

Participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición que el Estado ha de trasladar a las instituciones comunitarias

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION. II. LAS POSIBILIDADES DE PARTICIPACION A TRAVES DE LOS CAUCES INSTITUCIONALES GENERALES. III. LA CUESTION EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA. IV. OTROS POSIBLES CAUCES DE PARTICIPACION. A) El fundamento para la articulación de nuevos mecanismos de participación. B) Los instrumentos para una posible articulación de la participación. V. CONCLUSION.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

La historia de nuestro Estado autonómico, brillante cuando se contemplan los logros de descentralización obtenidos, no ha estado exenta, sin embargo, de momentos agitados. Las situaciones de tirantez y conflicto entre algunas Comunidades Autónomas y el Estado se han producido con demasiada frecuencia. Parte de esta conflictividad puede considerarse lógica en cuanto que ha podido suponer la expresión de los problemas de ajuste y de acomodo entre el Estado y las nuevas Comunidades Autónomas emergentes. En otras ocasiones, el conflicto ha venido de la mano de discusiones políticas entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas ante determinadas actuaciones del Estado o de demandas planteadas por alguno de los nacionalismos existentes en el país.

Además, de la práctica seguida por algunas fuerzas políticas se desprende, según creo, una tendencia a considerar la autonomía como un

punto intermedio entre el Estado fuertemente centralizado y la independencia de una región respecto de ese mismo Estado. La autonomía, así concebida, se manifestaría en la conquista de zonas competenciales en las que la Comunidad Autónoma tiende a moverse con absoluta independencia de la intervención del Estado que, de esta manera, queda o debería quedar desposeído de toda capacidad de actuación en esas zonas. La aspiración de una mayor autonomía se corresponde así con la demanda de más competencias y la correspondiente incapacitación del Estado para actuar en esos nuevos campos.

Si este concepto de autonomía se une a posibles aspiraciones de independencia, la consecuencia puede ser una constante y expansiva demanda de un mayor número de competencias que solamente podría encontrar un final cuando ya no quedarán competencias por asumir, o sea, cuando se hubiera consumido el Estado. Es decir, si se colocara en el centro del razonamiento el objetivo de la independencia, todos los elementos podrían comenzar a moverse hacia esa finalidad, de modo que el equilibrio sólo se alcanzaría cuando el objetivo final se hubiera conseguido. De todas formas, la independencia, que es un objetivo central y manifiesto de algunas formaciones nacionalistas, en el caso de otras puede no aparecer como objetivo político, sino pasar a ser un elemento ideológico, envuelto en una atmósfera de ambigüedad, que a veces puede ser utilizado como instrumento de presión.

Puede que parte de la conflictividad a que se ha hecho referencia al principio, así como esta última consideración de la autonomía, se hayan visto favorecidas por la realidad de nuestro Estado autonómico que, si bien ha alcanzado cotas muy elevadas de descentralización política cuando se le contempla desde el punto de vista del reparto competencial, adolece, sin embargo, de un cierto desequilibrio cuando lo observamos desde el ángulo de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado.

La Constitución refleja claramente este desequilibrio. Por un lado, contiene declaraciones solemnes que tienen la potencialidad suficiente como para poder fundamentar una sólida participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones estatales. Así, la primera de estas declaraciones, y ciertamente significativa, debido a su ubicación en el Título preliminar, amparado por el procedimiento agravado de reforma, aparece en el artículo 2 C. y en ella se afirma que las nacionalidades y regiones integran la Nación española. La segunda está contenida en el artículo 69 C., en el que se dice que «el Senado es la Cámara de representación territorial».

Sin embargo, estas afirmaciones no se ven correspondidas en la organización concreta de la estructura del Estado. Salvo la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, recogida en el artículo 87.2 C. y su participación en la planificación económica general, que

contempla el artículo 131.2 C., la Constitución guarda un silencio excesivo al respecto. Y más ostentosa es probablemente la falta de correspondencia entre la definición del Senado como Cámara territorial y la concreta estructura que se le atribuye.

La falta de unos instrumentos capaces de implicar institucionalmente a las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado puede actuar como elemento centrífugo coadyuvante de esas mismas tendencias que de modo natural forman parte de algunos movimientos políticos¹.

Y, sin embargo, la Constitución parte de un concepto de autonomía por el que se coloca en el centro del razonamiento el objetivo de conseguir una nueva articulación del Estado que, rompiendo el molde centralista anterior, sea capaz de armonizar los objetivos constitucionales del Estado social y democrático de Derecho con la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

En la medida en que se persigue la consecución de los valores del Estado social y democrático de Derecho, el modo de organización del Estado no es, obviamente, indiferente. Especialmente, en lo que se refiere a los valores sociales, dicha organización y funcionamiento deben hacerse con arreglo al principio de eficacia (art. 103 C.) puesto que, en caso contrario, el Estado sería incapaz de cumplir con las tareas de prestación de la llamada «procura existencial» que hoy se le encomienda y que le justifica.

En este marco, la autonomía ya no es un punto entre el Estado centralista y la independencia, sino que, por el contrario, es una forma concreta de organización del Estado que, de esta manera, no sólo no es puesto en cuestión, sino que lo que se persigue es precisamente la mejora de su funcionalidad para asegurar los dos objetivos antedichos. Es decir, la autonomía no sólo no debilita al Estado, sino que lo fortalece en la medida en que lo hace más funcional respecto de los fines que se le encomiendan.

De la misma manera, un aumento de la autonomía de las Comunidades Autónomas no tiene por qué girar exclusivamente en torno a una incesante ampliación de las competencias, sino que puede derivarse hacia el terreno de la participación en la adopción de las decisiones del Estado. Es más, el reparto de competencias no es un proceso siempre abierto en función de determinadas mayorías políticas, con la ex-

¹ Sin embargo, en el proceso constituyente se hicieron propuestas encaminadas a dotar a la Constitución de estos cauces en relación con la formación de la voluntad internacional del Estado, que, no obstante, no salieron adelante; ver enmienda del señor Barrera Costa, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión de 6 de junio de 1978, núm. 81, p. 2948; enmienda del Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso, núm. 624, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, 1980, p. 373; enmienda del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado, núm. 1000, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, p. 2950.

cepción, naturalmente, de las mayorías que fueran capaces de modificar la Constitución. Al contrario, una vez conseguido el equilibrio que la Constitución prevé (arts. 148 y 149 C.) en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cualquier modificación que quisiera hacerse del mismo a través de la utilización, por ejemplo, de la delegación o transferencia previstas en el artículo 150.2 de la Constitución, habría de tener en cuenta la advertencia contenida en este precepto de que las facultades transferidas o delegadas deberían ser «por su propia naturaleza... susceptibles de transferencia o delegación». Y creo que la interpretación de esta condición debe hacerse, al menos, a la luz del principio de eficacia y de los valores sociales que el Estado debe perseguir. Es decir, en el equilibrio que debe mantenerse entre los objetivos del Estado social y democrático de Derecho y el objetivo de la autonomía de las nacionalidades y regiones, la autonomía nunca podrá ser organizada de tal manera que entorpezca la consecución de los objetivos del Estado de Derecho, democráticos o sociales.

