

# La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario

*Paloma Biglino Campos* (Coord.)  
*Juan M. Bilbao Ubillos*  
*Francisco J. Matía Portilla*  
*Fernando Rey Martínez*  
*Carlos Ortega Santiago*

IDP

INSTITUT DE  
DRET PÚBLIC

4

NOVEDADES DE DERECHO PÚBLICO



**LA POLÍTICA EUROPEA DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y  
SU CONTROL PARLAMENTARIO**

**P. BIGLINO CAMPOS**  
(Coord.)

**LA POLÍTICA EUROPEA  
DE LAS COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS Y  
SU CONTROL  
PARLAMENTARIO**

**J. M. BILBAO UBILLOS  
F. J. MATÍA PORTILLA  
F. REY MARTÍNEZ  
C. ORTEGA SANTIAGO**

**IDP**  
**INSTITUT DE  
DRET PÚBLIC**

**tirant lo blanch**  
Valencia, 2003

Copyright © 2003

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

## COLECCIÓN NOVEDADES DE DERECHO PÚBLICO

*Director*

**ELISEO AJA**

*Consejo Asesor*

**PALOMA BIGLINO**

**GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES**

**TOMÁS FONT I LLOVET**

**LUIS LÓPEZ GUERRA**

**FERNANDO LÓPEZ RAMÓN**

**JOAQUÍN TORNOS MAS**

© P. BIGLINO CAMPOS  
J. M. BILBAO UBILLOS  
F. J. MATÍA PORTILLA  
F. REY MARTÍNEZ  
C. ORTEGA SANTIAGO

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email:tlb@tirant.com  
<http://www.tirant.com>  
Librería virtual: <http://www.tirant.es>  
DEPOSITO LEGAL: V - 808 - 2003  
I.S.B.N.: 84 - 8442 - 779 - X  
IMPRIME: GUADA LITOGRAFIA, S.L. - PMc

# Índice

Agradecimientos .....	11
-----------------------	----

## *Introducción*

PALOMA BIGLINO CAMPOS

1. <i>Un tema de actualidad: El papel de las Regiones en Europa</i> .....	13
2. <i>La incidencia de la integración europea en el Estado de las Autonomías</i> .....	16
3. <i>Algunos efectos perturbadores de la adhesión</i> .....	19

## *I. La participación de cada Comunidad Autónoma*

<b>A. El Comité de las Regiones</b> .....	25
-------------------------------------------	----

CARLOS ORTEGA SANTIAGO

1. <i>Algunas notas previas sobre el Comité de las Regiones</i> .....	25
2. <i>Composición, estructura y organización del Comité de las Regiones. El papel de las Comunidades Autónomas en su seno</i> .....	30
3. <i>Consideraciones sobre el futuro del Comité de las Regiones</i> .....	48

<b>B. Las Oficinas y Delegaciones en Bruselas</b> .....	67
---------------------------------------------------------	----

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA

1. <i>Algunas consideraciones previas</i> .....	67
2. <i>Un poco de historia</i> .....	69
3. <i>Las funciones desempeñadas por las Oficinas Regionales (y un poco más de historia)</i> .....	77
4. <i>La forma jurídica de las Oficinas Regionales</i> .....	90
5. <i>El Personal de las Delegaciones Regionales</i> .....	96
6. <i>Algunas consideraciones suplementarias</i> .....	97

## *II. La participación a través del Estado: Conferencias sectoriales y conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*

FERNANDO REY MARTÍNEZ

<b>A. Introducción</b> .....	109
<b>B. Descripción del modelo actual</b> .....	121

1. <i>La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)</i> .....	121
2. <i>El acuerdo sobre participación interna</i> .....	126
<b>C. Debilidad del modelo</b> .....	133
1. <i>La actividad irregular de las Conferencias Sectoriales</i> .....	133
2. <i>Las funciones casi inéditas de seguimiento e impulso por parte de la CARCE</i> .....	138
<b>D. Conclusión: un modelo que precisa una reforma estructural</b> .....	147

### *III. Otros instrumentos de participación*

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

<b>A. La difícil caracterización de tales instrumentos</b> .....	157
<b>B. El Consejero para Asuntos Autonómicos</b> .....	159
<b>C. La participación de las Comunidades Autónomas en los Comités Ejecutivos dependientes de la Comisión Europea</b> .....	165
<b>D. La presencia de representantes autonómicos en el Consejo de Ministros de la Unión Europea</b> .....	173
1. <i>Algunas consideraciones previas</i> .....	173
2. <i>Un punto de partida</i> .....	175
3. <i>Los debates parlamentarios de la VII Legislatura</i> .....	180
4. <i>Actualidad de la cuestión y frentes abiertos</i> .....	186
5. <i>Algunas consideraciones finales</i> .....	190

### *IV. El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos*

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

<b>A. Una reflexión previa sobre el papel de los Parlamentos autonómicos en el proceso de construcción de la Unión Europea</b> .....	203
<b>B. Los instrumentos de control: Las Comisiones de Asuntos Europeos</b> .....	215
<b>C. Objeto y alcance de la actividad parlamentaria de control</b> .....	225
1. <i>Debates generales</i> .....	225
2. <i>Fondos y programas europeos</i> .....	238
3. <i>Política agraria y ganadera</i> .....	246
4. <i>Política en materia de pesca</i> .....	260

<i>Índice</i>	9
5. <i>Otras iniciativas</i> .....	263
<b>D. Valoración final: Un discreto balance</b> .....	271

***V. Una conclusión: innovar el Estado***

PALOMA BIGLINO CAMPOS

1. <i>Una evaluación del peso de las Regiones en Europa</i> .....	275
2. <i>Un tema pendiente: el papel integrador del Estado</i> .....	278
3. <i>Los cambios necesarios</i> .....	282

## B) LAS OFICINAS Y DELEGACIONES EN BRUSELAS<sup>27</sup>

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA

### 1. Algunas consideraciones previas

---

El estudio jurídico de un fenómeno, como es la integración de nuestro país en la Unión Europea, no puede realizarse al margen de la realidad. La validez de esta premisa, en todo caso evidente, es especialmente visible cuando se pretende examinar el funcionamiento, teórico y práctico, de las denominadas Oficinas y Delegaciones autonómicas en Bruselas.

Es preciso enmarcar nuestro estudio en una reflexión general, que aquí no va a discutirse nuevamente, y es que la implicación de las regiones en los asuntos comunitarios encuentra, como la de los Parlamentos nacionales, buena justificación en nuestra Constitución<sup>28</sup>. No se pone en cuestión ahora tal dato, sino que corresponde

---

<sup>27</sup> Algunas ideas contenidas en este apartado han sido ya avanzadas en "Algunas consideraciones sobre la presencia institucional de las Comunidades Autónomas en las instancias europeas", en Pau i Vall, Francesc (coord.): *El futuro del Estado autonómico*. Aranzadi. Pamplona, 2001, pp. 195-211. El presente original se acompaña de aquéllas notas bibliográficas que se han considerado esenciales, pero otros libros, citados con carácter general en ulteriores notas han sido igualmente tomados en consideración.

<sup>28</sup> Rubio Llorente, F.: "El constitucionalismo de los estados integrados de Europa". En Rubio Llorente, F. y Daranas Peláez, M.: *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*. Barcelona, 1997, p. XVIII. Sobre estas cuestiones, puede consultarse Pérez Tremps, P.: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*. Madrid, 1997; Pérez Calvo, A. (coord.): *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*. Madrid, 1997; Soriano, J. E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Madrid, 1990; Astola Madariaga,

examinar la conveniencia y utilidad de que tal implicación autonómica se canalice, total o parcialmente, a través de las Oficinas autonómicas. Dicho en otros términos, no se discute en estas líneas la exigencia constitucional de que las Comunidades Autónomas puedan influir en la toma de decisiones comunitarias, tratando de influir en ellas políticamente. Lo que se cuestiona es cómo debe canalizarse dicha aspiración.

Sabemos que, en la actualidad, se han articulado una diversidad de mecanismos para potenciar la implicación de las Comunidades Autónomas. En algunos casos se han reunido representantes regionales en diversos órganos que operan en el seno del Estado español (Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y Conferencias Sectoriales) o de la propia Unión Europea (Comité de las Regiones). En el supuesto que a nosotros nos ocupa, que no es otro que el de las Oficinas Autonómicas, nos encontramos ante iniciativas que provienen, de forma aislada, de cada una de las Comunidades Autónomas, y que sirven para acercar la Administración regional a los asuntos europeos (e internacionales<sup>29</sup>). Estamos, pues, ante mecanismos generados de forma espontánea por cada una de las Comunidades Autónomas (aunque hoy se han generalizado en todas ellas) y que se concretan en el establecimiento de contactos bilaterales entre las regiones españolas y las instituciones europeas.

La génesis de estas Oficinas Autonómicas, polémica como enseguida veremos, explica que la cobertura formal no sea idéntica en cada

---

J.: *Poder regional de la Unión Europea*. Vitoria-Gasteiz, 1994; Pérez Calvo, A.: *Estado autonómico y Comunidad Europea*. Madrid, 1993; VV.AA.: *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*. Madrid, 1995; Pérez González, M.: "La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria". En VV.AA.: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1986. Vitoria-Gasteiz, 1997 y Pérez González, M. (coord.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y Comunidades Autónomas*. Vitoria-Gasteiz, 1994.

<sup>29</sup> Rojo Salgado, A.: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*. Madrid, 1996, pp. 178-179.

una de ellas. Mientras que en algunos casos se inscriben en la estructura orgánica del Gobierno regional en cuestión, formando parte de la Administración autonómica, en otros se ha optado por la creación de entes autónomos de Derecho público o privado. Será conveniente examinar si la elección de uno u otro modelo es irrelevante o si puede ser más operativo inclinarse por uno de ellos.

En todo caso, el estudio de esta y otras cuestiones debe verse precedido por el examen de la decisión, adoptada en su día por el Gobierno Vasco, de impulsar la creación de una Delegación regional en Bruselas, que fue impugnada por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional. Aprovecharemos este momento para recordar algunos datos de Derecho comparado y para inscribir este asunto en otro más amplio, referido a la competencia de las Comunidades Autónomas para intervenir en los asuntos comunitarios.

## **2. Un poco de historia**

---

Que lo principal del Derecho son sus límites lo demuestra la práctica, seguida en nuestro país, de creación de oficinas de promoción de los intereses regionales en Bruselas. Era claro que con la misma las Administraciones autonómicas evitaban el escollo de que pudieran actuar, como tales, fuera del marco de sus competencias. De esta forma, se impulsó la creación de consorcios, fundaciones, sociedades anónimas, sometidas casi siempre al Derecho privado, y que se veían apoyadas por determinadas Administraciones territoriales. Se emularon las soluciones que se habían dado en otros Estados políticamente descentralizados que también forman parte de la Unión Europea, como es el caso de Bélgica.

Así por ejemplo, en Alemania, pese a la importante influencia de los Länder en la formación del Derecho Internacional desde 1957 (firma del Acuerdo de Lindau), la creación de Oficinas que representen los intereses estatales ante las Instituciones europeas es un fenómeno relativamente reciente, que cobra interés a mediados de los años

ochenta, y hoy se ha generalizado. Aunque en un primer momento algunos Länder optaron por abrir Oficinas comunes y sometidas al Derecho privado para evitar las reticencias de la Federación, actualmente se han *publicado* casi todas ellas, y solamente se mantiene hoy como delegación conjunta la que representa a Hamburgo y Schleswig-Holstein<sup>30</sup>. Es sabido que la ratificación del Tratado de Amsterdam en Alemania fue acompañada de una muy relevante revisión constitucional, que pretendía asegurar la posición del Parlamento Federal y de los Estados federados, y que dio lugar a dos importantes leyes. Nos interesa centrar nuestra mirada ahora en el artículo 8 de la *Ley de trabajo conjunto entre el Gobierno Federal y los Länder*, de 13 de marzo de 1993, porque en el mismo se admite la posibilidad de que estos últimos puedan mantener directamente representaciones permanentes ante las Instituciones comunitarias, aunque se les niega naturaleza diplomática y se insiste en que la representación de tales Estados federados se canalizará a través de la Representación Permanente de Alemania ante la Unión Europea, asumiendo ésta a la vez un deber de auxilio respecto de las delegaciones estatales.

En el caso de Austria, la apertura de Oficinas de sus Länder en Bruselas es un fenómeno en pleno desarrollo porque su adhesión es todavía reciente. Por lo general, tales Oficinas han sido promovidas más por la sociedad (especialmente, por las organizaciones empresariales) que por las Administraciones territoriales<sup>31</sup>.

En nuestro país, una Oficina regional de especial tradición es la catalana. El Patronat Català Pro Europa fue creado antes de que España se integrara en la Unión Europea (a través del Decreto 237/1982, de 20 de julio). Estamos hoy en presencia de una entidad de carácter consorcial, dotada de personalidad jurídica y sometida al

---

<sup>30</sup> Pérez Tremps, P.; Cabellos Espiérrez, M. A. y Roig Molés, E.: "Informe General". En VV.AA.: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1999, p. 84.

<sup>31</sup> Seidl-Hohenveldern, I.: "Los Länder austríacos y la Unión Europea". En Pérez González, M. (coord.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP. Vitoria-Gasteiz, 1994, pp. 190-191.

Derecho público, en la que participan la Generalitat de Catalunya, las Cajas de Ahorro de Cataluña, varias Universidades, la Federación de Cajas de Ahorro catalanas, la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), el Instituto de Estudios Superiores de Empresa (IESE), la Asociación Catalana de Municipios, la Federación de Municipios de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona. Aunque la central del Patronato está en Barcelona, se abrió de forma temprana una Oficina en Bruselas (en 1986).

La configuración que se realiza del Patronato lo sitúa bajo la órbita de influencia de la Generalidad catalana, como demuestra el hecho de que se confiara su Presidencia al propio Presidente de la citada Generalidad. Sin embargo, pese a esta evidente dependencia práctica del Patronato a la Administración regional, no era fácil que el Gobierno de la Nación cuestionara la legitimidad del propio Patronato, porque éste no se adscribe formalmente a ningún departamento administrativo<sup>32</sup>.

Por este motivo, casi todas las Comunidades Autónomas tienden, en un primer momento, a servirse de diversos ropajes jurídicos para abrir sus Oficinas en Bruselas. 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 al Derecho privado y en la que participan algunas entidades financieras. Se crea un órgano específico en la Comunidad Valenciana en el que se encuentran representados diversas administraciones, corporaciones y organizaciones bancarias. Canarias promueve la Sociedad de Promociones Exteriores de Canarias (PRODEXCA, SA). Por último, en Castilla y León se utiliza para este fin el Centro de Empresas e Innovación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (CEICALSA).

---

<sup>32</sup> Bustos Gisbert, R.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Madrid, 1996, 153.

Estos intentos de evitar conflictos con el Estado central, acudiendo a formulas jurídicas que no pudieran ser jurídicamente cuestionadas, alcanzan también a la creación de órganos administrativos volcados en la acción exterior de la Comunidad Autónoma<sup>33</sup>. Rafael Bustos Gisbert ha descrito irónicamente este asunto<sup>34</sup> escribiendo lo siguiente en relación con el Comisionado para Actuaciones Exteriores de la Generalidad de Cataluña (previsto en el Decreto 190/1992, de 14 de septiembre): “Debe resaltarse que en ningún momento la normativa catalana recoge ni una representación exterior de la Comunidad Autónoma (el Comisionado dirige los “centros, dependencias y organismos que tenga adscritos” y las Sociedades públicas abrirán “oficinas” en el exterior); ni una política exterior propia (el Comisionado coordina la actuación de la Generalitat en su proyección exterior); ni, por último, un *ius contrahendi* autonómico (el comisionado firma contratos —la terminología no parece casual—)”. Hay pues un deliberado ensayo de evitar utilizar fórmulas de Derecho internacional público y de integrar las Oficinas regionales en la Administración autonómica general. Se piensa que proceder de otra forma podría dar lugar a que las actuaciones autonómicas adoptadas fueran denunciadas por el Gobierno central (en su caso, censuradas por el Tribunal Constitucional), por entender que se estaba invadiendo el título competencial de las relaciones internacionales, constitucionalmente reservado al Estado en el artículo 149.1.3.º.

Pese a todo, en un momento dado, el Gobierno vasco decidió adscribir su Oficina (hasta entonces dependiente de la *Sociedad*

---

<sup>33</sup> Sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas puede consultarse Fernández de Casadevante Romani, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 2001; Jáuregui Bereciartu, G.: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*. Vitoria-Gasteiz, 1986 y Remiro Brotons, A.: *La acción exterior del Estado*. Madrid, 1984. Vid. también Pomed Sánchez, L. A.: “La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional”. *Revista de la Administración Pública* 123 (1990) y Pueyo Losa, J.: “Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado”. *Dereito* 1994/2.

<sup>34</sup> Bustos Gisbert, R.: *Relaciones...*, p. 155.

*Anónima para la Promoción y Reconversión Industrial*) al Departamento de Presidencia, y tal resolución, adoptada —en un primer momento— a través del Decreto 27/1987, de 11 de marzo, fue recurrida por el Gobierno de la Nación<sup>35</sup>.

Eran varios los motivos que justificaban, a juicio del Gobierno de la Nación, la interposición del conflicto positivo de competencias frente al último Decreto citado, que hacía referencia a la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico. En primer lugar, se discute que la Comunidad Autónoma pueda relacionarse, directamente, con las Instituciones comunitarias porque las relaciones internacionales competen de forma exclusiva al Estado central (artículo 149.1.3.ª CE). Esto supone que la implicación de las administraciones territoriales debe articularse a través de la representación permanente de España ante la Unión Europea. Lo que se critica, es importante insistir en ello, es el establecimiento de relaciones directas entre las administraciones vasca y europea.

