

El Futuro del Estado Autonómico

VII Jornadas de la Asociación Española
de Letrados de Parlamentos

FRANCESC PAU I VALL
(Coordinador)

Autores

Pedro Cruz Villalón
Juan José Solozábal Echavarría
Eduardo Espín Templado
Francesc Pau i Vall
José Joaquín Fernández Alles
José Ramón Cólera Leirado
Enric Argullol i Murgades
Antoni Castells

Gurutz Jáuregui
Francisco Javier Matía Portilla
Henri Brun
Esther Seijas Villadangos
Francisco Marhuenda
Juan Fernando López Aguilar
Luis Carlos Rejón
Margarita Uría


AELPA
Asociación Española de
Letrados de Parlamentos

ARANZADI
EDITORIAL

EL FUTURO DEL ESTADO AUTONÓMICO

**VII Jornadas de la Asociación Española de
Letrados de Parlamentos**

EL FUTURO DEL ESTADO AUTONÓMICO

VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos

FRANCESC PAU I VALL
(Coordinador)

Autores

Pedro Cruz Villalón
Presidente
del Tribunal Constitucional

Juan José Solozábal Echavarría
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

Eduardo Espín Templado
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Castilla-La Mancha

Francesc Pau i Vall
Ltrado-Director de Estudios
Parlamento de Cataluña

José Joaquín Fernández Alles
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz

José Ramón Cólera Leirado
Ltrado Mayor
Parlamento de Galicia

Enric Argullol i Murgades
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pompeu Fabra

Antoni Castells
Catedrático de Hacienda Pública
Universidad de Barcelona

Gurutz Jáuregui
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco

Francisco Javier Maña Portilla
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

Henri Brun
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Laval, de Quebec

Esther Seijas Villadangos
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de León

Francisco Marhuenda
Director General de las Relaciones con las Cortes
del Partido Popular

Juan Fernando López Aguilar
Secretario de Libertades Públicas y Desarrollo Autonomó -
mico del Partido Socialista Obrero Español

Luis Carlos Rejón
Coordinador sobre el modelo de Estado
de Izquierda Unida

Margarita Uría
Diputada del Partido Nacionalista Vasco
en el Congreso de los Diputados

© Asociación Española de Letrados de Parlamentos - 2001
© Editorial Aranzadi, SA

Editorial Aranzadi, SA
Ctra. de Aoiz, km. 3,5
31486 Elcano (Navarra)

Imprime: Talleres de Editorial Aranzadi, SA
Carretera de Aoiz, kilómetro 3,5
31486 Elcano (Navarra)

Depósito Legal: NA 2308/2001

ISBN: 84-8410-529-6

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito, de Editorial Aranzadi, SA.

Sumario

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS	13
DEDICATORIA: A MANUEL GIMÉNEZ ABAD.....	15
PRESENTACIÓN	17
RELACIÓN DE ASISTENTES A LAS JORNADAS	19
 INTERVENCIÓN DE D. PEDRO CRUZ VILLALÓN, PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
LA CONSTITUCIÓN ACCIDENTAL.....	25
 PRESENTE Y FUTURO DEL ESTADO AUTONÓMICO (I) IGUALDAD Y HECHOS DIFERENCIALES EN EL ESTADO AUTONÓMICO	
por <i>Juan José Solozábal Echavarría</i> , Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid	35
 PERSPECTIVAS Y FUTURO DEL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL	
por <i>Eduardo Espín</i> , Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Castilla-La Mancha.....	47
 CATALUÑA Y EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN	
por <i>Francesc Pau i Vall</i> , Letrado-Director de Estudios del Parlamento de Cataluña.....	57
 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y ADMINISTRACIÓN ÚNICA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	
por <i>José Joaquín Fernández Alles</i> , Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Cádiz	69

RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE EL ESTADO, LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

por *José Ramón Cólera Leirado*, Letrado Mayor del Parlamento de Galicia . 87

COLOQUIO

Moderador: Francisco CALVO CIRUJANO, Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha

Participantes: José Antonio SARMIENTO, Letrado del Parlamento de Galicia; Eduardo Espín, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha; Francesc PAU I VALL, Letrado-Director de Estudios del Parlamento de Cataluña; Juan José SOLOZÁBAL, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid; Izaskun BILBAO BARANDICA, Diputada del Partido Nacionalista Vasco en el Parlamento Vasco

117

PRESENTE Y FUTURO DEL ESTADO AUTONÓMICO (II)

ESTADO AUTONÓMICO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL: LA AMPLIACIÓN DESDE EL SISTEMA

por *Enric Argullol i Murgadas*, Catedrático de Derecho Administrativo. Universitat Pompeu Fabra 131

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

por *Antoni Castells*, Catedrático de Hacienda Pública. Universidad de Barcelona 151

COLOQUIO

por *Moderador:* Josu OSÉS ABANDO, Letrado del Parlamento Vasco

Participantes: Mariano MATEO, Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; Antoni CASTELLS, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona; Esther SEIJAS, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de León; Enric ARGULLOL, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra.....

165

ESTADO AUTONÓMICO Y UNIÓN EUROPEA

ESTADO, SOBERANÍA Y UNIÓN EUROPEA

por *Gurutz Jáuregui*, Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco 175

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PRESENCIA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS INSTANCIAS EUROPEAS

- por *Francisco Javier Matia Portilla*, Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid 195

UNA APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN DE CANADÁ.

LAS RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE CANADÁ Y QUEBEC

- por *Henri Brun*, Profesor de Derecho Constitucional. Universidad Laval, Quebec..... 215

EL FEDERALISMO CANADIENSE ANTE LA CURIOSIDAD DE UN JURISTA ESPAÑOL

- por *Esther Seijas Villadangos*, Profesora de Derecho Constitucional. Universidad de León..... 227

COLOQUIO

Moderador: Pablo DÍEZ LAGO, Letrado Mayor del Parlamento de Navarra

Participantes: Josu OSÉS ABANDO, Letrado-Director de Gestión Parlamentaria del Parlamento Vasco; Gurutz JÁUREGUI, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco; Aureliano YANES, Letrado del Parlamento de Canarias; Henri BRUN, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Laval, Quebec; Javier MATÍA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.....

251

LAS FUERZAS POLÍTICAS ANTE EL FUTURO DEL ESTADO

MESA REDONDA

Moderador: Josu OSÉS ABANDO, Letrado-Director de Gestión Parlamentaria del Parlamento Vasco

Intervinientes: Francisco MARHUENDA, Director General de las Relaciones con las Cortes, del Partido Popular; Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, Secretario de Libertades Públicas y Desarrollo Autonomico del Partido Socialista Obrero Español; Luís Carlos REJÓN, coordinador sobre el modelo de Estado de Izquierda Unida; Margarita URÍA, Diputada del Partido Nacionalista Vasco en el Congreso de los Diputados

Participantes en el coloquio: Edmundo MATÍA, Letrado de las Cortes de Castilla y León; Francesc PAU I VALL, Letrado-Director de Estudios del Parlamento de Catalunya.....

261

Algunas consideraciones sobre la presencia institucional de las Comunidades Autónomas en las instancias europeas¹

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

Puede parecer osado afirmar que el constituyente español de 1978 ignoraba a dónde llevaría el desarrollo del título VIII de la Constitución. Y sin embargo, basta con echar un vistazo al proceso de creación de las distintas Comunidades Autónomas y a la evolución de sus instituciones y competencias para entender que estamos ante un proceso todavía inacabado. Un proceso abierto que es precisamente objeto de estudio de las VII Jornadas de Derecho parlamentario, y que se presenta en diversos frentes.

Uno de ellos, el que a nosotros interesa en este momento, es el de la acción exterior y, más en concreto, las relaciones institucionales de las Comunidades Autónomas con las Instituciones comunitarias. Aunque pueda parecer lo contrario, dado la casi nula atención doctrinal que se ha prestado a esta cuestión (que, por cierto, se ha trasladado al programa de las presentes Jornadas, que solamente se ocupa de las relaciones existentes entre las administraciones estatales, autonómicas y locales), estamos en presencia de un problema que presenta, en sus desarrollos actuales, algunas paradojas y contradicciones que es oportuno poner de manifiesto. Buena prueba de esta afirmación la encontramos en la instauración generalizada de Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas. Estas páginas se destinan, precisamente, a examinar el funcionamiento, teórico y práctico, de tales representaciones autonómicas ante las Instituciones europeas.

Se recordará que las primeras Oficinas que expresan los intereses regionales

-
1. La presente comunicación retoma, en ocasiones de forma textual, algunas de las afirmaciones vertidas por el autor en un estudio más amplio sobre «Las Oficinas y Delegaciones en Bruselas». Dicho trabajo será publicado, junto a las restantes colaboraciones firmadas por otros compañeros del Departamento de Derecho Constitucional de Valladolid, en *La política europea de las Comunidades Europeas y su control parlamentario*, libro coordinado por Paloma BIGLINO CAMPOS en el que se proyectarán las principales conclusiones de un proyecto colectivo de investigación. Por otra parte, es de agradecer que algunas afirmaciones propias y ajenas contenidas en la versión preliminar de esta comunicación hayan sido hechas suyas por el señor REJÓN en el Debate celebrado en el Congreso de los Diputados el pasado día 26 de septiembre (vid. DSCD/PyDP/VII/27, pgs. 1206-1207), aunque su alcance se vea en alguna medida desvirtuado al ser utilizadas para justificar algo distinto de lo aquí propuesto.

en Bruselas se valen de variopintos ropajes jurídicos (sociedades anónimas, fundaciones, consorcios, ...²), unas veces sometidas a Derecho público y otras regidas por el Derecho privado. Los Gobiernos regionales pretenden, por esta vía, evitar que el Gobierno de la Nación pueda considerar vulnerado el artículo 149.1.3º de la CE, que reserva al Estado central la competencia referida a las relaciones internacionales³. Que tal temor era fundado lo demuestra el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la Nación contra la decisión del Gobierno vasco de adscribir la oficina abierta en Bruselas a la Administración regional. Tal conflicto se solventó a través de la muy relevante Sentencia TC 165/1994, que ha generado bastante literatura referida a la acción exterior de las Comunidades Autónomas⁴. En la misma, el Tribunal Constitucional reputaba legítimo que las Comunidades Autónomas abrieran Delegaciones en Bruselas, dependientes de la Administración regional general. Desde entonces, casi todas las Comunidades Autónomas han reconvertido las viejas oficinas regionales en Bru-

2. La Junta de Andalucía se vale en un primer momento de la Delegación del Instituto de Fomento de Andalucía en Bruselas. La Xunta gallega crea la Fundación Galicia-Europa, sometida a Derecho privado y en la que participan algunas entidades financieras. Se crea un órgano específico en la Comunidad Valenciana en el que se encuentran representadas diversas administraciones, corporaciones y organizaciones bancarias, denominado Comité de Gestión para la Exportación de Cítricos. Canarias promueve la Sociedad de Promociones Exteriores de Canarias (PRODEXCA, SA). Por último, en nuestra región se utiliza para este fin el Centro de Empresas e Innovación de la CCCA de Castilla y León (CEICALSA). Puede citarse, además, el Instituto de Fomento de la Región de Murcia. Estos datos se extraen de BUSTOS GISBERT, Rafael: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996, pg. 154, y de los Informes que amablemente han elaborado algunas oficinas regionales para nuestro grupo de investigación. Iñigo BULLAIN LÓPEZ señala, de forma atinada, que estas instituciones son tapaderas, que pretenden evitar la oposición del Gobierno de la Nación a la apertura de Delegaciones autonómicas en Bruselas (en *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 1990, pg. 308, nota 83). En todo caso, la primera Oficina que la Comunidad Autónoma de Castilla y León abrió en Bruselas acogió también a las regiones de Poitou-Charentes y Centre de Francia en 1992, como ha señalado su directora, María José de No Sánchez de León.
3. ROJO SALGADO, Argimiro: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*. Centro de Estudios Constitucionales-Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1996, pg. 181. La falta de sensibilidad del Gobierno central ha sido subrayada en muchas ocasiones. Vid, por ejemplo, GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: «La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas», en *Gaceta Jurídica de las Comunidades Europeas* D-22, 139 (1994), pg. 207; también recogido en «Las oficinas autonómicas y la STC 165 de 26 de mayo de 1994». *Noticias de la Unión Europea* 127-128, 1995, pg. 11, en el que se titula el epígrafe 2º con el revelador nombre de «hostilidad del poder central de los Estados miembros».
4. Sentencia de 26 de mayo, publicada en el BOE 151, de 25 de junio, y que ha sido comentada por Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA (en «Las oficinas...»), Francisco Jesús CARRERA HERNÁNDEZ (en «La oficina de la Comunidad Autónoma en Bruselas», *Comunidad Europea Aranzadi* 1994/11, pgs. 39 y ss.) y Manuel PÉREZ GONZÁLEZ (en «La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior [comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo]». En *Revista de Instituciones Europeas* 1994/3, pgs. 899 y ss.). Vid. también BUSTOS GISBERT, Rafael: *Relaciones...*, pg. 299 y ss. y BALZA, Javier: «La jurisprudencia constitucional sobre la actuación europea de las Comunidades Autónomas». En AA VV: *Euskadi en la Unión Europea*, Fundación Sabino Arana. Bilbao, 1994, esp. pgs. 105-111.

selas en auténticas Delegaciones administrativas, integradas en el organigrama del respectivo Gobierno regional⁵.

La creación de tales Delegaciones regionales en Bruselas se justifica, en un primer momento, en la necesidad de conocer, «in nuce», las propuestas normativas comunitarias que podían afectar a la Comunidad Autónoma y, sobre todo, acceder a las convocatorias de programas europeos de desarrollo y fomento regional⁶. Este dato explica que muchas Delegaciones regionales se adscriban, al igual que muchas Direcciones Generales de Asuntos Europeos (o equivalentes), a la Consejería de Economía y asuman tareas puramente administrativas. Se produce así, en un primer momento, una identificación (que hoy puede considerarse reduccionista) entre asuntos y fondos europeos⁷.

Pero estos datos no son operativos en la actualidad. Se ha producido una clara variación de la naturaleza de las actuaciones realizadas por las Delegaciones regionales y ésta también ha encontrado reflejo en el organigrama de la respectiva Administración regional. Dicha transformación se explica por causas de muy distinta índole. Así, en primer lugar, es oportuno recordar que con posterioridad a la STC 165/1994 se han normalizado en buena medida las relaciones que mantienen las Comunidades Autónomas con el Gobierno de la Nación en los asuntos europeos, lo que ha generado, en lo que ahora interesa, una creciente colaboración entre la Representación Permanente de España ante la UE y las Delegaciones regionales en Bruselas, especialmente a partir de la instauración de una Consejería para asuntos autonómicos en el seno de aquélla⁸. También han experimentado cierta profundización, en segundo lugar, las relaciones que las Delegaciones regionales tenían en el pasado con las Instituciones comunitarias. Si antes se limitaban a tratar de conseguir información de la Comisión, ahora tratan de influir en su comporta-

