

## *Comunidades Autónomas y política europea*

**Enrique Lucas Murillo de la Cueva**

Civitas Editorial S.A., Madrid, 2000

**E**sta obra tenta facer unha análise da capacidade de adecuación que lles ofrece o Estado autonómico (no estadio de desenvolvemento acadado ata este intre) ás necesidades e esixencias que se derivan da integración de España na Unión Europea. En concreto, á nova realidade que supón que a Comisión e o Consello europeos asumiran atribucións de orientación política e regulación que, conforme a repartición de competencias interna que establecen a Constitución e os estatutos de autonomía, antes lles correspondían ós órganos xerais do Estado e, en moita maior medida, ós autonómicos. É dicir, a conciliación entre os obxectivos e intereses que demanda a integración europea e os obxectivos e intereses que fundamentaron a adopción da peculiar forma territorial do Estado para realiza-la integración estatal, especialmente, a garantía da autonomía política de nacionalidades e rexións.

A repartición efectiva das competencias entre o Estado e as comunidades autónomas aínda suscita moitas incógnitas e resulta unha cuestión polémica nalgunha delas. Non obstante, tralos pactos autonómicos do 28 de febreiro de 1992 e a conseguinte ampliación de competencias a través da modificación dos estatutos das comunidades autónomas elaborados consonte o artigo 143 CE (Constitución española), reflicte un certo grao de estabilidade e supón a asunción real polas institucións autonómicas dun notable volume de competencias e dos medios e recursos necesarios para realizar importantes políticas públicas.

Aínda non se chegou a institucionalizar unha canle que permita as comunidades autónomas participar activamente na delimitación de competencias operada polo Estado. As competencias sobre bases e normas básicas, ou a cualificación do interese xeral supracomunitario en determinadas materias, verificouse sen contar co concurso activo dos representantes autonómicos no proceso de elaboración das correspondentes leis e disposicións do Estado. A actuación das Cortes Xerais non permitiu integra-la posición das comunidades autónomas, debido ás carencias do Senado como cámara de representación territorial que non é produto da indefinición constitucional, senón todo o contrario, xa que é o propio texto da Constitución o que ó regula-la súa composición e funcións e as relacións da Cámara Alta co Congreso dos Deputados, impón os límites que lle impiden cumprir-la función que supostamente ten encomendada.

Tentouse poñer un remedio parcial a esta situación a través de órganos de encontro entre o Estado e as comunidades autónomas creados ó abeiro do principio de cooperación. En definitiva, para transitar dun autonomismo de confrontación a un autonomismo de cooperación.

Tanto na doutrina coma nas institucións, parece que, aínda que a cooperación evite conflitos, está pendente aínda a institucionalización da canle natural de integración orgánica e funcional das comunidades autónomas na dinámica estatal a través da súa activa participación no proceso de formación da vontade do Estado. É dicir, a adecuación do Senado á súa teórica función constitucional mediante a reforma do texto de 1978 ou, se é o caso, a creación dun órgano constitucional distinto que sirva para ese fin. Sen embargo, non falta quen considere, explícita ou implicitamente, que os instrumentos de cooperación, en particular, as conferencias sectoriais, son algo máis ca un complemento indispensable desa adecuación ou un paliativo circunstancial da non participación autonómica nas Cortes Xerais. En opinión do autor, o sistema de conferencias sectoriais pódelle ser unha alternativa válida ó Senado territorial. Dito noutras palabras: que nun estado social e democrático de dereito, organizado xa en comunidades autónomas, a cooperación entre os diferentes niveis institucionais no exercicio das súas respectivas competencias vese tan imprescindible para cumprir cos obxectivos que marca o capítulo III do título I CE (principios rectores da política social e económica) que se perde o interese sobre cómo se articula a participación das comunidades autónomas no poder legislativo do Estado. En definitiva, non se considera precisa a súa participación na formación da vontade estatal con respecto á determinación do mínimo común denominador que todas elas deban respectar e que, polo menos en teoría, debería se-lo presuposto da cooperación na medida que fixera posible a integración política destas na unidade global daquel.