También se cuestiona, en segundo lugar, si el Gobierno vasco puede crear centros administrativos propios fuera del territorio de su Comunidad Autónoma, como es el caso. En palabras del propio Abogado del Estado, la decisión vasca “supone el desbordamiento del factor espacial que limita la válida actuación de los poderes públicos vascos (artículo 20.6 EAPV)”.

Cómo es lógico, el Gobierno vasco no comparte estas ideas. Son muy interesantes las alegaciones que realiza en relación con el título competencial relativo a las relaciones exteriores, recogido en el artículo 149.1.3.ª CE. Considera que su entendimiento hoy debe verse matizado por la necesidad de hacer tal título compatible con la autonomía, entendiéndolo que ésta puede actuar en ocasiones ejerciendo sus competencias en el ámbito exterior. Es preciso, así, “reducir el

---

<sup>35</sup> Vid. Fernández de Casadevante Romaní, C.: “La Oficina de la Comunidad Autónoma vasca en Bruselas”. *Revista Española de Derecho Internacional* 1989/1.

ámbito del art. 149.1.3 a los contenidos clásicos del *ius ad tractatum*, dirección de la política exterior, *ius legationis* y responsabilidad internacional. Los demás aspectos (entre ellos la participación en la formación de la voluntad exterior del Estado, y la ejecución interna de las obligaciones internacionales) quedarían a la disponibilidad estatutaria". En esta misma línea de argumentación, la representación del Gobierno vasco también pone de manifiesto la dificultad de diferenciar acciones exteriores *stricto sensu*, y acciones internas con "ciertas repercusiones internacionales", que deberán ser ejercidas por quién ostente, en el plano interno, competencias para ello. Este alegato recuerda la distinción surgida en la jurisprudencia y doctrina italiana que distingue de las relaciones exteriores las de mero relieve internacional<sup>36</sup>.

Pero también alude la representación del Gobierno vasco a las consecuencias de la entrada de España en la Unión Europea en el Estado autonómico, afirmando que la integración en las Comunidades Europeas, dadas sus características, supone una pérdida importante de competencias para las Comunidades Autónomas que exige la contraprestación de una participación realmente tal de éstas en la gestación y ejecución del Derecho comunitario.

En lo referido al límite espacial de la actuación autonómica, se recuerda que solamente están sometidas a tal límite las decisiones políticas (SSTC 37/1981 y 154/1985), y se argumenta también que algunas producen efectos inevitablemente exteriores (en materia de sanidad, medio ambiente, emigración e inmigración, etc...) y que el Gobierno ha propiciado normativamente las actuaciones exteriores de las Comunidades Autónomas en lo relativo a la promoción del turismo.

Debe hacerse notar que la argumentación esgrimida tanto por el Abogado del Estado como por la Representación del Estado suscitan un problema tan arduo de resolver como necesario: la precisa conci-

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 240.

liación de un modelo estatal políticamente descentralizado con el ejercicio del Derecho internacional. Un Derecho internacional cuyo entendimiento ha variado profundamente en el presente siglo aunque sigamos manejando categorías que, aunque clásicas, no son ya operativas.

El Tribunal Constitucional elude estos problemas en su Sentencia 165/1994<sup>37</sup>, partiendo de la premisa de que “cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales” (FJ 4). Aunque esta afirmación es indiscutible no lo es tanto la consecuencia que el Tribunal Constitucional extrae de ella, y es que el Derecho comunitario “puede considerarse a ciertos efectos como *interno*” (ídem). No es evidente, en efecto, que los ambiciosos objetivos perseguidos con la instauración de la Unión Europea ni los amplios poderes normativos con que cuentan las Instituciones europeas para hacerlos efectivos permitan configurarla como un *tertium comparationis*, distinto de los Estados miembros que la integran y de las Organizaciones de Derecho internacional. Si se comparte este parecer es también claro que las normas dictadas por las Instituciones comunitarias no pueden considerarse normas dictadas por los órganos constitucionales, sino por las Instituciones que integran una organización internacional o, si se prefiere, interestatal. De ahí que no puedan calificarse dichas normas de Derecho interno,

---

<sup>37</sup> Esta Sentencia, de 26 de mayo (BOE 151, de 25 de junio) ha generado una abundante literatura. Además de ser examinada exhaustivamente en alguna de las monografías citadas, como es la de Rafael Bustos, se han ocupado de la misma varios artículos y comentarios (vid. Gutiérrez Espada, C.: “Las oficinas autonómicas y la STC 165 de 26 de mayo de 1994”. *Noticias de la Unión Europea* 127-128, 1995; Pérez González, M.: “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; Carrera Hernández, F. J.: “La oficina de la Comunidad Autónoma en Bruselas”. *Comunidad Europea Aranzadi* 1994/11; Balza, J.: “La jurisprudencia constitucional sobre la actuación europea de las Comunidades Autónomas”. En VV.AA.: *Euskadi en la Unión Europea*. Bilbao, 1994).

si no es admitiendo que los Tratados comunitarios han *modificado* nuestra Constitución.

Toda esta argumentación no conduce, claro está, a pensar que el conflicto de competencias suscitado por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno vasco debería de haber prosperado. Tal posibilidad se cierra con la constatación, realizada por el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia que nos ocupa, de que las relaciones exteriores del artículo 149.1.3.<sup>a</sup> se conectan con "materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993)" (STC 165/1994/5). De ahí que no toda actividad exterior de la Comunidad Autónoma pueda reputarse ilegítima, siempre y cuando no se pretenda con ella perturbar o incidir en las competencias estatales, sino realizar un seguimiento de los asuntos comunitarios.

De esta forma, el Tribunal Constitucional respalda la legitimidad constitucional de las Oficinas autonómicas públicas en Bruselas. Pero tal confirmación jurisprudencial de las Oficinas no presupone que sea constitucionalmente legítimo que se ocupen de cualquier asunto. Quiere esto decir, por ejemplo, que es posible que algún día esté llamado a pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre la actuación de las delegaciones autonómicas en Bruselas, si entendiere que ejercen poderes para los que el Gobierno regional no tiene competencias.

En todo caso, con posterioridad a esta resolución, casi todas las Oficinas que hasta entonces se habían configurado a través de fórmulas difusas, como eran la canaria o la andaluza, han pasado a integrarse en la Administración regional general. Es posible que optar por un modelo, privado o público, de las Oficinas autonómicas sea relevante. Elegir uno u otro esquema dependerá, en buena medida, de las finalidades que su instauración en Bruselas persiga.

### 3. Las funciones desempeñadas por las oficinas Regionales (y un poco más de historia)<sup>38</sup>

---

No puede descartarse, por supuesto, que la decisión del Gobierno vasco de abrir una Oficina en Bruselas se viera motivada, entre otras razones, por la carga simbólica que la misma encierra. Pero sería bueno recordar que la apertura de tales Oficinas se había promovido con anterioridad, dotándolas de una cobertura asociativa o fundacional, y preguntarse con qué objeto.

No es difícil responder este interrogante, si se cuentan con los materiales precisos para ello. Cuestión distinta es que la respuesta dada se ajuste totalmente a la realidad. En efecto, las funciones de las Oficinas autonómicas, públicas o privadas, se determinan en las normas que las crean o, si son privadas, en sus Estatutos. Las misiones que suelen atribuirse en una y otras disposiciones (por ejemplo, a la normativa andaluza que nos sirve de guía) son, más o menos, las siguientes:

- (a) Seguimiento del proceso normativo en relación con aquellas iniciativas de la Unión Europea que afecten a las competencias o a los intereses de la Comunidad Autónoma. Más amplia es la función contemplada en el respectivo Decreto cántabro, referida a recabar y remitir información de los organismos comunitarios sobre asuntos de especial interés para la Comunidad Autónoma. Un lugar intermedio ocupa en este punto, la normativa murciana.

---

<sup>38</sup> La determinación de las funciones que tienen encomendadas las Oficinas o Delegaciones regionales se ha realizado al amparo de la normativa que regula estas cuestiones, sobre todo de la debida a Andalucía (Decreto 164/1995, de 27 de junio, por el que se crea la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas), Murcia (Decreto 59/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidente) y Cantabria (Decreto 24/1998, de 26 de marzo, por el que se crea la Oficina del Gobierno de Cantabria en Bruselas, puesto que ésta es la Oficina de más reciente creación).

