

Crónica sobre modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales en el Consejo de Ministros de la Unión Europea*

Josefa Cantero Martínez

Doctora en Derecho. Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario: I. Planteamiento de la situación: los entes subestatales y las posibilidades de participación previstas en el artículo 203 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. II. El prototipo belga de participación de las Comunidades y Regiones en la toma de decisiones comunitarias. III. El protagonismo de los Länder alemanes ante el Consejo de la Unión Europea. IV. El nuevo modelo británico: remisión a los denominados «Concordats on Coordination of European Union Policy Issues». V. El modelo español de colaboración autonómica en los asuntos europeos: 1. Introducción: marco constitucional de la participación; 2. La articulación del sistema de participación a través de las Conferencias Sectoriales y de la denominada Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas; 3. Algunos puntos críticos del sistema; 4. Intentos de superación del modelo actual y de avanzar en el sistema de representación directa ante el Consejo: el debate político.

I. PLANTEAMIENTO DE LA SITUACIÓN: LOS ENTES SUBESTATALES Y LAS POSIBILIDADES DE PARTICIPACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 203 DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Desde el punto de vista del Derecho Comunitario cada Estado es completamente libre a la hora de organizarse y de distribuir internamente sus competencias, pues ello constituye una cuestión que pertenece en exclusiva al ámbito de la soberanía de cada uno de ellos y depende únicamente del modelo constitucional adoptado¹. Por ello no es de extrañar que, hasta la celebra-

* Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación DGICYT (ref. PB98-0321) titulado «Perspectivas del Derecho Administrativo y modernización de las Administraciones Públicas».

¹ Así lo reconoció tempranamente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, por ejemplo, en su Sentencia de 25 mayo 1982 (Asunto 97/1981) al aclarar que «cada Estado miembro es libre de atribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de aplicar una directiva por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales».

ción del Tratado de Maastricht, la Unión Europea hubiera actuado prácticamente de espaldas a las tendencias descentralizadoras de algunos de sus Estados miembros. No obstante, puede decirse que con la proclamación del principio de subsidiariedad –entendido éste como postulado político que propende a acercar lo máximo posible los niveles de decisión a los ciudadanos–, con la creación del Comité de las Regiones y, sobre todo, con la nueva redacción del artículo 203 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, se rompe en cierta medida esa indiferencia del Derecho Comunitario por la estructura interna de sus Estados miembros y se pone de manifiesto la necesidad de tenerla también en cuenta en las cuestiones comunitarias.

Efectivamente, y centrándonos ya en el aspecto que a nosotros más nos interesa en este trabajo, el artículo 203 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (introducido por el Tratado de Maastricht en 1992)² permite expresamente la posibilidad de que en el Consejo de la Unión Europea puedan intervenir, no sólo representantes ministeriales de cada Estado miembro, sino también cualquier persona autorizada para su representación, dando de esta forma cobertura jurídica a lo que ya venía siendo una práctica habitual de algunos Estados de estructura compleja³. Esta disposición permite, por tanto, que la representación de los Estados miembros ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea pueda ser asumida directamente por personas que no sean estrictamente los miembros de los Ejecutivos centrales y, en consecuencia, otorga cobertura a la presencia en dichas reuniones de representantes de las distintas entidades subestatales.

Ante las posibilidades que ofrece este precepto, el objeto de este trabajo se centra en exclusiva en analizar desde una visión comparatista el grado de participación del que disfrutaban actualmente las distintas entidades subestatales en la fase ascendente del Derecho Comunitario y, más concretamente, en su fase de formación en el seno del Consejo de la Unión Europea. Por ello, dejaremos al margen el estudio de otros posibles mecanismos que también pueden facilitar cierto grado de intervención directa o indirecta en la política comunitaria como el Comité de las Regiones, la apertura de Oficinas de representación en Bruselas o la participación en los distintos Comités de la Comisión Europea; mecanismos todos ellos que no son sino un reflejo más de la importancia creciente que el hecho regional va adquiriendo en la integración europea.

Por otra parte, estas reivindicaciones participativas de las entidades regionales se enmarcan en un contexto mucho más amplio en el que el tema cen-

² Según dicho precepto, el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro. La versión originaria de este precepto establecía la necesidad de que el Consejo estuviera compuesto por los representantes de los Estados miembros, de tal forma que cada Gobierno estuviera en él representado por uno de sus miembros.

³ Al respecto, Díez-Hochleitner, Javier: «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», en el número monográfico de la *Gaceta Jurídica de la CE* sobre el Tratado de la Unión Europea, D-18, sept. 1992, pgs. 70 y ss.

tral del debate se residencia en determinar la conveniencia o no de reajustar el reparto de competencias en el seno la Unión Europea y de definir el papel que dichas entidades están llamadas a desempeñar en la futura arquitectura europea de acuerdo con el principio de subsidiariedad⁴. Y es que, efectivamente, el futuro de la Unión –cuyo debate está proyectado para la Conferencia Intergubernamental del año 2004– tendrá que reaccionar ante los nuevos desafíos y evoluciones y, en todo caso, garantizar que en este renovado reparto competencial no se produzca «una sigilosa ampliación de las competencias de la Unión o un asalto a las competencias exclusivas de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones»⁵. En este sentido, no está de más recordar que una de las principales aspiraciones del Comité de las Regiones es la de lograr la participación de los gobiernos regionales y locales en los procesos decisorios de la Unión, por lo cual, los entes territoriales, a través del Comité de las Regiones, han solicitado a la Unión Europea un margen de maniobra mayor que permita adaptar las decisiones de la misma a la realidad local, para poder aprovechar plenamente su potencial de desarrollo regional, en el que los ciudadanos deben estar involucrados, y han pedido que se lleve a cabo un reparto de competencias claro dentro de la Unión Europea que respete los niveles de responsabilidad política y administrativa de los Estados miembros y las prerrogativas regionales y locales; asimismo, para garantizar una mayor proximidad al ciudadano en las decisiones que se toman en la Unión, el Comité ha vuelto a insistir en la necesidad de «fomentar la participación intraestatal de las entidades territoriales en la formación de la posición de cada Estado en los debates europeos»⁶.

Acontece, no obstante, que una vez abierta desde las instancias comunitarias la posibilidad de participación de las entidades regionales en las reuniones del Consejo de Ministros, corresponde después a cada Estado miembro elegir a su representante conforme a sus propias normas competenciales internas. Por ello, y en este amplio contexto, veremos que en Europa existen ya distintos modelos que permiten diferentes grados de participación. Los más avanzados contemplan una participación y representación directa de sus entidades subestatales en las reuniones del Consejo, mientras que otros, por el contrario, simplemente garantizan cierto grado de intervención indirecta

⁴ Punto 6.2 de la Resolución del Comité de las Regiones de 14 noviembre 2001 sobre «La preparación del Consejo Europeo de Laeken y el desarrollo de la Unión Europea en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004».

⁵ Consejo Europeo de Laeken celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001. Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia sobre «los retos y reformas en una Unión renovada». En dicha declaración se apunta como una de las muchas respuestas que tendrán que darse cuando se aborde el debate sobre el futuro de la Unión Europea la de determinar si no debería confiarse la gestión cotidiana y la aplicación de la política de la Unión de modo más explícito a los Estados miembros y a las regiones allí, claro está, donde su Constitución lo prevea, y de si no se deberían obtener garantías de que no se atentaría contra sus competencias.

⁶ Primera Conferencia sobre la Proximidad, celebrada en Salamanca los días 21 y 22 de junio de 2001. Puntos 2º y 7º de la Parte III de la Declaración Final.

e interna en la fase de formación de la voluntad de los Estados miembros. Pues bien, de los diferentes modelos existentes hemos elegido únicamente cuatro: el caso belga y el alemán, por ser los sistemas más afianzados que consagran desde las propias normas constitucionales este tipo de participación, el modelo británico, por su novedad y, por último y por razones obvias, el modelo de participación español. La instauración de todos estos mecanismos de participación obedece a un objetivo claro: evitar que el proceso de integración europea suponga una redistribución, por no decir disminución, de las competencias que tienen atribuidos los distintos entes subestatales en los Estados miembros de estructura compleja según sus propias normas internas.

II. EL PROTOTIPO BELGA DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y REGIONES EN LA TOMA DE DECISIONES COMUNITARIAS

A partir de los años setenta, Bélgica, que era un Estado unitario cuando se fundaron las Comunidades Europeas, inició un proceso gradual de reformas constitucionales que ha concluido con su conversión en un Estado federal. Efectivamente, según el artículo 1 del Texto Refundido de la Constitución belga de 17 de febrero de 1994, Bélgica se constituye en un Estado federal que se compone de Comunidades y Regiones. En concreto, son tres las Regiones que se han constituido sobre la base del principio de territorialidad (la flamenca, la valona y la Región de Bruselas-capital) y tres Comunidades (la flamenca, la francesa y la germanófono) que son definidas básicamente en atención a la lengua y la cultura común de que disfrutaban. Todas ellas disponen de un Gobierno propio y de una Asamblea legislativa con potestad para dictar leyes en las materias que les hayan sido expresamente atribuidas por la Constitución o por las leyes que la complementan.

Como resultado de este proceso evolutivo, el Estado de Bélgica se ha convertido en uno de los Estados miembros de estructura compleja que más ha avanzado en el establecimiento de mecanismos e instrumentos de cooperación que garanticen la participación de los distintos niveles de poder belgas en la vida comunitaria⁷. Ahora bien, tal como ha destacado ARIAS MARTÍNEZ, el hecho de que el Estado belga se construya sobre la base de dos tipos de subestados lo convierte en un sistema extremadamente complejo⁸, que se ve además agravado por su reparto asimétrico de competencias. A pesar de esta complejidad, no obstante, vamos a intentar poner de manifiesto cómo se ha articulado en este Estado federal la participación de las distintas enti-

⁷ En diciembre de 2001, durante el mandato de su presidencia de la Unión Europea, el ministro presidente de la región de Bruselas-Capital se encargó incluso de la dirección del Consejo de Investigación.

⁸ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia: «La actuación exterior y comunitaria de las Regiones y Comunidades belgas: panorámica descriptiva», *Revista de Administración Pública*, núm. 143, 1997, pg. 479.

dades subestatales en los asuntos comunitarios y muy especialmente ante el Consejo de la Unión Europea⁹.

El objetivo principal que se ha perseguido con el establecimiento de estos canales de participación ha sido precisamente el de evitar que las Comunidades y Regiones belgas se vieran desplazadas en el proceso de integración comunitaria. Para ello, se ha intentado compensarlas de la cesión de soberanía y la pérdida de competencias a favor de las instituciones comunitarias que han sufrido como consecuencia de la incorporación a la Unión Europea del Estado belga.

Con las reformas introducidas por la Ley especial de 5 mayo 1993 se añadió un sexto párrafo al artículo 81 de la Ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980. En él se recogía ya expresamente en el Derecho interno la posibilidad prevista en el Tratado de la Unión Europea de 1992. Dicho precepto autoriza a los Ejecutivos de las Comunidades y Regiones belgas a comprometer al Estado en el Consejo de las Comunidades Europeas cuando uno de sus miembros represente a Bélgica y en los términos previstos en los correspondientes acuerdos de colaboración.

Pues bien, con base en este precepto se firmó el 8 de marzo de 1994 un Acuerdo de cooperación sobre la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de la Unión Europea. El Acuerdo fue firmado entre el Gobierno federal y las distintas Comunidades y Regiones belgas y con él se daba un importante paso en materia de participación directa en el Consejo. Sin embargo, tal como ha resaltado VAN BOXSTAEL, no ha sido imprescindible la firma de dicho Acuerdo para poner en marcha este mecanismo de representación, toda vez que, ya desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, un protocolo adoptado en el seno de la Conferencia Interministerial de Política Exterior había repartido el derecho de participación del Estado entre sus autoridades federales, regionales y comunitarias¹⁰.

Este Acuerdo establece un sistema interno e indirecto de participación de las entidades subestatales en la toma de decisiones comunitarias basado en una previa coordinación con los Ministros del Gobierno federal. En con-

⁹ Para un análisis más detenido de las distintas fases por las que ha pasado la participación de las entidades subestatales de Bélgica en la formación de la política comunitaria nos remitimos a BLANKE, Hermann-Joseph: «Bélgica como Estado Federal en las Comunidades Europeas», texto traducido por Javier Barnés Vázquez y publicado en la obra colectiva coordinada por él, titulada *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas. Madrid, 1993, pgs. 99 y ss., así como al estudio realizado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, titulado *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, publicada por el mismo Ministerio en Madrid, 1995, pgs. 105 y ss.

¹⁰ VAN BOXSTAEL, J. L.: «La participación de las Comunidades y Regiones belgas en la elaboración y ejecución de las decisiones de la Unión Europea», en la obra colectiva dirigida por PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, titulada *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública, vol. I, 1994, pgs. 281 y ss.

Josefa Cantero Martínez

creto, se encomienda a la Dirección de Administración de los Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores la celebración de reuniones previas entre todas las partes interesadas para fijar así la posición del Reino de Bélgica según el orden del día del COREPER y del Consejo. Las decisiones se adoptarán por consenso y, en caso de no alcanzarse éste, será la Conferencia Interministerial de Política Exterior la encargada de decidir en última instancia. Asimismo, cuando evolucionen las negociaciones en el seno del COREPER o del Consejo y se haga necesario reformular la postura belga, el Ministro o el Representante permanente deberán iniciar de nuevo los contactos que sean necesarios para recibir las nuevas instrucciones. En caso de que no exista tiempo para ello o no se alcance una posición consensuada, están autorizados para adoptar la posición que consideren más beneficiosa para el interés general de Bélgica en el seno de la Unión Europea¹¹.

Este procedimiento interno de participación de las Comunidades y Regiones belgas no difiere sustancialmente de los mecanismos de participación en la adopción de la posición de los Estados miembros que poseen otros Estados europeos de estructura compleja como Alemania, España o el Reino Unido. Más interesante resulta, no obstante y a nuestro modo de ver, el sistema de representación previsto en el mencionado Acuerdo. Efectivamente, la representación del Estado belga ante el Consejo se articula sobre la base de dos ideas fundamentales: la existencia de un Ministro único encargado de ejercer la representación y el reparto del poder de representación según el propio orden competencial previsto en las leyes belgas.

Según dispone el artículo 10 del Acuerdo de 1994, la representación ante el Consejo del Reino de Bélgica será ejercida por un único Ministro, que será al mismo tiempo el portavoz de la delegación autorizada para comprometer a Bélgica con su voto. Ahora bien, uno de los aspectos más destacados y novedosos de este mecanismo consiste en la posibilidad de que este Ministro portavoz pueda ser acompañado por otro Ministro asesor. La razón de ser de la existencia de esta figura es consecuencia directa del reparto asimétrico de competencias entre las distintas Comunidades y Regiones, tal como ha explicado ARIAS MARTÍNEZ¹². De esta manera, cada vez que el Consejo tenga que deliberar sobre materias que no sean de la competencia exclusiva de una u otra de las colectividades federal o federadas, el Ministro que ocupa el escaño belga, que será el perteneciente a la colectividad que más se vea afectada por dichas deliberaciones por poseer unas competencias más intensas, estará acompañado por un Ministro perteneciente a una de las

¹¹ MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *La participación de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pg. 107 y ss.

¹² ARIAS MARTÍNEZ, M^a Antonia, op. cit., pg. 504. Las funciones del Ministro asesor serán las de asistir al Ministro participante, que como ya sabemos será el portavoz; tomar la palabra de acuerdo con el Ministro participante cuando se trate de materias que sean de su competencia y, por último, tomar contacto con sus homónimos cuando la evolución de las negociaciones lo haga necesario, contribuyendo de esta forma indirecta a la adopción de la posición del Reino de Bélgica ante el Consejo.

demás colectividades que también comparten esa misma competencia aunque, claro está, con menor intensidad.

En definitiva, pues, cuando el Consejo vaya a tratar una materia que es competencia exclusiva del Gobierno federal corresponderá a un Ministro federal representar al Estado. Por el contrario, cuando la materia sea de la competencia exclusiva de las Regiones o Comunidades, les corresponderá a éstas su representación ante Europa. En aquellos supuestos en los que se vaya a tratar una materia compartida, el derecho a la representación lo podrá tener, o bien el Estado federal, aunque en este caso será asistido por un Ministro asesor de las Regiones y Comunidades que no tendrá derecho a voto, o por un Ministro de las Comunidades y Regiones, ayudado también en este caso por un Ministro federal. La denominada Conferencia Intermministerial de Política Exterior será la encargada de distribuir la representación del Reino de Bélgica entre el Estado, las Comunidades y las Regiones, atendiendo exclusivamente a la configuración del Consejo y al reparto competencial interno.

Puede decirse, en consecuencia, que el Acuerdo establece un régimen de coordinación entre las distintas entidades que se debe llevar a cabo antes de la celebración del Consejo y con la finalidad de adoptar una posición común y consensuada, cualquiera que sea el campo afectado por la decisión a adoptar en el seno de dicha institución. Ahora bien, dependiendo del grado de competencias que tenga atribuida cada entidad, está prevista también la posibilidad de que cualquier Ministro de las entidades federadas participe directamente en el Consejo representando y vinculando al Estado belga.

III. EL PROTAGONISMO DE LOS LÄNDER ALEMANES ANTE EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Alemania es, junto con Bélgica y Austria, uno de los Estados Europeos de estructura compleja que más ha avanzado en esta materia. Uno de los primeros pasos que se dieron en este sentido fue la institucionalización de la figura del *Observador de los Länder*, cuyo papel ha ido variando y enriqueciéndose considerablemente a lo largo de los años. El Acuerdo entre el Gobierno Federal y los Länder de 8 de enero de 1959 permitió la posibilidad de que éstos pudieran valerse de un representante encargado de ser un nexo formal de unión entre las instituciones europeas, el Consejo Federal alemán (*Bundesrat*) y los Länder. Su función esencial consistía en informar a las entidades subestatales alemanas de los asuntos tratados en las diferentes instancias comunitarias. Tal como ha apuntado BAÑO LEÓN¹³, aunque carecía de una regulación jurídica formal, desempeñaba en la práctica un papel de gran importancia, toda vez que podía asistir oficialmente en calidad de un

¹³ BAÑO LEÓN, José María: *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Generalitat Valenciana, Institut Valencia d'Administració Pública. Valencia, 1987, pg. 47.

Josefa Cantero Martínez

miembro más de la delegación alemana a las sesiones del Consejo de Ministros, del Comité de Representantes Permanentes o a los diferentes grupos de trabajo¹⁴.

Esta figura presenta una doble naturaleza, tal como ha puesto de manifiesto ROJO SALGADO¹⁵. Se trata, por una parte, de un funcionario de un Land que, sin embargo, está al servicio de todos ellos y, por otra parte y de cara a las instituciones comunitarias, es un miembro más de la delegación alemana ante el Consejo que no posee ninguna infraestructura propia, sino que se sirve de la que le presta la propia representación permanente del Gobierno central alemán. Ahora bien, su papel se limita meramente a asistir a ese tipo de reuniones, a ser un órgano receptor y a la vez transmisor de la información comunitaria, pero carece de la posibilidad de intervenir activamente en las mismas.

Desde finales de los años cincuenta se estableció también un proceso que posibilitaba ya cierto grado de participación de los Länder en la adopción de la postura oficial de Alemania ante el Consejo. Ello fue posible gracias a dos leyes internas, concretamente al artículo 2 de la Ley alemana de Aprobación de los Tratados de Roma de 27 de julio de 1957 y al artículo 2 de la Ley de Aprobación del Acta Única Europea de 19 diciembre 1986. Con base en estos preceptos, así como en los diferentes acuerdos firmados posteriormente entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Länder¹⁶, se fijaba la obligación del Gobierno de informar al Consejo Federal sobre todos los proyectos de trabajo del Consejo de Ministros que pudieran afectar a los Länder. Se trataba de un proceso basado principalmente en la información y la consulta: el Gobierno debía informar al Consejo Federal sobre las actuaciones del Consejo de Ministros que pudieran afectar a las competencias exclusivas de los Länder o a sus intereses esenciales, concediéndole un plazo adecuado para que éstos, a través del Consejo Federal, pudieran expresar

¹⁴ El Convenio de 19 noviembre 1988 sobre el Observador de los Länder y el punto quinto de las disposiciones finales del Acuerdo entre el Gobierno Federal y los Länder de 12 octubre 1993 sobre cooperación en los asuntos relacionados con la Unión Europea siguen manteniendo las funciones de esta peculiar figura, aunque ahora queda más bien como representante de los Länder con carácter subsidiario para cuando éstos no designen uno específico. Para profundizar sobre la misma, nos remitimos al estudio realizado sobre «La acción exterior y comunitaria de los entes territoriales en el Derecho comparado», en la obra colectiva titulada *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, coordinada por Pablo PÉREZ TREMPES, Marcial Pons. Madrid, 1998, pgs. 64, 65 y 78 y ss. principalmente.

¹⁵ ROJO SALGADO, Argimiro: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pg. 107, quien destaca el papel importante que juega el observador, en la medida en que finalmente acaba siendo un medio de representación y participación directa del nivel regional en el marco institucional comunitario.

¹⁶ Para una mayor información sobre el desarrollo de esta previsión nos remitimos, entre otros, a HOFMANN, Rainer: «Los Länder alemanes y el Derecho Comunitario», en la obra colectiva coordinada por Javier BARNÉS VÁZQUEZ, op. cit., pgs. 55 y ss., y ROJO SALGADO, op. cit., pgs. 101 y ss.

su opinión al respecto. A partir de ahí, se establecía la obligación del Gobierno federal de tener en cuenta la postura manifestada por el Consejo Federal, de tal modo que únicamente podía separarse de tal parecer por ineludibles razones de política exterior o de la política de integración europea. En estos casos sólo tenía una obligación de informar al Consejo Federal de la relevancia de los motivos que le habían llevado a obrar en tal sentido. Por otra parte, cabía también la posibilidad de que los Länder pudieran formar parte de la delegación alemana ante el Consejo y tomar parte en las deliberaciones previas a las reuniones, aunque la dirección de la delegación y la función de portavoz residía en todo caso en el Gobierno Federal.

Se trataba, como puede apreciarse, de un mecanismo interno que posibilitaba una participación esencialmente indirecta, pero que en modo alguno suponía una garantía, toda vez que al Gobierno federal le bastaba con acudir a argumentos de política exterior o de integración comunitaria para desconocerla. Dicho procedimiento, además, fue objeto de duras críticas por parte de la doctrina, no sólo porque el parecer del Consejo Federal carecía de efectos vinculantes para el Gobierno¹⁷, sino además por el rango legal de las normas que, en definitiva, venían a regular las relaciones entre dos órganos constitucionales.

Años más tarde, sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha puesto de manifiesto que esta necesidad de concertación entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Länder derivaba ya directamente de la Ley Fundamental de Bonn incluso antes de la incorporación a la misma del nuevo precepto que, unos años después, concretamente en 1992, vendría a constitucionalizar dicho procedimiento de participación. En concreto, la Sentencia de 22 marzo 1995 fue dictada con motivo del conflicto constitucional suscitado entre los Länder y el Gobierno federal alemán a propósito de la posición mantenida por éste en el año 1989 ante el Consejo de la Unión Europea y con motivo de la adopción de la directiva sobre la televisión sin fronteras. Con ella vino a concretar el deber del Gobierno Federal de concertar con los Länder la posición a defender en el Consejo de la Unión Europea, así como las posibilidades que tienen éstos para hacer valer sus competencias exclusivas en la fase de formación de la normativa comunitaria cuando ésta incurre presuntamente en una extralimitación competencial que menoscaba sus competencias exclusivas¹⁸.

¹⁷ BLANKE, Hermann-Josef: «Una reflexión final: estructuras federales y Derecho Comunitario», en la obra colectiva coordinada por Javier BARNÉS VÁZQUEZ, op. cit., pgs. 306 y 307, da buena muestra de estas críticas. Según recoge dicho autor, el dictamen del Consejo Federal no iba más allá de una mera concreción del principio de lealtad federal, según el cual el Gobierno no puede ejercer abusivamente sus competencias en materia de relaciones internacionales sin tener en cuenta los intereses de los Länder.

¹⁸ Para profundizar nos remitimos a BACIGALUPO SAGGESE, Mariano: «Garantías constitucionales de los Länder alemanes en la fase ascendente. Presuntas extralimitaciones competenciales comunitarias», *Gaceta Jurídica de la CE*, Boletín 105, julio-agosto 1995, pgs. 21 y ss., a quien seguimos en este punto.

Efectivamente, entendió el Tribunal que cuando la Ley Fundamental reserva internamente la regulación de una materia pretendida por la Comunidad a los legisladores de los Länder, el Gobierno federal debe, como su representante ante los órganos comunitarios, hacer valer eficazmente sus derechos constitucionales frente a la Comunidad. Por ello, cuando ya la propia existencia o el alcance de la competencia comunitaria son dudosos, tanto el artículo 70 de la Ley Fundamental, que reserva a los Länder todas aquellas competencias legislativas no atribuidas por dicha Ley a la Federación, como el principio de mutua lealtad federal entre éstos y la Federación, obligan al Gobierno federal a tener en cuenta, en la medida de lo posible, el punto de vista que sobre el particular manifiesten mayoritariamente los Gobiernos de los Länder. En definitiva, pues, estos preceptos le impondrían al Gobierno Federal el deber de concertar con los Länder la posición a adoptar por él en el Consejo de la Comunidad con respecto a la cuestión de si el acto comunitario que se pretende adoptar invade o no competencias internas exclusivas de aquéllos.

Dicho deber se concreta, a juicio del Tribunal, en una serie de obligaciones procedimentales de carácter secuencial. Dentro del procedimiento de concertación previsto en la Ley 1986, obligaría al Gobierno Federal a tomar seriamente en consideración un eventual punto de vista mayoritario de los Länder contrario a la adopción del acto comunitario presuntamente lesivo de sus competencias exclusivas internas. De esta manera, si como resultado de la concertación se llegara a la conclusión de que el acto comunitario puede resultar lesivo de sus competencias exclusivas, el Gobierno federal está constitucionalmente obligado a defender dicha posición de manera consecuente ante el Consejo, reservándose expresamente, si fuera necesario, su derecho a recurrirlo por incompetencia externa de la Comunidad ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Este deber comprendería, asimismo, la imposibilidad para el Gobierno Federal de modificar sustancialmente la posición concertada durante las negociaciones comunitarias sin previa reapertura de la negociación con los Gobiernos representados en el Consejo Federal.

En caso de que no se produzca la concertación porque el Gobierno federal entienda que el acto comunitario no invade las competencias internas exclusivas de los Länder, sólo quedará exento de su obligación de oponerse a su adopción ante el Consejo si, previa comunicación de sus razones a los Länder y discusión con éstos en el Consejo Federal, puede invocar a favor de su posición favorable a la legalidad del acto comunitario proyectado una interpretación consolidada del Tratado por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades, en el sentido de que la Comunidad sí ostenta la titularidad de la controvertida competencia por ella pretendida. De esta manera, tal como ha subrayado BACIGALUPO SAGGESE, el Tribunal ha reconocido que la sujeción a la interpretación del alcance y de los límites de las competencias comunitarias realizada por el Tribunal *prima*, también desde el punto de vista constitucional interno, sobre el deber constitucional del Gobierno federal de concertar con los Gobiernos de los Länder la posición a mantener

por él en el Consejo cuando el acto comunitario que se pretende adoptar invada presuntamente sus competencias exclusivas¹⁹.

A pesar del carácter constitucional del proceso participativo que después ha reconocido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 marzo 1995, su constitucionalización no se produjo hasta la reforma de la Ley Fundamental de 21 diciembre 1992 como consecuencia de la firma del Tratado de la Unión Europea y, en concreto, de la supresión de los obstáculos para que los ministros regionales pudieran representar a su Estado ante el Consejo de Ministros²⁰. El *Bundesrat* o Consejo Federal, efectivamente, logró como una condición para la aceptación del Tratado de Maastricht la inclusión de una nueva redacción del artículo 23 de la Constitución²¹ que garantizara la participación de los *Länder* en la toma de decisiones europeas. En concreto, según se establece en los párrafos quinto y sexto de dicho precepto:

«Cuando en un ámbito de competencia exclusiva de la Federación resulten afectados los intereses de los Länder o la Federación tenga la competencia legislativa, el Gobierno Federal habrá de considerar la opinión del Consejo Federal. Cuando resulten gravemente afectadas competencias legislativas de los Länder, la organización de sus órganos administrativos o sus procedimientos administrativos, habrá de considerarse como determinante la opinión del Consejo Federal; en este contexto habrá que salvaguardar la responsabilidad nacional de la Federación. Será necesario el consentimiento del Gobierno Federal en asuntos que puedan conducir a un aumento del gasto público federal o a una disminución de los ingresos de la Federación.

«Cuando resulten gravemente afectadas competencias legislativas exclusivas de los Länder, el ejercicio de los derechos que tiene la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea deberá ser conferido por la Federación a un delegado de los Länder que será designado por el Consejo Federal. El ejercicio de los derechos se hará con la participación y en consonancia con el Gobierno Federal; en este contexto habrá que salvaguardar la responsabilidad nacional de la Federación».

Quedaba así constitucionalmente consagrado, no sólo el derecho de participación de los *Länder* en los asuntos europeos, sino también el derecho de representación directa ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

La reforma supuso un paso importantísimo en esta materia. Por vez primera se reconocía expresamente en el propio texto constitucional el derecho de los *Länder* a participar de forma intensa en la política comunitaria y se

¹⁹ *Ibid.*, pg. 23.

²⁰ Para un análisis general de este proceso de constitucionalización, así como de las reformas constitucionales de 1992 nos remitimos a GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», en la obra titulada *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas. Relaciones jurídico-institucionales*, editada por las Cortes de Castilla y León, 1991, pgs. 113 y ss., así como a BACIGALUPO SAGGESE, Mariano: «El impacto del Tratado de la Unión Europea en la reforma constitucional alemana de 21 de diciembre de 1992: el nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, sept.-dic. 1993, pgs. 161 y ss.

²¹ Este nuevo artículo ha sido ya bautizado como «precepto europeo», BARNÉS VÁZQUEZ, Javier: «Europa y la Grundgesetz. El nuevo precepto europeo (art. 23 GG)», en la obra colectiva coordinada por el mismo autor, op. cit., pg. 598.

Josefa Cantero Martínez

elevaba este derecho a la categoría de derecho con rango constitucional, acallando de esta manera las críticas doctrinales respecto al rango legal de las normas que hasta ese momento habían disciplinado las relaciones entre el Gobierno federal y el Consejo Federal. Por otro lado, el establecimiento de este derecho de participación se hacía en plena consonancia y llevando hasta sus últimas consecuencias el reparto competencial establecido por el Derecho interno.

En desarrollo de este precepto constitucional, la Ley de 12 marzo 1993 de Cooperación entre el Gobierno Federal y los Länder en asuntos relacionados con la Unión Europea y el Acuerdo de 12 de octubre de 1993 establecen un nuevo sistema de participación en los asuntos comunitarios que se gradúa en virtud del grado competencial atribuido a los Länder. Parten del principio constitucional de que el Consejo Federal debe participar en el proceso de formación de la voluntad de la Federación siempre que las medidas comunitarias a adoptar puedan afectar a los intereses de los Länder. Cuando ello ocurra, el Gobierno alemán deberá conceder al Consejo Federal la oportunidad de emitir un informe sobre el mismo antes de fijar su posición negociadora. Ahora bien, el grado de vinculación de este informe varía considerablemente según el reparto de competencias establecido por las normas internas alemanas.

Efectivamente, si el proyecto comunitario afecta a las competencias exclusivas de la Federación o a sus competencias legislativas y se ven afectados los intereses de los Länder, el Gobierno sólo está obligado a tener en cuenta el informe del Consejo Federal a la hora de fijar su posición negociadora ante el Consejo, pero en modo alguno estará vinculado por el mismo. Ahora bien, si el proyecto afecta a las competencias exclusivas de los Länder, a su núcleo esencial cuando la Federación carece de competencia legislativa o no ejerce su competencia de legislación básica o concurrente, o afecta a las instituciones o al procedimiento administrativo de los Länder, el Gobierno Federal deberá tener en cuenta «de forma determinante» el informe del Consejo Federal a la hora de fijar su posición negociadora. En estos casos, tal como ha puesto de manifiesto BARNÉS VÁZQUEZ, el parecer del *Bundesrat* tendrá carácter vinculante, ya no sólo cuando la Federación ejercite competencias exclusivas, sino también en el ámbito de las competencias legislativas concurrentes, con el único límite de que habrá de preservarse en todo caso la responsabilidad de la Federación en su conjunto, incluyendo las exigencias derivadas de la política exterior, la defensa y la integración europea²².

Los problemas pueden plantearse en aquellos casos en los que se produzca una clara discrepancia de intereses por no coincidir el punto de vista del Gobierno con el informe del Consejo Federal. En estos supuestos, el legislador alemán ha dado finalmente prevalencia a los intereses de las entidades subestatales, aunque supedita esta superioridad a que previamente se hayan iniciado nuevas deliberaciones tratando de conseguir un acuerdo, a que el

²² BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, op. ult. cit., pgs. 599 y 600.

Consejo Federal haya ratificado su informe por mayoría de dos tercios y, finalmente, a que el proyecto comunitario no represente un aumento o una disminución de los ingresos de la Federación, toda vez que en estos casos se entiende que es irrenunciable la aprobación del Gobierno Federal²³.

En definitiva, pues, aunque la Ley Fundamental del Bonn atribuye al Gobierno federal la función de negociar la política europea, esta potestad está condicionada a que se trate de asuntos que no sean competencia exclusiva de los *Länder*. En caso contrario, será el Consejo Federal quien tenga la última palabra en la adopción de la postura oficial de Alemania ante la Unión Europea, salvo que la decisión afecte al presupuesto de la Federación y debiendo preservar, en todo caso, la responsabilidad global de la Federación.

Por otra parte, la reforma constitucional garantiza también la representación directa de los *Länder* en las reuniones del Consejo cuando la materia que se vaya a discutir en su seno corresponda en exclusiva a éstos²⁴. Para ser más exactos, cuando la materia afecte al centro de gravedad de las competencias exclusivas de los *Länder*, la Federación deberá confiar al representante de los *Länder* designado por el *Bundesrat* la defensa de las competencias que, como miembro de la Unión Europea, correspondan a la Federación. Dicha defensa se llevará a cabo, no obstante, con la participación y la aprobación del Gobierno Federal, preservándose de esta manera la responsabilidad de la Federación en su conjunto. Se ha producido, en consecuencia, un importantísimo «salto cualitativo desde la participación consultiva previa al proceso legislativo hacia la capacidad de codecisión vinculante al final del proceso legislativo comunitario»²⁵.

Esta reforma, efectivamente, ha supuesto un cambio fundamental en la con-

²³ Véase al respecto *La participación de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pgs. 95 y 96, así como a BLANKE, Hermann-Josef: «La participación de los *Länder* en la formación de la voluntad estatal (*Bundesrat*) y la presencia de representantes de los Estados Federados en las instituciones europeas», *Atonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, julio 1997, pg. 34.

²⁴ El principal problema que se plantea es el de determinar qué se entiende en el Derecho alemán por «competencia exclusiva de los *Länder*», al tratarse de una terminología hasta entonces ajena a la Ley fundamental. Según el Informe de la Comisión Constitucional Conjunta, *Bundestag-Drucksache 12/6000*, pg. 24, que recoge BLANKE, Hermann-Josef: *La participación de los *Länder*...*, op. cit., pg. 37, el ámbito de aplicación de esta nueva categoría debe ser más reducido que el supuesto de «competencias legislativas de los *Länder*», debiendo ser reconducido al ámbito para el cual la Ley Fundamental no contiene expresamente «título competencial alguno a favor de la Federación». En esta línea, el art. 4.1 de la Ley, prevé que, en la medida en que el *Bundesrat* habría tenido que intervenir en el orden interno ante una cuestión similar, o en la medida en que en el orden interno la competencia habría correspondido a los *Länder*, el Gobierno federal promoverá la participación de los representantes de los *Länder* que designe el *Bundesrat* en las deliberaciones para fijar la posición negociadora en relación con el proyecto.

²⁵ Así lo recoge BLANKE, Hermann-Josef: *La participación de los *Länder*...*, op. cit., pg. 37.

cepción de la participación y representación de los Länder en el Consejo respecto al anterior procedimiento. Ello se produce, no sólo como consecuencia del reconocimiento constitucional de este Derecho, sino también y principalmente porque supone una alteración de la filosofía que inspiraba el procedimiento participativo anteriormente previsto. Con las leyes alemanas de aprobación de los Tratados de Roma y del Acta Única Europea se había establecido un procedimiento en el que el principal protagonista y director de las negociaciones era el Gobierno Federal, de tal forma que a los Länder sólo se les garantizaba el derecho a la información y consulta. Ahora, sin embargo, y como una aplicación práctica de los postulados políticos del principio de subsidiariedad en el ámbito interno, las riendas las puede tomar directamente un representante de los Länder con rango de ministro elegido por el Consejo Federal, quien ejercerá sus derechos con la participación del representante del Gobierno Federal y en coordinación con el mismo. El Gobierno Federal deberá, pues, delegar en un representante regional la dirección de las negociaciones que se lleven a cabo en el seno del Consejo, quien deberá acordar, asimismo, una nueva posición negociadora con el representante del Gobierno Federal según las reglas y criterios aplicables a la formación de la voluntad en el orden interno en aquellos supuestos en los que se vean alterados los términos iniciales de la negociación.

Resulta obvio que en la articulación de todo este procedimiento juega un papel fundamental el Consejo Federal, en la medida en que es éste el órgano que posibilita la adopción de la posición común de los Länder. Ello se consigue aplicando sus propias normas internas para la toma de decisiones²⁶, con la ponderación de votos entre los Länder y la adopción de las decisiones por mayoría y no por unanimidad, tal como se exigía en el procedimiento desarrollado entre 1979 y 1986. Puede decirse, en consecuencia, que el éxito de este procedimiento participativo deriva directamente de la elección del Consejo Federal como canal de participación de los Länder en los asuntos europeos, en la medida en que el carácter centralizado y la propia configuración tradicional de este órgano permiten la agilidad y la flexibilidad que el tratamiento de los mismos puede llegar a requerir²⁷.

IV. EL NUEVO MODELO BRITÁNICO: REMISIÓN A LOS DENOMINADOS «*CONCORDATS ON CO-ORDINATION OF EUROPEAN UNION POLICY ISSUES*»

Tras las elecciones llevadas a cabo en el Reino Unido en mayo de 1997 y el

²⁶ Es preciso tener en cuenta que las reformas constitucionales de 1992 motivaron una nueva redacción del Reglamento del Consejo Federal (26 de noviembre de 1993).