5. Esto ha ocurrido, por ejemplo, con las oficinas canaria y andaluza. La antigua Sociedad Anónima Canaria se ha integrado en la Administración autonómica a través de una orden de 14 de febrero de 1996, publicada el 21 de febrero. Por otra parte, la Delegación del Instituto de Fomento de Andalucía creada en 1990 dejó pasó, con el Decreto 164/1995 (publicado el 25 de julio) a la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas. En el Informe que amablemente ha elaborado la última Oficina regional citada para la elaboración del presente trabajo se indica que tal modificación se produjo como consecuencia de la Sentencia que estamos examinando, y es legítimo pensar que no estamos ante un caso aislado. De hecho, hoy se incardinan en la estructura administrativa general de la respectiva Comunidad Autónoma todas las Oficinas, salvo la catalana y la gallega.
6. PÉREZ TREMPs, Pablo; Miguel Angel CABELLOS ESPÍERREZ, y Eduard ROIG MOLÉS: «Informe general», en AA VV: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons-Institut d'Estudis Autònoms. Madrid, 1999, pgs. 321-322.
7. Esta afirmación se apoya en datos suministrados por las propias oficinas y que se reflejan también en el citado informe elaborado por Pablo PÉREZ TREMPs, Miguel Angel CABELLOS ESPÍERREZ y Eduard ROIG MOLÉS: (a) las peticiones de información se dirigen en un primer momento a la Comisión Europea, Institución que controla los programas comunitarios (pg. 323), (b) las propias Oficinas actúan entonces como meros agentes de gestión, encargadas del seguimiento de los proyectos que interesan a la Comunidad (ibídem, pg. 324).
8. El propio Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre (BOE de 21 de septiembre) que instituye la Consejería le confiere competencia única para relacionarse con las Oficinas de la Comunida-

miento⁹, y han establecido también lazos con los grupos de trabajo dependientes del Consejo de Ministros de la UE¹⁰ y con el Parlamento Europeo¹¹. Finalmente, y en tercer lugar, la asistencia de las Delegaciones regionales (que actúan, «de facto», como secretarías) a los Presidentes autonómicos en tanto que miembros del Comité de las Regiones¹², ha provocado que sobresalga una nueva dimensión, política, de las Delegaciones regionales.

des Autónomas en Bruselas (artículo único.1). Como se recordará el origen de dicha Consejería se encuentra en el Acuerdo de Gobernabilidad suscrito por los Partidos Popular y Convergencia i Unió en abril de 1996, que prevé la figura de un Agregado autonómico en la Representación Permanente española ante la UE para relacionarse con las oficinas permanentes autonómicas en Bruselas y para canalizar toda la información de interés autonómico. El dato se extrae de BUSTOS GIBERT, Rafael: *Relaciones...*, pg. 507. Pese a todo, un acuerdo similar y más cercano al desarrollado por el citado Real Decreto se adoptó en la reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas celebrada el día 22 de julio de 1996. Ya con anterioridad, el Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y las funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea estimaba conveniente «una más estrecha colaboración entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas [...] y el REPER, para el mejor funcionamiento de las instancias en que se conforma la voluntad nacional» (publicado en BOCG/S/V/I-360, 21 de diciembre de 1995, pg. 20). El propio Consejero para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente Española ante la Unión Europea, Sr. Ardizzone García, ha señalado que el grueso de sus relaciones con las Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas se han referido a materias tales como ayudas públicas, proyectos, visitas de personalidades y otros funcionarios autonómicos en sus relaciones con las instituciones comunitarias (DSCD/C/VI/479, que recoge la Sesión núm. 17 de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, celebrada el miércoles 10 de junio de 1988, pgs. 13790 y 13796). Vid., en el plano legislativo, el artículo 36.7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril (BOE 90, de 15 de abril), que dispone que «en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas».

9. Tal incidencia se ha cristalizado en la intervención autonómica en los Comités Consultivos de la Comisión (siendo en ocasiones la respectiva Oficina regional la que designa a los correspondientes expertos), pero también se despliega, en la práctica, en las peticiones de que la Comisión, atendiendo los intereses regionales alegados por las Oficinas autonómicas, adopten determinadas medidas comunitarias. Estas dos cuestiones son aunadas, en el citado «Informe...» debido a Pablo PÉREZ TREMPs, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍERREZ y Eduard ROIG MOLÉS bajo el epígrafe de funciones de apoyo y asesoramiento a las instituciones comunitarias, pg. 223. Sobre la comitología en sentido estricto, vid. Tomás ROLDÁN, María del Rosario: «La nueva Decisión sobre *comitología* (algunos comentarios a la Decisión del Consejo 1999/468/CE de 28 de junio de 1999)». *Revista de Estudios Europeos* 25 (2000).
10. PÉREZ TREMPs, Pablo; Miguel Ángel CABELLOS ESPÍERREZ y Eduard ROIG MOLÉS: «Informe...», pg. 323.
11. Estas relaciones no se han establecido únicamente por la confesada preocupación regional del Parlamento Europeo, presente ya en su Resolución de 13 de abril de 1984 sobre el papel de las regiones en la construcción de Europa democrática y sobre los resultados de la [primera] Conferencia de Regiones [celebrada en Estrasburgo los días 25 a 27 de enero de 1984], publicada en el *JOCEC* 127, de 14 de mayo de 1984 (estos datos se extraen de CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio e Iñigo SANZ RUBIALES: *El Comité de las Regiones: análisis de una futura institución?* Comares-Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid-Junta de Castilla y León. Granada, 2000, pg. 22). En efecto, tales contactos se han multiplicado especialmente a partir del Tratado de Amsterdam, que ha generalizado la utilización del procedimiento de codecisión en el seno de la Unión Europea.
12. Antonio CALONGE VELÁZQUEZ e Iñigo SANZ RUBIALES han caracterizado el Comité de las Regiones

Superada la vieja ecuación fondos-economía del pasado, las Delegaciones regionales han asumido un novedoso rol político. Este dato encuentra diversas proyecciones institucionales. De un lado, se ha situado al frente de algunas Delegaciones regionales a personas de confianza política (a políticos), que superponen su labor a la que hasta entonces desempeñaban los funcionarios (y este fenómeno parece encontrarse en un momento de plena expansión). De otro lado, se ha desgajado la Delegación en Bruselas de la Consejería de Economía, pasando ahora a integrarse en la de Presidencia¹³.

Es legítimo colegir, a la luz de las consideraciones realizadas hasta el momento, que la vieja dimensión administrativa de las Oficinas y primeras Delegaciones regionales ha dado paso, con el tiempo, a un centro de impulsión de la política regional. No es en absoluto evidente que las Oficinas y Delegaciones regionales constituyan el cauce más efectivo —es posible que no sean ni siquiera un instrumento adecuado— para que la Comunidad Autónoma recupere el protagonismo perdido a consecuencia de la implicación española en la UE. Y no sólo porque «existen otros foros válidos donde hacer valer sus legítimas pretensiones, y poder también mantener fielmente informados a los decisores comunitarios de la realidad regional»¹⁴, sino por otra motivación más rigurosa y profunda: nos encontramos en presencia de un problema de Derecho constitucional. Como ha señalado Francisco

como un órgano de naturaleza híbrida y parlamentaria (en *El Comité...*, pgs. 47 ó 51). En todo caso, este mismo fenómeno se ha dado en las Oficinas de los Lãnder alemanes (vid. PÉREZ TREMP, Pablo; Miguel Angel CABELLOS ESPÍRREZ y Eduard ROIG MOLÉS: «Informe...», pg. 85).

13. Esto ocurre en Cantabria. En otras Comunidades, aunque también forma parte de la Consejería de Presidencia varía el nombre dado a la Dirección General de la que depende (Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos en Madrid; Asuntos Europeos y Cooperación Exterior en Andalucía;...). La Oficina de Murcia se integra en la Secretaría Sectorial de Relaciones con la Unión Europea, que forma parte de la Consejería de Presidencia. En Asturias se configura la Oficina como una Agencia que se subordina a la Viceconsejería de Asuntos Europeos, que forma parte, a su vez, de la Consejería de Presidencia. En Aragón y Extremadura, las respectivas Oficinas se adscriben al Gabinete de Presidencia. La Dirección General de la Oficina del Bruselas de la Comunidad Valenciana forma parte de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, que depende de la Vicepresidencia Primera del Gobierno. En el caso castellano-leonés se ha ido más lejos, y se ha integrado la Oficina en Bruselas y la Dirección General de Asuntos Europeos de la que aquélla forma parte en el Área del Presidente, lo que, por cierto, puede ser cuestionable porque el artículo 29.1 de la Ley del Gobierno y de la Administración (Texto Refundido aprobado a través del Decreto Legislativo 1/1988 de la Junta de Castilla y León, de 21 de julio (BOCyL 142, de 25 de julio. [RCL 1988, 2164] y sus modificaciones posteriores) dificulta el establecimiento de Direcciones Generales al margen de las Consejerías.
14. Opinión vertida por Raúl TRUJILLO HERRERA en «Reflexiones sobre las Oficinas de las comunidades autónomas en el seno de la Unión Europea y papel que han de jugar las CC AA en la Europa nacida de Maastricht». *Revista de Estudios Europeos* 9 (1995), pg. 104. Ahora bien, asumir esta aseveración no supone compartir también que tales foros sean, como el mismo autor sugiere, la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y el Comité de las Regiones. Enseguida se entenderán mis reservas a que se pueda resolver un problema que deriva de la organización territorial del poder en España a través de la asistencia a un órgano europeo, como es el Comité de las Regiones (afirmar esto no implica, obvio es decirlo, poner en cuestión la conveniencia regional de que tal órgano exista ni negar que a través del mismo se pueda mitigar el malestar regional). Por otra parte, si el órgano de conexión propuesto para canalizar las relaciones Comunidad Autónoma-Gobierno de la Nación fuera la Representación Permanente, sería bastante lógico que se articulara la exis-

