

7. LA PARTICIPACION DE LAS CCAA EN LA FORMACION Y EJECUCION DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

David Tornos

La institucionalización de mecanismos de colaboración entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con la Comunidad Europea sigue siendo, transcurridos más de cuatro años desde la adhesión de España a la misma, una asignatura pendiente de nuestro sistema.

A lo largo de estos años, hemos pasado de una fase inicial marcadamente proclive a dicha institucionalización, que llegó a plasmarse en la elaboración de sendos proyectos de Convenio, a una fase en que dicha temática, por otra parte clásica a la hora de abordar el sistema autonómico, ha caído en una fase de letargo, en gran medida debido al cambio de actitud de algunas partes temerosas de un recorte o mayor control sobre sus actividades desarrolladas al albur de la inexistencia de unas claras reglas de conducta.

Dos hechos relativamente recientes, la Sentencia 252/1988 del Tribunal Constitucional —la primera relativa a las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo— y la constitución de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, con motivo de la Presidencia española durante el primer semestre de 1989 del Consejo de la Comunidad Europea, a los que podría añadirse el impulso que retoma el debate en torno a la reforma del Senado, podrían reactivar la discusión a nivel institucional de dicha materia y reabrir la senda iniciada por los proyectos de Convenio.

A) Fase ascendente: participación de las CCAA en la elaboración de la política comunitaria

La falta de un mecanismo de colaboración entre las CCAA y de éstas con el Gobierno Central en el proceso interno de formación de la voluntad del Estado como miembro de la Comunidad Europea ha motivado que a lo largo de estos años la participación de aquéllas se haya realizado de forma bilateral y esporádica, en función de la materia y el interés o el grado de afectación que la misma tuviera sobre las competencias de cada Comunidad Autónoma en cuestión.

Con independencia de que en determinadas cuestiones dicha participación se haya realizado a través de instrumentos multilaterales. Mención especial merece el caso de la aplicación de la Política Regional comunitaria, ámbito en el que la participación de las CCAA se ha visto acrecentada a lo largo de 1989, año en el que ha comenzado a implementarse la reforma de los Fondos estructurales y durante el que se han tenido que determinar las regiones o zonas de las mismas que tendrían acceso a tales Fondos, elaborar

los Planes de Desarrollo Regional (1989-1993) y de Reconversión Regional y Social (1989-1991) y discutir con la Comisión Europea los marcos de apoyo comunitario a los mismos. Esto motivó la convocatoria de diversas reuniones del Comité de Inversiones Públicas, como órgano de coordinación sectorial, y la presencia directa, de representantes de las Comunidades Autónomas afectadas en las mesas de negociación con las Instituciones comunitarias.

La excepción a dicha ausencia de mecanismos de colaboración interadministrativa, la ha supuesto la constitución a finales de 1988 de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Organismo de coordinación sectorial creado en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, con el fin de informar y de articular la participación de las CCAA durante el período de la Presidencia española del Consejo de las Comunidades Europeas. Organismo que podría constituirse o servir de base para la constitución del órgano de colaboración interadministrativa que propugnaban los proyectos de convenio elaborados en 1985 y 1986, tomando como referencia el modelo alemán existente en tales fechas (en toda nueva formulación deberán tenerse presentes las reformas o mejoras instauradas en los sistemas italiano y alemán a raíz de las respectivas ratificaciones del Acta Unica Europea). En definitiva, un órgano de carácter interautonómico, a través del cual se realizaría «la aproximación de criterios y la formulación de posturas unitarias de las Comunidades Autónomas en materias relativas a las Comunidades Europeas» (cláusula 6, letra C del Proyecto de Convenio), y se articularían los mecanismos de cooperación con el Gobierno Central en aras a la determinación de la posición estatal en los asuntos comunitarios europeos.

Un aspecto diferente dentro del tema que nos ocupa, supone la intervención activa de las CCAA en el complejo proceso de negociación y decisión comunitario, a través de una adecuada representación en el seno de las delegaciones negociadoras estatales. La formación de la voluntad estatal debe realizarse en un plano interno del Estado, pero la misma puede verse modificada en la fase de su manifestación exterior, es decir, durante el proceso de negociación comunitario. Los representantes estatales deben gozar de un margen de flexibilidad que les permita adaptar la postura estatal en función del desarrollo de las discusiones con los representantes de los restantes Estados miembros. Es lógico, por lo tanto, que en la instauración de un sistema participativo de las CCAA se contemple la posibilidad de que éstas estén presentes y puedan plasmar su postura en la fase de formación definitiva de la voluntad estatal. Participación que en el sistema alemán se resolvió a través de la creación de la figura del *Ländesbeobachter* (Observador de los Länder) en el seno de la Representación Permanente de la RFA ante las Comunidades Europeas. Modelo perfeccionado a través de un nuevo Convenio que entró en vigor el 1 de enero de 1989) en el que se inspiraron los proyectos españoles de Convenio ya citados, que preveían la instauración de un «Observador» y de un «Observador adjunto» de las CCAA en la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas (cláusula 6, letra e). Organos de naturaleza unipersonal, para los que se determinaba su forma de designación y su encuadramiento en el marco de la Representación Permanente, y sus funciones básicas de información y participación en el proceso de decisión comunitario.