É neste contorno, centrado no ámbito interno, onde hai que analiza-la participación autonómica nas decisións do Estado relativas ós asuntos que lles compete resolver ós órganos da Unión Europea. Un contorno que se caracteriza pola súa apertura e o seu dinamismo xa que, para os efectos internos, o que está en

cuestión, é a propia referencia básica (a organización territorial do poder) que permita valorar se os mecanismos específicos que se utilizan para facer efectiva esa participación son coherentes e se integran sen problemas de importancia na forma política estatal. Así mesmo, para os efectos externos, a Unión Europea, é unha realidade xurídico-política *in fieri*, máis fluída cá forma territorial estatal.

Esta obra consta de oito partes ben diferenciadas ó longo das cales o autor desenvolve o tema das comunidades autónomas e a política europea. Ademais, o libro contén unha introducción e un epílogo nos que o autor manifesta a finalidade da obra.

A primeira parte propiamente dita deste libro, refírese ás *vertentes interna e externa da participación autonómica na formación da vontade do Estado*. O autor fai referencia ó principio de autonomía institucional que proclama o artigo 6.3 do Tratado da Unión Europea que pon a salvo a repartición interna do poder político estatal, tal e como confirmou a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas. Este considérase un verdadeiro límite ó poder de integración europea e, polo tanto, á cesión de competencias que o artigo 93 CE permite, xa que alteraría un dos equilíbrios básicos sobre os que se asenta a Constitución<sup>1</sup>.

Desde a Sentencia do Tribunal Constitucional 165/1994, hoxe tense que aceptar que a separación de ámbalas dúas facetas, externa e interna, non obedece a unha división entre dúas realidades completamente diferentes, presididas por distintos principios e incomunicadas entre si, senón que alude a dous ámbitos distintos de expresión dunha mesma e única realidade. Por iso, a autonomía non se ten que considerar exclusivamente na súa dimensión interna senón, tamén, na súa proxección exterior.

Esa postura é a que está a segui-la doutrina e conta co aval da xurisprudencia constitucional que precisou que *a dimensión externa dun asunto non pode servir para realizar unha interpretación expansiva do artigo 149.1.3º CE que veña subsumir na competencia estatal toda medida dotada dunha certa incidencia exterior, por remota que sexa, xa que se fora así produciríase unha reordenación da propia orde de distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas (Sentencia do Tribunal Constitucional 153/1989)*.

En canto á dimensión exterior das competencias autonómicas, parece coma se aínda non se aceptara con tódalas súas consecuencias o claro pronunciamento do Tribunal Constitucional na súa Sentencia 165/1994, na que se declara a capacidade das comunidades autónomas para proxeccionar cara ó exterior a acción que despregan no exercicio das súas competencias, sempre e cando non realicen actuacións encadrables no *ius legationis* nin no *ius contrahendi*, que é o contido de competencias do título exclusivo estatal *relacións exteriores* do artigo 149.1.3º CE. Título no que, así interpretado, se integra e cobra pleno sentido a

<sup>1</sup> A Sentencia do Tribunal Constitucional 252/1988 recolle a imposibilidade de que o dereito comunitario poida modifica-las regras de repartición interna de competencias.

mencionada garantía do cumprimento dos tratados e das resolucións emanadas dos organismos internacionais ou supranacionais ós que se lles cede o exercicio de competencias derivadas da Constitución (artigo 93 CE).

Isto quere dicir, que o cumprimento das obrigas que establece o dereito da Unión Europea atinxe a tódolos poderes internos, centrais e autonómicos, que deben de atendelas con ocasión do exercicio das súas respectivas competencias. En última instancia, a responsabilidade que se xere polo incumprimento dalgunha desas obrigacións impútaselle ó Estado, pero iso non altera as regras internas de distribución do poder que xa conteñen resortes suficientes para garanti-la observancia da Constitución. En suma, do artigo 93 CE non emanan para o Estado novas atribucións nin facultades extraordinarias en relación coas comunidades autónomas.

Polo que concirne á *dobre vertente da participación autonómica na formación da vontade estatal*, que constitúe a segunda parte do libro, parece cada vez máis estendida a opinión de que a participación autonómica nos asuntos europeos é de enorme importancia para que o desenvolvemento do Estado autonómico culmine nunha fórmula de conciliación moito máis ambiciosa e satisfactoria ca ata o de agora.

O exame do modo a través do cal as comunidades autónomas participan na formación da vontade estatal ante a Unión Europea e cooperan no exercicio das competencias afectadas polas decisións das institucións comunitarias é unha cuestión de estricteza interna. Outra cousa é que, en ocasións, a execución da vontade estatal así formada esixa dunha instrumentación xurídica a través do dereito internacional implicando, entón, o exercicio das competencias estatais en materia de relacións internacionais (artigo 149.1.3º CE).

Os instrumentos e as estruturas de participación nos órganos xerais do Estado serviron de plataforma eficaz para canaliza-la súa participación nos asuntos da Unión Europea. O caso español caracterízase polo desenvolvemento simultáneo da estrutura territorial do Estado e da súa adecuación á realidade comunitaria nun período de tempo moi curto. A intensidade da transformación da dita estrutura territorial é frecuentemente resaltada afirmando que España é o Estado máis descentralizado de Europa. Sen embargo, o avance na descentralización política non veu acompañado de fórmulas eficaces de integración das comunidades autónomas na organización estatal. Isto é, de participación directa e efectiva na formación da vontade do Estado. Tanto cando esta se projecta *ad intra* coma cando o fai *ad extra*.

Esta obra na súa terceira parte dedícase á análise da *inadecuación do Senado ó exercicio da función de representación territorial*, e nela o autor pon de manifesto que se atopa moi estendida a opinión de que, de acordo cos esquemas do constitucionalismo clásico, a regra xeral nos estados federais é que os estados membros gocen de autonomía constitucional, un acervo competencial determinado na norma suprema e unha privilexiada posición no proceso de reforma constitucional. Forma parte desa visión dos sistemas federais a idea de que a inte-

gración na estrutura xeral do Estado se traduza na organización do Parlamento estatal en dúas cámaras das cales unha, o Senado, teña como misión servir de canle de participación dos Estados membros na formación da vontade federal.

O caso español caracterízase porque a institucionalización da participación autonómica nas Cortes Xerais é moi débil xa que o noso Senado non é, a pesar do que diga o artigo 69.1 CE, unha cámara de representación territorial, nin na súa composición nin nas súas funcións. Polo menos, se o comparamos con aqueles sistemas. Así o puxo de manifesto a doutrina desde o primeiro momento e así se asumiu pola propia cámara afectada. Iso explica os intentos de dotala da dimensión territorial que se lle reclamaba.

Por regra xeral, as segundas cámaras non teñen xa unha función territorial, polo que está moi estendida entre nós a idea de que a garantía dunha fórmula participativa real e efectiva das comunidades autónomas no Senado é a clave non só para reducir e incluso evita-la conflictividade competencial, senón para articular, dunha maneira máis respectuosa co principio autonómico, o exercicio das competencias lexislativas do Estado nas materias compartidas coas comunidades autónomas. Trátase, polo tanto, de lle dar contido real a unha previsión do texto constitucional empregando o modelo que mellor se axusta a esa pretensión.

Non cabe dúbida de que a reforma da regulación constitucional do Senado é unha empresa de grande envergadura, tanto política como xuridicamente, e que mentres non se concerte polas forzas políticas nunha proposta minimamente definida non se poderá concita-lo referendo cidadán que lle dea éxito.

A cuarta parte do libro refírese á *insuficiencia da cooperación ou encontro na esfera do poder executivo*. A cooperación intergubernamental e interadministrativa estableceuse con naturalidade nos estados compostos nos que se teceu unha tupida rede de relacións entre tódalas instancias territoriais. A cooperación articulouse como un eficaz complemento da participación institucional, unha fórmula de ordenación concorrente e coordinada de exercicio das competencias de cada ente.

O autor fai, neste punto, unha distinción entre cooperación e participación, e establece que a participación non existe sempre nin se verifica da mesma maneira e coa mesma intensidade e efectos, posto que iso depende de cada sistema concreto.

A transferencia de competencias constitucionais á Unión Europea ex artigo 93 CE reforza a idea da necesidade da participación autonómica na medida que o cumprimento do dereito que emana das súas institucións é unha obriga constitucional que, segundo a repartición de competencias interna, só as comunidades autónomas poden cumprir no seu respectivo territorio cando afecte as súas atribucións, tal e como ten declarado o Tribunal Constitucional na Sentencia 252/1988.

Nun caso coma o español, non hai outro remedio máis ca profundar primeiro na cooperación como paso previo á apertura de canles eficaces de participación.

Pero esa evolución require un cambio importante na orientación da política de cooperación seguida ata o de agora.

Esa política centrouse máis na obtención da colaboración autonómica no desenvolvemento e aplicación das políticas estatais ca no establecemento dos puntos de encontro entre o Estado e as comunidades autónomas para levar a cabo unha auténtica cooperación. O achegamento ás áreas de xestión das comunidades autónomas non tivo o propósito de ofrecerlles intervención no exercicio das competencias estatais, senón a de condiciona-la actuación autonómica en atención das orientacións que, segundo a interpretación do Estado, demandaba o interese xeral. Iso impediu que os órganos de cooperación serviran de foros de encontro para compartirlas distintas orientacións e, respectando as competencias de cada un, buscar unha certa coordinación e sintonía.

Os mecanismos cooperativos quedaron enmarcados no ámbito do poder executivo e desenvólvense principalmente mediante as denominadas conferencias sectoriais. A pesar da súa configuración multilateral, a cooperación que se dá nelas é, case exclusivamente, vertical e segue tendo como propósito primordial darlle ó proceso autonómico unha dimensión menos conflictiva e, en menor medida, unha misión constructiva. As bases sobre as que se establece o seu funcionamento son: o alcance das competencias (de coordinación estatal, compartidas e concorrentes) e o principio de lealdade institucional.

A rede de conferencias sectoriais pode prepara-lo camiño cara a un modelo novo, plasmado no texto constitucional, que considere debidamente a participación e a cooperación. É posible que no caso español a historia se teña que percorrer en sentido inverso a outros estados compostos. É dicir, camiñando desde a cooperación á participación. Pero, de momento, a experiencia das conferencias sectoriais non permite afirmar que estean asentadas coma canle de participación nin que o seu funcionamento sexa verdadeiramente unha alternativa satisfactoria á reforma constitucional para lle dar ó Senado unha significación territorial que ata o de agora non ten nin pode ter. Pero se o conseguiran, se se consolidaran como alternativa, entón o que habería que facer é ofrecer un soporte constitucionalmente máis sólido a ese sistema, de xeito que quedaran plenamente garantidos, por unha banda, o principio autonómico e, pola outra, a efectiva intervención parlamentaria.

Segundo o autor, aínda admitindo que a institucionalización da participación autonómica deba partir da cooperación e da colaboración intergubernamentais, é inescusable a plasmación dos órganos e os procedementos que a fagan posible no texto constitucional. Isto fai ineludible, así mesmo, algunha actuación en profundidade sobre o Senado e, de maneira moi especial, na participación das comunidades autónomas na fixación das bases, normas básicas e contido básico das leis.

En suma, a heteroxeneidade ou asimetría competencial derivada do principio dispositivo, xunto coas insuficiencias da regulación constitucional do Senado e a confrontación entre dúas concepcións que se tachan respectivamente

de moi centralista e uniformista, a estatal, e de radicalmente envorcada á obtención, a calquera prezo, do máximo nivel de autogoberno, a autonómica, favoreceron un alto grao de reivindicación e conflictividade competenciais na primeira etapa do desenvolvemento autonómico, e crearon as condicións para que se rematara avogando pola substitución da participación autonómica pola cooperación interadministrativa.

Así, desde a invocación do principio de lealdade institucional, chegouse á conclusión de que a mellor solución para articula-la intervención das comunidades autónomas na intensa actividade do Estado, e, en especial, con respecto á Unión Europea, é canalizala a través dos órganos de encontro creados para coordina-las políticas sectoriais no ámbito interno. É dicir, óptase pola cooperación e non pola participación.

A necesidade de lle dar unha resposta a esa nova vertente da acción do Estado supuxo o redescubrimento das conferencias sectoriais. Uns órganos creados recentemente para garanti-la coordinación entre o Estado e as comunidades autónomas e a coherencia das súas políticas, acollidos, despois, pola Lei 30/1992, do 26 de novembro, do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, utilizáronse finalmente, con algunhas correccións como canle ordinaria de participación autonómica nos asuntos da Unión Europea.

A quinta parte desta obra trata da *Conferencia para asuntos relacionados coa Comunidade Europea como foro de cooperación*. Desde o punto de vista organizativo, o sistema de participación susténtase nunha estrutura de conferencias sectoriais. Cada unha delas correspóndese cunha ou varias das políticas comunitarias, establecéndose tamén a súa equivalencia coas distintas composicións que forman, en función das materias que hai que tratar, o Consello de Ministros da Unión Europea. A posición da CARCE<sup>2</sup> nesa estrutura era inicialmente igual á que teñen as demais conferencias, pero tralo Acordo de participación interna do 30 de novembro de 1994 (API), e de forma máis clara coa aprobación da Lei 2/1997, perdeu o seu carácter de conferencia sectorial e configurouse como eixe e motor do sistema. A tal fin asume o impulso e seguimento do funcionamento do conxunto de conferencias de acordo co sistema común deseñado no API. O seu ámbito de participación inclúe os aspectos institucionais da integración europea e é o foro de información e discusión do desenvolvemento do proceso de construción europea. Tamén se ocupa das materias que non estean asignadas a ningunha outra das numerosas conferencias sectoriais.

A sexta parte desta obra dedícase a trata-los *principios e regras de formación e concertación da posición negociadora inicial*. O funcionamento do sistema réxese polo Acordo de participación interna de 1994. Nel establécense os principios e regras do procedemento marco que se deben desenvolver en cada unha das conferencias sectoriais. Con respecto ós principios, establécese o deber re-

<sup>2</sup> Conferencia para asuntos relacionados coas comunidades europeas.

cíproco de información de tódolos intervinientes no modelo. Tamén se establece unha cautela con respecto ós efectos orzamentarios que poden derivarse das posicións comúns que haberán de contar co acordo do Estado.

Na sétima parte do libro, o autor fai unha valoración crítica do modelo vi-xente. O autor considera neste apartado que o modelo instaurado é moi complexo, tanto na vertente estrictamente organizativa coma na funcional. Baséase na idea de que a participación nos asuntos europeos debe producirse na mesma sede e ó mesmo tempo que se concertan as políticas sectoriais e de acordo coa repartición de competencias que resulta do bloque da constitucionalidade.

A tendencia natural da dinámica de funcionamento das conferencias, que non en van son sectoriais, é atender primeiro os problemas máis inmediatos, os que máis preocupan o sector e, ademais, desde a posición competencial predominante que, na maioría dos casos, é a da Administración do Estado. É dicir, que en lugar de poñer en primeiro plano da actividade das conferencias sectoriais a valoración da vertente europea de cada asunto con respecto ós demais aspectos que deban resolver para logralos resultados esperados para os efectos internos, o normal é que suceda ó revés. Nesas condicións pérdese por completo a visión de conxunto.

Este feito é suficiente por si mesmo para priva-la cooperación pretendida do sentido político que reclama a participación. Esta queda diluída e, incluso, sub-ordínase ós intereses sectoriais das conferencias. Por outro lado, o sistema, para funcionar minimamente ben, require uns fluxos de información, un impulso e unha coordinación entre un elevado número de conferencias e partícipes, que é case imposible de obter. En definitiva, a fragmentación prima sobre a unidade e a dispersión sobre a coherencia real do sistema.