Por tanto, desde esta perspectiva, no cabe una expectativa ilimitada de ampliación de competencias porque el límite viene impuesto por los propios fines generales del Estado. Lo que sí cabe, a partir de la realidad de nuestro Estado autonómico actual, es incrementar la autonomía de las Comunidades Autónomas abriendo cauces eficaces para su participación efectiva en la adopción de decisiones por parte del Estado.

Evidentemente, esta nueva dirección no encierra una tendencia centrifuga y encaminada a la dispersión, sino, al contrario, una mayor integración en el seno de la organización superior que, en este caso, es el Estado.

Estas consideraciones son más útiles, si cabe, tras el ingreso de España en la Comunidad Europea, ya que la necesidad de compensar el desequilibrio a que antes me refería, relacionado con la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado, se ha incrementado. Como es sabido, el Estado, en virtud de su competencia sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.), participa en la formación de las instituciones comunitarias y, en concreto, a los efectos que ahora nos interesan, en el Consejo de Ministros, que es la principal institución legislativa de la Comunidad, mediante la presencia en él de los Ministros del Gobierno.

El Estado, por tanto, necesita producir su propia voluntad a fin de llevarla a esta institución comunitaria.

Pues bien, cuando el Estado conforma su voluntad a fin de trasladarla al Consejo de Ministros comunitario, es posible que la materia que resulte ser objeto de esa voluntad sea de la competencia de las Comunidades Autónomas. De esta manera las Comunidades Autónomas,

que, en virtud del reparto competencial realizado por la Constitución y los Estatutos, habían recibido una serie de competencias sobre diversas materias, pueden ver cómo su ejercicio puede resultar condicionado por el derecho comunitario.

A pesar de que el problema se plantea con tanta nitidez como se ha expuesto, es significativo que, en contraste con la situación habida en relación con la ejecución del Derecho comunitario en donde se han planteado numerosos conflictos de competencia, aquí las Comunidades Autónomas apenas han dado batalla alguna por su solución. Y cuando han dado muestras de intentar paliar esa pérdida de capacidad normativa lo han hecho buscando su presencia, oficial o no, en Bruselas y persiguiendo la relación inmediata y al margen del Estado con la Comisión de la Comunidad Europea, lo cual, además de su dudosa constitucionalidad, es de muy poca eficacia. Se trata sin duda de una consecuencia del concepto de autonomía centrífugo de que hablaba anteriormente.

En esta misma línea, para lograr llevar sus opiniones a las instituciones comunitarias, las Comunidades Autónomas han puesto por lo general demasiada confianza en la efectividad de la vía comunitaria del Comité de las Regiones, órgano consultivo del Consejo y de la Comisión, creado por el Tratado de la Unión Europea, para salir al paso de su pérdida de capacidad normativa. Pero, probablemente por mucho tiempo, las Comunidades Autónomas españolas tienen una vía más eficaz, aunque quizá menos espectacular, para lograr ese fin: la que, como vamos a ver, ofrece el propio ordenamiento interno.

El problema consiste, por tanto, en fundamentar jurídicamente la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad que el Estado va a trasladar a las instituciones comunitarias y en averiguar la mejor articulación de ese mecanismo de participación.

Por supuesto, esa participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado podría también tener como finalidad, no sólo la expresión de la voluntad del Estado en el seno del Consejo para la formación del Derecho comunitario derivado o la adopción en determinadas decisiones de indudable repercusión territorial, como los presupuestos de la Comunidad Europea o determinadas políticas territoriales, sino también otras formas de participación del Gobierno de la Nación en las decisiones comunitarias, como la presencia de responsables del Gobierno en multitud de grupos de trabajo dependientes de la Comisión o, por ejemplo, mediante la posibilidad de entablar el recurso de anulación contra Reglamentos y Directivas, y contra Decisiones generales y las Recomendaciones de la CECA, ya que, aunque toda persona física o jurídica podría interponer este tipo de recursos en determinados casos, lo cierto es que la legitimación para

su interposición queda fundamentalmente en manos de los Estados miembros, del Consejo o de la Comisión.

II. LAS POSIBILIDADES DE PARTICIPACION A TRAVES DE LOS CAUCES INSTITUCIONALES GENERALES

Aunque, como se desprende de lo dicho anteriormente, nuestra Constitución no contiene ninguna previsión expresa en relación con la finalidad de que las Comunidades Autónomas participen en la formación de la voluntad internacional o comunitaria del Estado varios autores han propuesto que los instrumentos previstos por la Constitución para la participación en general de las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión del Estado podrían ser aplicados a este objetivo concreto.

Así, entre los instrumentos de carácter inorgánico que la Constitución prevé de modo general, se ha propuesto el derecho de petición como cauce que podría servir a este fin². En relación con este derecho de petición, evidentemente este instrumento podría ser utilizado para pedir al Estado que iniciara una actuación específica ante los órganos comunitarios o que transmitiera determinada información en la materia, de modo que podría proporcionar a la Comunidad Autónoma una participación en la iniciativa comunitaria del Estado o en la información. Pero parece que este cauce, creado para otras finalidades en relación con intereses individuales o colectivos, no sería la base idónea que permitiera configurar un instrumento de participación sistemática y organizada de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad comunitaria del Estado.

También se ha aludido a la iniciativa legislativa prevista por la Constitución en su artículo 87.2³. Pero, en lo que concierne a esta propuesta, no puede imaginarse la utilización de un cauce de esta envergadura para la información o emisión de un parecer caso por caso. Únicamente podría pensarse, mediante una ley promovida de esta manera, en el establecimiento de un mecanismo que asegurara la participación de las Comunidades Autónomas en la materia de que hablamos. Pero, de la misma manera, hay que decir que después de la experiencia de la

² Cfr. PELÁEZ MARÓN, J. M.: «En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales», en la obra colectiva coordinada por ABELLÁN, V.: *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1985, p. 389, quien se refiere a la posible participación de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales, razón por la que alude al derecho de petición contenido en el artículo 77 de la Constitución (peticiones a las Cortes) y no en el artículo 29, que prevé el derecho de petición en general. Cfr. igualmente SORIANO, J. E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, 1990, p. 136.

³ Ver el trabajo anteriormente citado de PELÁEZ MARÓN, J. M., p. 387.

LOAPA no sería fácil tratar de imponer por ley un procedimiento como éste si en realidad se quiere ser operativo. Además, se puede decir que esa ley, en parte, ya existe, como veremos después.

Finalmente, también se ha traído a colación el artículo 131.2 de la Constitución ⁴, que se refiere a las previsiones que las Comunidades Autónomas han de suministrar al Gobierno cuando éste decida elaborar proyectos de planificación general. Pero no creo que tenga relación con la cuestión que estamos tratando.

Por todo lo dicho, no parece que los cauces inorgánicos a que se acaba de aludir constituyan los instrumentos adecuados para desempeñar la función de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad comunitaria del Estado.

Algo similar sucede en relación con el cauce orgánico del Senado ⁵. Y no me refiero a la crítica que merece el Senado por la falta de correspondencia entre la definición como Cámara de representación territorial que del mismo da la Constitución y su función real. Incluso, tras una posible reforma de esta Cámara que hiciera de la misma un instrumento de representación territorial acorde con la realidad de nuestro Estado autonómico, el Senado, que es ante todo una Cámara legislativa, se avendría mal con las necesidades que exige un planteamiento correcto de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad comunitaria del Estado, pues seguiría siendo un instrumento demasiado solemne y formal como para el intercambio ágil de informaciones y de respuestas que tal finalidad exige ⁶.