²⁷ Así, por ejemplo, para casos de especial urgencia motivada por la alteración de los proyectos a lo largo de la negociación comunitaria, el nuevo reglamento del Consejo Federal permite la creación de una comisión específica, denominada *Europakammer*, cuyas decisiones se equiparan a las decisiones del pleno del Consejo. PÉREZ TREMPES, Pablo: *La participación europea...*, op. cit., pgs. 69 y ss.

triunfo del partido laborista, el clásico modelo británico de gobierno fuertemente centralizado ha sido sustituido por un sistema completamente asimétrico de descentralización política bastante cercano al federalismo. Como consecuencia de este proceso descentralizador han surgido tres nuevos entes subestatales: Escocia, Gales e Irlanda del Norte, que están dotados de sus propios Ejecutivos, Parlamentos y Asambleas Legislativas²⁸. Ahora bien, es preciso señalar que este nuevo sistema de devolución tiene difícil encaje en los modelos europeos de descentralización política que a nosotros nos resultan más cercanos y conocidos. Así, por ejemplo, a pesar del reparto competencial que se realiza en las distintas Leyes de devolución, el Parlamento central sigue conservando la posibilidad de dictar normas para estos territorios, toda vez que el principio de la supremacía del Parlamento central inspira y está presente en los tres procesos de devolución, lo que nos puede dar ya una idea de las dificultades que lleva consigo el establecimiento de un sistema que garantice la participación y representación de estas nuevas entidades regionales en Europa.

Pues bien, respecto al papel que están llamados a desempeñar los nuevos entes ante las instituciones comunitarias, es preciso señalar que poco dicen al respecto las distintas leyes de devolución, encontrándonos en todas ellas una remisión a los denominados *concordats* o acuerdos políticos que sobre esta materia puedan suscribirse entre los distintos gobiernos territoriales²⁹. Por ello, debemos tomar como punto de referencia el denominado *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*³⁰, que dedica uno de sus anexos a regular las relaciones entre los distintos gobiernos territoriales en las materias comunitarias. Concretamente hemos de partir del *Concordat on co-ordination of European Union policy issues*³¹, que pretende fijar las distintas vías de cooperación entre el Gobierno del Reino Unido y los nuevos Ejecutivos en los asuntos de la Unión Europea. En concreto, define como objetivos principales el diseño de los mecanismos para suministrar información sobre

²⁸ Para un análisis de todo este proceso me remito a CANTERO MARTÍNEZ, Josefa: «La devolución de poderes en el Reino Unido: Tres modelos diferentes de descentralización para Escocia, Gales e Irlanda del Norte», *Revista de Administración Pública*, núm 155, mayo-agosto 2001, pgs. 361 y ss.

²⁹ Algunos autores han propuesto ya la adopción de un esquema de participación similar al establecido en otros Estados comunitarios como Bélgica, Alemania o España. CYGAN, Adam: «Scotland's Parliament and European affairs: some lessons from Germany», *European Law Review*, vol. 24, núm. 5, oct. 1999, pgs. 483 y ss., y CLARK, Geoffrey: «Scottish devolution and the European Union», *Public Law*, otoño 1999, pgs. 514 y 515.

³⁰ Command Paper 4444, octubre 1999.

³¹ La articulación de este acuerdo resulta un poco complicada y confusa. Se trata concretamente de uno de los acuerdos complementarios del *Memorandum of Understanding* y se compone de tres partes. La parte B1 contempla el acuerdo firmado entre el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno escocés; la parte B2 el acuerdo firmado con el Ejecutivo de Gales, que es exactamente igual al anterior y, por último, la tercera parte, la B3, contempla unos anexos comunes en los que se hace mención también a Irlanda del Norte y donde se establece ya una regulación sustantiva en materia de cooperación en los asuntos europeos.

Josefa Cantero Martínez

la política comunitaria a los nuevos territorios, la formación de la postura política del Reino Unido, la participación en las reuniones del Consejo, el desarrollo de las obligaciones comunitarias y los procedimientos en caso de infracciones.

Este acuerdo, sin perjuicio de las remisiones que hace a otros acuerdos posteriores de desarrollo, parte de la idea básica de que las relaciones con la Unión Europea pertenecen a la política exterior y por tanto no forman parte de las materias descentralizadas, siendo el Reino Unido como Estado miembro el único responsable. No obstante lo anterior, formula también el deseo expreso del Gobierno central de lograr la implicación de los nuevos Ejecutivos en los procesos comunitarios de decisión que puedan afectar directa o indirectamente a las materias que han sido descentralizadas.

La participación de los nuevos territorios en los asuntos europeos se articula básicamente a través de un sistema de información y consulta. Para ello el Gobierno del Reino Unido se compromete a suministrar a las nuevas Administraciones una información completa y continua sobre todos los asuntos comunitarios que puedan resultar de interés a las nuevas Administraciones territoriales³². Según se deduce de estos acuerdos, la información ha de ser lo más completa y detallada posible, se ha de suministrar tan pronto como el Gobierno del Reino Unido tenga noticia de ella, tiene que ser confidencial y ha de comprender también las fechas en las que se van a llevar a cabo las reuniones más importantes de las distintas instituciones comunitarias. Asimismo, este deber de información es recíproco, en la medida en que se establece también la obligación para las nuevas Administraciones de proporcionar al Gobierno central información sobre todos aquellos asuntos que puedan resultar de interés al Gobierno del Reino Unido.

Pues bien, una vez que el Gobierno del Reino Unido ha informado a los distintos Gobiernos territoriales se procede a una fase de análisis y discusión, ya que la «intención» del Gobierno central es la de que los Ministros de los nuevos Ejecutivos participen completamente en las discusiones y debates previos a la adopción de la postura oficial del Reino Unido aunque, eso sí, sólo cuando se trate de asuntos que afecten a las materias que son responsabilidad de las nuevas Administraciones descentralizadas. A través de esta vía se permite, pues, la posibilidad de que los nuevos territorios puedan participar indirectamente en la toma de decisiones comunitarias.

Habrà que esperar a la práctica para ver el resultado de este mecanismo, aunque posiblemente su puesta en funcionamiento no sea nada fácil ni pacífica dado el carácter asimétrico de la devolución de poderes. Quiero con ello significar lo complicado que podría resultar la adopción de una postura consensuada y lograr un balance adecuado entre las diferentes partes negociadoras cuando el papel que cada uno de los territorios puede tener sobre

³² Las Administraciones descentralizadas han de tener acceso a toda la información que les pueda resultar de interés, incluyendo incluso los telegramas de la Representación Permanente del Reino Unido en Bruselas (UKRep).

la misma, y por tanto su grado de legitimidad en el debate, puede ser muy distinto. Pensemos, por ejemplo, que se trata de definir la posición del Reino Unido como Estado miembro ante el Consejo, dándose la circunstancia de que el Parlamento del Reino Unido haya perdido la competencia sobre esa determinada materia, que otros territorios como Escocia o Irlanda del Norte sean los competentes para legislar sobre la misma y que al mismo tiempo Gales sólo pueda dictar normativa de desarrollo, la denominada *subordinate legislation*. Luego ¿cómo valorar el peso que la distinta postura que cada uno de estos territorios pueda tener al respecto en caso de que no se logre un inicial consenso?

Tal vez es para dar respuesta a este tipo de problemas por lo que el denominado *Concordat on co-ordination of European Union Policy Issues* de octubre de 1999 prevé también la posibilidad de que este tipo de materias se puedan tratar mediante negociaciones bilaterales entre los Departamentos ministeriales del Reino Unido y las nuevas Administraciones, incluso cuando se trate de materias que, aun no habiendo sido descentralizadas, puedan afectar a otras materias que sean responsabilidad de los nuevos territorios. En caso de que no se llegara a un acuerdo, el apartado B3.8 del Convenio prevé que el conocimiento de dichos asuntos pase directamente a la Comisión Mixta Ministerial, *joint Ministerial Committee*, donde serán los Ministros del Reino Unido junto con los demás Ministros de los nuevos territorios los encargados de conocerlos.

Esta Comisión Mixta Ministerial está llamada a cumplir un papel fundamental en la medida en que actuará como el principal mecanismo de consulta entre los Ministros de los distintos territorios que conforman el Reino Unido cuando se trate de la adopción de la postura oficial del Estado miembro en aquellos asuntos comunitarios que puedan afectar a las materias descentralizadas. Será además la encargada de resolver las eventuales discrepancias que puedan surgir entre el Gobierno del Reino Unido y los nuevos Gobiernos territoriales respecto a los asuntos europeos, actuando en muchos casos como una vía previa a la resolución de los conflictos por el *Judicial Committee of the Privy Council*³³. No hay que olvidar, sin embargo, que tal como ha sido diseñada por estos acuerdos, la Comisión tiene carácter de mero órgano de deliberación y consulta, por lo que su finalidad será, más que la de imponer soluciones, la de lograr acuerdos entre todas las partes intervinientes (parte A1.10 del *Memorandum of Understanding*).

Por otro lado, la representación de estos territorios en el Consejo de Ministros europeos ha sido una de las materias más simbólicas y controvertidas durante los debates sobre la devolución. El artículo B3.12 parte del principio general de que los Ministros escoceses, galeses y norirlandeses tienen que jugar un papel importante en los Consejos de Ministros que sean relevantes. Concretamente se establece que en la toma de decisiones para la

³³ RAWLINGS, Richard: «Concordats of the Constitution», *Law Quarterly Review*, núm. 116, abril 2000, pgs. 51 y ss.

formación del equipo negociador encargado de representar al Reino Unido, el Ministro competente tendrá que tener en cuenta que los nuevos territorios deben tener un determinado papel en las reuniones del Consejo cuando se vayan a tratar temas que puedan tener un impacto significativo en las materias descentralizadas. Es más, se prevé expresamente la posibilidad de que en determinados casos los Ministros de los nuevos Ejecutivos puedan intervenir directamente ante el Consejo representando al Reino Unido, aunque sólo cuando así lo acuerde el Ministro encargado del equipo de negociación y siempre que se haya logrado acuerdo entre los intereses del Reino Unido y los de los nuevos territorios.

Estos nuevos acuerdos contemplan, pues, la posibilidad de que los nuevos territorios puedan participar en las reuniones del Consejo representando al Reino Unido, aunque ello presuponga que previamente se haya discutido y alcanzado una posición común. No obstante, y a diferencia de lo que ocurre en otros Estados miembros, como Bélgica o Alemania, no se establece expresamente ningún derecho a favor de los nuevos territorios y que, por tanto, puedan exigir jurídicamente. Los nuevos Gobiernos descentralizados no tienen garantizada su participación directa ante el Consejo, ni siquiera cuando se trate de asuntos que afectan directamente a las materias descentralizadas³⁴. Todo dependerá, en consecuencia, del grado de consenso que se logre en las reuniones previas y, en última estancia, de la decisión del Ministro del Reino Unido.

Junto a este importante problema, hemos también de tener presente que todo este mecanismo de participación queda reducido simplemente a una mera declaración de intenciones. Ni siquiera aunque se estableciera la vinculación del Gobierno central a los acuerdos adoptados como consecuencia de estas reuniones existiría ninguna garantía al respecto, en la medida en que los acuerdos en los que se contemplan estas medidas adolecen de fuerza obligatoria. Efectivamente, aunque no nos vamos a detener ahora en analizar la naturaleza jurídica de estas figuras, resulta conveniente tener en cuenta que se trata de un mero pacto o acuerdo entre caballeros, que no supone ninguna obligación jurídica entre las partes firmantes y que, en lógica consecuencia, su incumplimiento no puede ser impugnado ante los jueces y tribunales. Precisamente, y por si quedaba alguna duda al respecto, se contempla expresamente que este *concordat* es un acuerdo entre los Ministros escoceses, norirlandeses y galeses y el Gobierno del Reino Unido, pero que no constituye un contrato legalmente exigible ni crea ningún derecho u obligación susceptible de ser impugnado ante los tribunales. Por todo ello, no es de extrañar que algunos autores³⁵ consideren que la solución aportada con estos procedimientos resulta cada vez menos aceptable en un nuevo contexto de mayor regionalización.

³⁴ *Ibid*, pg. 53.

³⁵ HARLOW, Carol: «The European Union», en la obra colectiva dirigida por BLACKBURN, Robert y Raymond PLAIN, titulada *Constitutional reform. The Labour Government's constitutional reform agenda*, Longman. Londres, 1999, pg. 238.

V. EL MODELO ESPAÑOL DE COLABORACIÓN AUTONÓMICA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

1. INTRODUCCIÓN: MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN

España se caracteriza, al igual que los sistemas anteriores, por ser un Estado complejo y por haber adoptado un modelo de descentralización asimétrico en el que cada una de las Comunidades Autónomas posee las competencias que le permite la Constitución y que prevé expresamente su respectivo Estatuto de Autonomía. Acontece, no obstante, que gran parte de las materias actualmente afectadas por la política europea son competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que, como han denunciado algunos autores³⁶, se corre el riesgo de que los órganos centrales acaben desposeyendo a las Comunidades Autónomas de una parte considerable de sus competencias. Este riesgo se agrava todavía más si tenemos en cuenta que las sucesivas reformas de los Tratados Constitutivos que se han producido tras la incorporación de España a las Comunidades Europeas en 1986 han ido ampliando considerablemente el campo de actuación de la Unión Europea sobre algunas de las materias que, al menos en principio, resultan de la competencia exclusiva de aquéllas. Ante este fenómeno, no es de extrañar las presiones que en los últimos años están protagonizando algunas Comunidades con la intención de conseguir un mayor protagonismo en Europa y, sobre todo, su intervención en los Consejos de Ministros de la Unión Europea.

Ante este panorama, la cuestión principal que se plantea es la de determinar qué grado de participación autonómica contempla nuestro modelo constitucional en la formación de la política comunitaria y, más en concreto, si eventualmente admitiría un sistema de intervención y representación directa de las Comunidades Autónomas ante el Consejo de la Unión Europea semejante al que han adoptado los países europeos a los que nos hemos referido con anterioridad. Para ello hemos de partir necesariamente del marco establecido por la Constitución española de 1978 y señalar que, a diferencia de lo que sucede en aquellos sistemas constitucionales, ni en el artículo 148 ni en el 149 de nuestra Constitución aparece explícitamente contemplado título competencial alguno relativo al papel del Estado y de las Comunidades Autónomas en la formación y ejecución del Derecho Comunitario, lo que puede resultar perfectamente explicable si tenemos en cuenta la tardía adhesión de España a las Comunidades y, sobre todo, que en el momento en que ésta se produjo apenas nos encontrábamos en los inicios de un proceso abierto de descentralización política interna. Ello necesariamente obliga a realizar una interpretación sistemática de los diversos

³⁶ Entre otros, MUÑOZ MACHADO: «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», en el *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, obra colectiva dirigida por GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ CAMPOS y MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 1986, pg. 588; CARRETERO GARCÍA, Ana: *Los principios de atribución de competencias, subsidiariedad y proporcionalidad en el Tratado de la Unión Europea*, Diputación Provincial de Toledo, 1998, pg. 83.

preceptos constitucionales que directa o indirectamente afectan a nuestro sistema de distribución competencial, así como a la doctrina que el Tribunal Constitucional ha ido fijando al respecto durante los últimos años, sobre todo a propósito de la ejecución de la normativa comunitaria, toda vez que en ella podemos encontrar la pista del grado de participación autonómica que se deriva o permite nuestro orden constitucional.

Pues bien, a falta de esta mención explícita, si analizamos algunos de los preceptos constitucionales que también afectan al reparto competencial observamos que, al menos en principio, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (artículos 149.1.3 y 97) y es el garante y responsable único del cumplimiento de las obligaciones comunitarias (artículo 93). Sobre la responsabilidad única del Estado ante la Unión Europea quedan pocas dudas al respecto, incluso en aquellos Estados de estructura compleja en los que el incumplimiento de la normativa comunitaria resulta en exclusiva imputable a un ente regional. Así lo ha afirmado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su Sentencia de 1 junio 1999 (asunto *Konle*, C-302/1997) al declarar la responsabilidad del Estado austriaco por violación del Derecho Comunitario de la legislación de uno de sus Länder en materia de transacciones inmobiliarias.

Dicho asunto, efectivamente, motivó el planteamiento de varias cuestiones prejudiciales. En una de ellas, el órgano jurisdiccional remitente había pedido al Tribunal que determinara si en los Estados miembros de estructura federal la reparación de los daños causados a los particulares por medidas de naturaleza interna contrarias al Derecho Comunitario debía ser necesariamente asumida por el Estado federal para que se cumplieran así las obligaciones comunitarias de dicho Estado miembro. Al respecto, y recogiendo de nuevo la doctrina sentada ya desde el año 1991 en el asunto *Francovich*, dirá el Tribunal que *«incumbe a cada Estado miembro garantizar que los particulares obtengan la reparación del daño ocasionado por el incumplimiento del Derecho Comunitario, sea cual fuere la autoridad pública que haya incurrido en dicho incumplimiento y sea cual fuera aquella a la que, con arreglo al Derecho del Estado miembro afectado, le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación. Por tanto, un Estado miembro no puede invocar el reparto de competencias y responsabilidades entre las entidades existentes en su ordenamiento jurídico interno para eximirse de su responsabilidad a este respecto»*³⁷.

³⁷ No obstante, hecha esta salvedad y dado que el Derecho Comunitario no impone a los Estados miembros ninguna modificación del reparto de competencias y responsabilidades entre las entidades públicas que existen en su territorio, concluye el Tribunal que «en los Estados miembros de estructura federal, la reparación de los daños causados a los particulares por normas de naturaleza interna contrarias al Derecho Comunitario no debe ser necesariamente asumida por el Estado federal para que se cumplan las obligaciones comunitarias del Estado miembro de que se trata». Por ello, y tal como vuelve a recoger explícitamente en su Sentencia de 4 julio 2000 (Asunto C-424/1997, *Haim*), el Derecho Comunitario no se opone a que, además de la responsabilidad del propio Estado miembro, se pueda generar la responsabilidad de las entidades territoriales dotadas de cierta autonomía –o de cualquier otro organismo de Derecho público jurídicamente distinto del Estado– en la reparación de los daños causados a los particulares. Las exigencias

Es preciso tener en cuenta, no obstante, que la mención que realiza el artículo 93 de la Constitución al Estado como garante y responsable del cumplimiento de las obligaciones comunitarias opera «ad extra», esto es, en el plano meramente de las relaciones entre el Estado y la Comunidad, pero no afecta a la distribución interna de competencias. La única intervención posible del Estado al amparo de este precepto parece, al menos en principio, adquirir un carácter subsidiario y estar condicionada a la prevención o corrección de eventuales incumplimientos de las Comunidades Autónomas³⁸. Ello explica que la extensión inicial que se le dio a este título competencial haya sido considerablemente matizada por la doctrina del Tribunal Constitucional, en la medida en que el principio de autonomía institucional y procedimental implica que la titularidad y forma de ejercicio de las potestades y funciones necesarias para alcanzar el objetivo comunitario pretendido es una cuestión que depende exclusivamente del orden constitucional de cada Estado miembro y que por ello dicha operación queda en principio «extramuros» del artículo 93 de la Constitución. Así, por ejemplo y por remitirnos a alguna más cercana en el tiempo, en su Sentencia 45/2001, de 15 febrero, ha reiterado, como ya hiciera en su Sentencia 80/1993, de 8 marzo, que la previsión del artículo 93 de la Constitución no puede ser interpretada como configuradora «por sí sola de un título competencial autónomo a favor del Estado que pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica ni por conexión a un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia».

A esta conclusión llega el Tribunal tras realizar una clara distinción entre la ejecución, en sí misma, y la garantía de la ejecución de las obligaciones comunitarias, estableciendo al respecto que la ejecución del Derecho Comu-

comunitarias, a juicio del Tribunal, quedan satisfechas siempre que los cauces procesales que ofrezca el ordenamiento interno permitan una protección efectiva de los derechos que a los particulares les otorga el ordenamiento comunitario, sin que les resulte más difícil ejercer dichos derechos que aquellos que les otorga el ordenamiento jurídico interno. Ahora bien, esta posibilidad, tal como advierten ALONSO GARCÍA, Ricardo y Javier Díez-Hochleitner, en la obra colectiva titulada *La Comunidad de Madrid en la Unión Europea*, en la primera parte, coordinada por RUBIO LORENTE, Francisco, editada por el Instituto Universitario Ortega y Gasset y el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 2000, pgs. 157 y 158, resultaría poco viable en nuestro sistema debido, por una parte, a que el art. 93 de la Constitución atribuye expresamente al Estado la obligación de garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria y, por otra, porque la propia configuración del régimen de responsabilidad establecido en nuestro ordenamiento jurídico no tiene en cuenta las especialidades de esta materia, toda vez que el art. 140 de la Ley 30/1992, sólo prevé la responsabilidad solidaria de las Administraciones Públicas cuando haya existido una actuación conjunta. Por todo ello, el Estado español sigue siendo el único responsable ante la Unión Europea, incluso aunque dicha responsabilidad venga motivada por incumplimientos de las Comunidades Autónomas.

³⁸ Al respecto, nos remitimos a la tesis formulada por ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: «El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, 1987, pgs. 353 y ss.

nitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, toda vez que no existe una competencia específica para su ejecución (STC 236/1991, de 12 diciembre). La cláusula de responsabilidad contenida en el artículo 93 se ha de articular a través de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos adoptados (STC 80/1993, de 8 marzo) e incluso, en supuestos de concurrencia competencial, obligar a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras, de modo tal que «sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados» (STC 252/1988, de 20 diciembre y 79/1992, de 28 mayo). No obstante, bajo el pretexto de eludir la consiguiente responsabilidad y a falta de otros fundamentos, el Estado no puede invocar el artículo 93 «in fine» para atribuirse una competencia de ejecución que corresponde a quien por razón de la materia le haya sido constitucionalmente atribuida.

Objeto de similares matizaciones ha sido también el título competencial relativo a las relaciones internacionales, lo cual no deja de ser significativo si tenemos en cuenta que el mismo ha sido tradicionalmente utilizado para legitimar la atribución en exclusiva al Estado de todo el protagonismo en Europa³⁹. De hecho, las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional que se dictaron sobre la extensión de este título sirvieron tempranamente para cercenar cualquier atisbo de participación autonómica en la ejecución de tratados internacionales, al entender que una eventual participación podía poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado como único responsable internacional de los tratados que suscribe⁴⁰. No obstante, la evolución posterior de esta doctrina ha supuesto un importante punto de inflexión en esta materia, en la medida en que el Tribunal ha intentado huir de la conexión automática entre «lo exterior» y «lo comunitario». Ello se observa ya con gran nitidez en su Sentencia 79/1992, de 28 mayo, en la que el Tribunal ha evitado que una lectura amplia de este título

³⁹ Ello fue debido, tal como señala REMIRO BROTONS, Antonio: «La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales», en *Comentarios a las leyes políticas*, dirigidos por ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, t. XI, Edersa, 1988, pgs. 211 y 212, a que el tránsito hacia un nuevo Estado democrático y autonómico parecía demasiado frágil como para abrir un nuevo frente en un sector, el de las relaciones internacionales, tradicionalmente contemplado como actividad quintaesenciada de los órganos centrales del Estado. Por ello, los constituyentes se negaron a profundizar en las consecuencias internacionales de la concepción autonómica del Estado, aceptando de hecho la superposición de dos imágenes estatales: compleja «ad intra», unitaria «ad extra».

⁴⁰ Este planteamiento se observa, entre otras, en las Sentencias del Tribunal Constitucional 44/1982, de 8 julio, y 252/1988, de 20 diciembre. Tal como destaca PAREJO ALFONSO, Luciano: «El ordenamiento español y la integración en las Comunidades Europeas: un problema capital de renovación», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, 1985, pg. 163, con esta doctrina se legitimaba una reserva competencial a favor del Estado y se autorizaba a entender la existencia de aspectos básicos en la tarea de ejecución de los tratados internacionales.

pueda traducirse en un vaciamiento de las competencias sectoriales asumidas por las Comunidades Autónomas que puedan tener algún tipo de conexión con lo exterior, pues «subsumir cualquier medida dotada de cierta incidencia exterior, por muy remota que ésta sea, bajo el título de las relaciones internacionales equivaldría tácitamente a una reordenación del propio orden constitucional de distribución competencial».

El Estado, según la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional⁴¹, no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales y, en particular del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento del ámbito de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas.

Toda esta argumentación ha permitido al Tribunal Constitucional, no sólo solucionar los múltiples conflictos de competencias planteados con ocasión de la ejecución de la normativa comunitaria, sino también reconocer que las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de una autonomía de naturaleza política para la gestión de sus propios intereses, se hallan directamente interesadas en la actividad que lleva a cabo la Unión Europea, lo que le llevó en su Sentencia 165/1994, de 26 mayo, a reconocer incluso la competencia de éstas para mantener relaciones directas con las instituciones europeas siempre, claro está, que ello no supusiera una interferencia con las relaciones internacionales españolas⁴².

La regla general apuntada en toda esta doctrina para la resolución de estos litigios parte de la premisa básica de que, a falta de una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario, su ejecución corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno. Se ha establecido, pues, que la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, toda vez que dichos criterios no resultan alterados ni por el ingreso de España a la Unión Europea ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias a favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al

⁴¹ Sentencias 80/1993, de 8 marzo, 165/1994, de 26 mayo, 146/1996, de 19 septiembre, 148/1998, de 2 julio, 21/1999, de 25 febrero y 186/1999, de 11 octubre.

⁴² La cuestión de fondo que se planteaba en dicha Sentencia era la de determinar si la creación de un órgano encargado de coordinar la relación entre las instituciones autonómicas vascas y la Comunidad Europea, así como la apertura de una oficina de representación en Bruselas, vulneraba la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales prevista en el art. 149.1.3 de la Constitución.

Josefa Cantero Martínez

resto del ordenamiento jurídico, tal como establece el artículo 9.1 de la Norma Fundamental⁴³.

Pues bien, se ha pretendido utilizar básicamente este mismo planteamiento para introducir un elemento de razonabilidad en las pretensiones de hacer avanzar nuestro modelo autonómico hasta convertirlo en un Estado complejo en el que, de modo similar a lo que ha ocurrido en el Estado belga o en el alemán, se acabe finalmente garantizando la plena participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea e incluso su intervención directa en el Consejo. Se pretendería, de esta manera, justificar la concesión a las Comunidades Autónomas de un derecho a participar en la adopción de las decisiones comunitarias en aquellas materias en las que se vieran afectadas sus competencias, al entender que lo contrario podría llegar a suponer un desconocimiento del reparto competencial o, utilizando la terminología empleada por ALONSO GARCÍA y DíEZ-HOCHLEITNER⁴⁴, una relocalización de competencias autonómicas en el terreno estatal. Es decir, si son las normas internas las que determinan la competencia cuando se trata de la fase de ejecución del Derecho comunitario, también deberían ser esas mismas normas las que determinarían la competencia en su fase de formación.