El abandono o congelación de la vía convencional supuso la no institucionalización de dicho mecanismo de colaboración directa de las CCAA, dando pie al incremento del fenómeno de las denominadas «diplomacias paralelas», plasmados especialmente en la apertura de Delegaciones u Oficinas en la capital comunitaria bajo las más diversas formas y status jurídicos, en algunos casos criticados por los partidos opositores en las respectivas CCAA por entender que de los mismos se hacía un uso exclusivamente partidista. Fenómeno sobre el que no nos extenderemos al ser abordado al analizar la acción exterior de las CCAA, pero que si bien cubre una de las funciones propias a la figura del «Observador» como es la de informar, en ningún caso cubre la necesidad de asegurar la participación de las CCAA en el proceso de decisión comunitario.

Lo que ha motivado que dicha participación directa se haya ido resolviendo a lo largo de estos años, una vez más, a través del contacto bilateral entre representantes de la Comunidad Autónoma afectada por una materia determinada y los responsables de la misma a nivel de la Administración Central, quedando de todas formas al margen en el proceso último de decisión.

Por último merece una mención especial, como novedad en el esquema de participación de las CCAA a nivel comunitario, la creación de un Consejo consultivo de los entes regionales y locales, mediante Decisión de la Comisión europea de 24 de Junio de 1988 (D.O.C.E. Núm. L 247 de 6-9-88, pág. 23). Comité consultivo, adjunto a la Comisión, integrado por 42 miembros «que tengan un mandato electivo a nivel regional o local», de los que cinco son representantes españoles. Y al que la Comisión podrá consultar sobre cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y, en especial, en la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad Europea, incluidas las repercusiones regionales y locales de las otras políticas comunitarias.

B) Fase descendente: aplicación interna de la normativa comunitaria

La Sentencia 252/1988, de 20 de Diciembre de 1988, del Tribunal Constitucional (BOE de 13 de Enero de 1989, Suplemento núm. 11), al ser la primera decisión sobre conflictos motivados por la aplicación de la normativa comunitaria supone el punto de referencia obligado al abordar la participación de las CCAA en la denominada «fase descendente» de la política comunitaria. Materia profusamente estudiada por la doctrina, aún antes de la adhesión de España a la Comunidad Europea, tanto en la vertiente relativa a la aplicación de la normativa comunitaria, como a la de los mecanismos de control del Estado en aras a preservar su responsabilidad internacional. Pero que carecía de una normativa clara que la regulara, así como de una solución constitucional específica. Lo que se ha plasmado en la práctica en un gran aumento de la conflictividad constitucional, tras el ingreso de España en la Comunidad, como consecuencia de las tareas de aplicación del derecho comunitario, así como la proliferación de mutuas acusaciones entre el Gobierno Central y CCAA de intento de reasunción de competencias, amparándose en la ejecución de normas internacionales.

La Sentencia 252/1988 del TC se circunscribe a los problemas derivados de la aplicación del derecho comunitario cuando éste afecte a las competencias de las CCAA. Aporta, por lo tanto, una clarificación parcial de algunos de los problemas suscitados, quedando pendientes otras cuestiones que continúan abiertas al debate y en espera de una futura solución.

No pretendemos realizar aquí un análisis pormenorizado de la Sentencia, por lo que nos limitaremos a señalar como principales aportaciones de la misma la adopción por el TC del criterio de que el derecho comunitario debe aplicarse en función de las reglas generales de distribución de competencias entre los órganos centrales y autonómicos y la proclamación de la especial incidencia del principio de colaboración.

La principal aportación de la Sentencia supone la afirmación del principio de autonomía institucional, reiteradamente sostenido por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en virtud del cual corresponde al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro determinar los órganos competentes y los procedimientos para el desarrollo y ejecución del derecho comunitario. Como señala el Tribunal son «las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (FJ 2).

El Tribunal se decanta por el criterio de distribución de las competencias materiales que se sigue para resolver los conflictos entre el Estado y las CCAA, sin que las partes puedan ampararse en las competencias de ejecución de tratados interiores para asignarse competencias materiales que no les correspondan: «...las Comunidades Autónomas, las cuales, por esta misma razón, tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional» (FJ 2).

A continuación el Tribunal, antes de examinar las disposiciones constitucionales y estatutarias de aplicación al caso concreto, realiza su segunda gran aportación invocando el principio de colaboración, refiriendo su importancia específica en relación a la temática comunitaria: «tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (...) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar» (FJ 2).

El Tribunal apunta, por otra parte, otro aspecto de indudable interés relativo al desarrollo interno del derecho comunitario, pero sin adentrarse en el mismo por no ser invocado por las partes —«la Generalidad no discute en este conflicto la ejecución de Directivas europeas por los Reales Decretos»—. Como ya se ha mencionado anteriormente, no sólo ésta sino otras muchas cuestiones quedan abiertas al debate. Por otra parte, con todo y su indudable importancia, la remisión al criterio general de distribución de competencias y la especial referencia al principio de colaboración, teniendo en cuenta la complejidad que ha alcanzado nuestro ordenamiento jurídico en dicha materia, pocas soluciones prácticas va a comportar en la solución

de los problemas jurídicos suscitados entre CCAA y Estado en relación a los asuntos comunitarios.

Es por lo tanto necesario, como se recordaba al principio, llevar a cabo una institucionalización de mecanismos de colaboración entre el Gobierno Central y las CCAA, por vía convencional u otra, al objeto de dotar a nuestro sistema de un conjunto de mecanismos que permitan la participación de las CCAA en la elaboración y aplicación de las políticas y normativas comunitarias, permitir una cooperación permanente de éstas con el poder central y abordar cuestiones todavía pendientes de solución, tales como las relativas al desarrollo interno de la normativa comunitaria o los mecanismos de que disponen los órganos del Estado en orden a preservar su responsabilidad internacional y garantizar el cumplimiento adecuado del derecho comunitario, en aras a lograr el máximo de eficacia en el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la pertenencia como miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea.