónomas españolas están adquiriendo en el seno del Comité; un simple botón de muestra puede encontrarse en la beligerante actitud adoptada frente al Proyecto de Organización Común del Vino elaborado por la Comisión y que se saldó con el rechazo de dicho proyecto por el Comité.

A continuación van a intentarse sistematizar los contenidos más importantes de los avances habidos en la esfera interna para, posteriormente, hacer referencia a lo que podría denominarse los "temas pendientes" de la descentralización del proceso de integración europea en nuestro país. No obstante, hay que señalar que se va a pasar por alto el análisis del contenido del *Acuerdo sobre la Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales*, que ha sido objeto especial de atención por el trabajo presentado por Enoch Albertí; también se dejarán aparte las cuestiones de Derecho Comparado, expuestas por Eduard Roig.

---

1. Recuérdese que la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sí ha llegado con anterioridad a Acuerdos específicos de tipo material: el 29 de noviembre de 1990 se firmó el *Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias*, y el *Acuerdo en materia de Ayudas Públicas*. Desde el punto de vista orgánico, se ha llegado a dos Acuerdos generales: el de *Institucionalización* de la propia Conferencia (29 de octubre de 1992) y el de aprobación de su *Reglamento Interno*, al que se ha hecho referencia en el texto.

## El fundamento constitucional de las "Acciones europeas" de las Comunidades Autónomas

Desde antes, incluso, de que España se integrara en la Comunidad Europea existió un consenso casi total tanto político como doctrinal sobre la necesidad de que las Comunidades Autónomas tuvieran su papel institucional en la integración europea; ahora bien, ese consenso casi total se trastrocaba en una pequeña "Torre de Babel" cuando se intentaba determinar el alcance exacto de ese papel y su concreto fundamento constitucional. No es éste el lugar para extenderse en los debates que esas cuestiones suscitaron. Baste con indicar que, poco a poco, el tema fue clarificándose en lo que atañe a la denominada fase descendente o de ejecución de las obligaciones comunitarias; más lento está siendo, en cambio, el proceso en lo relativo a la fase ascendente de formación de la política comunitaria española.

Por lo que se refiere a la ejecución de las obligaciones europeas, y con independencia del mayor o menor acierto en su aplicación en cada caso concreto, la STC 252/1988 (*Comercio de Carnes*) sentó una doctrina que, en grandes rasgos, es la imperante y comúnmente aceptada, y que ha sido confirmada y desarrollada con posterioridad por distintas resoluciones.

Sin embargo, ningún asunto planteado ante el Tribunal Constitucional ha suscitado un problema claramente encuadrable en la fase ascendente de formación de la política comunitaria española, y, en su caso, de participación en la formación del propio Derecho Comunitario. No obstante, como ya se ha adelantado, la STC 165/1994 (*Oficina vasca en Bruselas*) ha introducido elementos nuevos en la valoración constitucional del "hecho comunitario" desde la perspectiva de la forma territorial del Estado. Aunque esta decisión no versa exactamente sobre un tema de formación de la política comunitaria, su doctrina puede proyectarse en esa dirección, así como, incluso, en la de la fase descendente. En efecto, desde la perspectiva del fundamento constitucional de las actuaciones de las Comunidades Autónomas en materia europea el paso significativo de la Sentencia es destacar, en la línea de la defendido por la doctrina, el carácter constitucionalmente *sui generis* que posee la integración supranacional, sin que pueda identificarse automáticamente su elemento externo con el que generalmente caracteriza las relaciones internacionales: "... cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como 'interno'".

Esta decisión parece, pues, reforzar la idea de que el fundamento constitucional de las acciones de las Comunidades Autónomas con trascendencia europea está en los correspondientes títulos a los que sean materialmente susceptibles de ser reconducidas esas acciones atendiendo a su naturaleza substantiva. Esta idea no sólo se predica respecto de la ejecución, cuestión pacífica desde la STC 252/1988, sino, como era el caso, también se predica respecto de las actua-

ciones informativas a través de oficinas de contacto o enlace, es decir, de actuaciones externas en el seno de la propia Unión Europea, lo que contrasta con la rigidez manifestada en decisiones anteriores. No hay ningún dato, sino más bien lo contrario, que deba llevar a excluir ese mismo fundamento en lo que respecta a la fase ascendente de formación de la voluntad estatal en materia comunitaria. Y ello no sólo por una posible aplicación analógica, sino porque dicho fundamento está en la raíz misma del fenómeno de la integración, independientemente del tipo de actuación de que se trate.

De la afirmación del fundamento constitucional material de las acciones europeas de las Comunidades Autónomas pueden extraerse algunas consecuencias prácticas de cierto interés. En primer lugar, como ya se ha apuntado, se ratifica y refuerza el fundamento constitucional dado desde la STC 252/1988 a la ejecución del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, como claramente se desprende de la STC 165/1994, se da legitimidad constitucional a las actuaciones externas que en el ámbito comunitario desarrollan las Comunidades Autónomas, y, en particular a las de las oficinas de enlace. Ello no quiere decir, en todo caso, que no existan límites impuestos por la necesaria coherencia de la política exterior española, en la que se sigue incluyendo, a pesar de sus particularidades, la política comunitaria europea. En tercer lugar, si el fundamento constitucional de las actuaciones ascendentes de las Comunidades Autónomas reside en sus propias competencias, hay que excluir que dicho fundamento se encuentre en un simple interés de participación basado en el principio de cooperación, tal y como en un principio se defendió por buena parte de la doctrina. La consecuencia política que de ello debe extraerse es que la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la política comunitaria no es ya un problema de cooperación en tareas estatales, sino una auténtica exigencia constitucional: se trata de articular un sistema no para participar en una función estatal, sino para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer correctamente sus competencias mediante el desarrollo de una función propia, en lo que no han sido transferidas *ex art.* 93 de la Constitución.