RUBIO LLORENTE, «no es exagerado decir por eso que la lucha que realmente importa a nuestras Comunidades Autónomas, como a los demás Entes territoriales de características análogas existentes en algunos Estados miembros de la Comunidad, no es la dirigida a desplazar al Estado respectivo, sino a preservar la vigencia de la Constitución»¹⁵. Dicho en otros términos, la implicación española en la Unión Europea ha provocado, en puridad y entre otras cosas, un desplazamiento de los poderes que el ordenamiento constitucional confería a cada uno de los órganos regionales que expresaban el poder ejecutivo (por cierto, también a los que ejercían el poder legislativo —más tarde habrá que volver sobre esta cuestión—) en favor del Gobierno de la Nación¹⁶. Este planteamiento del problema debe conducir a que se propongan soluciones nacionales, a establecer mecanismos que permitan influir sobre la posición que el Gobierno español mantendrá sobre los asuntos para cuya regulación son competentes¹⁷, en el plano nacional, las Comunidades Autónomas. Aludimos a la Conferencia para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y a las Conferencias Sectoriales. Son estos los foros donde es precisa la máxima implicación autonómica. Tal cooperación no es solamente deseable, es imprescindible porque, como ha puesto de manifiesto Rafael BUSTOS GISBERT, la implementación práctica del Derecho comunitario precisa de la permanente conexión (¿por qué no complicidad?) entre las Administraciones central y autonómica¹⁸ (podría añadirse que en ocasiones, también de las locales). Aunque desde la óptica del Derecho internacional es innegable que solamente hay un sujeto de Derecho internacional, la efectiva aplicación del Derecho comunitario (también de eso trata la formación de la posición negociadora del Gobierno español) es un asunto que compete a todas las Administraciones Públicas, especialmente a aque-

tencia de Oficinas regionales en Bruselas, dado el carácter permanente y en buena medida documental de dicho foro de encuentro.

15. En «Las Comunidades Autónomas y la Comunidad Europea». *Autonomías* 20 (1995), pg. 94, citado por ARCE JANARIZ, Alberto: «Unión Europea y Parlamentos regionales», *Parlamento y Constitución* 1 (1997), pg. 85.
16. *Ibidem*, pg. 79; MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: «Parlamentos autonómicos e integración europea». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* 6 (1998), pg. 180 y MATIA PORTILLA, Francisco Javier: *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999, pgs. 17 y ss.
17. El autor de este estudio ha mantenido una posición similar en lo relacionado con la necesaria implicación de las Cortes Generales en el proceso decisorio comunitario (vid. *Parlamentos...*) y Santiago MUÑOZ MACHADO y Rafael BUSTOS GISBERT han hecho lo propio en relación con las Comunidades Autónomas (en *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas. Madrid, 1986, pg. 85 y en *Relaciones...*, pg. 424, respectivamente). Con carácter general, el último autor citado opina, con argumentos sólidos, que «la articulación de las competencias autonómicas se produce mediante su transformación en un derecho a participar en la formación de la voluntad exterior del Estado a través de los canales previstos, o permitidos, por la Constitución» (en *Relaciones...*, pg. 430). Sobre estas cuestiones, y una eventual reforma del Senado, vid. PÉREZ CALVO, Alberto (coord.): *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos-Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública. Madrid, 1997 y ASTOLA MADARIAGA, Jassone: *Poder regional de la Unión Europea*. Instituto Vasco de Administración Pública. Vitoria-Gasteiz, 1994.
18. En *Relaciones...*, pgs. 422 y ss. Más adelante, el mismo autor alude a la imposibilidad de hacer frente a las nuevas realidades desde los caducos esquemas de separación absoluta de competencias entre Estado central y Comunidades Autónomas, *ibidem*, pg. 436.

llas entidades territoriales a las que se les dota constitucionalmente de autonomía política.

Pese a estas consideraciones, es evidente que las Delegaciones regionales de Bruselas gozan de un envidiable estado de salud, y que el único reto que tienen en un futuro inmediato es aprender a convivir con otras Oficinas en Bruselas que patrocinan intereses locales, profesionales, sindicales, sectoriales, etc. Por esta razón es oportuno cuestionarse cuál es la vestimenta jurídica que mejor les sienta. Y en este sentido puede plantearse una doble opción. La primera se refiere a su articulación desde un punto de vista administrativo, pudiendo utilizarse tres vías diferentes: es posible (y de hecho ésta ha sido la tendencia generalizada) integrar las Oficinas regionales en la Administración regional general (convirtiéndolas en auténticas Delegaciones). Pueden configurarse, en segundo lugar, como una Administración autonómica institucional (más adelante veremos en qué términos¹⁹). Puede optarse, finalmente, por elegir fórmulas que impidan conectar directamente tales Oficinas con los respectivos Gobiernos regionales (constituyendo, por ejemplo, sociedades participadas²⁰). La segunda opción que se nos plantea es de otra índole. Con independencia de la respuesta que se dé al primer interrogante planteado, ¿es aconsejable la utilización de fórmulas consorciales para configurar las Oficinas y Delegaciones regionales?

Las cuestiones suscitadas son de muy distinta índole, y por tal motivo también deben serlo las respuestas dadas a las mismas. Afortunadamente, no admite mucha discusión la primera cuestión planteada. A la vista de la creciente actuación política de las Oficinas y Delegaciones regionales (por cierto, no debe causar sorpresa ni

19. Es sabido que en esta materia rige un cierto desconcierto. Hasta 1959, año en que se aprueba la Ley de Entidades Estatales Autónomas (de 18 de diciembre), no existe una regulación general de los entes institucionales, atendiendo cada uno de ellos a la norma de su creación. La citada Ley distingue las Entidades estatales autónomas en servicios administrativos sin personalidad jurídica, los organismos autónomos y las empresas públicas. Posteriormente, la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre) diferencia dos tipos de organismos autónomos (los administrativos y los de carácter comercial, industrial, financiero y análogos) y regula también las sociedades estatales. Una nueva tipología estatal se contiene en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado: organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles. Al margen queda una buena serie de entes, que pueden calificarse de apátridas, y entre los que se encuentran la Seguridad Social y las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Sobre estas cuestiones, ver, por todos, PARADA, Ramón: *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. 13ª ed., Marcial Pons. Madrid, 1999, pgs. 241 y ss. En el plano autonómico, que es el que a nosotros nos interesa, es la Ley 7/1986, de 23 de diciembre (BOCyL 151, de 29 de diciembre. [RCL 1987, 338]), la que integra en la Administración institucional de Castilla y León (a) los organismos autónomos (de carácter administrativo o bien comercial, industrial, agrario, financiero o análogo, «ex» artículo 18.1) (b) los entes públicos de Derecho privado (que expresamente deberán ser calificados como tales en las leyes que los creen, «ex» artículo 21) y (c) las empresas públicas (que son aquellas sociedades mercantiles en cuyo capital la participación directa o indirecta de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus Entidades Institucionales sea superior al cincuenta por ciento, «ex» artículo 23) (artículo 16.3).

20. Si la Administración regional, ni ninguna otra, posee más del cincuenta por ciento de las acciones de tales Oficinas, estaríamos ante meras entidades privadas, a lo sumo participadas por el Gobierno regional.

sonrojo que la Comunidad Autónoma trate de influir políticamente en los asuntos europeos porque muchos de ellos afectan a sus competencias), a la que se acaba de aludir, puede afirmarse que unas y otras expresan la actuación del Gobierno regional. Ésta es una razón más que suficiente para defender la necesidad de que el funcionamiento de las Oficinas regionales tenga que poder ser controlado por el respectivo Parlamento regional²¹. Y es claro que para que tal control sea posible es preciso no solamente que aquéllas se encuentren sometidas al Derecho público, es igualmente imprescindible que el respectivo Gobierno regional controle dichas entidades, que deben constituirse entonces como una parte de la Administración regional, ya sea general o institucional²². En caso contrario, puede ocurrir que las decisiones adoptadas por el Gobierno regional que sean canalizadas a través de la Oficina regional respectiva no puedan ser fiscalizadas por el órgano competente para hacerlo; esto es, por la correspondiente Asamblea Legislativa regional. Excluir este control no favorece la superación del déficit democrático en los asuntos comunitarios, sino que agrava su importancia.

Ahora bien, admitida la hipótesis de que el Gobierno regional debe estar presente en las Oficinas autonómicas en Bruselas, es posible todavía canalizar su instauración de diversas maneras. Se ha visto que la solución que ha triunfado en un mayor número de Comunidades ha sido la de integrar la Oficina en la organización administrativa del Gobierno regional. La cuestión que puede suscitarse ahora, como ya se adelantó, es si estamos ante una solución acertada, o si es más conveniente optar por un modelo consorcial, como es el ofrecido por el Patronato Catalán pro Europa.

No es tarea fácil optar por una u otra solución. Pueden encontrarse argumentos de peso en favor de una y otra hipótesis. Quizás el más importante que justificaría la mayoritaria decisión de constituir Delegaciones autonómicas «stricto sensu» puede apoyarse en razones de eficacia, e incluso en vincular sus actuaciones de forma directa en los servicios propios del Gobierno regional, lo que puede facilitar el eventual control social y/o político de sus actuaciones. Pese al indudable relieve que pre-

21. La necesidad de controlar a los ejecutivos regionales ha sido subrayada, entre otros, por Francisco J. BASTIDA FREIJEDO, en «Parlamentos regionales e integración europea». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 21 (1998), pg. 89.

22. Hace ya algunos años ORIOL CASANOVAS y LA ROSA señalaba que la instauración de las Oficinas regionales que se había realizado a través de fórmulas jurídicas variadas (sociedades —anónimas o mercantiles—, fundaciones, consorcios, ...) impedía un efectivo control democrático sobre su funcionamiento (en «La proyección autonómica en la Unión Europea», en Herrero de la Fuente, Alberto [coord.]: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, pg. 152). Por otro lado, es claro que el control parlamentario puede recaer sobre la Administración institucional (vid. PILAR MAÑAS, José Luis: «El control parlamentario de la Administración institucional». En VV AA: *Problemas actuales del control Parlamentario* [VI Jornadas de Derecho Parlamentario]. Congreso de los Diputados. Madrid, 1997, pgs. 489 y ss., esp. pg. 493 «in fine» ss.) e incluso, a juicio de Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, sobre las denominadas Administraciones independientes (en «la actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario». En AA VV: *Problemas...*, pgs. 469-470). Cuestión distinta es que, como el último autor citado demuestra en ese mismo trabajo con argumentos en muchos casos irrefutables, los mecanismos del control parlamentario precisen de una profunda a la par que urgente reformulación.

sentan estas ideas, es también posible encontrar razones que alientan optar por un modelo público de Oficinas, controladas necesariamente por el Gobierno regional (por motivos que no hace falta repetir), pero en cuya actividad diaria pueden participar, además, otros entes públicos y privados.

Es oportuno señalar, en este sentido, que aunque las Oficinas (con más motivo, las Delegaciones) regionales expresan el poder político del Gobierno regional, sirven también para canalizar intereses de entidades de muy diversa índole. A través de ellas se expresan en ocasiones la defensa de los intereses locales (esto ocurre de forma institucionalizada en la Oficina catalana y en la Delegación madrileña) y universitarios (de naturaleza pública), y casi siempre los promovidos por los agentes profesionales, económicos (especial presencia suele tener la banca implantada en la región) y sindicales (de naturaleza corporativa y representando intereses privados²³). Pese a que pueda resultar extraño que la defensa de intereses privados se articule a través de Oficinas administrativas, es oportuno recordar que el Estado autonómico se inscribe en la órbita del Estado social y democrático de Derecho, lo que justifica cierto intervencionismo en la economía y en la sociedad por parte de los Ejecutivos, y añadir que la intervención del Gobierno regional resulta inexcusable porque las pretensiones privadas deben ser enmarcadas en un objetivo irrenunciable, como es el de lograr un desarrollo equilibrado de las distintas provincias que componen la Comunidad Autónoma.

Alguno puede pensar que estamos ante un falso problema, apoyando su opinión en dos argumentos. De un lado, el listado de misiones que se confieren a las Oficinas regionales es muy parecido al que se atribuye a las Delegaciones²⁴. De otro, unas y otras están controladas, en última medida, por el respectivo Gobierno regional (y hasta cierto punto es lógico, por los motivos expuestos en el párrafo anterior). Pero estas ideas, que podrían hacernos pensar que estamos ante una cuestión meramente formal, no son enteramente atendibles. La adscripción de la Oficina autonómica a la Administración regional general hace que, inevitablemente, la actuación de aquella se subordine (jerárquicamente) a las consignas recibidas por ésta. Esto supone que el funcionamiento práctico será dirigido y, en su caso, supervisado por la Administración regional. De ahí que los restantes intereses de relevancia regional, como son los locales o universitarios, o los promovidos por los agentes sociales o econó-

23. Diversos sectores y operadores, públicos y privados, están cada vez más preocupados por los asuntos europeos. Este dato no es voluntarista, sino que se basa en la Memoria de actividades de 1998 realizada por el Patronato Catalán Pro Europa. Solamente el 20,6% de las consultas realizadas tuvieron su origen en la Generalidad, frente al 27,2% que fueron planteadas por sectores empresariales y profesionales. También excitaron la intervención del Patronato las Universidades (8,4%), los particulares (13,4%), las entidades no lucrativas (4,4%), la Administración local (10,6%) y los medios de comunicación (1,5%). El restante 13,9% se atribuye a otros. Aunque estos datos no coinciden con los que aporta la Delegación del Patronato en Bruselas (donde las consultas se originaron en el 47% de los casos en la Generalidad, siendo los otros porcentajes mucho más pequeños —22%, sector empresarial y particulares; 10%, Universidades; 9% Instituciones y organismos europeos; 8%, otras oficinas regionales; 4%, entidades no lucrativas—), es posible que la discrepancia entre unos y otros datos tenga su origen en el mantenimiento simultáneo de diversas sedes del Patronato.

24. Este dato ha sido tratado con mayor extensión por el autor de estas líneas en «Las Oficinas...», trabajo de próxima publicación, pero puede brindarse ahora una reflexión suplementaria, y es que las

micos, se harán presentes a través de la Oficina regional en la medida en que la Administración autonómica lo estime oportuno. Tales relaciones jerárquicas no son tan intensas en el Patronato Catalán pro Europa, en el que todos los miembros que lo sustentan son, cuando menos, informados de la misma manera que la Generalidad y pueden promover actuaciones concretas, aunque éstas no prosperen, porque todos ellos forman parte del Pleno del Patronato²⁵.