⁴ PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», en VA: *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Vitoria, 1986, p. 334.

⁵ Ver, en general, FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La funcionalidad del Senado en cuanto Cámara de representación territorial», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, 1985; AJA, E., y otros: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985, pp. 442 y ss. De los mismos autores que acaban de ser citados: *Informe sobre las autonomías*, Madrid, 1988, pp. 149 y ss.; PUNSET, R.: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1987.

⁶ En esta opinión coinciden, en general, los autores: BITTER, J. W.: «El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, p. 184; REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, p. 247; BAÑO LEÓN, J. M.: *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia, 1987, p. 56. Ver en contra, en lo que al poder exterior, en general, se refiere, SORIANO, J. E.: «Poder exterior y Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25, 1989, p. 117.

III. LA CUESTION EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

Al contrario que la Constitución, los Estatutos sí contienen en general diferentes alusiones a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad exterior del Estado.

Y, a este respecto, si observamos los Estatutos de Autonomía en su conjunto, podemos deducir que sus previsiones en esta materia contemplan dos momentos distintos en la participación de las Comunidades Autónomas: en primer lugar, habría que hablar de su participación en la iniciativa tendente a la adopción de decisiones exteriores; en segundo lugar, hay que referirse al momento posterior a la iniciativa, es decir, a la formación como tal de la voluntad del Estado.

Sin embargo, los Estatutos que contienen una previsión de participación en la fase de iniciativa aluden a contenidos muy concretos, totalmente alejados de las cuestiones europeas. Se trata de la posibilidad de solicitar del Gobierno español que celebre acuerdos en materia de lenguas propias, o en relación con colectivos de ciudadanos originarios de una Comunidad Autónoma asentados fuera de España, o también para la asistencia a los emigrantes procedentes de determinadas Comunidades Autónomas⁷. Tan sólo Aragón escapa a este casuismo, de modo que su Estatuto contiene una previsión de carácter general en el sentido de que la Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno la celebración de tratados o convenios internacionales «en materias de interés para Aragón»⁸.

Además, no contienen ninguna previsión al respecto los Estatutos de La Rioja, de Murcia, de Canarias, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y el de la Comunidad de Madrid.

En relación con la fase propiamente dicha de formación de la voluntad del Estado, siguiendo asimismo las categorías contempladas por

⁷ En concreto, los Estatutos de Autonomía contienen las siguientes previsiones: *País Vasco*, artículo 6.5, para el fomento del euskera; *Cataluña*, artículo 27.4, en relación con la lengua catalana; *Galicia*, artículo 35.3, mantenimiento de particulares vínculos culturales o lingüísticos; artículo 7.2, facilitar el reconocimiento de galleguidad a comunidades originarias de Galicia; *Andalucía*, artículo 23.3, para asistencia a emigrantes; artículo 73.5, mantenimiento de particulares vínculos culturales e históricos; *Asturias*, artículo 8.2, facilitar el reconocimiento de asturianía a comunidades originarias de Asturias; *Cantabria*, artículo 6.2, facilitar el reconocimiento de origen cántabro a comunidades originarias de Cantabria; *Castilla-La Mancha*, artículo 7.2, facilitar el reconocimiento de origen a comunidades originarias de Castilla-La Mancha; artículo 40.3, para asistencia a emigrantes; *Extremadura*, artículo 3.3, facilitar el reconocimiento de la identidad extremeña a comunidades originarias de Extremadura; *Baleares*, artículo 8.2, facilitar el reconocimiento de la personalidad de origen a comunidades originarias de Baleares; *Castilla y León*, artículo 6, facilitar el reconocimiento de origen castellano-leonés a comunidades originarias de Castilla y León.

⁸ Artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía para Aragón.

los propios Estatutos, es preciso distinguir, por un lado, la previsión de que el Gobierno de la Nación informe a las Comunidades Autónomas del Tratado o de la disposición que se está elaborando y, por otro lado, de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan emitir su parecer al respecto.

En lo que concierne a la primera previsión, son varios los Estatutos que se refieren a ella con una fórmula que, con pequeñas variantes, habla de que el Ejecutivo (a veces el Parlamento) de la Comunidad Autónoma será informado en la elaboración de los tratados o convenios en cuanto afecten a materias de específico interés para la Comunidad Autónoma⁹. Pero nada se dice en estos mismos Estatutos en relación con la posibilidad de que las Comunidades Autónomas afectadas emitan su parecer sobre la información recibida.

Tan sólo el Estatuto de Canarias contempla ambos aspectos. Así, este Estatuto señala que la Comunidad Autónoma recibirá la oportuna información en la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, en cuanto afecten a materias de su específico interés. Y se añade: «Recibida la información, el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer»¹⁰. Con esta previsión se contempla en el Estatuto canario el mecanismo de participación, de modo que el flujo de información va primero desde el Estado a la Comunidad Autónoma y vuelve de ésta hacia el Estado, cerrándose de este modo un ciclo interactivo¹¹.

Por último, en esta exposición de previsiones estatutarias hay que recordar que son varios los Estatutos que no aluden para nada a esta cuestión (el de Galicia, Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares y Castilla y León).

Hay que considerar que todas estas previsiones estatutarias tienen carácter preceptivo, que se manifiesta, en relación con las referidas a la iniciativa, en que el Estado, que obviamente no está obligado a atender la petición, sí que, en este supuesto, debe motivar la respuesta denegatoria, ya que, en caso contrario, se desvirtuaría el contenido de la previsión estatutaria. Tal es la opinión que se desprende de la generalidad de la doctrina¹².

⁹ Estatuto del País Vasco, artículo 20.5; Andalucía, artículo 23.1; Navarra, artículo 68; Madrid, artículo 33.1; Cataluña, artículo 27.5; Asturias, artículo 34.3; Murcia, artículos 12.2 y 12; Aragón, artículo 16.k).

¹⁰ Estatuto de Canarias, artículo 37.

¹¹ Sobre estos aspectos del Estatuto de Canarias ver PÉREZ VOITUREZ, A., y otros: «Aspectos internacionales de un régimen autónomo para Canarias», en TRUJILLO, G.: *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979, pp. 599 a 626.

¹² Ver REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, cit., p. 245; RIQUELME CORTADO, J. M.: «Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales», *Sistema*, núm. 66, mayo 1985, p. 96; MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «Comentario al artículo 40 del Estatuto de Autonomía de Aragón», en BERMEJO VERA, J. (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autono-*

Y en relación con las previsiones que contienen el derecho a recibir información sobre determinados tratados o convenios, puede decirse que la ausencia de este trámite preceptivo podría originar el planteamiento de un conflicto de competencia por parte de la Comunidad Autónoma afectada ¹³.

Sin embargo, desde el punto de vista del mecanismo de participación configurado con las previsiones estatutarias examinadas, éstas presentan graves defectos, puesto que sólo en el caso del Estatuto de Canarias el mecanismo de participación diseñado cumple con la finalidad que sería deseable en este terreno.