### Las oficinas en Bruselas

Junto al alcance teórico que puede darse a la doctrina de la STC 165/1994, esta decisión tiene la virtualidad de zanjar otra de las cuestiones que se encontraban pendientes en materia comunitaria: la relativa a la regularidad de las oficinas de enlace de las Comunidades Autónomas con las instituciones europeas. El tema es bastante conocido y la STC 165/1994 resulta muy clara al respecto, comentándose casi por sí sola. Baste con destacar que lo que realmente se cuestionaba no era la existencia misma de oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, práctica generalizada y "tolerada" en España y en los demás países descentralizados de la Unión Europea. El tema a debate era el de si dichas oficinas podían tener un estatuto jurídico enteramente público, como era el caso de la solución adoptada en su día por el País Vasco en el Decreto que se impugnó por el Gobierno de la Nación. El Tribunal Constitucional niega relevancia a la

fórmula jurídica que se adopte, encontrando justificación constitucional a que una Comunidad Autónoma quiera contar con una oficina de enlace, cualquiera que sea la forma jurídica que adopte. Lo relevante constitucionalmente es que en su actuación respete el orden de competencias. Dicho de otra forma, lo importante es que entre las funciones de dichas oficinas no se encuentre ninguna de naturaleza diplomática, por ser el *ius legationis* parte de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, y que en el ejercicio de dichas funciones no se interfiera en el resto del contenido de dicho título; la propia Sentencia lo resume al afirmar que *“la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”*.

Con independencia de la aplicación de esta doctrina al tema de las oficinas de enlace, del tenor de la propia Sentencia parece deducirse que su alcance va más allá, proyectándose sobre otro tipo de actuaciones, más o menos institucionalizadas, de las Comunidades Autónomas, y no restringiéndose, necesariamente, al ámbito estricto de la Unión Europea, ya que se alude, como se ha visto, a *“Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”*. Con ello se atempera la extrema rigidez de la doctrina en su día sentada en la STC 137/1989 (*Comunicado de colaboración*). Por último, conviene destacar, también, que la Sentencia deja a las Comunidades Autónomas un margen de apreciación política al señalar que las actividades externas constitucionalmente tolerables no son sólo las necesarias para el correcto ejercicio de sus competencias, sino las “convenientes”.

### **El asentamiento de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas**

Como previamente se adelantó, otra de las novedades registradas en el tema de la articulación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea es el asentamiento de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas como elemento central de dicha articulación. Este hecho tiene su manifestación institucional básica en la aprobación del *Reglamento Interno* de la Conferencia, y la funcional en la conclusión del *Acuerdo de Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios*, hechos ambos registrados en 1994. Como ya se adelantó, este tema ha sido tratado por Enoch Albertí, a cuyas páginas me remito como punto de partida para abordar algunas de las cuestiones que siguen.

### **¿Multilateralidad versus bilateralidad?**

Antes de entrar en el planteamiento de lo que al inicio se han denominado “temas pendientes”, y como cuestión previa, habría que realizar de forma breve

una reflexión sobre uno de los principios del modelo español de articulación territorial del Estado en materia europea. Como es bien sabido, una de las cuestiones políticas más difícil de resolver en el Estado de las Autonomías es el de la naturaleza bilateral o multilateral de las relaciones entre el poder central y las Comunidades Autónomas. Dentro de éstas, las denominadas "Históricas" han defendido, en general, y con mayor o menor "entusiasmo", un sistema de relaciones básicamente directas con el Estado, mientras que éste y la mayoría de las Comunidades Autónomas "no históricas" se han pronunciado, como línea general, en favor de un modelo multilateral de relaciones. El terreno de la política comunitaria europea es uno de los que ha suscitado este debate en mayor medida; buena prueba de ello es el *Informe sobre la participación de Euskadi en la Construcción Europea*, y la negativa, hasta el momento, de esta Comunidad Autónoma a entrar en el modelo de la Conferencia, reivindicando un modelo de relación con las autoridades centrales fundamentalmente bilateral.

Desde una perspectiva general, razones técnicas y políticas han conducido, como es sabido, a un diseño de relaciones multilaterales, del que es fruto el sistema de Conferencias Sectoriales establecido por la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico (art. 4) y consagrado en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (art. 5). A este modelo responde, aunque con particularidades por su carácter "no sectorial", la creación y el funcionamiento de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. La aprobación del *Acuerdo de Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios* es una pieza más de ese modelo. El mismo, y dejando al margen otras consideraciones, tiene una lógica evidente: es materialmente imposible desarrollar una política comunitaria con 18 actores (17 Comunidades más el Estado) en diecisiete foros distintos. La lógica y, posiblemente, exigencias constitucionales hacen que exista un foro de relación (las Conferencias) con dos voluntades: la estatal y la "posición común" de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, lo anterior no supone, ni puede suponer, la exclusión de las relaciones bilaterales. "Hechos diferenciales", elementos técnicos y políticos más o menos coyunturales, exigencias de las propias cuestiones a debatir en cada caso son algunos de los elementos que aconsejan, a menudo, que, paralelamente a las relaciones multilaterales, hayan de seguir funcionando vías bilaterales de relación con el Estado o, incluso, multilaterales que incluyan sólo a algunas Comunidades Autónomas. No debe olvidarse a este respecto que el propio *Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* así lo prevé (Apdo. Tercero, 2). No existe incompatibilidad entre ambos criterios.

A pesar de la compatibilidad entre ambos criterios, la relación multilateral exige un grado de formalización mucho mayor como requisito técnico de funcionamiento e, incluso, como garantía de la defensa de los distintos intereses y competencias en juego, puesto que presupone algún grado de publicidad en la negociación y en la toma de decisiones. La relación bilateral, en cambio, tiene una dimensión política y coyuntural mucho mayor y, por ello, menos susceptible y necesitada de formalizar.