Desde esta perspectiva resultaría fácilmente comprensible la necesidad de establecer mecanismos que garanticen cierto grado de intervención de las Comunidades Autónomas en la adopción de aquellas decisiones comunitarias que les puedan afectar, pues lo contrario podría equivaler tácitamente a otorgar al Gobierno central una clara potestad de intervención en las materias originariamente asignadas a las Comunidades Autónomas por la Constitución y por sus respectivos Estatutos de Autonomía. De hecho, va teniendo cada vez más un mayor calado en la doctrina la idea de que la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal en materias de la Comunidad Europea que afectan a sus intereses constituye un principio constitucional no escrito, pero derivado del artículo 2 de la Constitución y del conjunto de normas del bloque de la constitucionalidad, que resulta necesario para lograr un determinado equilibrio constitucional⁴⁵.

Toda esta argumentación ciertamente no carece de lógica pero, ¿qué grado de participación autonómica en los asuntos comunitarios se puede deducir de este marco competencial y de la interpretación realizada del mismo por el Tribunal Constitucional a propósito de la ejecución de las normas comunitarias? Algunos autores, como por ejemplo, MANGAS MARTÍN, han interpretado que es competencia doméstica la formación de las delegaciones nego-

⁴³ Por todas, nos remitimos a las Sentencias del Tribunal Constitucional 79/1992, de 28 mayo, y 148/1998, de 2 julio.

⁴⁴ ALONSO GARCÍA, Ricardo, y Javier DíEZ-HOCHLEITNER: *La Comunidad de Madrid...*, op. cit., pg. 41.

⁴⁵ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: «La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del Derecho Comunitario Europeo», en la obra colectiva titulada *La participación europea y la acción exterior...*, op. cit., pgs. 487 y ss.

ciadoras o de representación del Estado y la presencia en ellas de representantes de las Comunidades Autónomas, de tal forma que, en la medida en que dichas actuaciones no pueden ser consideradas como relaciones internacionales, se llevarían a cabo conforme al principio de autoorganización o de soberanía nacional. De esta manera, las Comunidades Autónomas españolas tendrían un derecho propio a participar en la formación de la posición nacional a defender ante las instituciones comunitarias y a desarrollar normativamente y ejecutar las normas comunitarias que puedan afectar a las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma en su respectivo Estatuto. Desde esta perspectiva, añade la autora, no habría ningún obstáculo jurídico a que hubiera presencia autonómica para representar a España ante el Consejo desde una respetuosa cooperación leal⁴⁶.

En mi opinión, ninguna tacha constitucional podría objetarse a una intervención interna e indirecta de las Comunidades en la adopción de la postura que el Estado español ha de defender en el Consejo de la Unión Europea cuando las materias a debatir afecten a sus competencias. Ello no sólo parece lo más sensato, sino lo obligado a tenor del reparto competencial interno y del principio fijado por la doctrina constitucional de la no alteración del orden competencial establecido por la incorporación de España a la Unión Europea. Cuestión distinta sería la elección del modelo concreto de participación, pues serían múltiples las fórmulas de colaboración por las que podría optar el legislador dentro de nuestro actual marco constitucional y estatutario. Tampoco existiría ningún obstáculo desde el punto de vista constitucional para que algún representante autonómico pudiera participar directamente en la delegación del Estado español ante el Consejo cuando en éste se fueran a tratar cuestiones que afectarían a las competencias autonómicas. Su función se centraría principalmente en acompañar y asistir al representante estatal, que en última instancia sería el único legitimado para adoptar decisiones que comprometiesen al Estado. Ésta, en consecuencia, parece ser la fórmula más completa y avanzada de participación que permitiría nuestro actual marco constitucional. Su eventual puesta en funcionamiento obedecería meramente a una decisión política que hoy por hoy, y como más adelante veremos, parece bastante difícil adoptar, no sólo por la falta de voluntad política al respecto, sino también y principalmente por las carencias y dificultades que el actual modelo de participación presenta para la adopción de una postura autonómica común y, sobre todo, para la elección del que sería el representante autonómico en la delegación.

Ahora bien, a falta de una explícita mención constitucional al respecto, las posibilidades previstas en otros ordenamientos de que esta participación en el Consejo pudiera recaer directamente y en exclusiva sobre el representante autonómico parecen bastante dudosas, y más aún considerar que ello les correspondería a las Comunidades por derecho propio. Esta posibilidad supondría partir de una rígida interpretación del orden constitucional de

⁴⁶ MANGAS MARTÍN, Araceli, y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw Hill. Madrid, 1999, pgs. 276 y 285 fundamentalmente.

competencias y de la idea, a mi entender, equivocada, de que el Estado no tendría ningún interés ni podría alegar ningún otro título de intervención cuando las competencias que se fueran a tratar en el Consejo pertenecieran en exclusiva a las Comunidades Autónomas. De la propia configuración del modelo de reparto competencial y del análisis de la doctrina constitucional fijada a lo largo de estos años de experiencia se deduce que incluso estas materias están abocadas a una necesaria colaboración estatal y autonómica⁴⁷.

Por otra parte, y tal como apunta ORTEGA ÁLVAREZ, hemos de tener en cuenta que, si bien es cierto que tras la adhesión de España a las Comunidades no es posible que medie entre el ordenamiento europeo y el ordenamiento español una relación de internacionalidad, de ordenamientos extranjeros, no se puede sostener que se hayan suprimido las relaciones supranacionales entre la Comunidad Europea y el Estado español, de forma que allí donde se den relaciones entre ambas instituciones, los órganos centrales del estado español tendrían un título constitucional de intervención⁴⁸. Estas relaciones habrían necesariamente de ser reconducidas al título competencial establecido en el artículo 149.1.3 de la Constitución pues, a pesar de las limitaciones que del mismo ha realizado la doctrina constitucional para permitir cierto margen de actuación de las Comunidades Autónomas en este ámbito, los contornos de dicha participación han quedado perfectamente delimitados a la luz de la doctrina apuntada en su Sentencia 165/1994, de 26 mayo. En ella, tras reconocer el interés que las Comunidades pueden tener en los asuntos comunitarios y a la vista de la extensión de la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales, aclaró el Tribunal que «la posibilidad de que éstas puedan llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un «ius contrahendi», no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales».

Es decir, dadas las importantes facultades decisorias que tiene atribuidas el

⁴⁷ Así, pensemos, por ejemplo, en la materia de agricultura y ganadería, cuya competencia ha sido asumida con carácter exclusivo por todas las autonomías aunque, según el art. 148.1.7, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Pues bien, el Tribunal reconoce en el fundamento jurídico 2 de su Sentencia 79/1992, de 28 mayo, que «dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos (en particular de un sector tan importante como la agricultura y ganadería), así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector», por ello, concluye que «es claro que nos hallamos ante supuestos en que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tiene atribuidas competencias».

⁴⁸ ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS: *El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente...*, op. cit., pg. 359.

Consejo y la vinculación que la actuación del representante tiene para el Estado español como Estado miembro, difícilmente podrían esquivarse estos contornos sobre el núcleo gordiano de las relaciones internacionales para argumentar una atribución de esta importante competencia a un representante autonómico. A pesar de todo ello, tal como apuntan ALONSO GARCÍA y DIEZ-HOCHLEITNER, quedaría siempre abierta la posibilidad de que también esta relevante función pudiera ser delegada a alguna o algunas Comunidades Autónomas a través de la posibilidad prevista en el artículo 150.2 de la Constitución, esto es, a través de una Ley Orgánica de delegación⁴⁹.

2. LA ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES Y DE LA DENOMINADA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Dentro de este marco constitucional, la participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación del Derecho Comunitario⁵⁰ se instrumenta actualmente a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y las Conferencias Sectoriales, que traen su causa en el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 octubre, del Proceso Autonómico y que se regulan actualmente en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con las importantes modificaciones introducidas en esta materia por la Ley 4/1999 de 13 enero. Dichos preceptos prevén que en aquellas materias en las que exista interrelación competencial entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas se puedan crear órganos para la cooperación entre ambas. Estos órganos pueden tener una composición bilateral y tener un ámbito general, en cuyo caso estaremos ante una Comisión Bilateral de Cooperación, o tener una composición multilateral y reunirse para tratar temas puntuales y concretos, en cuyo caso estaremos ante una denominada Conferencia Sectorial. Y es precisamente aquí donde habría que encuadrar básicamente el papel de las Comunidades Autónomas en la definición de la política comunitaria, toda vez que cada Conferencia Sectorial se suele corresponder con una o varias políticas comunitarias, que se establecen, además, teniendo en cuenta las distintas composiciones que forman el Consejo de la Unión Europea en función de las materias a tratar.

Pero los primeros debates acerca de dicha participación se produjeron ya antes de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Desde el año 1985 se intentó la aprobación de un modelo de participación autonómica en el que el Ministerio de Administración Territorial iba a jugar el papel

⁴⁹ ALONSO GARCÍA, Ricardo, y Javier DIEZ-HOCHLEITNER: *La Comunidad de Madrid...*, op. cit., pg. 72.

⁵⁰ Para un estudio más detallado de la evolución durante los últimos años de este modelo participativo nos remitimos a *La participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, principalmente a las pgs. 125-203.

fundamental de servir de enlace entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas. Dicho modelo partía de la atribución en exclusiva al Estado de la competencia para la representación de España en Europa aunque, no obstante, recogía también el compromiso del Gobierno estatal de procurar incorporar los criterios y posiciones de las Comunidades Autónomas siempre, claro está, que ello no resultara incompatible con los intereses generales del Estado ni con los comunitarios europeos. Tras varios intentos infructuosos de regular esta materia a través de convenios de cooperación, se fue afianzando la idea de fraguar un modelo de cooperación basado en las conferencias sectoriales y, sobre todo, en la creación de una Conferencia específica sobre la materia.

Pues bien, teniendo en cuenta la experiencia participativa acumulada a lo largo de los años a través de las Conferencias Sectoriales, fue promulgada finalmente la Ley 2/1997, de 13 marzo, por la que se instituye la denominada Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas⁵¹ –CARCE–. La Conferencia se constituyó en el año 1988 y, tal como expresa la Exposición de Motivos de su Ley reguladora, la experiencia mantenida en su seno demostró que era un foro adecuado para ir resolviendo en común los diversos temas que esta participación planteaba, por lo que se decidió finalmente su institucionalización y su regulación mediante una norma con rango de ley⁵². Actualmente, sin embargo, puede decirse que la Conferencia ha perdido su carácter inicial de Conferencia Sectorial para convertirse, en palabras de MURILLO DE LA CUEVA⁵³, en el «eje y motor» de todo el sistema de participación, asumiendo para tal fin la función de impulso y seguimiento de toda la actividad que realice el conjunto de Conferencias en materias relacionadas con los asuntos europeos y con arreglo al esquema diseñado en el Acuerdo de Participación Interna de 1994 al que después nos referiremos.

⁵¹ Para una información más detallada sobre esta ley nos remitimos al comentario publicado por FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, titulado «La Ley 2/1997 de 13 marzo por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 1, 1997, pgs. 314 y ss. Asimismo, y por la importancia del material que comprende, nos remitimos a la obra elaborada por la Secretaría General del Congreso de los Diputados, titulada *Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley por el que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas)*, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso, Serie A, núm. 12-1, de 2 agosto 1996.

⁵² La aprobación de la Ley 2/1997 se explica en gran medida debido a las críticas que había suscitado el valor meramente político del acuerdo en el que se sustentaba previamente la conferencia, ya que dicho acuerdo tenía naturaleza jurídica no obligatoria, en la medida en que se basaba únicamente en el compromiso de las Administraciones en ella presentes. CIENFUEGOS MATEO, Manuel: «La intervención de las Comunidades Autónomas en cuestiones relativas a las Comunidades Europeas a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista Catalana de Derecho Público*, julio 1997, pg. 187.

⁵³ MURILLO DE LA CUEVA, Enrique Lucas: *Comunidades Autónomas y política europea*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2000, pg. 78.

La CARCE es un órgano de diálogo y cooperación entre la Administración General del Estado y las distintas Comunidades Autónomas en el que se pretende abordar la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las nuevas entidades descentralizadas en la definición de la política europea⁵⁴. Actúa como una Conferencia horizontal de impulso y seguimiento de la actuación de las Conferencias Sectoriales, lo que la hace aparecer como una especie de motor y garante del sistema en su conjunto⁵⁵. No obstante, a diferencia de aquéllas, su ámbito de actuación no se corresponde propiamente con una determinada materia, sino con un ámbito de actividad mucho más amplio y susceptible de proyectarse sobre multitud de títulos materiales. De hecho, posee al mismo tiempo una competencia residual, de tal modo que cualquier materia que no esté atribuida a una Conferencia Sectorial puede ser tratada y debatida en su seno pues, al fin y al cabo, su función principal es la de encargarse de todos los aspectos relacionados con la Unión Europea.