El parecer emitido por el Consejo Ejecutivo de Canarias es ciertamente no vinculante y el carácter exclusivo de la competencia sobre las relaciones internacionales no deja lugar a dudas, ya que, en virtud de esta competencia, al Estado corresponde la ponderación de los intereses nacionales en su conjunto para la posterior definición de la política exterior.

En todo caso, estas previsiones de procedimientos de información, cuando las hay, se refieren en todos los casos a tratados o convenios internacionales. Por eso cuando intentamos referir dichas previsiones estatutarias a la dinámica que gira en torno a la Comunidad Europea, las mencionadas previsiones habrían cubierto, en el mejor de los casos ¹⁴, la información respecto del Tratado de Adhesión durante la negociación del mismo. Pero, de todas las maneras, no parece que puedan amparar un procedimiento de información respecto de la formación de la voluntad del Estado en relación con el Derecho derivado comunitario.

Aunque se ha hablado de analogía entre el Derecho comunitario derivado y el convencional ¹⁵, al objeto de extraer de estas previsiones estatutarias la obligación del Estado de informar a las Comunidades Autónomas sobre la elaboración del Derecho comunitario derivado, no parece que en este caso pueda hablarse de la existencia de una laguna jurídica, en tanto que supuesto necesario para poder recurrir a

mía de la Comunidad Autónoma de Aragón, Madrid, 1985, p. 511; PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», cit., p. 303.

¹³ Ver MUÑOZ MACHADO, S.: «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y otros: *Tratado de Derecho comunitario europeo (estudio sistemático desde el Derecho español)*, 2 vols., Madrid, 1986, p. 597.

¹⁴ Ver SAINZ DE VICUÑA BARROSO, A.: «El cumplimiento del Derecho comunitario europeo por parte de las Comunidades Autónomas», en VA: *Organización territorial del Estado*, Dirección General de lo Contencioso-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 2764, quien estima que estas previsiones podrían interpretarse de modo restrictivo y entender que determinados acuerdos internacionales, como el Tratado de Adhesión, escaparían al interés de las Comunidades Autónomas, ya que afectan al Estado en su conjunto.

¹⁵ MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1987, p. 247.

la analogía. Lo que aquí se produce es una imprevisión estatutaria que no ha contemplado un procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado respecto del Derecho derivado de las Comunidades Europeas. No obstante, en caso de conflicto sobre la cuestión, el juez tiene suficientes elementos jurídicos para pronunciarse acudiendo al Derecho vigente sin necesidad de recurrir a la analogía y, en concreto, atendiendo a la regla general de la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, que no podría sufrir una limitación, por pequeña que ésta fuera, sin una expresa previsión legal y, en este caso, estatutaria.

Como conclusión de todo lo anterior cabe señalar la escasa funcionalidad de las previsiones estatutarias al respecto.

Además, resulta imposible encontrar un hilo conductor que explique el porqué de las distintas formulaciones estatutarias o el que unos Estatutos contemplen la cuestión mientras que otros guardan silencio en este mismo tema.

La impresión que queda es la de estar ante un conjunto disperso y desordenado de fórmulas, en general poco útiles en relación con el objetivo de facilitar la participación de las Comunidades en la iniciativa del Estado en materia de tratados y convenios internacionales o en la formación de la voluntad exterior del mismo Estado y, más en concreto, de la voluntad que haya de mantener en el seno del Consejo de Ministros comunitario.

Todo lo anterior, que es consecuencia, sin duda, de la ausencia de una visión de conjunto a la hora de abordar la redacción y aprobación de los Estatutos, genera cierto grado de confusión. Y, vistas las previsiones de los Estatutos en relación con esta materia desde una perspectiva de conjunto, desde la perspectiva del Estado, el panorama es poco alentador, por lo que no hay nada de extraño que el Estado haya informado a todas las Comunidades por igual, prescindiendo de la previsión o imprevisión estatutaria, sobre la negociación del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea ¹⁶.

¹⁶ MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho comunitario europeo...*, cit., p. 246, señala que se celebraron con esa finalidad 273 reuniones de información: 17 con Andalucía, 14 con Aragón, 16 con Asturias, 13 con Baleares, 10 con Canarias, 16 con Cantabria, 19 con Castilla-La Mancha, 13 con Castilla y León, 21 con Cataluña, 12 con Extremadura, 23 con Galicia, 12 con La Rioja, 18 con Madrid, 16 con Murcia, 18 con Navarra, 20 con la Comunidad Valenciana y 15 con el País Vasco. También hubo reuniones sobre la materia con todas las Comunidades Autónomas.

IV. OTROS POSIBLES CAUCES DE PARTICIPACION

Como acabamos de comprobar a través de las páginas anteriores, ni las previsiones estatutarias en materia de participación de las Comunidades Autónomas en ciertos aspectos muy limitados de las relaciones internacionales permiten su participación efectiva respecto de la voluntad que el Estado ha de expresar en los foros comunitarios, ni tampoco ofrecen un fundamento suficiente para, a partir de tales previsiones, avanzar hacia dicha participación. Por otro lado, como se ha visto, ni siquiera estas mismas previsiones estatutarias están presentes en todos los Estatutos, que tampoco recogen, salvo el de Canarias, el ciclo completo de la participación, esto es, la información y la consiguiente emisión del parecer.

Tampoco los demás procedimientos o cauces institucionales previstos para la participación de las Comunidades Autónomas con carácter general en las decisiones del Estado ofrecen muchas posibilidades al respecto.

Por todo ello, es preciso seguir indagando para ver si se puede ir más allá de las previsiones hechas por la Constitución y por los Estatutos a fin de posibilitar la participación de las Comunidades en relación con la formación de la voluntad del Estado para su posterior expresión en las instituciones comunitarias.

A) EL FUNDAMENTO PARA LA ARTICULACIÓN DE NUEVOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Veamos, pues, ahora si el ordenamiento jurídico español nos brinda un fundamento que permita avanzar en este terreno más allá de las previsiones constitucionales y estatutarias expresas.

Al plantearnos la cuestión debemos analizar, en primer lugar, una posición doctrinal que parece dar a entender que las Comunidades Autónomas sólo podrían tener acceso a este mecanismo de participación, o sea, recepción de información y expresión de un parecer, cuando así lo hubieran asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía¹⁷. La confusión en este caso parece que nace de creer que estamos ante una competencia que, o bien se ha asumido por el respectivo Estatuto de Autonomía, o no se podría ejercer.

Evidentemente, no estamos ante una pretendida «competencia de participación», sino que lo que se contempla es un mecanismo o trámite inserto en el procedimiento ordinario de adopción de decisiones

¹⁷ Ver MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho comunitario europeo...*, cit., p. 238.

por parte del competente en la materia, en este caso por parte del Estado. Es decir, no sólo no se trata de una competencia, sino que, al contrario, es una facultad reconocida al no competente, es decir, al Estado o a las Comunidades Autónomas para, por razón de un interés, poder intervenir en la actuación o desarrollo de una competencia ajena al que participa. En todo caso, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de analizar algún procedimiento concreto de suministro de información entre las Administraciones Públicas y ha dicho al respecto que «no incide en el sistema autonómico de distribución de competencias»¹⁸.