- (b) Apoyo a los intereses socioeconómicos, sectoriales y profesionales de la Comunidad Autónoma, en la medida en que las acciones o programas comunitarios incidan en ellos. La normativa cántabra se refiere al apoyo a la gestión de los intereses y, más en concreto, a la colaboración en el seguimiento administrativo de los programas e iniciativas comunitarias que, remitidos por la Comunidad Autónoma a través del Gobierno español, afecten a los intereses económicos de Cantabria.
- (c) Promoción de encuentros entre la Administración autonómica y los agentes socioeconómicos con las instituciones comunitarias y, en general, la coordinación de las relaciones y contactos entre la Administración autonómica y las instituciones comunitarias para el seguimiento de proyectos y programas de interés para la Comunidad Autónoma (Decretos andaluz y cántabro). Los Estatutos de funcionamiento y régimen interno del Patronat Català<sup>39</sup> pro Europa contemplan como su primera función la de asesoramiento a cualquier entidad pública o privada de Cataluña (artículo 2).
- (d) Colaboración en la promoción exterior de la Comunidad Autónoma.
- (e) Seguimiento de los trabajos del Comité de las Regiones de la Unión Europea.
- (f) Asesoramiento e información en relación con las políticas y programas comunitarios de cooperación para el desarrollo. Esta función parece que beneficia, aunque no se determine expresamente, a la Dirección General de Asuntos Europeos del Gobierno

---

<sup>39</sup> La organización y las funciones del Patronat han sido alterados a lo largo del tiempo (vid., por ejemplo, los Decretos 55/1988, de 11 de febrero y 192/1989, de 1 de agosto), encontrándose vigente en este momento el Decreto 291, de 14 de diciembre de 1992 (DOGC 1687), que ha sido a su vez modificado por los Decretos 171/1994, de 14 de junio; 340/1995, de 11 de octubre y 88/1999, de 23 de marzo (DODG 1925, 2155 y 2859, respectivamente).

andaluz. Otras normativas, como son la cántabra, han incluido como función de su Oficina autonómica la de apoyo a la Dirección General correspondiente en el ejercicio de sus funciones. Desde una perspectiva más general, los Estatutos de funcionamiento y régimen interno del Patronat Català pro Europa aluden a la misión de "recoger y difundir la información de que disponga por todos los medios a su alcance".

- (g) Colaboración con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y con las oficinas de otras Comunidades Autónomas de España o de Entes similares de otros Estados Miembros, instaladas en Bruselas. La normativa cántabra es más generosa que la andaluza, porque posibilita también la colaboración con otras entidades públicas o privadas ubicadas en Bruselas para la defensa de los intereses multisectoriales de Cantabria.
- (h) Cualesquiera otras que le sean encomendadas por el Director General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior (Decreto andaluz) o bien sean determinadas reglamentariamente (normativa murciana).
- (i) Representación de los intereses de la Comunidad Autónoma ante las instituciones y órganos de la Unión Europea (normativa cántabra).
- (j) Los Estatutos de funcionamiento y régimen interno del Patronat Català pro Europa contemplan una batería de funciones novedosas, como son las de organizar, promover y coordinar cursos, conferencias y seminarios, campañas de sensibilización, actividades de documentación, estudio e investigación, realizar publicaciones especializadas, otorgar becas y ayudas a personas físicas para alentar la investigación, así como instituir premios con la misma finalidad, subvencionar aquellos proyectos presentados por entidades públicas o privadas que presenten un especial interés para los objetivos del Patronat y, en general, organizar o participar en cualquier otra actividad que, dentro de su ámbito de trabajo, interese directamente a la sociedad catalana.

Hasta aquí un listado de las funciones que algunas regulaciones, administrativas o estatutarias, atribuyen a las respectivas Oficinas autonómicas. Todas ellas permiten configurar, a primera vista, a tales Oficinas, con independencia de su naturaleza, como un agente auxiliar de las Administraciones y de los agentes sociales y económicos regionales en Bruselas.

Es posible examinar todavía el estudio de las funciones de las oficinas regionales desde una doble perspectiva, estática y dinámica. Se observará, desde el primer punto de vista, que casi todas las Oficinas cumplen las mismas funciones, que podemos sistematizar a la luz del magnífico informe elaborado por Pablo Pérez Tremps, Miguel Angel Cabellos Espiérrez y Eduard Roig Molés<sup>40</sup>: (a) la obtención y traslado de información; (b) la promoción de los intereses autonómicos ante las instituciones europeas; (c) el apoyo de actividades de otros órganos autonómicos en Bruselas; (d) el apoyo y asesoramiento a las instituciones comunitarias y (e) la expresión de la identidad propia. Sin embargo, nuestro enfoque será en alguna medida distinto, dinámico, porque trataremos de combinarlo con un esquema histórico y conectarlo con la naturaleza de las funciones efectivamente ejercidas por las Oficinas.

La creación de Delegaciones regionales en Bruselas se justifica, en un primer momento, en la necesidad de obtener y trasladar información europea. Se trataba de conocer, *in nuce*, las propuestas normativas comunitarias que podían afectar a la respectiva Comunidad Autónoma y de acceder, también cuanto antes, a las convocatorias de programas europeos de desarrollo y fomento regional.

Por esta razón, es lógico que muchas Comunidades Autónomas optaran, una vez que el Tribunal Constitucional había establecido la legitimidad constitucional de las Delegaciones de la Administración regional en Bruselas, por adscribir las mismas, y la propia Dirección General de Asuntos Europeos, a la Consejería de Economía. En definitiva, se ha establecido históricamente una identificación (que

---

<sup>40</sup> "Informe...", pp. 321-322.

hoy puede considerarse reduccionista) entre asuntos y fondos europeos. Esta afirmación se apoya en datos suministrados por las propias oficinas y que se reflejan también en el citado informe coordinado por Pablo Pérez Tremps<sup>41</sup>: (a) las peticiones de información se dirigen en un primer momento a la Comisión Europea, Institución que controla los programas comunitarios, (b) las propias Oficinas actúan entonces como meros agentes de gestión, encargadas del seguimiento de los proyectos que interesan a la Comunidad Autónoma.

Aunque estos datos deberían ser complementados por varias razones, entre las que pesa especialmente la desconfianza inicial mostrada por el Gobierno de la Nación en relación con las Oficinas regionales, nos interesa insistir ahora en que la primera concepción que de éstas se tiene les atribuye una función de naturaleza administrativa más que política, en la que se trata de establecer una delegación para la tramitación de los asuntos europeos.

Pero diversos factores han ido modificando la naturaleza de las funciones efectivamente desempeñadas por las Delegaciones regionales, lo que también ha supuesto para ellas un cambio en el organigrama de la Administración regional general.

Debe recordarse, en primer lugar, que la generalizada creación de oficinas regionales ha normalizado, en alguna medida, las relaciones que ellas mantienen con el Ejecutivo nacional. Si en el plano nacional hay un diálogo entre las Administraciones estatal y regionales a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (vid. la Ley 2/1997, de 13 de marzo) y de las Conferencias Sectoriales, en el plano europeo se ha producido un intercambio de información similar entre la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y la respectiva Delegación regional, sobre todo a partir de la instauración de una Consejería para asuntos autonómicos en el seno de aquélla, realizada a través del Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre.

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 323-324.

Por otra parte, las Delegaciones regionales han variado cuantitativa y cualitativamente las relaciones que mantienen con las Instituciones comunitarias. Sus contactos con la Comisión han experimentado una notable evolución. De limitarse a solicitar información (sobre la distribución de los fondos europeos y las iniciativas normativas, fundamentalmente), las oficinas han pasado ahora a tratar de incidir, de orientar, el comportamiento futuro de la propia Comisión. Tal influencia 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.

Las Oficinas autonómicas han establecido también lazos en el entorno del Consejo de Ministros de la Unión Europea (principalmente, con los grupos de trabajo y representaciones de otros Estados miembros) y han creado e intensificado sus vínculos con el Parlamento Europeo. Estas relaciones no se han establecido únicamente por la confesada preocupación regional del Parlamento Europeo (ya presente en su Resolución de 13 de abril de 1984 sobre el papel de las regiones en la construcción de una Europa democrática); 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.

Lo que ya se insinúa es que el diálogo que en la actualidad mantienen las Oficinas autonómicas con los ejecutivos nacional y comunitario y el Parlamento Europeo no es equiparable al que mantuvo, en el pasado, con la Comisión en relación con los fondos europeos. Estamos ante unas relaciones que en modo alguno pueden calificarse de administrativas. Es más adecuado (a la par que sincero) reconocer que estamos ante una actividad política de las Delegaciones regionales. No debe producir reservas emplear este término porque, aunque sea obvio recordarlo, las Comunidades Autónomas gozan de tal tipo de autonomía y es legítimo que pretendan influir en el contenido de regulaciones concretas para cuya emisión son competentes en el plano interno.

La dimensión política de las Delegaciones autonómicas ha tomado renovados bríos con la instauración y el desarrollo del Comité de las Regiones. Aunque en estas páginas no corresponde evaluar la organización y el funcionamiento de dicho órgano comunitario (a este fin se destina la contribución de Carlos Ortega Santiago, *supra*), es oportuno recordar que del mismo forman parte todos y cada uno de los Presidentes autonómicos y señalar que, pese a que los Tratados comunitarios lo conciben como un órgano consultivo, su composición y funcionamiento ha creado una instancia de naturaleza híbrida, en la que sobresalen también marcados caracteres parlamentarios y políticos<sup>42</sup>. Lo cierto es que las Oficinas asumen en la práctica una buena parte de las tareas que recaen en el Presidente autonómico en tanto miembro del Comité de las Regiones, convirtiéndose aquéllas, al igual que ha ocurrido con las de los Länder, en una suerte de Secretarías del respectivo miembro del Comité de las Regiones.