Lo que pretende significarse es, en conclusión, la conveniencia de que las Oficinas autonómicas se articulen a través de consorcios en los que se impliquen efectivamente las instituciones públicas y privadas que actúan en la región (desde entidades locales a colectivos profesionales y bancarios, pasando por las Universidades), contando todas ellas con mínimos poderes, en lo que afecta por lo menos al acceso a la información y promoción de sus respectivos intereses. La propia difusión de las iniciativas finalmente promovidas por la Oficina en el Consejo de Administración u órgano similar serviría para garantizar la transparencia y objetividad de su funcionamiento, exigencias que, por cierto, han alcanzado relieve básico en el plano comunitario a partir del Tratado de Maastricht.

Puede parecer, en una primera impresión, que las dos opiniones que acaban de expresar son, en buena medida, contradictorias. Se ha señalado, de un lado, que es conveniente mantener la naturaleza administrativa de las Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas, para garantizar así su control por parte de la respectiva Asamblea Legislativa autonómica. A renglón seguido se ha afirmado, de otro, la conveniencia de aportar por una fórmula consorcial, que asegure que en la misma Oficina (ahora en sentido estricto, porque esta hipótesis desaconseja el recurso a las Delegaciones regionales, aunque se haya generalizado) se encuentren representados los principales intereses regionales, públicos y privados. Una y otra sugerencia son plenamente compatibles si se articulan dichas Oficinas regionales como una Administración institucional, que dependa mayoritariamente del Gobierno autonómico. Aunque el ordenamiento vigente prevé mecanismos suficientes para optar por una solución como la propugnada, es oportuno tomar además en consideración que el legislador goza de una amplia libertad en la configuración de los entes que integran la Administración institucional²⁶.

funciones atribuidas a las Oficinas y Delegaciones regionales se han ido incrementando y politizando con el tiempo, motivo por el cual es más completo el listado contenido, por ejemplo, en la normativa que regula la Delegación cántabra, de reciente creación, que la que rige las primeras Oficinas y Delegaciones regionales que se implantaron en Bruselas.

25. Artículo 8 de los Estatutos del Patronat Català Pro Europa.

26. Aunque el artículo 7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE 285, de 27 de noviembre. Rectificaciones en BOE 311, de 28 de diciembre, y 23 de 1993, de 27 de enero. [RCL 1992, 2512, 2775 y 1993, 246]), que regulaba en particular la figura de los consorcios, se ha visto alterado por la Ley 4/99, de 13 de enero (BOE 12, de 14 de enero. Rectificaciones en los BOE 16, de 19 de enero y 30, de 4 de febrero. [RCL 1999, 114 y 329]), se sigue contemplando esta figura administrativa en el artículo 6.5 de la modificada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Asumir el modelo propuesto de Oficinas regionales presenta algunas consecuencias implícitas —que no van a ser tratadas en estas líneas²⁷— y plantea algunos interrogantes acerca del futuro de las mismas —de los que sí vamos a ocuparnos, siguiendo de cerca el modelo institucional del Patronato Catalán pro Europa²⁸—.

La primera cuestión que es preciso abordar, porque se conecta con un problema mucho más arduo de resolver, se refiere a la eventual presencia del Parlamento regional en las Oficinas de Bruselas. El autor de estas líneas ha señalado en otro lugar que el auténtico déficit del proceso europeo de integración no se encuentra tanto en la limitada participación del Parlamento Europeo en el proceso decisorio de la Unión, sino en la alteración que ello ha provocado en las funciones que a los Parlamentos Nacionales les corresponden, en su doble condición de órganos e instituciones²⁹. Aunque esta afirmación se realizaba en un estudio sobre la participación de los Parlamentos estatales en el proceso decisorio comunitario, lo mismo puede decirse de las Asambleas regionales. Así como en el plano estatal se ha producido un trasvase práctico de poderes en favor del Gobierno de la Nación respecto de las Cortes Generales (siempre que aquél actúe de acuerdo con sus socios europeos y a través del Consejo de Ministros de la UE), todos los mecanismos previstos para garantizar la presencia de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos (léase Comisión para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, Conferencias Sectoriales, etc.) benefician sistemáticamente al Gobierno autonómico frente a su respectiva Asamblea legislativa. Por esta razón, muy acertadamente ha señalado Alberto ARCE JANARIZ que aunque las Comunidades Autónomas mantengan o refuercen su nivel de participación en los asuntos europeos, se seguirá profundizando en el déficit democrático si no se incorpora la componente parlamentaria que es propia de la forma de gobierno en cada una de ellas³⁰. Es verdad, en definitiva, que el papel y las funciones de los Parlamentos (tanto de

27. Se refieren al reparto de los costes que genera el mantenimiento de la respectiva Oficina regional y a las características que debiera presentar el personal que preste en ella sus servicios, y que han sido tratadas por el autor de estas líneas en «Las oficinas...». Por cierto que también se ha dado cuenta en ese mismo trabajo de los principales problemas que ha tenido el personal de las Oficinas y Delegaciones regionales de Bruselas, relacionados con la asistencia sanitaria y con el régimen fiscal que les era aplicable (idem).

28. Los Estatutos de Funcionamiento y Régimen Interno del Patronat Català pro Europa se aprobaron a través del Decreto 291/1992, de 14 de diciembre (DOGC 1687), que ha sido modificado por los posteriores 171/1994, de 14 de junio (DOGC 1925), 340/1995, de 11 de octubre (DOGC 2155) y 88/1999, de 23 de marzo (DOGC 2859).

29. En *Parlamentos...*, pgs. 15-57. La doble concepción del Parlamento como órgano y como institución se debe, entre nosotros, a Manuel ARAGÓN REYES (vid., por ejemplo, su «Prólogo» al libro de Paloma BIGLINO CAMPOS sobre *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991, pgs. 10 y ss.).

30. En *Unión...*, pg. 88. Me parece que muchas de las sugerencias que el autor de estas líneas ha hecho en relación con el tratamiento de los asuntos europeos por parte de las Cortes Generales en *Parlamentos...* son asimilables a las Asambleas regionales. Paradójicamente, no comparto la idea de que el escaso papel del Parlamento Europeo (que tampoco lo es tanto) en el proceso decisorio comunitario genere déficit democrático, como se ha dicho reiteradamente (por ejemplo, BASTIDA FREIJEDO, J.: *Parlamentos...*, pg. 81 o SANZ FERNÁNDEZ, Javier: «El déficit democrático en la Unión Europea: el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos de los Estados miembros», *Corts. Anuario*

las Cortes Generales como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Europeas) se han visto afectados por la integración de España en la Unión Europea. Es igualmente cierto que es preciso establecer mecanismos efectivos que permitan, de un lado, controlar la actuación europea de sus respectivos Gobiernos, y de otro, influir en la medida de lo posible en el proceso decisorio de la Unión Europea³¹. Sobre todo, aunque no exclusivamente, cuando la Constitución o el respectivo estatuto de autonomía establecen que una determinada materia está reservada a la Ley³².

Se han promovido soluciones diversas, en muchos casos compatibles, para mitigar tal vertiente del déficit democrático (contrarrestarlo no parece posible), como son la creación de comisiones parlamentarias específicas, que se ocuparán, cuando menos, de la dimensión institucional de los asuntos europeos³³, la instauración de una Oficina administrativa de asuntos europeos en cada Cámara³⁴ o dotar de una vez por todas al Senado de una auténtica dimensión territorial³⁵.

De estas y otras medidas posibles³⁶, a nosotros nos interesa examinar la eventual presencia del Parlamento regional en las Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas. La misma ha sido propugnada en el punto 8 de las Tesis de Stuttgart, aprobadas en la Conferencia Internacional sobre El Papel Europolítico de los Parlamentos de los Länder y de las Asambleas Regionales, en los siguientes términos: «Los Parlamentos de los Länder y las asambleas regionales deben estar representados en estas Oficinas [de Bruselas] por personas de contacto». Pero, ¿es conveniente tal presencia? y, en su caso, ¿qué debe entenderse por contacto?

de Derecho Parlamentario 4 [1997], pgs. 318 y 325, entre otros muchos), por los motivos recogidos en *Parlamentos...*, pgs. y 62 ss.