Se trata, por tanto, de un trámite o mecanismo de participación que no sigue las reglas de asunción necesaria en el Estatuto de Autonomía, tal como sucede en relación con las competencias. Precisamente el Tribunal Constitucional ha sido tajante al respecto cuando habla de la existencia en el Estado autonómico de un «deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre entidades estatales y autónomas. Este deber —añade el Alto Tribunal—, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución...»¹⁹.

Y no se podría alegar en relación con el objeto de la información que nos ocupa, es decir, en la mayoría de los casos, los proyectos de disposiciones comunitarias, que los mismos han podido ser ya publicados oficialmente por la Comunidad Europea y que, por tanto, ya no se precisa de la labor de información antedicha. A este respecto, el Tribunal Constitucional, en un supuesto similar, ha dicho que «no puede pretenderse que la obligación de remitir los Boletines en los que consten los datos de interés para la Administración Laboral se facilite por la Administración de la Comunidad Autónoma, obviando con ello una labor de búsqueda innecesaria y expuesta a errores u omisiones»²⁰.

Estos intercambios de información son relativamente habituales en el Estado autonómico y tienen lugar no sólo en relación con los procedimientos estatales, permitiendo algún tipo de participación a las Comunidades Autónomas, sino también al revés, en los procedimientos de estas últimas permitiendo la participación del Estado. La misma Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, antigua LOAPA, en su artículo segundo lo prevé:

¹⁸ Ver STC 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA), FJ 11, en que el Tribunal enjuicia el artículo 6 del Proyecto de LOAPA, que recoge la posibilidad de peticiones de información entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ver, asimismo, STC 80/1985, de 4 de julio (Procesionaria del pino), FJ 2; aquí el Tribunal declara que el deber de información «no implica extensión alguna de las competencias estatales...».

¹⁹ Aparece en una temprana sentencia del Tribunal Constitucional: STC 18/1982, de 4 de mayo (Registro de Convenios Colectivos de Trabajo), FJ 14.

²⁰ Ver STC anteriormente citada, en el mismo FJ 14.

«El Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precisen sobre la actividad que éstas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias.

Las informaciones obtenidas por este medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas, que también podrán solicitar de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias».

De todas las maneras, la redacción del precepto de la Ley del Proceso Autonómico que se acaba de transcribir parece configurar el mecanismo de transmisión de información como la respuesta a quien tiene derecho a esa información. Sin dejar de ser cierto, sería mejor situar ese deber de información en relación con la estructura autonómica del Estado.

A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es más precisa que el mencionado precepto al configurar la información como deber que deriva de un principio general, el de colaboración, que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado. Y es significativo que en el mismo párrafo de la sentencia en la que el Tribunal Constitucional enjuicia el mencionado precepto de la Ley del Proceso Autonómico dice de él que «es constitucional, ya que, en la medida en que se limita a establecer un *deber* recíproco de información entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas»²¹.

Estamos, pues, ante un deber que el buen funcionamiento del Estado autonómico exige, deber que sería incompatible con la ocultación de la información necesaria para el despliegue normal del poder autonómico o del poder estatal y que es necesario satisfacer, aunque no mediara una petición de información por la otra parte.

En todo caso, en el supuesto que contemplamos se trataría no ya sólo de una mera información, que ya vemos que se puede hacer y exigir que se haga, y en la que el receptor de la misma la recibe pasivamente, sino de un mecanismo de participación que permitiera al receptor de la información emitir opiniones sobre aquélla. De esta manera, el competente para formular y exponer la voluntad del Estado en los foros comunitarios estaría también obligado a recibir esas respuestas.

¿Cabría una construcción de este tipo en nuestro ordenamiento, de modo que fuera exigible jurídicamente tanto la fase de información

²¹ STC 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA), FJ 11. *Cursiva del autor.*

como la de recepción de la respuesta u opinión, en definitiva, de participación en las decisiones del Estado, que comentamos?

Para comprobarlo parece conveniente acudir de nuevo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este sentido vamos a recordar tres sentencias que pueden arrojar alguna luz sobre el problema.

Se trata, en primer lugar, de la STC 84/1983, de 24 de octubre, en la que el Alto Tribunal enjuicia el Real Decreto 988/1982, de 20 de abril, que regula la distribución de créditos que se consignan en los Presupuestos Generales del Estado para financiar inversiones de carácter cultural a realizar por las Corporaciones Locales en relación con la efemérides del V Centenario de la Unidad de España. El mencionado Real Decreto establece, en su artículo 5.º, que los respectivos programas serán informados por el Ministerio de Cultura.

La Generalidad de Cataluña, que no discute la competencia del Estado sobre el asunto, reclama únicamente la emisión de un informe con carácter preceptivo por parte de la Consejería de Cultura de la propia Generalidad en relación con los programas que afecten a su territorio. El Tribunal Constitucional, que reconoce la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de cultura en general y de fomento de la cultura en particular, estima que, aunque la competencia corresponde al Estado, también corresponde a la Generalidad de Cataluña la emisión de un informe preceptivo en lo que afecte a su ámbito territorial²². En definitiva, el Tribunal Constitucional, sobre la única base de la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de cultura, y sin que exista norma expresa que así lo declare, atribuye a ésta la posibilidad de participación en la decisión del Estado a través de un informe preceptivo.

En la segunda STC que consideramos, la 13/1988, de 4 de febrero, el Tribunal considera en dos momentos la posibilidad de participación del no competente en la actividad principal desarrollada por el competente.

En el primer caso, se discute sobre la competencia para atribuir el carácter de internacional a una feria. El Alto Tribunal, que estima que el competente es el Estado, declara al mismo tiempo, sobre la base de las competencias de ejecución que en esta materia tienen algunas Comunidades Autónomas, «que nada se opone a que por el Estado se arbitren mecanismos o cauces de colaboración de las Comunidad Autónomas con competencia en esta materia en la configuración del *mapa* y *calendario* feriales internacionales por parte del Estado». Aunque, a continuación, el mismo Tribunal indica que la ausencia en la disposición objeto del conflicto de un mecanismo concreto de colaboración «no invade las competencias de las Comunidades Autónomas deman-

²² STC 84/1983, de 24 de octubre (Subvenciones culturales), FJ 2.

dantes»²³. Es decir, en este primer caso, la competencia de ejecución de las normas del Estado en la materia no es considerada por el Tribunal Constitucional como título suficiente para que la posible participación sea preceptiva u obligatoria.

En cambio, la solución dada por el Tribunal Constitucional en el segundo supuesto que cabe considerar en esta misma sentencia es completamente distinta. En este caso, el Real Decreto objeto del conflicto de competencias prevé que el Ministerio de Hacienda, «atendiendo al carácter de instrumento de promoción del comercio exterior» de las ferias internacionales, designará un Delegado que asistirá a las reuniones del Comité Directivo de cada feria. Ante la oposición de una de las partes demandantes, el Tribunal Constitucional dice que «en modo alguno se sigue del Real Decreto que al Delegado del Ministerio de Economía y Hacienda le corresponden funciones de fiscalización o de tutela..., lo que sería incompatible con la competencia atribuida a las Comunidades. Este Delegado se integra en el Comité Director de cada feria, con una presencia justificada por la relevancia que las ferias internacionales tienen en materia de comercio exterior...»²⁴. Como se ve, en este supuesto la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior es considerada como título suficiente para que el Estado participe en las decisiones de la Comunidad Autónoma.