Todos estos datos permiten pensar que las Oficinas Regionales en Bruselas cumplen en la actualidad cometidos muy distintos de los que alentaron su creación. Si en un primer momento sirvieron fundamentalmente para transmitir con celeridad información europea referida, sobre todo, a los fondos europeos, en la actualidad desempeñan un papel mucho más rico y complejo. Asumen un innegable protagonismo político en su actividad, encaminada en muchas ocasiones a impulsar el procedimiento decisorio comunitario en una determinada dirección. Por esta razón la información que en la actualidad parte de las Oficinas regionales (también de las de los Länder) suele acompañarse ahora de una primera valoración contextual en la que la misma surge. Por este motivo se ha producido también, por lo general, un cambio de adscripción en lo referido a la Oficina regional y a la propia Dirección General de Asuntos Europeos. Si en un primer momento era frecuente que una y otra estuvieran integradas en la Consejería de Economía (como ocurre todavía hoy con las Oficinas de Navarra y de Castilla-La Mancha), lo más frecuente hoy es que se integren en la

---

<sup>42</sup> Calonge Velázquez, A. y Sanz Rubiales, I.: *El Comité de las Regiones: análisis de una futura institución?* Granada, 2000, pp. 47 o 51.

Consejería de Presidencia (como ocurre en Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid y Murcia) o en la propia Presidencia (como ocurre en Castilla y León). A la luz de las consideraciones realizadas hasta el momento no puede afirmarse que tal variación orgánica sea ni caprichosa ni ilógica.

Un dato más que evidencia esta argumentación es que se haya puesto al frente de varias Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas a un político profesional, superponiendo su actuación a la de los funcionarios que hasta el momento asumían la dirección del establecimiento. Actualmente ya se han *politizado*, en este sentido, las Oficinas y Delegaciones andaluza, castellano-manchega, balear, aragonesa, vasca y valenciana.

Alguna valoración suplementaria exige la función de las Delegaciones regionales referidas a la promoción de los intereses autonómicos ante las instituciones comunitarias. Esta atribución, más dúctil que las anteriores, aunque no invisible para un buen número de autores, acerca a las oficinas a lo que en buena medida son también: *lobbys* que tratan de atraer la mirada de las Instituciones comunitarias y centrarla sobre sus intereses. En palabras del entonces Ministro Presidente del Länd de Baden-Württemberg, Lothar Späth, tomadas del libro de A. Rojo Salgado<sup>43</sup>, "gracias a numerosos proyectos en el campo de la economía, de la ciencia, de la investigación y de la cultura, nos es posible formar una red de Regiones capaz de funcionar en tanto que instancia suplementaria por debajo de los Estados nacionales y así crear un *lobby* para Europa". No nos situamos ahora en el establecimiento de un cauce informativo regional, unificador, que sirve en idéntica medida para todas las regiones, sino en la competencia, en la defensa de nuestra región, sobre las restantes comunidades autónomas y estados federados europeos. Desde esta perspectiva las regiones dejan de competir con el Estado central y hacen lo propio con las restantes Comunidades Autónomas. Es evidente además que la promoción de los intereses regionales aproxima las oficinas regionales a

---

<sup>43</sup> *La exigencia...*, p. 182.

la figura de las embajadas. Si se realiza esta observación no es para poner nuevamente en cuestión la legitimidad constitucional de las Delegaciones regionales (entre otras razones, porque parece harto difícil establecer la inconstitucionalidad de intenciones), sino para hacer ver que en este punto las Oficinas asumen funciones que ya no son exclusivamente ni administrativas ni políticas, sino paradiplomáticas<sup>44</sup>, lo que sitúa en una muy especial posición la figura del director de la Oficina.

Hasta el momento se ha visto como las funciones de las Oficinas y Delegaciones regionales han experimentado una evolución más intensa de lo que pudiera parecer a primera vista. Si en el pasado se crearon con unas finalidades administrativas, en la actualidad sobresalen con luz propia sus funciones políticas y paradiplomáticas<sup>45</sup>. Se ha señalado también, y toca ahora volver a ello, que no debe de sorprender que la Comunidad Autónoma trate de ejercer, a través de este medio, fines políticos, porque estamos ante un ente territorial que cuenta con potestad legislativa para la consecución de sus fines sobre un conjunto material de competencias.

Cuestión distinta, sin embargo, es que deba considerarse, y en qué medida, adecuado que dicha actuación política de las Comunidades Autónomas se canalice a través de las Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas. El planteamiento de este nuevo interrogante exige realizar algunas consideraciones, generales y específicas, que hacen dudar acerca de que el sentido político, dado por las Administraciones regionales a las Delegaciones y Oficinas en Bruselas, sea acertado.

Desde un punto de vista general, es conveniente encuadrar el fenómeno de los *lobbys* en otro, más amplio y complejo, que ha recibido el afortunado calificativo doctrinal de la huida del Derecho

---

<sup>44</sup> Calonge Velázquez, A. y Sanz Rubiales, I.: *El Comité...*, p. 14

<sup>45</sup> Concepto éste necesitado de concreción, para lo que pueden ser útiles los trabajos incluidos en Aldecoa, Francisco y Keating, Michael (eds.): *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. The Cass Series in Regional and Federal Studies, n.º 4, 1999, especialmente el debido a Iñaki Aguirre.

administrativo. Estamos ante una diversidad de mecanismos jurídicos que, por lo general, pretenden que las Administraciones públicas puedan servirse, en alguna medida, de procedimientos no regulados por el Derecho, o regulados en menor medida de lo que es propio al clásico Derecho administrativo. Estas técnicas, que gozan de un envidiable estado de salud en nuestro país y en otros de nuestro entorno, permiten que el Estado actúe en ocasiones de forma parecida a como lo hacen los particulares, en aras a obtener una mayor agilidad y efectividad. Aunque es posible entender que tales grupos de presión operan de forma más activa en el marco del Estado social de Derecho, resulta asimismo conveniente recordar que confirmar la legitimidad constitucional de este y otros hábitos en nuestro ordenamiento supone también incorporar experiencias surgidas bajo otras órbitas culturales (especialmente, la norteamericana), y tiene el coste añadido de conferir legitimidad a otros grupos privados de presión, a otros *lobbys*<sup>46</sup>.

Pero es que además, en el caso que nos ocupa, es legítimo pensar que la Comunidad Autónoma cuenta con otros mecanismos más útiles que las Oficinas regionales para conseguir influir en las decisiones comunitarias. En primer lugar, porque estamos ante un problema de Derecho Constitucional y no de Derecho comunitario<sup>47</sup>. 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<sup>48</sup>, más tarde habrá que volver sobre esta cuestión) en favor del Gobierno de la Nación<sup>49</sup>. Este

---

<sup>46</sup> Tomado de Carmona Cuenca, E.: *El estado social de Derecho en la Constitución*. Madrid, 2000, pp. 174-175.

<sup>47</sup> Rubio Llorente, F.: "Las Comunidades Autónomas y la Comunidad Europea". *Autonomías* 20 (1995), p. 94. También citado por A. Arce Janariz en "Unión Europea y Parlamentos regionales". *Parlamento y Constitución* 1 (1997), p. 85.

<sup>48</sup> Del autor de estas líneas, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*. Madrid, 1999, pp. 17 ss.

<sup>49</sup> "Unión...", p. 79.

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 competentes, en el plano nacional, las Comunidades Autónomas<sup>50</sup>.

En segundo lugar, porque, como ha puesto de manifiesto Rafael Bustos Gisbert<sup>51</sup>, la implementación práctica del Derecho comunitario precisa de la permanente conexión (¿por qué no complicidad?) entre las Administraciones central y autonómica (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 aquellas entidades territoriales a las que se les dota constitucionalmente de autonomía política. De ahí que sea imprescindible reforzar el principio de cooperación entre las distintas administraciones.

Expresada una decidida opción por desarrollar y consolidar los mecanismos nacionales de intervención de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, permitiendo que se canalicen sus aspiraciones políticas en las materias de su interés, queda aún por valorar las virtualidades que ofrecen las Oficinas y Delegaciones regionales, porque es éste el objeto de nuestro estudio. Ya se ha afirmado que en la práctica, éstas operan como *lobbys*, y esto supone también que en ocasiones se valen de mecanismos y fórmulas que no han sido reglados por el Derecho. Tratan de atraer la atención de determinadas personas, funcionarios e Instituciones, comunitarias o no, sobre los intereses regionales, como hacen también otros muchos grupos de presión privados. El examen de tales actuaciones de las Oficinas y Delegaciones regionales se conecta, desde la órbita euro-

---

<sup>50</sup> Muñoz Machado, S.: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*. Madrid, 1986, p. 85.

<sup>51</sup> *Relaciones...*, pp. 422 ss.

pea, con una problemática bien conocida: la de la comitología europea, entendida en sentido amplio<sup>52</sup>. No es posible analizar en estas páginas este fenómeno, porque ello desbordaría ampliamente nuestras pretensiones y capacidades, pero es conveniente en todo caso dejar constancia expresa de que el surgimiento de las Oficinas comunitarias, o de otras que representan determinadas entidades que gozan de autonomía política o constitucional en otros países, no supone más que la aparición de nuevos centros de promoción de intereses (en este caso, de corte territorial), que se superponen a la de otros muchos *lobbys* que patrocinan específicos intereses económicos sectoriales (pueden recordarse, en este sentido la Oficina de la Confederación de Cooperativas Agrarias de España en Bruselas o la Oficina Española de Ciencia y Tecnología, entre otras muchas), y que unos y otros tratan de influir sobre la actuación de las distintas Instituciones comunitarias<sup>53</sup>.

Es regla común, y lógica por supuesto, que el funcionamiento práctico de tales *lobbys* no pueda ajustarse rígidamente a reglas de actuación. Se trata casi siempre de una actuación informal, que se articula a través de encuentros con personas cercanas, en ocasiones eurofuncionarios, que trabajan en las mismas Instituciones y que pueden, en ocasiones, dar informaciones que puedan considerarse sensibles para los intereses que promueve el citado *lobby*. Aunque en ocasiones se conjuga dicha actuación con una participación formal en diversos órganos de asesoramiento externo, como ocurre con los famosos comités que asesoran a la Comisión, sería ingenuo obviar la importancia de las gestiones informales de los *lobbys*, así como el oscurantismo que esto provoca<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Vid. Pardo Leal, M.: "Interpretación y aplicación del Derecho alimentario comunitario: funcionamiento de la comitología". *Comunidad Europea Aranzadi* 1998/12.

<sup>53</sup> Cienfuegos Mateo, Manuel: "La participación de los grupos de presión comunitarios en el proceso decisorio de las Comunidades Europeas". En Herrero de la Fuente, Alberto (coord.): *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Valladolid, 1991, 159 ss.

<sup>54</sup> Bullain López, I.: *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*. Oñati, 1990, p. 310, n.º 92.

Es claro, pese a todo, que tal actuación informal de la Oficina comunitaria se fomentará en el supuesto de que se encuentren en juego intereses que no puedan verse satisfechos simultáneamente para el conjunto de las Comunidades Autónomas y regiones europeas. En el supuesto de que las pretensiones mantenidas por las distintas Comunidades Autónomas lo sean a costa de otros Estados o de otras materias que consideren de menor interés, lo normal es que el funcionamiento de las Oficinas autonómicas se articule de forma colegiada. Este motivo, y otros (como es la ya citada necesidad de organizar la asistencia a los comités que asesoran a la Comisión) han llevado a las Oficinas a una coordinación informal y relativa de sus actuaciones. En efecto, cada Oficina asume de forma periódica la coordinación de actividades conjuntas cada seis meses, organizando reuniones conjuntas de trabajo o comparecencias de destacados miembros de las Instituciones comunitarias y de la Representación Permanente. Pero tal coordinación es, por supuesto, relativa, en la medida en que sirve a la defensa de los intereses regionales que son comunes a todas ellas (ya sea frente al Estado, ya sea frente a las Instituciones comunitarias), dejando de lado la gestión de los intereses que, en un momento dado, una Comunidad Autónoma puede tratar de lograr en relación con las restantes.

Nada hay que añadir en relación con las funciones administrativas y políticas ordinarias. O mejor dicho, casi nada. Se ha señalado ya que la Comunidad Autónoma persigue fines cuya legitimidad no puede ser puesta en duda. Ahora bien, tal actuación puede canalizarse a través de diversas formas. Hasta el momento se ha venido hablando de Oficinas y Delegaciones regionales de forma indiferenciada, como si fueran términos sinónimos pero puede ser conveniente proponer en este momento una distinción entre ambos, que ahonda en alguna medida la promovida en su día por A. López Castillo<sup>55</sup>. Puede entenderse que las Oficinas regionales hacen referencia a instituciones impulsadas por una serie de entidades jurídico-públicas y/o jurídico-privadas, con independencia de que tengan naturaleza asociativa o formen

---

<sup>55</sup> En *Constitución e integración*. Madrid, 1996, pp. 302 ss.

parte de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma, en tanto que la Delegación regional se incardina directamente en la Administración autonómica general. Como se verá, la elección de articular una Oficina o una Delegación regional no es, como casi ninguna otra, ingenua, ni está desprovista de consecuencias prácticas.

#### 4. La forma jurídica de las Oficinas Regionales

---

En páginas anteriores se ha relatado cómo las primeras Oficinas regionales españolas que se crearon en Bruselas se articularon a través de técnicas diversas, sociedades —públicas o privadas—, consorcios, que tenían por objetivo común no aparecer como delegaciones autonómicas, cuya legitimidad pudiera ser cuestionada por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional (como efectivamente ocurrió). Sabemos también que el más alto Tribunal ha estimado que una administración regional (en concreto la vasca) podía establecer una delegación en Bruselas (STC 165/1994).

De la evolución que a partir de entonces han sufrido las Oficinas autonómicas pueden extraerse algunas consecuencias, y permiten también suscitar algunas cuestiones conexas. Comenzando por los datos, se aprecian en los últimos años dos tipos de tendencias en lo referido a la articulación jurídica de las Oficinas autonómicas.

En primer lugar, hay una cada vez mayor tendencia a integrarlas en la Administración autonómica general. De hecho, si se recuerda bien, es la voluntad expresada por el Gobierno vasco de sustituir la vieja Oficina privada por una Delegación dependiente del Gobierno vasco la que es recurrida por el Gobierno de la Nación, originando la Sentencia TC 165/1994. Posteriormente, a la luz de esta resolución, muchas Comunidades Autónomas han optado también —siguiendo el modelo alemán— por *publicar* sus Oficinas autonómicas, convirtiéndolas en auténticas Delegaciones regionales, integrándolas en la Administración autonómica general.

También se ha observado una cierta evolución, en segundo lugar, respecto de la concreta ubicación dada a las Oficinas autonómicas en el organigrama de la Administración regional. Si en un primer momento, en algunas comunidades autónomas se habían hecho depender, como la Dirección de la que dependen, de la Consejería de Economía, en tiempos recientes se ha ubicado en la Consejería de la Presidencia y, en algunas ocasiones, en la propia Presidencia de la Comunidad. No es oportuno incidir en mayor medida en esta variación, que ya se ha justificado sobradamente en el anterior apartado de este trabajo; pero sí debe valorarse el proceso de integración de las Oficinas en la Administración general de las Comunidades Autónomas.

En efecto, estamos en presencia de un fenómeno que no puede pasar desapercibido, sobre todo en un momento como el presente, en el que muchas Administraciones públicas han creado órganos a través de los que actúa mediante fórmulas más flexibles. Es cierto que esta evolución generalizada de las Oficinas regionales puede explicarse, acaso, en el hecho de que se haya institucionalizado, a través del Comité de las Regiones, la actuación de los Presidentes autonómicos en los asuntos europeos. De hecho, este dato explica también el hecho de que ahora las Delegaciones autonómicas, y la Administración regional ocupada con los asuntos europeos, dependa más directamente de la Consejería de Presidencia, superada la vieja ecuación de Europa y fondos comunitarios, que explicó su primera ubicación en las Consejerías de Economía.

A la vista de las consideraciones realizadas hasta el momento, es posible plantear una doble opción: La primera consiste en decidir cuál es el ropaje jurídico que mejor le sienta a las Oficinas regionales, siendo tres las posibles articulaciones que pueden hacerse de la misma desde un punto de vista administrativo: integrarlas en la Administración regional general (constituyendo entonces Delegaciones), constituir las como Administración institucional y, por último, hacer lo propio valiéndose de otras técnicas que no permitan vincular tales Oficinas con el Gobierno regional (empresas participadas en las que la Administración regional no controle más de la mitad de sus acciones, etc.). Por otro lado, con independencia de la respuesta que

se dé a este interrogante, ¿es aconsejable la utilización de fórmulas consorciales para configurar las Oficinas y Delegaciones regionales?

No admite mucha discusión la primera cuestión planteada. A la vista de las funciones que las Oficinas regionales asumen diariamente, y a su cada vez más evidente conexión con la intervención de sus respectivos Presidentes regionales en el Comité de las Regiones, es claro que son un medio por el que se expresa la actuación política del Gobierno autonómico. Esta es una razón suficiente para que el funcionamiento de las Oficinas regionales tenga que poder ser controlado por el respectivo Parlamento regional<sup>56</sup>. 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 general o como una Administración institucional. En caso contrario, puede ocurrir que las decisiones adoptadas por el Gobierno regional que sean canalizadas a través de la Oficina regional no puedan ser controladas por el órgano competente para hacerlo; esto es, por la respectiva Asamblea Legislativa. 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 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

---

<sup>56</sup> Bastida Freijedo, F. J.: "Parlamentos regionales e integración europea". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 21 (1998), p. 89.

importante que justificaría la mayoritaria opción de constituir Delegaciones autonómicas puede apoyarse en razones de eficacia, e incluso en vincular sus actuaciones de forma directa con los servicios propios del Gobierno regional, lo que puede facilitar el eventual control social y/o político de sus actuaciones. Pese al indudable peso que presentan 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 deben participar, además, otros entes públicos y privados.

Se ha visto, en efecto, que las Oficinas autonómicas no agotan sus funciones, ni de lejos, sirviendo de enlace con las respectivas Administraciones regionales. Si se recuerda el listado de las misiones que les atribuyen las distintas normativas que regulan su funcionamiento, se observará sin demasiado esfuerzo que todas ellas sirven a intereses de muy diversa índole, y que en muchas ocasiones pueden ser calificados difusos (por no decir privados o cuando menos particulares). 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.

Lo que se cuestiona es si es más correcto articular tal conglomerado de intereses (territoriales, privados, profesionales) a través de una Delegación regional (*stricto sensu*) o es más acertado contar también con otras entidades, públicas o privadas, que evidencien de forma más clara y transparente la implicación de los restantes intereses regionales en los asuntos europeos (cuya preocupación por los asuntos europeos es creciente, como demuestran las Memorias de actividades elaboradas en los últimos años por el Patronat Català Pro Europa). Aunque pueda parecer, a la vista de la semejanza de las misiones que se atribuyen a una y otra clase de oficinas y delegaciones regionales en

Bruselas, que se trata de una cuestión meramente formal, no lo es tanto. La adscripción de la Oficina autonómica a la Administración regional general hace que, inevitablemente, la actuación de aquélla 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 relacionados con los intereses locales o universitarios, o los promovidos por los agentes sociales o económicos, se harán presentes a través de la Oficina regional en la medida en que la Administración autonómica lo estime oportuno.

A este alegato se puede responder, por supuesto, que también es posible que en las Oficinas regionales que presentan una naturaleza consorcial pese en mayor medida la voluntad de la Administración regional que la expresada por otros miembros que también la sustentan. Pero en todo caso, esos otros miembros serán, cuando menos, informados de la misma manera que el Gobierno regional y podrán promover actuaciones concretas, aunque éstas no prosperen.

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 a la información y promoción de sus intereses respectivos. 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 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, extremo desarrollado en este libro por J. M.<sup>a</sup> Bilbao Ubillos. A renglón seguido se ha afirmado, de otro, la conveniencia de optar 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 institucional.

No se nos oculta, claro está, que la propuesta realizada de optar por un modelo consorcial de las Oficinas autonómicas, manteniendo por supuesto una importante vinculación con la Administración regional, suscita algunos problemas. El primero es que el modelo asociativo planteado debería ser sostenido por todos los miembros que lo conformen. Más que ante un problema estamos ante una consecuencia lógica de haber optado por una determinada articulación de las Oficinas autonómicas, y que como tal debe aceptarse. Es claro que las distintas Administraciones, organizaciones socioeconómicas y empresariales (¿por qué no?) que decidan formar parte de la Oficina autonómica lo harán para defender sus intereses en sede comunitaria, y no debe sorprendernos que tal defensa genere en este frente, como en cualquier otro, gastos a los que deban hacer frente.

Asumir el modelo catalán puede suponer también ampliar significativamente el número de personas que prestan sus servicios en las Oficinas y Delegaciones regionales. El número de trabajadores que prestan sus servicios en el Patronato Catalán es muy superior al que se integra en otras Delegaciones regionales que representan a entidades territoriales españolas y de otros países. No solamente debía producirse un aumento cuantitativo del personal al servicio de las Oficinas regionales; parece también necesario que se articulen mecanismos que permitan la asistencia temporal de expertos para la consecución

de determinados proyectos. Estos esquemas se compadecen mal, como es obvio, con el Derecho de la Función Pública lo que hace aconsejable, una vez más, optar por fórmulas más flexibles, que posibiliten un cuerpo amplio de colaboradores que pueda, con su asistencia técnica y estratégica, llevar a buen puerto los proyectos que defienden los intereses regionales en Bruselas.

En todo caso no es pertinente profundizar en modelos laborales que puedan resolver estos problemas, porque, como ya se ha indicado, la tendencia ha sido más bien la contraria, consistente en convertir las Oficinas regionales en auténticas Delegaciones del Gobierno autonómico, lo que ha favorecido aún más su posición en el entramado nacional y europeo. De ahí que sea preciso recordar cuáles han sido los escollos concretos con los que se encontró la instauración de las Delegaciones autonómicas, y analizar cómo y en qué medida han sido resueltos.

## **5. El personal de las Delegaciones Regionales**

---

Centraremos a continuación nuestra mirada en los problemas prácticos que han provocado la instauración de las Delegaciones regionales en Europa. Dejando de lado el de la legitimidad constitucional de la implementación de las delegaciones regionales, zanjado por la Sentencia TC 165/1994, dos cuestiones han sido las más polémicas. Ambas se refieren a determinados aspectos relacionados con el personal de las oficinas, como son el de la tributación de sus sueldos y con su eventual asistencia sanitaria.

El problema de la tributación de los sueldos no era menor, dado que si los trabajadores de las Oficinas eran funcionarios se veían sometidos a una doble imposición (en Bélgica y en España). Sabemos, por el Consejero para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente Española ante la UE, que tal inconveniente ha sido superado y que en la actualidad tales trabajadores se ven amparados por el

Convenio hispano-belga de 1970, tributando actualmente solamente en nuestro país<sup>57</sup>.

Como ya se ha indicado, también ha generado tensiones la articulación de un sistema que garantizara la asistencia sanitaria del personal que presta sus servicios en las Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas. Tales problemas traían causa, fundamentalmente, de la negativa del Estado de facilitar la creación de Delegaciones regionales en Bruselas, puesto que su posición fue en un primer momento bastante recelosa al respecto. Con el tiempo, el Ejecutivo nacional ha ido asumiendo la necesidad de afrontar las exigencias regionales en este punto, lo que ha posibilitado el acuerdo adoptado en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 11 de diciembre de 1997 sobre la Seguridad Social y la asistencia de las personas que prestan sus servicios en las delegaciones y oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas.

Tal acuerdo se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado 79 de 1998, de 2 de abril, a través de una Resolución (de 24 de marzo) de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia. En el mismo, la Administración General del Estado se compromete a negociar con las autoridades del Reino de Bélgica que el personal funcional y asimilado de las Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas siga, con carácter general, afiliados al sistema español de seguridad social o al régimen de clases pasivas y sea sanitariamente asistidos por las autoridades belgas. Algunas excepciones se prevén también en dicho Acuerdo.

## **6. Algunas consideraciones suplementarias**

---

Antes de dar por finalizado el presente estudio, es conveniente realizar algunas consideraciones suplementarias, tratando de desen-

---

<sup>57</sup> DSCD/C/VI/479, 13797.

trañar algunas de las líneas que deberían marcar la evolución de las Delegaciones regionales.

Ya se ha defendido la conveniencia de que se articulen como Administraciones institucionales, en las que se participen, junto a la Administración regional, las distintas entidades públicas y privadas que tengan interés en ello. Unas y otras deben tener, como también se señaló, idéntico acceso a la información que entre en la Oficina, a través de su presencia en el Pleno. En el caso del Patronato Catalán pro Europa forman parte del mismo el Presidente del Gobierno regional, tres vicepresidentes (que representan a las instituciones académicas, a las económicas y a las de ámbito local) y una serie de vocales (que se corresponden con las entidades que participan en el mismo —rectores, presidentes de asociaciones profesionales y económicas, secretario de federaciones de cajas de ahorro, etc.—), siendo su Presidente el que preside la Generalidad.

A la luz de la experiencia catalana es conveniente realizar dos tipos de observaciones. La primera es la ausencia total en las mismas de toda presencia del Parlamento regional, lo que evoca al problema, tratado con mucho más detalle *infra*, en la aportación de J. M.<sup>a</sup> Bilbao Ubillos, de la nula o muy escasa implicación de las Asambleas Legislativas territoriales en los asuntos europeos. Y es que, como muy acertadamente ha señalado Alberto Arce Janariz<sup>58</sup>, 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 ellas (al menos en lo referido a los Parlamentos estatales y regionales<sup>59</sup>, siendo más discu-

---

<sup>58</sup> En "Unión...", p. 88.

<sup>59</sup> Vid., ahora, Elvira Perales, A. y González Ayala, M.<sup>a</sup> D.: *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002. En el contexto de este estudio es igualmente interesante leer Pilar Mañas, J. L.: "El control parlamentario de la Administración institucional". En VV.AA.: *Problemas actuales del control Parlamentario* (VI Jornadas de Derecho Parlamentario). Madrid, 1997.

tible, en mi opinión, ya expuesta en otro lugar<sup>60</sup>, que el escaso papel que juega el Parlamento Europeo genere un auténtico déficit democrático, aunque éste sea constantemente invocado en sede doctrinal<sup>61</sup>.

Vaya por delante que tal actuación parlamentaria no podrá superar el alegado déficit democrático; servirá, únicamente, para paliarlo en alguna medida. En efecto, la necesidad de adoptar una posición estatal común hará que la diversidad política típica del Estado autonómico tenga que convertirse, por los procedimientos adecuados para ello, en una única posición, que defenderá el Gobierno de la Nación en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Además, éste deberá contar con cierto margen de actuación, para que pueda llegar a acuerdos con los restantes Estados miembros de la UE.