31. Estas ideas han sido extensamente justificadas por el autor de estas líneas en *Parlamentos...*, pgs. 15 y ss.
32. Siempre y cuando se entienda que el principio de reserva de ley cumple hoy en nuestra Constitución una función bien distinta a la que desempeñó en el pasado. Dicho principio «evita que la mayoría pueda, a través de la deslegalización, sustraer el debate de la sociedad (o, lo que es lo mismo, de la institución política que la representa, el Parlamento) sobre determinadas materias, constitucionalmente previstas, e impide, como consecuencia de lo anterior, que el reglamento administrativo actúe libremente en tales ámbitos» (ibidem, pg. 44). Es así una garantía del principio democrático, que se ve lesionado también siempre que la actuación política del Parlamento, como órgano y como institución, se ve comprometida por la actuación de los Ejecutivos autonómicos (ibidem, pgs. 56 y ss.).
33. ARCE JANARIZ, Alberto: *Unión...*, pg. 91.
34. Ibidem, pg. 91 y puntos 7 de las citadas Tesis de Stuttgart y octavo del Documento de Oviedo, adoptado por los Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas reunidas los días 6 y 7 de octubre de 1997.
35. Aunque a juicio de J. BASTIDA FREJEDO, integrar allí las Conferencias Sectoriales y convertir la Cámara en medio de representación de los Gobiernos regionales supondría alterar la propia configuración territorial del Estado, dando paso a un Estado Federal (opinión vertida en *Parlamentos...*, pg. 86).
36. Destaca con luz propia la idea de fomentar las conexiones horizontales y verticales (con los Parla-

Antes de responder estas preguntas, puede realizarse una consideración preliminar. La propuesta de que el Parlamento se hiciera presente en las Oficinas regionales podría plantear problemas, quizás, si se configuran tales entidades como una dependencia administrativa más (como Delegaciones territoriales); pero suscita menos si se acepta la tesis avanzada en este trabajo, entendiendo que las Oficinas deben articularse como consorcios que aúnen los intereses regionales perseguidos por las Instituciones públicas y privadas.

Dicho esto, hay que añadir enseguida que la presencia de parlamentarios en la Oficina puede ser perturbadora, en la medida en que estamos en la órbita de actuación del Gobierno regional, y esto podría atentar contra el principio de separación de poderes. No se discute el interés de la asamblea legislativa territorial en los asuntos europeos, sino que el mismo se articule a través de su presencia (luego veremos en qué términos) en las oficinas y delegaciones regionales en Bruselas. Estamos ante un asunto muy delicado y en el que hay que distinguir el innegable derecho del Parlamento a orientar las decisiones políticas de su Gobierno de la peligrosa tentación a sustituir la actuación de éste, suplantándolo. En todo caso, atender esta reclamación supondría abrir una espita, que podría generar con el tiempo otros efectos, como pueden ser la presencia de los Parlamentos (estatal y regionales) en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea o en el propio Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Por estos motivos, puede ser más prudente determinar las intenciones que se pretenden conseguir con la presencia de un contacto en las Oficinas regionales, y analizar si pueden ser alcanzados por medios menos traumáticos. Los fines perseguidos deben ser, en buena lógica, informarse de la actuación europea que el Gobierno regional realiza en la misma y, en el improbable caso de que pueda afectar a materias *sensibles*, tratar de influir en la posición que defenderá en el res-

mentos español y europeo) de las Asambleas Legislativas territoriales (vid. ARCE JANARIZ, Alberto: *Unión...*, pg. 95). Desde esta perspectiva, cobra interés la Propuesta relativa a las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos autonómicos que han elaborado los Coordinadores Autonómicos de asuntos europeos en la reunión celebrada en Zaragoza el 20 de enero de 1997 para que fuera debatida en la CARCE. Aunque la misma no prosperó en la reunión del Pleno de la CARCE de 21 de abril de 1997, es forzoso señalar que partía de los propios ejecutivos autonómicos (ibidem, pg. 99) y que pretendía fomentar los contactos entre los Parlamentos regionales y el Europeo, e integrar a aquéllos en la delegación parlamentaria que acude, cada seis meses, a las reuniones de la COSAC (vía que a su vez Eduardo MANCISIDOR ARTARAZ considera prometedora en *Parlamentos...*, pg. 198. Sobre el origen y la evolución de la COSAC, MATÍA PORTILLA, Francisco Javier: *Parlamentos...*, pg. 67 y ss.). Asimismo se ha exigido la participación de los Parlamentos regionales en las Instituciones consultivas de la Unión Europea (y en este sentido es bueno recordar de un lado la Resolución 611/V de la Comisión para asuntos europeos del Parlamento catalán en este sentido, de la que se tiene noticia gracias a Enrique SORIANO HERNÁNDEZ —«Aproximación a una crónica de las comisiones de asuntos europeos en los parlamentos de las Comunidades Autónomas». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* 6 (1998), pg. 337—, y de otro que, al parecer, los parlamentos de los Länder austríacos cuentan con un representante en el Comité de las Regiones —ARCE JANARIZ, Alberto: *Unión...*, pg. 94—). Puede consultarse también el Informe elaborado por la Ponencia de la Comisión General de las CCAA del Senado sobre papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la UE (al que ya se ha aludido y que también cita Eduardo MANCISIDOR ARTARAZ en *Parlamentos...*, pg. 186) y las medidas que han tratado de paliar este problema en Alemania y que se encuentran recogidas en BULLAIN LÓPEZ, Íñigo: *Las Regiones...*, pgs. 248-251.

pectivo órgano estatal (Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y Conferencias Sectoriales) o comunitario (Comité de las Regiones³⁷).

Para alcanzar estos cometidos, el Parlamento regional puede valerse de medios muy variados, como son las comparecencias del Director de la Oficina o Delegación regional en Bruselas y el establecimiento de cauces de información, generales o específicos, que le permitan conocer sus actuaciones concretas. Estos y otros mecanismos son suficientes para que la Asamblea territorial recupere el protagonismo perdido, y no se aprecia cuál sería el plus que se derivaría de la presencia institucional del Parlamento en la Oficina o Delegación regional. Si tal ventaja no es evidente, es más razonable ser prudente a la hora de proponer integrar un contacto parlamentario en un órgano que entra dentro de la órbita del Gobierno y de la Administración.

Estas reservas aumentan de forma exponencial si nos cuestionamos en qué tipo de contacto se estaba pensando en las Tesis de Stuttgart. Hay tres formas posibles de articular la presencia de los Parlamentos regionales en las Oficinas de Bruselas. La primera, que disolvería la cuestión, es que haya un funcionario o trabajador de la propia Oficina encargado de atender las demandas parlamentarias de información. Si ésta es la idea que se maneja de contacto, estaríamos, en puridad, ante una mera cuestión de organización administrativa. Aunque esta opción supera muchas de las objeciones que han señalado con anterioridad, es forzoso dejar constancia de su limitada utilidad, porque el Parlamento siempre es competente para solicitar toda la información que estime oportuno a la Administración autonómica institucional. La segunda vía que puede proponerse es que un funcionario del Parlamento regional preste sus servicios en la Oficina regional. La simple enunciación de tal posibilidad debe ser radicalmente rechazada por razones que ya han sido adelantadas, y que no es preciso repetir ahora nuevamente. La tercera forma de asegurar la presencia de la Asamblea Legislativa regional en la Oficina o Delegación de Bruselas es que a esta última asistan parlamentarios. Aunque esta opción suscita una vez más problemas desde una perspectiva general, que no necesitan ser ahora abordados nuevamente, plantea también problemas específicos. ¿Cómo articular la delegación parlamentaria encargada del seguimiento presencial de la Oficina de Bruselas? En principio, sería preciso que en tal Delegación estuvieran presentes todas las fuerzas políticas que cuenten con representación parlamentaria. Si se abandona este enfoque, en atención al coste económico que genera, podría pensarse en que fuera un parlamentario del principal grupo de la oposición el que hiciera acto de presencia en la Oficina de Bruselas, pero esta opción tampoco es inatacable³⁸.