La tercera sentencia que vamos a comentar corresponde a un conflicto en el que se discute, entre otros asuntos, a qué Administración corresponde el nombramiento de un veterinario oficial que ha de inspeccionar los establecimientos que llevan a cabo la preparación de carnes o de productos cárnicos para el consumo humano destinados al comercio intracomunitario.

El Tribunal Constitucional estima que dicho nombramiento corresponde al Estado, en virtud de su competencia en materia de sanidad exterior y de comercio exterior. Pero el Alto Tribunal va más allá de lo cuestionado incluso por las partes y se plantea «el modo de ejercicio» de esta competencia estatal. Y señala al respecto que ese ejercicio ha de estar inspirado por el principio general de colaboración²⁵. El Tribunal Constitucional llega a esta conclusión a partir de las consideraciones que hace en otro momento de la sentencia. Alude el Tribunal al hecho de que «tanto la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 de la Constitución... como, de otra parte, *el hecho de que sea la Administración del Estado (en razón, por ejemplo, a las cláusulas contenidas en los párrafos 10 y 16 del apartado 1 del art. 149 CE)*

²³ STC 13/1988, de 4 de febrero (Ferias comerciales internacionales), FJ 2.

²⁴ *Ibidem*, FJ 6.

²⁵ STC 252/1988, de 20 de diciembre (Comercio intracomunitario de carnes frescas), FJ 3.

la competente para realizar actuaciones que, cuando no está presente esa conexión con el exterior, corresponden a la Administración Autónoma, obligan a articular el ejercicio de las competencias de modo tal que uno y otra, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuyen...». Y añade el Tribunal, a partir de la misma argumentación: «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 Autónomas, 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*»²⁶.

A continuación el Tribunal Constitucional observa que de los tres Reales Decretos, objeto del conflicto, uno de ellos, el Real Decreto 1728/1987, prevé que la designación del veterinario se hará «previa propuesta de las Comunidades Autónomas, determinando así —añade el Tribunal— no sólo qué órgano de la Administración Central es el competente para la designación, sino también *un modo de ejercicio necesario* de tal competencia, que implica la colaboración de la Comunidad Autónoma afectada *ratione loci*»²⁷. El Tribunal insiste en que este modo de articulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas es el que «se adecua al principio de colaboración»²⁸. Y, aunque los otros dos Reales Decretos objeto del conflicto no recogen esa articulación competencial necesaria, el Tribunal no considera que violen las competencias autonómicas, pues se limitan a afirmar la existencia de una competencia estatal. Sin embargo, añade el Tribunal Constitucional, resulta obligatorio «considerar que esos preceptos *incompletos* han de ser integrados con las precisiones que el Real Decreto 1728/1987 introduce respecto del modo de ejercicio de la competencia estatal, y que, en consecuencia, para respetar las competencias de la Generalidad también las designaciones de “Veterinario oficial” a que se refieren los Reales Decretos... habrán de hacerse a propuesta de la Comunidad Autónoma»²⁹.

Creo que se puede justificar que haya traído al texto citas tan largas porque la claridad y precisión de los párrafos del Tribunal Constitucional ahorran todo comentario. Una vez más, y ésta de modo rotundo, el Tribunal Constitucional estima que una competencia, en este caso la de desarrollo de las bases estatales en materia de sanidad, cons-

²⁶ *Ibidem*, FJ 2; cursivas del autor. Los párrafos 10 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución se refieren respectivamente al «comercio exterior» y a la «sanidad exterior».

²⁷ *Ibidem*, FJ 4; cursiva del autor.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*; cursiva del autor.

tituye el título suficiente como para que resulte obligada la participación de quien la ostenta en la ejecución o formulación del acto principal realizado por otra Administración.

De lo dicho hasta ahora cabe deducir que cuando concurre junto con la competencia internacional del Estado una competencia autonómica se impone al competente internacional la participación de la Comunidad Autónoma en la adopción de sus decisiones o actos. Más exactamente, según parece desprenderse de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la necesidad de la participación surge cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia de contenido normativo. Y ello parece lógico, en la medida en que las Comunidades tienen capacidad para elaborar una política propia justamente respecto de las materias sobre las que ostentan una competencia normativa. Las Comunidades Autónomas, por tanto, en el caso de que las materias sobre las que tienen este tipo de competencias se vean afectadas por la integración comunitaria europea, pueden seguir elaborando sus propias políticas sobre dichas materias, aunque la manifestación de tales políticas ya no será normativa en primer lugar, sino de traslado de las mismas al Estado (emisión del parecer), competente para la intervención en los foros comunitarios, mediante el mecanismo de la participación que estamos estudiando. No obstante, una vez creada y en vigor la norma comunitaria, existe de nuevo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, en virtud de la misma competencia que le ha permitido la participación, pueda dictar normas de aplicación del Derecho comunitario.

A este respecto, el profesor MUÑOZ MACHADO ha intentado una explicación a este hecho mediante el siguiente razonamiento: «el fenómeno europeo —dice el autor citado— 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 participación»³⁰.

Sin negar un valor plástico a la descripción de lo que se supone que sucede en estos casos, creo, sin embargo, que la teoría en cuestión resulta insuficiente. Ciertamente, esta explicación de la mutación y desaparición de una competencia autonómica podría tener sentido si el proceso normativo acabara con la creación de la norma y, por tanto, con la participación de la Comunidad Autónoma en la formación de

³⁰ Ver MUÑOZ MACHADO, S.: «La ordenación de las relaciones del Estado...», cit., pp. 608 y 609. El profesor PÉREZ TREMPES, P., que sigue esta doctrina, añade que la misma tiene apoyo en los Estatutos de Autonomía que han fijado el derecho de la Comunidad Autónoma a ser informada cuando los tratados de que se trate afecten a competencias o intereses propios, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987, pp. 222 y 223.

la voluntad exterior o comunitaria del Estado. Pero, evidentemente, el proceso continúa y la norma que haya de crearse en el ámbito del ordenamiento jurídico europeo deberá ser aplicada en el ámbito del ordenamiento interno, de modo que, de nuevo, con ocasión de la aplicación o ejecución de la misma, aparecerá la competencia autonómica en cuestión que va a permitir a la Comunidad Autónoma la ejecución de dicha norma comunitaria. Todo ello mueve a pensar que la competencia autonómica no se transforma ni desaparece, sino que su ejercicio resulta condicionado por la competencia internacional del Estado, de manera que, en el momento de la formación de la voluntad exterior del Estado, la competencia permite a la Comunidad Autónoma participar en esa formación y, en el momento de la aplicación de la norma, le habilita para su ejecución. Y, del mismo modo, el ejercicio por parte del Estado de su competencia en materia de relaciones internacionales resulta condicionado por la presencia de una competencia autonómica sobre la materia que es objeto de tratamiento internacional, especialmente, como hemos visto, en el momento de la formación de su voluntad exterior.