Para ser más precisos, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas se define en el artículo 1 de la Ley 2/1997 como un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos. En particular, la Conferencia debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho Comunitario. Para ello, el artículo 4 de la Resolución de 5 agosto 1997 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, por la que se aprueba el reglamento interno de esta Conferencia⁵⁶, detalla algunas de las técnicas que se pueden emplear para hacer efectivo este tipo de cooperación, entre las cuales pueden destacarse el intercambio de información y de puntos de vista, la puesta a disposición de datos, documentos y estadísticas, la organización conjunta de activi-

⁵⁴ La Conferencia está constituida lógicamente por representantes de la Administración General del Estado y por representantes de las Comunidades Autónomas. En concreto, forman parte de la representación estatal el Ministro de Administraciones Públicas, que será quien la presida, junto con el Secretario de Estado de Asuntos Europeos (según el Real Decreto 683/2000, de 11 mayo) y el Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado (según el Real Decreto 557/2000, de 27 abril). La representación autonómica corre a cargo del Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito de materias de la Conferencia, sea designado por cada Comunidad Autónoma de acuerdo con sus normas de organización interna (art. 2 de la Ley 2/1997).

⁵⁵ *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, PÉREZ TREMP, Pablo (coordinador), CABELLOS ESPÍERREZ, Miguel Ángel, y Eduard ROIG MOLÉS, Marcial Pons. Barcelona, 1998, pg. 287.

⁵⁶ Dicho reglamento viene prácticamente a asumir el contenido del Acuerdo de Participación Interna suscrito el 30 de noviembre de 1994. Para profundizar sobre el mismo nos remitimos a BUSTOS GISBERT, R.: «Un paso más hacia la participación autonómica en los asuntos europeos. El Acuerdo de 30 noviembre 1994», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995.

Josefa Cantero Martínez

dades de estudio, la creación de grupos de trabajo y, sobre todo, la elaboración conjunta y la adopción de acuerdos.

La Ley se hace también eco en su disposición adicional primera del carácter asimétrico que caracteriza el sistema autonómico español. Efectivamente, siendo consciente de que en ocasiones no todas las Comunidades Autónomas se ven afectadas por la actividad comunitaria, parte de la base de que en estos supuestos no es necesario garantizar su participación en estos asuntos. Para ello prevé que aquellas cuestiones comunitarias que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica se traten a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral.

Dentro de este esquema, el principio de cooperación y el diseño interno competencial son los elementos claves para la definición del grado de participación autonómica en las distintas Conferencias Sectoriales, en la medida en que, según aparece recogido en el «Acuerdo de Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales» de 30 de noviembre de 1994⁵⁷, la influencia de las Comunidades Autónomas en la decisión final que se adopte dependerá directamente de la naturaleza y el nivel de competencias, tanto de las asumidas por las Comunidades Autónomas como de las reservadas al Estado (punto primero del principio tercero del Acuerdo), aunque queda siempre a salvo la capacidad de acción del Reino de España y la gestión flexible de las negociaciones. En principio, para que se pueda producir esta participación autonómica resulta imprescindible que se haya alcanzado una «posición común» de todas las Comunidades Autónomas que estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado expresamente sobre su contenido. Esta posición común será –según el principio cuarto del Acuerdo– el resultado alcanzado tras agregar y concertar las respectivas posturas al respecto. ALONSO GARCÍA y Díez-Hochleitner critican la falta de articulación de un mecanismo que permita a las Comunidades Autónomas la formación de una posición común e insisten en que el Acuerdo de Participación no equipara «posición común» con acuerdo de las diecisiete Comunidades Autónomas, sino que da a esta expresión un sentido más matizado que ha de quedar circunscrito en todo caso a aquellas Comunidades que estén afectadas por la materia que se debate y que además se hayan pronunciado expresamente sobre la misma. Con ello se permite que, en caso de que una Comunidad Autónoma dude sobre la necesidad de defen-

⁵⁷ Resolución de 10 marzo 1995 de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 30 noviembre 1994, sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales, *BOE*, núm. 69, de 22-3-1995, pgs. 9037-9039.

der una determinada posición, pueda abstenerse sin obstaculizar con ello el acuerdo⁵⁸.

Cuando los aspectos esenciales del asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, la definición de la posición negociadora inicial del Estado ante la Unión Europea se decidirá a partir del acuerdo común que adopten las Comunidades Autónomas, que será tenido en cuenta de forma determinante por el Estado. Ahora bien, si no se alcanza esa posición común, la decisión será tomada directamente por el Estado aunque, eso sí, tomando conocimiento de los argumentos expresados, informando a las Comunidades Autónomas de su contenido y, en su caso, de las razones que le han llevado a separarse de la posición mayoritaria. Asimismo, también se requiere el consenso con el Estado cuando las decisiones autonómicas sean susceptibles de originar un aumento de gasto o una disminución de los ingresos de las Administraciones Públicas. Por el contrario, cuando se trata de competencias exclusivas del Estado, apenas existe participación autonómica, toda vez que la postura a adoptar ante los órganos comunitarios la decide éste en exclusiva. En estos supuestos, el derecho a la participación es sustituido meramente por el derecho a la información y únicamente si las Comunidades invocan tener interés en dichos asuntos, en cuyo caso el Estado, tras informar a las Comunidades Autónomas en el marco de la Conferencia Sectorial respectiva, podrá tener en cuenta las opiniones manifestadas por éstas si lo considera oportuno. Por último, si se trata de competencias compartidas, la posición negociadora se adoptará teniendo en cuenta el previo acuerdo que se haya alcanzado entre el Estado y las autonomías, que además será determinante de la posición negociadora inicial del Estado. Aunque nada dice el Acuerdo para aquellos supuestos en los que no se logre este previo acuerdo, todo parece apuntar a que en estos casos será nuevamente el Estado el que decida la posición final.

A pesar de la bondad de este Acuerdo, es preciso señalar que no siempre se garantiza que la posición común de las Comunidades sea la posición final que adopta y defiende la delegación española ante el Consejo. Puede ocurrir, efectivamente, que a raíz de las negociaciones que se estén llevando a cabo en el seno del Consejo sea conveniente variar sustancialmente la posición inicial del Estado español adoptada conforme a las reglas de participación interna que acabamos de ver. En este caso, y siempre que los plazos lo permitan, la Administración del Estado, en el seno de la respectiva Conferencia Sectorial, informará a las Comunidades Autónomas sobre la modificación para facilitar una nueva posición común de éstas y, en su caso, su acuerdo con la posición de la Administración del Estado. Ahora bien, si los plazos no lo permiten, corresponderá en exclusiva a la delegación adoptar la decisión final ante el Consejo, existiendo en estos casos el mero compromiso por parte del Estado de explicar los motivos que le han llevado a apar-

⁵⁸ ALONSO GARCÍA, Ricardo, y Javier Díez-Hochleitner: *La Comunidad de Madrid...*, op. cit., pg. 64.

Josefa Cantero Martínez

tarse de la posición inicialmente consensuada. Por otra parte, tampoco garantiza el Acuerdo la representación directa de las Comunidades en la delegación española ante el Consejo, aunque sí señala como un objetivo «el hacer factible que a partir de la práctica de la participación de las Comunidades Autónomas en cada Conferencia Sectorial, se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las Comunidades Autónomas o de expertos en la delegación española que acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en sus competencias autonómicas».

3. ALGUNOS PUNTOS CRÍTICOS DEL SISTEMA

El aspecto más destacable de los acuerdos adoptados en el seno de la Conferencia consiste precisamente en que constituyen la vía más importante para la participación de los entes descentralizados en la definición de la política europea, en la medida en que las decisiones serán adoptadas por asentimiento de los miembros presentes y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas (artículo 10 del Reglamento). Es preciso resaltar, sin embargo, que según prevé este régimen de acuerdos, en todo caso se necesita el voto favorable de la Administración General del Estado. Ello significa que esta regulación garantiza la participación de las Comunidades Autónomas en las materias en las que haya un consenso general y coincidente con la postura estatal. Pero no garantiza en modo alguno el eventual éxito de la defensa de sus intereses territoriales en aquellos supuestos en los que su posición discrepe claramente de la posición de la Administración General del Estado, ni siquiera cuando se trate de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. En este caso, aunque nada se dice al respecto, todo parece apuntar a que la respuesta última estará en manos de la Administración General del Estado, toda vez que queda siempre a salvo «la capacidad de acción del Reino de España y la gestión flexible de las negociaciones», tal como se prevé expresamente en el principio octavo del punto primero del Acuerdo de 1994.

Se trata, en definitiva, de un modelo más que, aunque no contiene medidas tan avanzadas e innovadoras como los sistemas belga y alemán, que garantizan más sólidamente la participación de las entidades subestatales en los asuntos europeos, puede llegar a garantizar un importante grado de intervención previa e indirecta de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad de España en la toma de decisiones comunitarias, siempre y cuando, claro está, su postura sea básicamente coincidente o se articule con la del Estado. En caso contrario, y si esto no llega a ocurrir, muy difícilmente se podrá hacer efectiva esta participación pues, en el modelo español, a diferencia del alemán, por ejemplo, no se garantiza que la posición autonómica sea en todo caso la determinante, ni siquiera cuando se trate de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Al mismo tiempo, el diseño español se sigue basando en la idea de coordinación y cooperación,

pero no contempla todavía como un derecho de las autonomías la representación directa ante el Consejo, ante sus grupos de trabajo o ante el Comité de Representantes Permanentes cuando en ellos se vayan a debatir temas que afecten a sus competencias. Esta falta de previsión sobre la participación en las delegaciones negociadoras españolas constituye actualmente uno de los aspectos más importantes para la reflexión y el debate, a la vez que contribuye a alejarnos considerablemente de los otros modelos europeos analizados.

Por otra parte, el modelo de Conferencias Sectoriales en el que se basa inicialmente la participación autonómica para lograr una inicial posición negociadora ante Europa ha sido muy criticado por la doctrina⁵⁹ por ser excesivamente complejo, toda vez que se fundamenta en la idea de que la participación en los asuntos europeos ha de producirse en la misma sede y a veces al mismo tiempo en que se están tratando de concertar las políticas sectoriales para solucionar problemas meramente internos, lo cual hace que se produzcan importantes distorsiones. Asimismo, también plantea importantes problemas la ausencia de una regulación más detallada que determine cómo se ha de adoptar esa posición común a la que hace referencia el Acuerdo, en qué supuestos concretos el Estado podría separarse de la posición autonómica dominante cuando se trate de competencias concurrentes, etc. Por último, es preciso señalar que este sistema no garantiza que en todo caso sea tenida en cuenta la opinión de las Comunidades Autónomas en las distintas instancias europeas, toda vez que se trata, por una parte, de posiciones iniciales que no impiden la «capacidad de acción y flexibilidad negociadora» de la delegación del Estado ante el Consejo y, por otra, porque nada se dice de la interpretación que ha de darse a la expresión «tener en cuenta de forma determinante» la posición autonómica cuando se trata de competencias exclusivas de las Comunidades, pero es notorio, tal como resalta el autor recién citado, que dicha expresión se aleja deliberadamente de la idea de imposición o vinculación para el Estado. Y es que, efectivamente, tal como destacan ALONSO GARCÍA y DíEZ-HOCHLEITNER, nos encontramos ante un «acuerdo fundamentalmente político con indefinidas consecuencias jurídicas», no sólo por el gran margen de apreciación que el Acuerdo atribuye al Gobierno central para modular la posición negociadora inicial según vayan evolucionando las negociaciones en el Consejo, sino también por las escasas posibilidades de reacción jurídica de que disponen las Comunidades Autónomas frente a un eventual desconocimiento de la posición común alcanzada por parte del Gobierno⁶⁰.

⁵⁹ MURILLO DE LA CUEVA, Enrique LUCAS, op. cit., pgs. 87 y ss., a quien seguimos en este punto. Critica este autor que «en lugar de poner en primer plano de la actividad de las Conferencias Sectoriales la valoración de la vertiente europea de cada asunto con respecto a los demás aspectos que deban resolver para lograr los resultados esperados a efectos internos, lo normal es que suceda al revés. En esas condiciones se pierde por completo la visión de conjunto». En un sentido similar, *La participación europea y la acción exterior...*, op. cit., pgs. 300 y ss.

⁶⁰ ALONSO GARCÍA, Ricardo, y Javier DíEZ-HOCHLEITNER: *La Comunidad de Madrid...*, op. cit., pg. 65.