37. Aunque esto último no es fácil, porque el artículo 198A TCE establece que los nombrados lo son a título personal y no estarán vinculados por ningún mandato imperativo.

38. Sobre todo porque deja de lado la representación del grupo que cuenta con mayor representación parlamentaria y también la de los partidos minoritarios. En todo caso, puede recordarse que en la práctica el Presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea pertenece al principal partido político de oposición (MATIA PORTILLA, Francisco Javier: *Parlamentos...*, pg. 161).

A la vista de las consideraciones realizadas, es comprensible ver con cierto recelo la presencia de delegados o funcionarios del Parlamento regional en la Oficina de Bruselas. Tal afirmación no excluye que el Parlamento pueda organizar visitas a dicha Oficina, o que establezca contactos con órganos comunitarios y europeos, o trate de extraer información europea por los medios que estime más oportunos. Lo que ahora se señala es que, asegurada la configuración administrativa de las Oficinas regionales en Bruselas, el Parlamento dispone de mecanismos suficientes para controlar la actuación ejercida en ellas por los Gobiernos regionales. Cuestión distinta, que acaso convenga también señalar, es que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se comiencen a tomar en serio los asuntos europeos y traten de incidir en la orientación que el Gobierno regional da a los mismos³⁹.

Un asunto bien diferente es que la propia Oficina regional pueda solicitar la opinión de una comisión parlamentaria en determinadas ocasiones. Esta hipótesis entronca con la existencia de una sección parlamentaria dentro del Consejo Consultivo que asesora al Patronato Catalán pro Europa⁴⁰. El mecanismo ahora propuesto es más dúctil que el referido a los contactos del Parlamento en la Oficina regional. Se trata de que la propia Oficina pueda solicitar un dictamen parlamentario para abordar un asunto concreto. Este enfoque no repugna ni el principio de separación de poderes ni es incompatible con otras consideraciones que puedan hacerse en la materia (como pueden ser la obligación de que en el Parlamento regional sean debatidas las propuestas gubernamentales que, aunque canalizadas a través de la Unión Europea, afectan a materias estatutariamente reservadas a la ley, o las tareas de control que ejerza la Cámara «motu proprio» en relación con la actuación europea de su Ejecutivo).

De ahí que las reservas expresadas anteriormente al establecimiento de un contacto parlamentario en las Oficinas regionales no se extiendan a la eventual posibilidad de que éstas puedan conocer la opinión de su Parlamento en un asunto concreto cuando así lo crean oportuno. Es verdad que el Gobierno siempre puede provocar un debate en el Parlamento regional, pero también es cierto que, dado el carácter transversal y basto de la realidad comunitaria, el control parlamentario debe ejercerse, por lo general, a través de una muy singular comisión parlamentaria espe-

39. Por limitarnos al asunto que nos ocupa, es oportuno recordar que en muy pocas ocasiones se ha debatido en sede parlamentaria el funcionamiento de las Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas. A lo sumo se ha criticado, de forma en ocasiones más demagógica que inteligente, el coste de mantenimiento de la Delegación regional. De las actividades parlamentarias relacionadas con las Oficinas regionales destaca con luz propia los debates que tuvieron lugar en 1988 en las *Corts Valencianes* sobre la eventual apertura de la Delegación de la Comunidad Valenciana en Bruselas (vid. *Diaris de Sessions* II/41-C y II/84-C, que dan cuenta de las Sesiones celebradas por la Comisión de Asuntos Europeos los días 8 de marzo y 18 de octubre de 1988, respectivamente).

40. Artículo 17 de los Estatutos del Patronat Català Pro Europa. En el presente texto se propone una visión diferente de la sección parlamentaria del Consejo Asesor del Patronato, porque se cuestiona la posibilidad de vincularla con una determinada comisión parlamentaria de la respectiva asamblea legislativa autonómica y porque se prevé que su actuación no sea regular, sino que se vea excitada por la propia Oficina regional (vid. artículos 15-17 de los Estatutos).

cializada en los asuntos europeos⁴¹. De ahí que no sea irrazonable pensar que la propia Comisión parlamentaria especializada en los asuntos europeos pueda asesorar, con la «auctoritas» que ello supone, sobre determinadas materias a la Oficina, cuando ésta lo estime oportuno. Esto no debilita al Parlamento regional, porque tales consultas podrán realizarse en relación con aquellos asuntos en los que la intervención de la Cámara no es imprescindible, ya que en caso contrario, en opinión del autor de estas líneas, el Gobierno está obligado a plantear la cuestión en el Parlamento regional.

La segunda observación referida a la composición de la Oficina regional anunciada se conecta con la eventual presencia de los intereses locales en su seno. Aunque es sabido que el principio comunitario de subsidiariedad solamente tiene vigencia en las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros, es constante también su invocación en el plano nacional. De hecho, en nuestro país se ha suscrito el denominado Pacto Local, acuerdo que ha supuesto la reforma de diversos textos normativos, y que está llamado a dotar de mayor protagonismo a los Municipios y a las Diputaciones.

A la vista de esta evolución presente en el Derecho español, ¿es razonable que los entes locales puedan participar en la Oficina regional, como ya lo hacen en el Comité de las Regiones? Negar tal presencia puede generar, posiblemente, una novedosa dimensión del tan invocado déficit democrático, entre otras razones, porque la Administración comunitaria regula cuestiones que afectan de modo directo a los Municipios (abastecimientos, consumidores y usuarios). En este caso la experiencia catalana puede servir de orientación a la configuración de Oficinas regionales propuesta en este trabajo. Y ello no solamente porque del Pleno del Patronat forme parte el Alcalde de Barcelona, sino también porque sus Estatutos prevén que una de las cuatro secciones del Consejo Consultivo que asesora al Patronat, y que se compone de personas de reconocido prestigio y trayectoria europeísta, esté especializado en entes locales⁴². De hecho, es oportuno recordar que la Federación de Municipios de Madrid (FMM) ha inaugurado una delegación en la Oficina de la Comunidad de Madrid en Bruselas⁴³, y que en otros supuestos se han abierto, de forma autónoma en relación con las Delegaciones regionales, oficinas locales en Bruselas⁴⁴.

41. Tal Comisión estaría legitimada para actuar, ordinariamente, en nombre de la Cámara y tendría una posición cualificada en relación con las restantes comisiones parlamentarias. Y esta Comisión, configurada para las Cortes Generales a la luz de las experiencias seguidas en otros Estados europeos (vid. ahora MATIA PORTILLA, Francisco Javier: *Parlamentos...*, pgs. 196 y ss.), sería trasladable, sin grandes quebrantos, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

42. Artículo 17 de los Estatutos del Patronato Catalán pro Europa.

43. Vid. *El Mundo* de 19 de noviembre de 1999 –edición electrónica–.

44. De hecho, Antonio CALONGE VELÁZQUEZ e Íñigo SANZ RUBIALES dan noticia de la existencia de una Oficina de la Diputación de Barcelona en Bruselas (en *El Comité...*, pg. 16). Por otra parte, la Diputación de Almería ha decidido abrir a lo largo de este año una Oficina en Bruselas y, en opinión de un representante del grupo mayoritario, las Diputaciones de Jaén y Granada han expresado idéntica intención.

La incertidumbre que se deja sentir en esta última reflexión, que también está presente en otras realizadas con anterioridad, no justifica eludir los problemas y las perspectivas que plantea el futuro de las Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas. La única seguridad que orienta estas líneas es el íntimo convencimiento de que unas y otras suscitan problemas jurídico-constitucionales que es preciso atender. Es de esperar que estas líneas hayan contribuido, en alguna medida, a ello.

tico interés (este dato se extrae del Diario *La voz de Almería* de 1 de febrero de 2000 —edición electrónica en www.lavozalmeria.net—). Lo propio ha hecho la Diputación de Huelva, a finales de junio del presente año (fuente: Europa Press). En todo caso, la página Web del Comité de las Regiones da cuenta de las Oficinas del Cabildo Insular de Gran Canaria y de la Diputación de Málaga.