Por todo lo anterior, cabe señalar que la participación en el sentido que aquí se ha señalado, es decir, consistente en la información por parte del Estado de los proyectos normativos comunitarios en lo que afecte a las competencias de las Comunidades Autónomas y en la expresión por parte de estas últimas de su opinión al respecto, constituye una obligación jurídica en relación con el Estado. De este modo, ante la ausencia de un proceso de participación como el que se ha descrito, sería posible el planteamiento del oportuno conflicto de competencia. No obstante, habrá que precisar que esta obligación jurídica que incumbe al competente, en este caso al Estado, de admitir la participación, no afecta del mismo modo a las Comunidades Autónomas que podrían abstenerse de emitir dicha opinión, del mismo modo que también pueden abstenerse de desarrollar normativamente una competencia. Y en el supuesto de no expresión del parecer, el Estado formaría su voluntad sin estar presente un eventual interés diferenciado de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, como resulta evidente, el parecer que pudieran emitir las Comunidades Autónomas en virtud del proceso de participación no podría vincular al Estado en la formación de su voluntad. De lo contrario, como ya se ha dicho en páginas anteriores, se vaciaría de contenido la competencia del Estado sobre las relaciones internacionales y, en definitiva, se le impediría la definición de un interés nacional autónomo³¹.

³¹ Es cierto que el procedimiento de participación a que obliga la STC 252/1988, de 20 de diciembre (Comercio intracomunitario de carnes frescas), en relación con el nombramiento de

B) LOS INSTRUMENTOS PARA UNA POSIBLE ARTICULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

En relación con la posible articulación de la participación de que nos ocupamos podrían contemplarse varias posibilidades.

Así, en primer lugar, podría pensarse en procedimientos no formalizados por un instrumento expreso. De esta manera, el Estado quedaría libre para organizar la participación del modo que considerara oportuno, e incluso esa forma podría ser distinta en unos u otros momentos. Es decir, la participación podría consistir tanto en un posible cruce de documentos, uno el proyecto normativo comunitario y otro, que contendría la opinión de la Comunidad Autónoma si la emitiera, como en una reunión de los representantes autonómicos del sector afectado por el proyecto normativo comunitario con un representante del Ministerio correspondiente, etc.

Esta situación acarrearía una cierta dosis de inseguridad jurídica y de oscuridad en el procedimiento.

Por ello, parece conveniente una reglamentación del proceso. Pero también aquí son posibles dos instrumentos: o bien la norma unilateral del Estado o el convenio suscrito entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La utilización de una norma unilateral del Estado para la formalización de un procedimiento de participación ha sido, a veces, vista con recelo. Así, la profesora MANGAS ha señalado que para la organización de estos procedimientos no debería emplearse una ley como, según dice, «pretenden sectores administrativistas», ya que, como indica, aun en el caso de que fuera consensuada con las Comunidades Autónomas, «sería un mecanismo imperativo y revisable al gusto de las cambiantes mayorías parlamentarias»³². O también se ha advertido que sería difícil señalar el rango que la norma estatal debiera tener, o que la utilización de una norma unilateral parecería subrayar que la competencia corresponde en exclusiva al Estado, de modo que, mediante esa norma, él mismo consiente en la posibilidad de la colaboración autonómica³³. Por estas razones se suele señalar como alternativa la utili-

un veterinario a efectos de sanidad exterior, implica que el mismo lo hace la Administración del Estado a propuesta de la Comunidad Autónoma, tal como se preveía en el Real Decreto 1728/1987, ya citado. Pero creo que no cabe deducir que la propuesta vinculante en relación con un nombramiento que ha de afectar únicamente a instalaciones de industrias cárnicas situadas en el territorio de una Comunidad Autónoma pueda trasladarse a la definición de la voluntad exterior del Estado, de contenido complejo, y que incluye la expresión de un interés nacional.

³² Ver MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho comunitario europeo...*, cit., p. 262.

³³ Ver BAÑO LEÓN, J. M.: *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, cit., p. 58.

dad de un convenio suscrito entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Respecto de estas observaciones se puede decir que algunas, como la posibilidad de modificación de la norma unilateral, son ciertas, pero hay que añadir que también el convenio puede ser objeto de denuncia por una parte. La cuestión del rango, a mi juicio, no constituye ningún problema, ya que, de hecho, existen mecanismos para la participación que han sido creados por Leyes y otros que lo han sido mediante Reales Decretos, como el ya citado 1728/1987 respecto del nombramiento de veterinario a efectos de sanidad exterior, o mediante los Reales Decretos de Traspasos, que, aunque su contenido debe resultar del acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma afectada, no dejan de ser por ello, en cuanto instrumento formal, una norma unilateral del Estado.

A pesar de todo, no cabe duda de que se acomoda mejor a las necesidades de articular la confluencia de dos Administraciones, autónoma una respecto de la otra, el instrumento del convenio. Es decir, mediante convenio se puede conseguir que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan ser obligados a unos determinados comportamientos procedimentales que una ley del Estado no podría probablemente conseguir de hecho, al menos en todos los extremos en que sería deseable, respecto de las Comunidades Autónomas³⁴.

Por otra parte, independientemente del instrumento utilizado para su creación, se han señalado como lugares idóneos para la participación de que se habla a las Conferencias Sectoriales, previstas en general en el artículo 4.º de la ya mencionada Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico³⁵, y, respecto de ramas determinadas de

³⁴ Ver, en general, MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho comunitario europeo...*, cit., p. 262; BAÑO LEÓN, J. M.: *Las Comunidades Autónomas...*, cit., pp. 58 y ss.; SORIANO, J. E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, cit., pp. 202 y ss. De todas formas, sería preciso despejar legalmente algunas dudas que hoy puede plantear el recurso al convenio: por ejemplo, la capacidad de vinculación a las partes y los efectos en caso de incumplimiento.

Finalmente, creo que la perspectiva en relación con una ley de este tipo sería radicalmente distinta en la medida en que fuera discutida y aprobada por un Senado que, tras la eventual reforma de la Constitución, se convirtiera efectivamente en la Cámara de las Comunidades Autónomas.

³⁵ El artículo 4.º de la mencionada Ley dice lo siguiente:

«1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

2. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro competente, bien se trate de reuniones ordinarias o de las extraordinarias que se celebran para el tratamiento de asuntos que no admitan demora. En este último caso, la convocatoria podrá también formularse a instancia de alguno de los miembros.»

Ver al respecto el FJ 13 de la STC 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA). Ver también los artículos 5 y 8 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

la Administración, en leyes sectoriales concretas. Además, éste era el instrumento que privilegiaba tanto el «Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 19 de diciembre de 1985 y remitido posteriormente a las Comunidades Autónomas para su negociación, como el «Nuevo Proyecto de Convenio» de enero de 1987³⁶. Y éste es también el instrumento que se considera adecuado por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas para la participación de éstas en la formación de la voluntad comunitaria del Estado tras el «Acuerdo de institucionalización de las Conferencias para asuntos relacionados con las Comunidades Autónomas», de 29 de octubre de 1992³⁷.

Otros autores han planteado la posibilidad de una Conferencia Permanente de Comunidades Autónomas que les permitiera a éstas ofrecer una opinión común frente al Gobierno³⁸. Este tipo de Conferen-

³⁶ Sobre estos dos proyectos de Convenio ver, en general: MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho comunitario europeo...*, cit., pp. 260 y ss.; PÉREZ CALVO, A.: «El Estado de las Autonomías: el reto de la eficacia», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 3, 1987, p. 60; del mismo autor: «Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 235-236, 1987, pp. 467 y ss.; PAREJO ALFONSO, L.: «Estado autonómico e integración europea», *Actualidad Administrativa*, marzo de 1988, pp. 17 y ss.; SORIANO, J. E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, cit., pp. 206 y ss.