En segundo lugar, as lagoas son tamén importantes, xa que sendo a formación da denominada «posición común» unha das claves do procedemento de concertación das vontades participantes, non se define o que se entende por tal. Á vista do seu teor literal parece que non se refire á común coincidencia no fondo, senón a que haxa unha posición definida nuns termos concretos e que estea sustentada polo conxunto das comunidades autónomas.

Segundo o autor a participación non debe basearse no criterio competencial senón no do interese económico. Ámbolos dous criterios non están chamados a contraponerse senón a ser complementarios. A complementariedade entre interese e competencia consiste en que esta última serve de índice ou expresión da existencia dun interese autonómico. Por iso, sempre que haxa un título competencial haberá que admitir que concorre un interese autonómico que debe ser satisfeito dalgún modo. Pero é unha complementariedade limitada, xa que non tódolos intereses se teñen que traducir necesariamente en competencias.

En definitiva, hai que entender que o interese autonómico habilita a intervención das comunidades autónomas, sempre e cando a actuación do Estado incida dalgún modo nas garantías constitucionais e estatutarias que dan forma e preservan a autonomía, nas regras e principios que serven para a proxección da



comunidade na organización integral do Estado, ou no cumprimento de calquera disposición estatutaria.

A crítica ó modelo de cooperación actualmente en funcionamento esténdeselles ó valor e ós efectos xurídicos dos acordos da CARCE e das conferencias sectoriais que non se formalicen como convenios. Este modelo concíbese como un sistema en construción que debe ir adaptándose ás novas necesidades e ós ritmos da cooperación. Fuxiuse, deste xeito, dunha formalización xurídica que podería erixirse nun corsé para o seu desenvolvemento. En consecuencia, o que se debe procurar é a conciliación e a integración entre ámbolos dous, un reforzamento mutuo e non a exclusión dun en prexuízo do outro.

O principio autonómico<sup>3</sup>, cando entra en contacto coa integración europea, provoca unha reacción que dá como síntese o principio de participación efectiva das comunidades autónomas nos asuntos europeos. Este é un principio que responde a outro moito máis profundo, como é o da conservación da Constitución, e que se sitúa nun plano moi distinto ó da mera colaboración ou ó da consideración illada do réxime de competencias de cada materia. Por iso, a preservación do principio de participación efectiva, xurdido da contraposición entre as esixencias da integración europea, non é senón a mesma preservación do principio constitucional de autonomía, a salvagarda do cal é esencial para mantelo equilibrio básico en que se apoia a organización territorial do poder na Constitución de 1978.

A importancia que ten a participación autonómica nos asuntos europeos debe contar cun mínimo reflexo na Constitución. Unha materia de tal entidade non pode discorrer indefinidamente á marxe da norma fundamental. Isto non admite dúbida ningunha. Pola súa relación directa coa participación nos asuntos exclusivamente internos, o lóxico é que ámbalas dúas cuestións foran tratadas co mesmo criterio e, a ser posible, simultaneamente. Agora ben, a reforma constitucional do Senado ou a creación dun órgano constitucional distinto, quizais un consello semellante ó *Bundesrat* alemán non é abordable nestes intre, e unha cousa non ten sentido sen a outra. Sen embargo, cabería formula-la posibilidade de que o primeiro paso fora precisamente unha modificación da Constitución destinada a ordena-lo proceso de formación da vontade estatal perante a Unión Europea. Asentada a fórmula, ó mellor poderíase acomete-la outra reforma. Pero, se nos poñemos a meditar cómo se inseriría no sistema constitucional en vigor o modelo alternativo suxerido, vólvese suscita-la necesidade de vinculalo dalgún xeito ó Senado, co cal volvemos ó principio.

Por todo isto, probablemente non haxa outro remedio que acudir a unha nova lei pero cunha inspiración e unha elaboración moi distintas ás que se veñen seguindo ata o de agora. En primeiro lugar, é preciso potencia-lo principio máis ameazado polo efecto da integración que é o autonómico.

<sup>3</sup> ALBERTÍ.