Esta formalización de la relación multilateral tiene, en todo caso, sus consecuencias, de entre las que cabe destacar al menos dos; la primera es que el Acuerdo supone un compromiso de establecer como vía ordinaria de relación la multilateral, de forma que la relación bilateral actuará siempre como accesoria o complementaria y, lógicamente, en general, previa y preparatoria de la acción de las Conferencias en tanto en cuanto son las decisiones alcanzadas en éstas las que políticamente vinculan. Hay, sin embargo, supuestos en los que la relación bilateral puede producirse no sólo en el contacto político y/o técnico previo a una actuación en materia comunitaria; se trata de asuntos que afecten sólo a una o a algunas Comunidades Autónomas, supuestos en los que someterse a todo un proceso formalizado de toma de decisión puede resultar desproporcionado y contraproducente. Ahora bien, incluso en estos casos debería crearse algún sistema de información al resto de las Comunidades Autónomas a través de la correspondiente Conferencia por las consecuencias directas o indirectas que la decisión pudiera tener para sus competencias e intereses.

Por otro lado, la opción por un sistema multilateral de formación de la voluntad estatal conduce al problema de las relaciones entre las Comunidades Autónomas, cuestión a la que más adelante se hará referencia.

### **Los nuevos retos de la integración descentralizada**

A la vista de las modificaciones formales introducidas en los últimos meses en la articulación entre Estado y Comunidades Autónomas en materia comunitaria europea hay que constatar que esas modificaciones no han resuelto todas las cuestiones pendientes e, incluso, en sí mismas han suscitado nuevos interrogantes. Por ello puede resultar conveniente plantear sucintamente algunos "temas pendientes", haciendo propuestas, más con afán de generar un cierto debate que de ofrecer soluciones acabadas a un tema que, como se ha señalado al inicio, es en sí mismo muy dinámico y difícil de formalizar en todos sus extremos.

#### *El problema de la información*

Tanto la práctica desarrollada hasta ahora en España, como la experiencia de otros países comunitarios ponen de manifiesto que el punto de partida para llegar a un sistema aceptable de participación de los entes territoriales en los temas europeos está en la obtención de la información suficiente y temporánea que se genera en y en torno a las instituciones comunitarias. Por ello, el Acuerdo de 1994 hace hincapié en la existencia de un suficiente flujo informativo entre Estado y Comunidades, y viceversa, para que sea posible alcanzar los objetivos que persigue tanto en la fase ascendente, como en la descendente. Sin embargo, la solución adoptada en el Acuerdo resulta, quizás, insuficiente.

Se ha previsto que la canalización de ese abundante flujo informativo generado en las instituciones comunitarias, en el Estado y en las propias Comunidades Autónomas se produzca a través de las Conferencias Sectoriales. Esta solu-

ción aporta un elemento de racionalidad por lo que supone de especializar la información *ratione materiae*; sin embargo, tiene como inconveniente el que buena parte de la información, en especial la generada en las instituciones comunitarias, deba pasar por la Conferencia Sectorial correspondiente, retrasando, a menudo, la llegada a su destinatario. Ciertamente, en muchos casos las Comunidades Autónomas podrán contar con esa información de manera directa al obtenerla a través de sus oficinas de enlace; pero no siempre ocurrirá así. Por otra parte, tampoco parece que el Acuerdo en este punto resulte excluyente de otras posibles vías de canalizar información; más bien, ha de pensarse que, dado su objeto, lo que hace es establecer unas concretas obligaciones informativas que sólo pretenden satisfacer los mínimos que exigen las actividades concretamente reguladas en el Acuerdo, es decir, que se enmarcan en los procedimientos específicos de formación de la voluntad estatal y de coordinación de la ejecución de obligaciones comunitarias. El interés informativo de las Comunidades Autónomas va más allá y no se circunscribe, sólo y necesariamente, a la perspectiva de su participación interna en asuntos europeos. Conocer la tramitación de las futuras normas y actos comunitarios, proyectos de programas y ayudas, datos estadísticos sobre la situación de sectores económicos en el ámbito de toda la Unión Europea son sólo algunos ejemplos de informaciones de interés para las Comunidades Autónomas que no han de pasar, necesariamente, a través de las Conferencias Sectoriales. Por otro lado, la automatización de la información permite hoy acceder a ella de manera rápida y eficaz sin intermediarios que puedan retrasar e, incluso, tamizar esa información. Por ello, una de las posibles líneas de actuación futuras de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas podría ser el establecimiento de algún tipo de acuerdo o convenio que permita a las Comunidades Autónomas conectarse directamente a los bancos de datos comunitarios y estatales en los que puedan encontrar información comunitaria que pueda resultar relevante para ejercer correctamente sus competencias, en la línea de lo que se ha hecho en otros países. Ello contribuiría, sin duda, a hacer realidad lo previsto en el *Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, que establece precisamente la información como uno de los tres pilares de la participación de las Comunidades Autónomas en la materia (Apdo. Cuarto, 1, 1<sup>a</sup>).

### ¿Observador de las Comunidades Autónomas?

El tema de la información comunitaria no se limita a la obtención más o menos fría de datos; una correcta información exige un seguimiento de los procesos en los que se genera. Ello hace que algunas Comunidades Autónomas no renuncien a que se cree una institución similar al Observador de los *Länder* alemán, que tenga acceso a toda la información generada por las instituciones europeas y por las autoridades españolas que más cercanamente se relacionan con dichas instituciones. Una institución de esta naturaleza puede canalizar determinada información directamente a las Comunidades Autónomas y, sobre todo, puede llevar a cabo una primera ponderación de la misma: viabilidad del

dato, relevancia previsible para una decisión, primeras reacciones que ha generado, etc... No deja de ser significativo a este respecto que la amplia reforma llevada a cabo en Alemania de las relaciones entre *Bund* y *Länder* en materia europea no haya supuesto la desaparición del Observador de los *Länder*. La creación o no de una institución de este tipo en España sigue resultando, pues, una cuestión pendiente. En el caso de que se cree, la forma y estructura habrán de depender, en gran medida, de cómo se articulen horizontalmente las propias Comunidades Autónomas, tema éste al que posteriormente se hará referencia. Parece, en todo caso, que ha de tratarse de una institución nacida de un Convenio entre las Comunidades Autónomas, designada y financiada por éstas. Su estructura habría de ser, al menos en lo básico, permanente y no tendría necesariamente que responder a una estructura unipersonal.

Para garantizar que una institución de este tipo cumple adecuadamente su función, ha de articularse con la autoridad estatal, junto a la cual debe de desarrollar buena parte de sus funciones si quiere ser eficaz. Esa articulación habría de ser producto de un Acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que, lógicamente, se suscribiría en el marco de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Desde un punto de vista formal, el Observador de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuera su denominación, debería estar inserto como miembro de pleno derecho en la Representación Permanente española ante la Unión Europea, ya que es a través de dicha representación como se canaliza la inmensa mayoría de la información comunitaria hacia los Estados. Lógicamente, habría de contar con una doble dependencia; en cuanto miembro de la Representación Permanente estaría sujeto a la dirección y coordinación de dicha Representación en su faceta externa; en cuanto a su trabajo específico, estaría sólo sujeto al órgano de coordinación de las Comunidades Autónomas, aunque su operatividad aconsejaría un amplio margen de actuación. El correcto ejercicio de sus funciones aboga, también, por que el Observador pudiera acudir con voz tanto al órgano de coordinación de las Comunidades Autónomas en materia comunitaria, de cuya Secretaría podría, incluso, ocuparse, como a la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas; asimismo, cuando la naturaleza de los asuntos así lo aconsejara, habría de poder asistir a las Conferencias Sectoriales o a cualquier otro foro Estado Comunidades Autónomas en el que se traten temas comunitarios europeos.

### *La presencia de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas*

La cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas ante la Unión Europea se encuentra expresamente excluida del Acuerdo de articulación entre Estado y Comunidades Autónomas, siguiendo con ello la decisión de diferirlo que marcó el propio Senado su Moción de 28 de septiembre de 1994. Ciertamente, existen datos que pueden explicar este aplazamiento, como la conveniencia de "rodar" la participación interna, el aná-

lisis de la experiencia de otros países o el evitar poner a prueba el sistema durante la Presidencia de la Unión Europea que corresponde a España en el segundo semestre de 1995. En todo caso, la reivindicación existe y, antes o después, habrá de afrontarse esta cuestión, como lo han hecho otros países comunitarios europeos. Como en otros temas, las fórmulas de cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas también serán muy importantes para estructurar su participación en determinadas delegaciones españolas ante la Unión ya que lo que es impensable es la participación de diecisiete representantes de Comunidades Autónomas al mismo tiempo.

De cara a una correcta configuración de la "participación externa", parece razonable que exista un cierto paralelismo entre los procesos internos de formación de la voluntad española y los medios de manifestarla. Así, la división tripartita de materias según el reparto interno de competencias que ha hecho el Acuerdo de 1994 podría ser, también, un punto de partida para articular la presencia de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas. En el caso de que se trataran preferentemente cuestiones que caen en la competencia exclusiva del Estado, la presencia de las Comunidades Autónomas no sería necesaria, aunque podría asegurarse mínimamente mediante la incorporación del Observador de las Comunidades Autónomas; en el supuesto de competencias compartidas o concurrentes debería existir una presencia suficiente, cuantificable a la vista de la composición de cada representación; y, por último, en el caso de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, la presencia de éstas podría incrementarse. La presencia de las Comunidades Autónomas habría de intentarse garantizar en los distintos niveles de negociación, y siempre que ello sea materialmente posible, desde en grupos y comités de trabajo hasta en los Consejos.

La siguiente cuestión que surge a la hora de pensar en la participación externa de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos es la de cómo organizar esa participación. Este es otro de los problemas cuya solución vendrá marcada, en buena medida, por la forma en que, con carácter general, se organicen las relaciones horizontales entre Comunidades Autónomas. Muchas son las variables que habrá que valorar, como el número de representantes que las corresponda en cada caso, o el alcance general, parcial o singular de los temas a debatir, por citar sólo dos de esas variables. En aquellas cuestiones de alcance estrictamente singular, por afectar a una sola Comunidad Autónoma, la solución parece sencilla: esta Comunidad se integrará en la delegación, aunque, en todo caso, debiera existir, al menos, una obligación de información al resto de las Comunidades Autónomas por la incidencia que la intervención de la Comunidad afectada pudiera tener sobre intereses o competencias de las demás. En los otros casos, es muy difícil establecer reglas generales aplicables a todos los supuestos. *A priori*, dos parecen ser los criterios a seguir, criterios que no son completamente incompatibles: uno flexible, que dejaría en cada caso a los órganos de coordinación interautonómica la designación de qué Comunidad o Comunidades habrían de participar; el otro, más rígido, supondría el establecimiento de reglas predeterminadas atendiendo a criterios fijos: rotaciones, elec-

ción por mayorías, reparto por materias, establecimiento de órganos técnicos propios, etc... En el caso de que se creara la institución del Observador de las Comunidades Autónomas, parece claro que su presencia en muchas de las delegaciones sería conveniente.

Baste este apunte para una cuestión muy prolija que, hay que insistir en ello, es difícilmente programable en abstracto. En todo caso, hay que tener presente que una decisión, además de ponderar las variables previamente citadas, ha de tener presentes determinados principios constitucionales que la enmarcan, entre los que cabe destacar el de igualdad de las Comunidades Autónomas y las posibles diferencias de títulos competenciales entre ellas.