Del amplio abanico de soluciones que se han propuesto para atenuar el déficit democrático existente (creación de comisiones parlamentarias específicas<sup>62</sup>, instauración de una Oficina administrativa de asuntos europeos en cada Cámara<sup>63</sup>, atribución al Senado de una auténtica dimensión territorial<sup>64</sup> aunque ello alteraría nuestro

---

<sup>60</sup> *Parlamentos...*, pp. 62 ss.

<sup>61</sup> Ver, por todos, Bastida Freijedo, F. J.: "Parlamentos...", p. 89 o Sanz Fernández, J.: "El déficit democrático en la Unión Europea: el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos de los Estados miembros", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* 4 (1997), pp. 318 y 325.

<sup>62</sup> Arce Janariz, A.: "Unión...", p. 91.

<sup>63</sup> Extremo sugerido en el Punto séptimo de las Tesis de Stuttgart y en el Documento de Oviedo. Aquellas fueron aprobadas al hilo de la Conferencia Internacional celebrada del 5 al 7 de mayo de 1997 sobre el papel geopolítico de los Parlamentos de los Länder y de las Asambleas Regionales. El Documento de Oviedo sobre las Asambleas Legislativas Regionales en la Unión Europea fue aprobado por los Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas el 7 de octubre de 1997. En esta misma línea de interés es oportuno recordar 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, aunque lo allí acordado no prosperó en la reunión del Pleno de la CARCE de 21 de abril de 1997.

<sup>64</sup> Vid. Punset Blanco, R.: "Sobre la participación europea de las Asambleas autonómicas a través del Senado". En VV.AA.: *Encuentro de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas*. Oviedo, 1997, pp. 97 ss.

modelo territorial de Estado<sup>65</sup>, fomento de los encuentros horizontales y verticales de las Asambleas Legislativas<sup>66</sup>, utilización de la COSAC<sup>67</sup> y de las Instituciones consultivas de la UE<sup>68</sup> para estos fines, etc.), en ocasiones complementarias, nos interesa examinar la eventual presencia del Parlamento regional en las Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas, que ha sido propugnada en el punto 8 de las citadas Tesis de Stuttgart 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".

¿Es razonable atender tal solicitud? No basta, para ello, con compartir el diagnóstico del problema; asumir que, en efecto, se ha producido un indebido desplazamiento del poder legislativo, estatal y autonómico, como consecuencia de la integración española en la Unión Europea. Tampoco se deriva necesariamente la misma de la exigencia, razonable, de 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 Europea<sup>69</sup>. Lo que hay que determinar, precisamente, es si a tal fin puede contribuir, y en qué medida, la presencia de un contacto parlamentario en las Oficinas regionales. ¿Es conveniente tal presencia? ¿Qué debe entenderse por contacto?

Antes de abordar 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

---

<sup>65</sup> Bastida Freijedo, F. J.: "Parlamentos...", p. 86.

<sup>66</sup> Arce Janariz, A.: "Unión...", p. 95.

<sup>67</sup> Mancisidor Artaraz, E.: "Parlamentos autonómicos e integración europea". *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* 6, (1998), p. 198. Sobre el origen y la evolución de la COSAC vid Matía Portilla, F. J.: *Parlamentos...*, pp. 67 ss.

<sup>68</sup> Soriano Hernández, E.: "Aproximación a una crónica de las comisiones de asuntos europeos en los parlamentos de las Comunidades Autónomas". *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* 6 (1998), p. 337.

<sup>69</sup> Matía Portilla, F. J.: *Parlamentos...*, pp. 15 ss.

(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 una 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 de los Parlamentos a orientar las decisiones políticas de sus Gobiernos de la peligrosa tentación a sustituir la actuación del Gobierno, 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 el mismo defenderá en el respectivo órgano estatal (Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y Conferencias Sectoriales) o comunitario (Comité de las Regiones, aunque esto último no es fácil, porque el artículo 198.A TCE establece que los nombrados lo son a título personal y no estarán vinculados por ningún mandato imperativo).

Para alcanzar estos cometidos, el Parlamento regional puede valerse de medios muy variados, como son las comparencias del Director de la Oficina o Delegación regional en Bruselas y el estable-

cimiento 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 cual 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 prudentes 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 que 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 esta 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.

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 enfo-

que, 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, basándose en el modelo político seguido en nuestro país para elegir al Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, pero esta opción tampoco es inatacable porque deja sin representación al grupo mayoritario y a los minoritarios.

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 mismos. En lo que atañe a las Oficinas o Delegaciones regionales, los debates parlamentarios son escasos y de muy baja altura (excepción hecha de los que tuvieron lugar en las Corts de Valencia sobre la eventual apertura de una Delegación regional en Bruselas).

La segunda observación anunciada se conecta con la eventual presencia de los intereses locales en el seno de las Oficinas en Bruselas. 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). De hecho ya se han abierto Oficinas en Bruselas la Diputación de Barcelona y la Federación de Municipios de Madrid, y parece que están en la misma línea, al menos, las provincias de Almería, Granada, Jaén y Huelva. Una vez más, 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 locales.

Con esta última aseveración entramos ya en el estudio de otros órganos que integran el Patronato Catalán pro Europa, centrando nuestra mirada en el Consejo Consultivo y dejando de lado el estudio del Secretario General y del Director Ejecutivo. Siguiendo, pues, con aquél, las otras secciones en que se articula son la académica, la económico-social y la parlamentaria. Si se piensa despacio, las secciones local, académica y económica-social sirven en buena medida para que los intereses presentes en el Patronato puedan evaluar asuntos en las materias que les son propias. De ahí que cada una de las citadas secciones—local, económico-social y académica—sea un reflejo de la composición del Patronato (Federación catalana de Municipios; asociaciones bancarias, profesionales y sindicales y Universidades, respectivamente).

No cumple esta condición la sección parlamentaria del Consejo consultivo. Su previsión en los Estatutos que regulan el Patronato Catalán Pro Europa plantea, nuevamente, los lazos que pueden establecerse entre las Oficinas y los Parlamentos regionales. El mecanismo ahora propuesto es más dúctil que el examinado en páginas anteriores. 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 incom-

patible 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 estable en las Oficinas regionales no se extiendan al hecho de que éstas puedan conocer la opinión de su Parlamento en un asunto concreto. Es verdad que el Gobierno siempre puede provocar un debate en el Parlamento regional, pero también es cierto que, dado el carácter transversal y vasto de la realidad comunitaria, el control parlamentario debe ejercerse, por lo general, a través de una muy singular comisión parlamentaria especializada en los asuntos europeos (que pueda actuar ordinariamente en nombre de la Cámara y ocupe una posición cualificada en relación con las restantes comisiones parlamentarias<sup>70</sup>). 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 ya está estatutariamente obligado a plantear tales cuestiones al Parlamento regional.

Los Estatutos del Patronat prevén la existencia, junto al Consejo Consultivo ya examinado, de Comisiones Técnicas, que pueden constituirse para el estudio de materias de interés para los objetivos perseguidos por la Institución. Estamos pues en presencia de esos mecanismos que permiten encargar estudios específicos a expertos, y que complementan la labor de asesoramiento regularmente desempeñada por el citado Consejo Consultivo.

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 196 ss.

Ambas figuras pueden ser previstas para las Oficinas regionales. La primera es imprescindible porque, como ya se ha indicado, es preciso que los entes locales, las asociaciones económicas, profesionales y sindicales y las Universidades accedan, de la misma forma que la Administración regional, a la información comunitaria. Si tal acceso se produce, como es lógico, a través de la Oficina, parece lógico que allí también se produzca su toma de posición. Las Comisiones Técnicas también deberían depender de las Oficinas, aunque en la práctica y por el momento, son requeridas en su caso por la Dirección General (u órgano equivalente) encargada de los Asuntos Europeos en las distintas Administraciones autonómicas generales.

El futuro de la Unión Europea está aún por hacer, pero el estado actual de la integración europea ha provocado algunos efectos notables. Uno de ellos, que tiene mucho que ver con la creación de las Oficinas regionales, es la intensificación y multiplicación de los contactos. La Unión Europea no se ha limitado a reforzar las relaciones entre los Ejecutivos estatales, ha provocado también un nuevo marco para los contactos multilaterales. Algunas de estas conexiones reúnen entidades homogéneas (hay cada vez más relaciones entre los ejecutivos regionales, y comienzan a existir vínculos más estables entre los Parlamentos regionales), mientras que otras suman órganos territoriales de distinto tipo y alcance (el Comité de las Regiones expresa también la sensibilidad local; los intereses económicos y sociales participan de forma activa en los diversos foros europeos, nacionales y regionales, etc...). Las Oficinas regionales deben su existencia a la suma de estos factores, que marcarán también su evolución futura. Su propia existencia viene a demostrar que la construcción comunitaria no puede ser abordada exclusivamente por los Estados, al margen de sus estructuras territoriales. Ahora bien, las relaciones establecidas por el Estado central y las Comunidades Autónomas tienen que legitimarse continuamente en los principios de lealtad constitucional y de coordinación administrativa<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Vid. Tajadura Tejada, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*. 2.<sup>a</sup> ed. Granada, 2002.