A potenciación do principio autonómico de cara á preparación dunha futura reforma constitucional podería lograrse mellor confiándolle á CARCE actual a elaboración do contido da lei que substitúa a 2/1997. Unha vez acordado o seu contido polas comunidades autónomas e o Estado, o texto da nova norma someteríase á aprobación das Cortes polo procedemento de lectura única en cada unha das dúas Cámaras. Dese xeito, a lei nacería cunha lexitimación territorial e democrática de grande importancia e utilidade para o funcionamento do sistema. En definitiva, o mesmo procedemento de elaboración da lei expresaría simbolicamente as potencialidades dun modelo territorial máis integrado có que houbo ata o de agora.

Trátase de pasar dun modelo de participación indirecta, no que o Goberno central monopoliza a representación da posición negociadora estatal, a un modelo de participación efectiva e, en consecuencia, directa das comunidades autónomas na esfera do executivo comunitario.

O sistema de participación das comunidades autónomas na formación da vontade estatal foi desde o principio indirecto. O Estado reservouse a totalidade das actuacións que se deben realizar ante a Comisión e o Consello de Ministros por entendelas incluídas na súa competencia en materia de relacións internacionais e de salvagarda do interese xeral de España. O Acordo de participación interna de 1994 descansa nesa fórmula e exclúe expresamente a incorporación de representantes autonómicos nas delegacións españolas ante a Unión Europea.

Sen embargo, as demandas autonómicas, que inicialmente se centaban na consecución dun observador autonómico ó estilo do alemán, foron evolucionando ata reclamar unha presenza directa nas mencionadas delegacións e, en xeral, en tódolos comités e grupos de traballo da comisión e do Consello de Ministros.

A presenza directa na maquinaria comunitaria e, en particular, nos órganos decisorios, contribúe a impulsar e dinamizar a construción europea e, en certo modo, a achegárllela ós cidadáns, posto que é evidente a maior proximidade que teñen para eles as institucións autonómicas.

O afán autonómico por logra-la súa presenza no consello é lóxico xa que este é o órgano que ten, por si mesmo ou en decisión conxunta co Parlamento Europeo, a competencia para adoptar as principais decisións comunitarias que logo condicionan o exercicio do poder de execución pola comisión e os comités de seguimento desta.

A posición estatal é de resistencia fronte á participación directa das comunidades autónomas no Consello da Unión Europea, e de estancamento, o cal pode explicar que a CARCE se vira desbordada polos acontecementos. Así, a pesar de que a Lei 2/1997 potenciara o seu papel impulsor da participación e de que aínda non se valorara o resultado da experiencia da apertura á participación nos comités da comisión, as forzas políticas nacionalistas que promoveron a aprobación daqueles acordos, deron un impulso decisivo nesta materia.

Desde a perspectiva autonómica considérase que a titularidade do conxunto

das competencias que asumiron estatutariamente trae como consecuencia natural o dereito a intervir directamente en calquera foro no que se tomen decisións que poidan afectalas dalgún xeito, incluídos, por suposto, os comunitarios europeos. A súa postura difire da estatal na maior amplitude que lles dan ás competencias exclusivas autonómicas. A súa interpretación é que teñen ese carácter cando o bloque da constitucionalidade lles confía o exercicio de determinadas funcións ou potestades sobre unha materia concreta, con exclusión da intervención do Estado e con independencia de que este teña atribuídas outras funcións distintas sobre a mesma materia.

A determinación de cando se ven afectadas as «competencias exclusivas» das comunidades autónomas, criterio sobre o que xiran os acordos parlamentarios de marzo de 1998, debe facerse mediante unha interpretación ampla, inspirada no principio de participación efectiva, que descansa no interese autonómico na materia de que se trate. Sempre que se poida acreditar a existencia dese interese, poderase xustificar a participación directa na delegación española ante a Unión Europea dos representantes autonómicos.


Para constatar a existencia dese interese non será imprescindible alegar a titularidade de competencias nas materias ás que se refiran os asuntos de que se trate. Non obstante, hai que dicir que para o establecemento inicial da participación directa requírese un certo grao de competencia que reforce e concrete os intereses autonómicos presentes. A intensidade de tal interese virá dada polo *nivel de competencias* que na materia concreta asumira cada comunidade autónoma.

O autor reflexiona sobre a finalidade desta obra no seu epílogo. A dita finalidade non é outra cá contribución teórica necesaria para ampliar a perspectiva e proporcionar un coñecemento máis profundo e máis nítido da realidade e para liberar-lo debate en torno a ela dos prexuízos e das imaxes sobre os atributos e o significado da forma estatal que veñen obstaculizando a evolución do reiterado modelo cara a fórmulas máis integradoras na esfera interna e máis integradas no proxecto de construción europea no que todos estamos inmersos.

O autor manifesta ser consciente de que a argumentación exposta nesta obra, bate coa mentalidade que aínda impera en determinados ámbitos das institucións do Estado. De feito, non se aceptou a posición común presentada polas comunidades autónomas, posición que defendía a presenza directa das comunidades autónomas nos consellos de ministros sempre que se visen afectadas as súas competencias, e que fora apoiada por 14 comunidades autónomas.

De tódolos xeitos, o autor cre que finalmente esas reticencias cederán e será posible atopar unha fórmula de equilibrio e conciliación entre os intereses polos que debe vela-lo Estado e os que deben atender-las comunidades autónomas. A consecución dunha solución harmónica resultará máis sinxela e satisfactoria se se utiliza como referencia o criterio do interese.

Así mesmo, pon de manifesto que o maior protagonismo que iso lles daría ás comunidades autónomas non significaría o acantoamento ou postergación do

Estado, a función do cal está plenamente salvagardada polo ordenamento constitucional. Tan só suporía a fin da marxinação que por diversos motivos están a sufrir aquelas e a completa asunción das responsabilidades que constitucionalmente lles corresponden. 

**Isabel Castiñeiras Bouzas**

*Avogada*



## NORMAS PARA A PRESENTACIÓN DE ORIXINAIS

1. Os traballos serán orixinais, non publicados nin total nin parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.
2. Presentaranse en follas DIN-A4 mecanografiadas a dobre espazo nunha soa cara e numeradas, e incluírán, de se-lo caso, e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segundo a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folla á parte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) e poderáselle engadir un subtítulo. Non conterà abreviaturas nin notas.
5. Inclúranse co título do artigo catro ou cinco descritores a través dos que se poida clasifica-lo artigo.
6. Baixo o título colocarase o nome do autor ou autores, e incluírase ó pé da páxina a profesión ou cargo principal co que desexan ser presentados.
7. O traballo irá precedido obrigatoriamente dun sumario ou resumo inferior a 150 palabras, sobre o contido e conclusións, sen notas ó pé. Acompañarase a versión inglesa do sumario.
8. Os traballos completos enviaranse por triplicado.
9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.
10. As notas a pé de páxina recolleranse ó final do manuscrito en folla á parte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situaranse ó final do traballo e en orde alfabética de apelidos, do seguinte xeito:

### **Libros:**

AUTOR (ano): Título do libro, número de edición, editorial, lugar.

### **Artigos:**

AUTOR (ano): Título do artigo, título do libro ou nome da revista, volume e número, paxinación, editorial, lugar.

Nos casos de máis dun traballo do mesmo autor e ano, a este engadiráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).

As citas, nas notas de páxina, remitiranse á bibliografía final indicando o autor, ano (con a, b, etc.), volume e páxinas interesadas.

12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismos, revistas, etcétera), incluírase o seu listado detrás da bibliografía.
13. Achegaranse o enderezo postal e o teléfono dos autores e a data de remisión do orixinal.
14. Os traballos asinados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, para tódolos efectos.
15. Os autores comprométese a corrixi-las probas de imprenta nun prazo de sete días, e enténdese que, noutro caso, se outorga a conformidade co texto que aparece nelas. Non se poderá modificar substancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.
16. Os traballos enviaranse a:

### **Revista Galega de Administración Pública**

EGAP

Pol. das Fontiñas, rúa Madrid, 2-4

15707 Santiago de Compostela.

Galicia. España.