Ahora bien, la cuestión central en esta materia no es la del número de miembros de la delegación española que procedan del Estado y de las Comunidades Autónomas, ni, tampoco, la de cómo organizar la presencia de éstas, sino su papel respectivo dentro de esa delegación. La interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional del título competencial relaciones internacionales, como se ha visto, hace que deba incluirse en su seno la política comunitaria, entendida como el conjunto de las grandes líneas de actuación y negociación española en el seno de la Unión Europea; esta interpretación resulta, por otra parte, congruente con el carácter intergubernamental de los foros de decisión última y con el carácter preponderantemente interestatal que aún hoy posee el proceso de integración europea. Esta inclusión conduce a que deban existir, en la línea de lo que se ha hecho en otros ordenamientos, unos instrumentos mínimos que permitan a los poderes centrales, titulares de la competencia en materia de relaciones internacionales, garantizar la coherencia de la política comunitaria. Así, parece razonable que, en todo caso, en la delegación española una parte de la misma proceda de los poderes centrales, y ello aunque se traten exclusivamente materias de competencia exclusiva y plena de las Comunidades Autónomas; de esa forma se garantiza también que el Estado pueda ejercer correctamente sus competencias en materia de política exterior. Más discutible parece a algunos que, también en todo caso, deba un representante del poder central ocupar la cabeza de la delegación española. Sin embargo, y al menos mientras se desarrolla el sistema, el que la presidencia o coordinación de la delegación la ostente siempre un representante del Estado no parece ni absurdo ni carente de algún fundamento constitucional. Y ello porque ésta es una forma, no la única, de compaginar las respectivas posiciones constitucionales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Excepcionalmente, podría resultar conveniente que el Estado cediera para asuntos concretos la presidencia a un representante autonómico; piénsese, por ejemplo, en una comisión, comité o, incluso, Consejo en el que se trata una materia que afecta exclusivamente a una Comunidad Autónoma.

Para acabar con este apartado, podría señalarse la conveniencia de proceder a algún tipo de práctica experimental que permitiera ir ajustando un sistema de participación de las Comunidades Autónomas antes de su formalización y extensión a los distintos ámbitos de actuación; el establecimiento de un sistema de participación en el seno de un Consejo determinado (y en los correspondientes órganos preparatorios) podría constituir un buen laboratorio para esa práctica.

*La articulación entre Comunidades Autónomas*

La puesta en funcionamiento de mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la política comunitaria española pone de manifiesto una de las deficiencias básicas de nuestro modelo de descentralización territorial: la indefinición del sistema de relaciones interautonómicas. Se trata, como es bien sabido, no tanto de un problema técnico-administrativo, sino de una cuestión política que está en la esencia misma del Estado de las Autonomías. El tema tiene su raíz en la previa cuestión política, a la que ya se ha hecho referencia, de definición del sistema de relaciones entre Comunidades Autónomas y Estado, y el ámbito de la política comunitaria europea no es más que uno de los muchos en los que se plantea, aunque por su naturaleza, puede resultar en buena medida paradigmático.

Desde un punto de vista meramente teórico, la opción por un modelo bilateral o multilateral de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas repercute de forma directa en el sistema de relaciones entre éstas, ya que, en el primer caso, sería posible prescindir de estas relaciones (aunque no las excluya), mientras que un modelo multilateral las impondría de forma necesaria. Como se ha visto, el diseño de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas responde a un modelo mixto, en el que, sin embargo, predominan las relaciones multilaterales, quedando las bilaterales como complementarias. A partir de este dato, resulta evidente que, difícilmente, podrán las Comunidades Autónomas desarrollar en toda su extensión las posibilidades que un modelo así otorga si no existe concertación y coordinación entre ellas. Aquí se ve cómo la política europea resulta paradigmática; en esta línea, el *Acuerdo sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales* establece como eje de la participación de los entes territoriales el concepto de "posición común". Cualquiera que sea el contenido que deba darse a este concepto, tema al que se hará referencia de inmediato, parece obvio que posiciones comunes exigen previos procesos de concertación entre quienes deben definirlos, procesos que van desde el intercambio de información y opiniones hasta su manifestación formal, pasando por la negociación y adopción de esa posición.

En la actualidad, y frente a lo que sucede también en otros países, no existen casi instrumentos que articulen las relaciones horizontales de las Comunidades Autónomas ni con carácter general, ni, en concreto, en materia comunitaria europea. Ello no significa que no haya contactos informales entre autoridades autonómicas; esta es una práctica habitual previa a las reuniones en los foros de relación con el Estado y, en concreto, en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Sin embargo, su insuficiencia es clara y parece absolutamente necesaria la creación de un sistema articulado, aunque flexible, de relación. Las exigencias que impone el Acuerdo en materia comunitaria puede servir para que sea en este terreno donde puedan ponerse en funcionamiento, aunque sea con carácter experimental, un sistema de relación horizontal. Es más; cabría, incluso, plantearse si desde el punto de vista constitucional no re-

sulta obligado. En efecto, si se acepta el fundamento constitucional de la participación autonómica en la política europea al que se hacía referencia previamente, al menos respecto de algunas materias esa participación implica el ejercicio conjunto por las Comunidades Autónomas de competencias propias y no un mero ejercicio de un derecho de participación en competencias estatales; es claro en el caso de competencias exclusivas y plenas atribuidas a las Comunidades Autónomas.

En conclusión, pues, razones políticas, técnicas y constitucionales hacen necesaria la creación de foros interautonómicos que permitan participar, a su vez, en los foros de relación con el Estado; otra cosa supone, políticamente, debilitar la posición de las Comunidades Autónomas por falta de coordinación; técnicamente llegar con posiciones menos sólidas y dificultar la toma de decisión final; constitucionalmente, la falta de coordinación horizontal siempre va a repercutir en un aumento de potestades para el Estado, que, de una forma u otra, ha de suplir las deficiencias de las posiciones comunes. Ahora bien, igual que sucede respecto de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no puede aislarse el problema de la articulación entre éstas en materia comunitaria del problema político más amplio de su articulación general. No es éste el lugar para abordar esta cuestión; por ello, y a partir de las ideas hasta ahora expuestas, y a efectos meramente dialécticos, podrían hacerse algunas propuestas en este terreno para su eventual discusión, que, en todo caso habrían de verse rectificadas a partir de un diseño global de relaciones entre Comunidades Autónomas para adecuarse a éste.

1ª.- La primera propuesta, es la de incitar a las Comunidades Autónomas a estudiar un sistema de relaciones entre ellas en materia comunitaria, que pudieran, incluso, servir de experiencia para aplicar, más adelante, a otras materias.

2ª.- En segundo lugar, ese sistema de relaciones debiera correr paralelo al existente con el Estado ya que buena parte del sentido de las relaciones interautonómicas, aunque no todo, está precisamente en la conveniencia de articular voluntades de cara a la relación con los poderes centrales. Por eso, la fórmula más adecuada podría ser la creación de Conferencias de Comunidades Autónomas de tipo sectorial, paralelas a las Conferencias Sectoriales; en materia europea, debería completarse con una Conferencia Interautonómica de Coordinación de Asuntos Europeos, paralela a la Conferencia para Asuntos Comunitarios. Más allá, aún, el sistema debiera cerrarse con una Conferencia de Presidentes, tal y como han reivindicado desde hace tiempo algunas Comunidades Autónomas y quedó aprobado en el último debate del Estado de las Autonomías. El modelo austriaco es este punto puede resultar interesante como punto de referencia.

No obstante, no hay que olvidar que si la reforma del Senado llevara a una segunda cámara del tipo del *Bundesrat* alemán, consolidando un foro de concertación y decisión política de los ejecutivos autonómicos, el modelo podría revisarse al contar en el propio aparato estatal con el instrumento para dicha concertación, evolucionando, pues, en la línea de la República Federal de Alemania.

3ª.- Las anteriores propuestas no deberían ponerse en funcionamiento de forma inmediata y contemporánea. Por el contrario, para rodar el sistema y evitar fracasos de alto riesgo político, resultaría conveniente establecer experiencias pilotos; el carácter general, pero no de máximo nivel político, de los asuntos comunitarios, podría aconsejar que fuera ésta la experiencia piloto, quizá completada con alguna de tipo sectorial. En este último terreno, un título material en el que las competencias correspondan en exclusiva a las Comunidades Autónomas resultaría el más adecuado por poseer mayor riqueza política y técnica la relación interautonómica y la establecida con el Estado. Una Conferencia Sectorial que trabaje satisfactoriamente podría ser la adecuada para desarrollar la "experiencia piloto".

4ª.- Una de las primeras tareas que, en todo caso, deberían abordar las Comunidades Autónomas sería la de dar un contenido más acabado al concepto de "posición común" utilizado en el Acuerdo sobre su participación interna en los asuntos comunitarios. El Acuerdo establece que *"se entiende por posición común de las Comunidades Autónomas el resultado alcanzado, tras agregar o concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias están afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido"*. Esta definición deja prácticamente imprejuizada la forma de agregar o concertar las posturas de las Comunidades Autónomas, y ello porque el Acuerdo no puede resolver esta cuestión al tratarse de un tema de relaciones interautonómicas en sentido estricto y no de relaciones con el Estado, aunque afecte a éstas.

Para determinar qué debe entenderse por "posición común" hay que comenzar señalando que la propia expresión parece excluir un sistema de simples mayorías, tendiendo a buscar posturas de naturaleza más consensuada. Por otra parte, pensar en la exigencia de un absoluto consenso siempre puede llevar a hacer inoperativo el sistema ya que hay que concertar, a menudo, hasta diecisiete voluntades. Una fórmula ya existente es la prevista en el *Reglamento Interno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas* para determinar los votos exigidos a las Comunidades Autónomas para adoptarse acuerdos: mayoría de las Comunidades, siempre que no se opongan expresamente cuatro. Esta fórmula, razonable como medio para garantizar el funcionamiento de una institución, sigue respondiendo a la idea de mayorías y, por ello, no casa, tampoco, con lo que ha de ser una "posición común". Una posible fórmula, en la línea de lo que existe en otros países, sería exigir un mínimo de votos favorables (mitad más uno, por ejemplo) y la no oposición expresa de ninguna Comunidad. Este no ejercicio de un derecho de veto es el mínimo que parece confirmar la idea de consenso, haciendo además viable el funcionamiento del sistema de concertación puesto que, políticamente, es muy distinto el voto expreso en contra que el no ejercicio del veto.

5ª.- Otra de las cuestiones que debe abordarse por las Comunidades Autónomas ante el establecimiento de un hipotético sistema de concertación entre ellas es el de la infraestructura de esa concertación: reparto de gastos, establecimiento o no de una Secretaría permanente, sede fija o no, bancos de datos co-

munes, etc... A ello debe unirse el tema de las reglas de funcionamiento interno de los órganos que pudieran crearse. Por no tratarse de una cuestión estrictamente encuadrable en el marco de la política comunitaria, no va a tratarse aquí. Conviene, no obstante, poner de manifiesto que puede tener alguna incidencia concreta en este terreno, en especial, si se crea alguna figura de la naturaleza del Observador de las Comunidades Autónomas; en principio, las reglas generales de funcionamiento y de establecimiento de infraestructuras deberían aplicarse a todo lo que se refiera a cuestiones comunitarias: reparto de gastos, régimen de mayorías para adopción de acuerdos, hipotético sistema de rotaciones para representar a las Comunidades Autónomas, etc... No obstante, no hay que descartar que algunas de las materias de relevancia comunitaria puedan encuadrarse entre las especialmente importantes a los efectos de las decisiones que deban adoptarse; así, por ejemplo, parece que si se estableciera una institución como el Observador de las Comunidades Autónomas su designación pudiera hacerse exigiendo mayorías cualificadas o, incluso, buscando compaginar intereses de distintas Comunidades Autónomas mediante su configuración como órgano pluripersonal.

Hasta aquí el planteamiento de algunas cuestiones que, como se ha señalado previamente, tienen sólo por objeto sugerir algunos elementos de discusión de cara a ir dando un contenido más concreto a lo que en el título se ha denominado la "integración descentralizada". Lo importante no es que lo aquí propugnado se parezca a una realidad futura, sino contribuir a que esa realidad futura se vaya fraguando.

*ANEXO: ACUERDO DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS  
RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS SOBRE  
LA PARTICIPACION INTERNA DE LAS COMUNIDADES  
AUTONOMAS EN LOS ASUNTOS COMUNITARIOS EUROPEOS A  
TRAVES DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES.  
(30 de Noviembre de 1994)*

I. Las Administraciones presentes en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas acordaron en la reunión celebrada el día 29 de octubre de 1992 la institucionalización de la Conferencia para lograr un objetivo considerado fundamental: acometer, con arreglo al principio de cooperación, la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias europeas.

El apartado cuarto del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia determina que corresponde a la misma "El impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de la Comunidades Autónomas aplicable, a través de la respectiva Conferencia Sectorial o instrumento equivalente, en cada una de las políticas comunitarias que afecten a las competencias de aquéllas. El esquema comprenderá los procedimientos de cooperación para hacer efectiva la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias".

II. Para el desarrollo de este cometido propio de la Conferencia, se ha estimado necesario establecer un procedimiento marco en el que se determine el contenido necesario de esa participación de las Comunidades Autónomas, tanto en lo que respecta a la fase ascendente como en lo relativo a la fase descendente.

El contenido del presente Acuerdo se circunscribe a la dimensión interna de la participación, respondiendo a la línea de trabajo emprendida por la Conferencia y en consonancia con la moción aprobada al respecto por el Pleno del Senado, en su sesión de 28 de setiembre de 1994 sobre el Estado de la Autonomías que, a su vez y en lo que respecta a la dimensión externa de la participación, señala como objetivo "el hacer factible que a partir de la práctica de la participación de las Comunidades Autónomas en cada Conferencia Sectorial, se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las Comunidades Autónomas o de expertos en la delegación española que

acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas”.

III. Considerando lo anterior, la Conferencia en su reunión de 30 de noviembre de 1994, adopta el siguiente

## ACUERDO

### Principios generales

**Primero.-** El presente Acuerdo tiene por objeto establecer el contenido necesario de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, determinando el procedimiento marco de cooperación que cada Conferencia Sectorial debe aplicar tanto en lo que respecta a la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, como en la descendente de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

**Segundo.-** A efectos de lo establecido en este Acuerdo y siempre que no se especifique, se entiende por Conferencia Sectorial tanto el Pleno del órgano de esa naturaleza como el conjunto de órganos de cooperación multilateral de nivel inferior que, encuadrados directa o indirectamente en la Conferencia, puedan desarrollar en la práctica el contenido del procedimiento marco. Cada Conferencia Sectorial desarrollará el procedimiento marco concretando su ámbito material, especificando los diversos elementos del procedimiento, y modulando su aplicación a tenor de las exigencias de la distribución de competencias y de la respectiva política comunitaria.

En tanto no se produzca dicho desarrollo, serán de aplicación, por su carácter de contenido necesario, los compromisos que para la Administración del Estado y que para las Administraciones de las Comunidades Autónomas resultan del procedimiento marco establecido en este Acuerdo.

**Tercero.-** 1. En el desarrollo por cada Conferencia Sectorial del procedimiento marco deberá ser tenida en cuenta, a efectos de determinar el grado de intensidad y el contenido concreto de la participación de las Comunidades Autónomas, la naturaleza y el nivel de competencias, tanto de las asumidas por las Comunidades Autónomas como de las reservadas al Estado.

1.1. Cuando el asunto comunitario europeo afecte exclusivamente a las competencias reservadas del Estado y las Comunidades Autónomas invoquen su interés, la Administración del Estado les informará oportunamente en el marco de la Conferencia Sectorial respectiva.

1.2. Cuando los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, si en el procedimiento de concertación interno, previo a la decisión del Consejo, se ha llegado a una posición común entre ellas, ésta será tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

1.3. En aquellos asuntos que incidan sobre competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los que previamente a la decisión del Consejo exista un acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado, tal acuerdo será determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

2. En los supuestos 1.2 y 1.3, si la posición del Estado experimentase variación sustancial como consecuencia del proceso de negociación comunitaria, siempre que los plazos lo permitan, la Administración del Estado, en el seno de la respectiva Conferencia Sectorial, informará a las Comunidades Autónomas sobre la modificación para facilitar una nueva posición común de éstas y, en su caso, su acuerdo con la posición de la Administración del Estado. Cuando los plazos no lo permitan, la Administración del Estado, a solicitud de las Comunidades Autónomas, explicará los motivos de que la posición expresada por el Estado en el seno del Consejo haya variado respecto de la inicialmente acordada.

3. En el supuesto de que las decisiones sean susceptibles de originar aumento de gasto o disminución de ingresos de las Administraciones Públicas, la posición común de las Comunidades Autónomas se consensuará con la posición de la Administración del Estado.