³⁷ La «Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas» es la heredera de la anterior «Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», que, constituida en el Ministerio para las Administraciones Públicas en 1988, tenía como misión encontrar los instrumentos idóneos para hacer posible la participación de las Comunidades Autónomas en relación con las cuestiones relacionadas con la integración europea.

Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, firmados por el Presidente del Gobierno y por representantes del Partido Socialista Obrero Español y del Partido Popular, contemplan la mencionada «Conferencia Sectorial» y tratan de impulsar sus trabajos. Y, precisamente, uno de los objetivos que se le asignan a las Conferencias es el de «proseguir en su seno el examen de los instrumentos más idóneos para hacer efectiva, en los diferentes sectores materiales donde existen políticas comunitarias, la participación de las Comunidades Autónomas, en especial, su tratamiento en las respectivas Conferencias Sectoriales».

También el «Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», de 29 de octubre de 1992, por el que la Conferencia pierde acertadamente el adjetivo «Sectorial», dado el carácter general de su objeto, hace de las Conferencias Sectoriales los foros normales de participación de las Comunidades Autónomas en decisiones comunitarias del Estado. Es interesante, a este respecto, el párrafo tercero del punto cuarto del mencionado Acuerdo, que atribuye a la Conferencia que se institucionaliza, entre otras, la siguiente función: «El impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de las Comunidades Autónomas aplicable, a través de la respectiva Conferencia Sectorial o instrumento equivalente, en cada una de las políticas comunitarias que afectan 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.»

³⁸ Ver, por ejemplo, TORNOS MAS, J., en el libro de AJA, E., y otros: *Informe sobre las autonomías*, cit., pp. 147-148; SORIANO, J. E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, cit., p. 193. En términos distintos, MUÑOZ MACHADO, S.: «La ordenación de las relaciones...», cit., p. 610; del mismo autor: «El impacto de la adhesión a la Comunidad Europea sobre la organización del Estado», en *Noticias CEE*, núm. 12, enero de 1986, pp. 83-84.

cia, en la medida en que permitiera una síntesis de los intereses de las Comunidades Autónomas, podría facilitar su presentación posterior ante el Estado en el marco, esta vez, de una Conferencia Sectorial en la que estuviera presente una representación del Ministerio o Ministerios afectados.

En todo caso, el instrumento que se elija ³⁹ debería poder asegurar que la participación pudiera proyectarse a lo largo del proceso de formación de la norma comunitaria y que las proposiciones de las Comunidades Autónomas pudieran realizarse en tiempo y forma ⁴⁰, a fin de que el Estado pudiera, si lo considerara oportuno, incorporar dichas proposiciones o parte de las mismas a la posición que ha de defender en los foros comunitarios.

V. CONCLUSION

Como se acaba de comprobar, aunque el texto constitucional, o incluso los estatutarios, no contengan previsiones expresas en relación con la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición que el Estado ha de trasladar a las instituciones comunitarias, esa participación es no sólo posible, sino además jurídicamente exigible. Al menos puede intentarse una construcción jurídica de este tipo basada en pronunciamientos claros del Tribunal Constitucional. Además, la práctica autonómica en torno a la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y a las distintas Conferencias Sectoriales sigue ese mismo camino.

Todo ello significa que es posible una dinámica acorde con el concepto de autonomía que se desprende de la Constitución y según el cual el Estado autonómico es, ante todo, un Estado funcional que armoniza, como ya se ha dicho, los valores de la democracia social y del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, y en el que

³⁹ El ya citado «Acuerdo de institucionalización de las Conferencias para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas» contempla igualmente el tratamiento bilateral de las cuestiones que, relacionadas con las Comunidades Europeas, afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que muestren algún perfil singular en función de su especificidad autonómica.

⁴⁰ Una reciente STC de 15 de julio de 1993, en relación con un conflicto positivo sobre una concesión de aprovechamiento de agua, establece que el informe preceptivo en que se manifiesta en el caso concreto la participación de la Comunidad Autónoma en la actividad de concesión del Estado ha de ser emitido con carácter previo a la Resolución. Y el Alto Tribunal funda la exigencia del carácter previo no sólo en la legislación concreta que se aduce, sino en «el recto entendimiento del cauce que las competencias implicadas tienen en el bloque de la constitucionalidad» (FJ 4). Antes la sentencia indicaba que de ese modo, es decir, siendo previo el informe de la Comunidad Autónoma a la Resolución, «al otorgar las concesiones podrá imponerse a las mismas el cumplimiento de las condiciones fijadas por la Comunidad Autónoma competente...». Es decir, y ello vale con carácter general en materia de participación, a tenor de la sentencia, la intervención del que participa ha de hacerse en el momento y en la forma que garanticen la utilidad del acto de participación.

las Comunidades Autónomas participan en la adopción de sus decisiones fundamentales.

Dentro de esta dinámica se inscriben también los esfuerzos para hacer del Senado una Cámara acorde con la definición territorial que la Constitución le otorga: la reforma del Reglamento y las expectativas de una posible reforma de la Constitución a partir de las experiencias que puedan adquirirse con el nuevo Reglamento de la Cámara. No cabe duda de que dicha reforma de la Constitución, si un día se acometiera, debería ir precedida de un debate previo tendente a lograr no sólo un consenso entre las fuerzas políticas igual o superior al conseguido en el momento de aprobarse la Constitución, sino también la mayor funcionalidad de la Cámara en relación con el objetivo de integrar a las Comunidades Autónomas en la adopción de las decisiones del Estado. Habría de discutirse, por tanto, la composición concreta de la Cámara, o sea, si la representación de las Comunidades Autónomas procedería del electorado, de los Parlamentos o de los Gobiernos autonómicos, las funciones que deberían atribuírsele, las relaciones con el Congreso de los Diputados, etc.

Pero quizás fuera conveniente que ese debate previo a una posible reforma de la Constitución no se centrara exclusivamente en el Senado, sino que partiera de una consideración global del problema de la participación de las Comunidades Autónomas en la adopción de las decisiones del Estado. Y, en este sentido, el debate habría de contemplar también, junto con otros posibles supuestos, la concreta hipótesis de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias del Estado a la que se han dedicado estas páginas.

Se trataría de sancionar expresamente un principio de participación que, como hemos visto, cabe dentro de la Constitución, y a la que la práctica autonómica recurre cotidianamente, y ello con independencia de las formas de participación concretas que posteriormente pudieran adoptarse al ponerlo en práctica. Una sanción jurídica expresa como ésta en la propia Constitución prestaría una garantía formal a las Comunidades Autónomas en relación con su participación en este tipo de decisiones. El Estado en su conjunto también vería más realizada, si cabe, su función de instancia integradora del interés nacional a partir de las demandas que se producen en su seno. Finalmente, la constitucionalización de un principio de participación como el enunciado en este trabajo, además de las consecuencias simbólicas y didácticas que arrastra, en la medida en que sería una expresión más de la naturaleza del Estado, fortalecería el concepto de autonomía cooperativa e integradora que la Constitución ya contiene, y que, de este modo, podría apoyarse sobre una base más explícita.