4. En aquellos asuntos en los que no hubiese alcanzado una posición común por parte de las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado tomará conocimiento de los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas.

**Cuarto.-** A los efectos del procedimiento de participación, se entiende por posición común de las Comunidades Autónomas el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido.

**Quinto.-** Las Conferencias Sectoriales deberán incluir entre sus actividades los asuntos comunitarios europeos que, en las respectivas materias, tengan relación con la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias.

Para la atribución de los asuntos a cada una de las Conferencias Sectoriales se tendrá en cuenta la tabla de correspondencias entre política comunitaria, Consejo de Ministros especializado y Conferencia Sectorial que figura en el Anexo de este Acuerdo.

Cuando con arreglo del sistema anterior no pueda hacerse efectiva en una Conferencia Sectorial la participación de las Comunidades Autónomas en determinado asunto comunitario, será de aplicación, siempre que no resulte factible arbitrar un mecanismo ad hoc, lo establecido en el apartado cuarto 1.2ª e) del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

**Sexto.-** Los Plenos de las Conferencias Sectoriales deberán dejar constancia en acta del desarrollo de las reuniones y contenido de los acuerdos adoptados.

**Séptimo.-** Con carácter general y con respecto al tratamiento de los asuntos comunitarios europeos, el Pleno de las Conferencias Sectoriales se reunirá al comienzo de cada semestre para analizar el programa expuesto por el representante del Estado miembro que en ese tiempo ejerce la Presidencia del Consejo. Asimismo, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas deberá convocar esta reunión al inicio de cada Presidencia.

A salvo de lo que se determine por cada Conferencia Sectorial, como regla general corresponderá a los órganos de cooperación de representación técnica, el tratamiento de los asuntos que no requieran específicamente reunión plenaria.

**Octavo.-** La aplicación en cada Conferencia Sectorial del procedimiento de participación deberá garantizar el mantenimiento de la capacidad de acción del Reino de España y de una gestión flexible de las negociaciones.

**Noveno.-** La Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas se facilitarán entre sí, en el seno de las Conferencias Sectoriales, la información y documentos que sean necesarios para hacer efectivo el procedimiento de participación tanto en su fase ascendente como en la descendente.

### **Participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado**

**Décimo.-** La participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado tendrá como contenido necesario el que a continuación se establece:

1. La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas la propuesta de la Comisión fijando, en función de los plazos de tramitación en el Consejo, un término para expresar su postura.

2. De conformidad con el sistema que acuerde cada Conferencia Sectorial, o en su defecto siempre que lo solicite al menos una Comunidad Autónoma, la propuesta de la Comisión deberá incluirse en el orden del día del órgano especializado de la Conferencia —comisión, grupo de trabajo, o reunión ad hoc— a efectos de su deliberación y consideración conjunta entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

3. La Conferencia Sectorial informará regularmente a las Comunidades Autónomas de la evolución de la propuesta de la Comisión en el seno del Consejo.

4. En los procedimientos de cooperación y codecisión, las Comunidades Autónomas serán informadas de todas las sucesivas modificaciones que se produzcan a lo largo del proceso de adopción de la iniciativa.

En el caso de convocatoria del Comité de Conciliación previsto en el procedimiento de codecisión se informará a las Comunidades Autónomas sobre sus deliberaciones.

5. La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas el texto de la propuesta de la Comisión que se incluya en el orden del día del Consejo.

6. La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas el orden del día provisional de la sesión del Consejo. Teniendo en cuenta el contenido del orden del día y el resultado del procedimiento de participación desarrollado, cada Conferencia Sectorial valorará la oportunidad de una reunión del Pleno de la misma antes de la sesión del Consejo.

### **Participación de las Comunidades Autónomas en la fase descendente de aplicación del derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones**

**Decimoprimer.**- En el marco del principio de autonomía institucional que rige en todos los Estados miembros en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados, así como del principio de que la aplicación en España del Derecho comunitario europeo debe llevarse a cabo conforme a la distribución de competencias resultante del bloque de constitucionalidad, la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas se comprometen a residenciar en la respectiva Conferencia Sectorial el tratamiento con arreglo al principio de cooperación de todos aquellos asuntos de mutuo interés relacionados con la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

**Decimosegundo.**- La participación en la fase descendente implica, como contenido necesario, los siguientes compromisos relativos a la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

1. Cuando la aplicación consista en la aprobación de normas.

1.1. Las Administraciones que proyecten la aprobación de una norma, bien para desarrollar o completar un reglamento de decisión comunitario, bien para efectuar la transposición de una directiva comunitaria, pondrán en conocimiento de la Conferencia Sectorial el texto del proyecto.

1.2. Cuando en la Conferencia Sectorial la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas coincidan en la necesidad de dar un contenido semejante o equivalente al proceso normativo interno derivado de la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión será incluida en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial al objeto de elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

2. Cuando la aplicación consista en la ejecución de actuaciones administrativas.

2.1. La Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas se informarán regularmente, a través de la Conferencia Secto-

rial, de aquellas actuaciones administrativas en proyecto o en curso que se deriven de la aplicación del Derecho comunitario.

2.2. Cuando en la Conferencia Sectorial la Administración del Estado o la Administración de las Comunidades Autónomas propongan la necesidad de dar un contenido semejante o equivalente al proceso de ejecución administrativa en aplicación del Derecho comunitario, la cuestión será incluida en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial al objeto de elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

3. Cuando la aplicación consista en el desarrollo de programas comunitarios.

3.1. La Administración del Estado informará regularmente a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial, de aquellos programas comunitarios que gestione, abiertos o no a la participación de las Comunidades Autónomas.

3.2. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas informarán regularmente a la Administración del Estado de su participación en aquellos programas comunitarios que no sean coordinados por la Administración del Estado.