Objeto de críticas similares ha sido también el papel desempeñado por la Conferencia para Asuntos Europeos por no haber desarrollado suficientemente la función de seguimiento, impulso y coordinación de la actividad de las Conferencias Sectoriales. A juicio de ROIG MOLÉS, no existen todavía mecanismos institucionalizados de relación entre la Conferencia y el resto de los órganos de relación entre Estado y Comunidades Autónomas y, lo que es más grave todavía, la Conferencia no recibe ni informes generales ni de detalle de los puntos discutidos en las distintas Conferencias Sectoriales, ni mucho menos de las posiciones alcanzadas⁶¹, en caso de que éstas existan, claro está. Por ello, se convierte en una tarea individual de cada uno de los participantes en la Conferencia para Asuntos Europeos el reunir información sobre las distintas actividades realizadas en las Conferencias que tengan relación con los temas comunitarios. Así las cosas, y faltando el instrumento imprescindible para llevar a cabo su labor, esto es, la información, no es de extrañar que «la valoración por parte de la Conferencia no puede ir más allá de una cierta sensación de carencia casi absoluta de participación»⁶². Por otra parte, el actual modelo participativo centra todas sus expectativas en un procedimiento formalizado en el pleno de la conferencia sectorial, cuando la realidad exige que dicha participación se articule a través de mecanismos menos rígidos y a través de discusiones preparatorias en los niveles técnicos de las Administraciones participantes. Ante estos inconvenientes, no es de extrañar que en algunas materias típicamente autonómicas, como la pesca y la agricultura, en las que la actividad comunitaria es muy intensa, se estén ensayando nuevas fórmulas participativas⁶³.

Puede decirse, en consecuencia, que todavía son muchos los obstáculos que en nuestro sistema de descentralización dificultan el avance hacia otros modelos más evolucionados. El principal, sin duda alguna, viene dado por la falta de cualquier previsión constitucional al respecto, aunque a nuestro juicio ello no impediría seguir profundizando en el modelo actual hasta conseguir una intervención más intensa de las Comunidades y, sobre todo, su eventual participación en el Consejo junto con el representante estatal y siempre, claro está, dentro de los límites constitucionales a los que antes nos hemos referido. A favor de la conveniencia de esta evolución podríamos

⁶¹ El único instrumento en el que se formalizan este tipo de actuaciones son los informes periódicos elaborados por el Ministerio para las Administraciones Públicas que son remitidos a todos los miembros de la Conferencia.

⁶² ROIG MOLÉS, Eduard: «La Conferencia Para Asuntos Relacionados con la Unión Europea», en el *Informe Comunidades Autónomas 1998*, vol. I, Instituto de Derecho Público. Barcelona, 1999, pg. 545.

⁶³ En el ámbito de la agricultura se han constituido dos formaciones específicas de la Conferencia Sectorial de Agricultura a través de la reforma de su reglamento. Se trata de dos consejos consultivos sobre política agrícola común y política pesquera centrados exclusivamente en los asuntos comunitarios. El primero de ellos tiene una composición idéntica a la de la Conferencia Sectorial y se reúne antes de cada Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión. ROIG MOLÉS, Eduard: «La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2000», en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público. Barcelona, 2001, pgs. 507 y 508.

traer de nuevo a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 mayo, en la que, tras insistir en el interés que las Comunidades Autónomas pueden tener en la política comunitaria, ha reconocido que cuando España actúa en el ámbito de la Unión Europea lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, toda vez que el proceso de integración europea ha venido a crear un nuevo orden jurídico, el comunitario, que para los Estados miembros puede considerarse a ciertos efectos como interno.

Sin olvidarnos de los problemas que plantean el carácter asimétrico de la descentralización española y de las dificultades para la definición de las competencias autonómicas exclusivas, puede decirse que es la inexistencia de una auténtica Cámara de representación territorial otro de los principales factores que, a nuestro entender, dificultarían avanzar en materia de participación y representación directa ante el Consejo. La ausencia de un órgano que cumpla un papel similar al que está llevando a cabo el Consejo Federal alemán, esto es, como sede en la que las distintas entidades subestatales pueden exponer sus posturas, debatirlas, adoptar una posición común y elegir a un representante que haga valer dicha posición ante el Consejo, ha sido suplida en nuestro modelo por un sistema de Conferencias Sectoriales. Sin embargo, tampoco su experiencia a lo largo de los últimos años ha sido excesivamente fructífera y carente de críticas.

La difícil determinación del alcance de las «competencias exclusivas» de las Comunidades Autónomas es, tal como acabamos de apuntar, otro de los principales obstáculos que frenan al Gobierno a la hora de permitir una participación autonómica ante el Consejo ya que, al menos hasta ahora, las distintas proposiciones planteadas sobre esta materia parecen basarse casi en exclusiva en la utilización de esta expresión, aspecto éste que en la práctica resulta de muy difícil concreción. Por el momento, el papel del Estado se ha limitado a presentar varios informes del Ministerio para las Administraciones Públicas en los que básicamente se limita a dar cuenta de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas a la espera de que las Comunidades Autónomas se pronuncien al respecto⁶⁴, por lo que actualmente las negociaciones parecen estar por completo paralizadas dado el carácter aparentemente irreconciliable de las posiciones⁶⁵. Ante ello no es

⁶⁴ El descontento de las Comunidades se ha visto reflejado en la presentación de otras propuestas alternativas, tal como la presentada por el Gobierno Vasco que, aunque fue aceptada expresamente por catorce Comunidades, fue finalmente rechazada por el Gobierno; la Proposición no de Ley presentada por los Grupos Parlamentarios nacionalistas que, tras ser debatida en el Pleno del Congreso de los Diputados el 19 de julio de 2000, fue rechazada; y la Proposición de Ley de Baleares, de 30 abril 2001, que también ha sido rechazada por el Congreso de los Diputados en el mes de octubre de 2001.

⁶⁵ Así, mientras que el Gobierno propone un concepto estricto de las competencias exclusivas basado prácticamente en la atribución en bloque de una materia o bien al Estado o bien a una Comunidad Autónoma, las Comunidades pretenden otorgar a este concepto una mayor amplitud, de tal forma que para considerar como exclusiva una competencia bastaría con asumir en los Estatutos el ejercicio de determinadas funciones o potestades sobre una parte de una materia concreta, excluyendo la intervención del

de extrañar que algunos autores⁶⁶ hayan elaborado propuestas alternativas que se basan en la superación de la utilización del concepto de «competencias exclusivas».

4. INTENTOS DE SUPERACIÓN DEL MODELO ACTUAL Y DE AVANZAR EN EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN ANTE EL CONSEJO: EL DEBATE POLÍTICO

No cabe duda de que el sistema de información a las Comunidades Autónomas sobre los asuntos comunitarios ha experimentado un gran avance en los últimos años como consecuencia, entre otros aspectos, de la actuación de las Conferencias Sectoriales y de la apertura de Oficinas en Bruselas. No obstante, la participación autonómica en estos asuntos exige la búsqueda continua de nuevas fórmulas que contemplen los distintos aspectos que requiere dicha participación y, en este sentido, uno de los pasos más decisivos que se ha dado en los últimos años ha sido precisamente la institucionalización de la figura del Consejero dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea que, como es por todos conocido, es el órgano acreditado con carácter representativo por el Estado español ante la Unión Europea y el responsable, asimismo, de asegurar la presencia de España en las instituciones y organismos dependientes de la misma.

La CARCE, en su reunión del día 22 de julio de 1996, aprobó un acuerdo en el que se proponía crear esta figura, lo que fue posteriormente recogido en el Real Decreto 2105/1996, de 20 septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. El Consejero para Asuntos Autonómicos es un alto funcionario del Estado encargado de canalizar la información comunitaria hacia las Comunidades Autónomas⁶⁷. Tiene competencia para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, sin que esta competencia cuestione, en ningún caso las relaciones que normalmente

Estado y con independencia de que éste pueda tener atribuidas otras funciones respecto de la misma materia, lo que prácticamente equivaldría a considerar que todas las competencias asumidas en los Estatutos son exclusivas.

⁶⁶ Efectivamente, algunos autores como MURILLO DE LA CUEVA, Enrique Lucas, op. cit., pgs. 94, 142 y 153 y ss., proponen como alternativa sustituir este criterio competencial por el criterio del interés autonómico, de tal forma que siempre que se pueda acreditar la existencia de dicho interés, pueda justificarse la participación directa de los representantes autonómicos en la delegación española ante el Consejo de la Unión Europea. Para ello el autor parte de la base de que el concepto de «interés» es más amplio que el de «competencia» y no se consume con ella. «El juego del principio dispositivo explica que, aun habiendo el mismo interés, dos o más Comunidades Autónomas hayan asumido un contenido competencial diferente, más extenso o más reducido, o incluso, que alguna no la asuma en absoluto (artículo 149.3 de la Constitución). Es una decisión que se toma en función de la voluntad autonómica plasmada en los respectivos Estatutos pero que no implica que la falta de asunción de una competencia extinga o haga desaparecer el interés autonómico sobre la materia de que se trate».

⁶⁷ ROSADO IGLESIAS, Gema: «La proyección europea de las entidades territoriales subestatales», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, enero-abril 2000, pg. 187, destaca la clara influencia del Observador de los Länder en esta figura.

tienen las Comunidades con los restantes Consejeros de la Representación Permanente. Su principal función consiste, pues, en la obtención de información para las Comunidades Autónomas y en la mediación con otros miembros de la Representación Permanente en aquellos asuntos que puedan resultar de interés autonómico⁶⁸.

La puesta en marcha de la experiencia participativa de las autonomías en los distintos Comités de la Comisión ha sido otro de los grandes pasos que se han dado en esta materia en los últimos años. Desde el mes de agosto de 1997 se decidió en el seno de la CARCE abrir a las Comunidades Autónomas la posibilidad de estar presentes en más de cincuenta Comités de la Comisión Europea. En concreto, y a falta de normas al respecto, se ha instaurado un sistema de participación en el que el protagonismo es básicamente asumido por el representante autonómico, cuyo papel en las reuniones dista mucho de ser un mero asesor del representante estatal. Esta experiencia ha sido objeto de una valoración muy positiva por parte de la doctrina⁶⁹, ya no sólo por constituir el ensayo de un auténtico modelo de participación directa de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos sectoriales en el que desaparece la posición predominante del Ministerio que caracteriza al sistema de participación a través de las Conferencias Sectoriales, sino también en la medida en que está contribuyendo a sensibilizar a las Comunidades Autónomas por los temas comunitarios, a la vez que les da a conocer sus potenciales posibilidades de participación.

Esta experiencia de participación directa en los distintos Comités de la Comisión ha sido interpretada por algunos autores como un previo ensayo de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, en la medida en que «la distinción entre ambos ámbitos puede entenderse tan sólo desde una perspectiva de acceso paulatino a la participación, pero no se justifica en condiciones o naturalezas distintas que exijan una regulación diferenciada»⁷⁰. Sin embargo, y a pesar de las grandes expectativas que había

⁶⁸ Aunque inicialmente se pensó en la posibilidad de que este Consejero pudiera formar parte de la delegación española ante el Consejo en todas aquellas reuniones en las que se debatieran temas que afectaran directamente a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, finalmente dicha posibilidad no fue recogida en el Real Decreto 2105/1996.

⁶⁹ MURILLO DE LA CUEVA, Enrique Lucas, op. cit., pg. 118; ROIG MOLÉS, Eduard: *Informe Comunidades Autónomas 1998*, op. cit., pgs. 548 y 549, por ejemplo, destaca cómo la propia práctica se ha encargado de resolver uno de los principales problemas que suponía la puesta en marcha de este procedimiento de participación: la adopción de una posición común por parte de las Comunidades Autónomas. El hecho de contar con una única persona como responsable, como encargado de asistir a una reunión con un determinado orden del día y de defender allí una determinada posición, habría sido un impulso suficiente –a juicio del autor– como para desarrollar un procedimiento de concertación con los responsables homólogos del resto de Comunidades. Este procedimiento se ha basado principalmente en comunicaciones a las demás Comunidades para que éstas pudieran por cualquier vía formular sus observaciones y pareceres al respecto.

⁷⁰ ROIG MOLÉS, Eduard: «La Conferencia Para Asuntos Relacionados con la Unión Europea», en el *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público. Barce-

Josefa Cantero Martínez

supuesto la puesta en funcionamiento de este sistema participativo, por el momento no parece haber sido tenido en cuenta como motor de propulsión de la participación directa ante el Consejo.

Por ello puede decirse que, a pesar de todos estos significativos avances, la cuestión de la presencia autonómica en las delegaciones españolas ante el Consejo de la Unión Europea y ante sus órganos de apoyo sigue constituyendo todavía uno de los aspectos más criticados y controvertidos del actual sistema español de participación. Se trata, en definitiva, de una asignatura todavía pendiente en la evolución de nuestro modelo de descentralización y que se ha convertido en el objeto de continuas reivindicaciones políticas.

Puede afirmarse, efectivamente, que la reivindicación de la presencia autonómica en la delegación española ante Consejo es prácticamente unánime en todas las Comunidades Autónomas, como muy buena muestra dio de ello la denominada Declaración de Barcelona de 16 julio 1998⁷¹. No obstante, y como ha resaltado ROIG MOLÉS⁷², las negociaciones que se están llevando actualmente a cabo en el seno de la conferencia para afrontar el difícil tema de la participación en el Consejo encuentran su punto de partida, más que en las reivindicaciones de los distintos gobiernos autonómicos, en las propias peticiones de los grupos parlamentarios en las Cortes y, más en concreto, en la aprobación en el seno del Congreso, el 4 de marzo de 1998, de una Proposición no de ley sobre la participación externa de las Comunidades Autónomas⁷³.

Según dicha proposición, que tuvo su origen en una propuesta del Partido Nacionalista Vasco, «Las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta

lona, 2000, pgs. 548 y 549. Asimismo, un interesante análisis crítico de esta experiencia participativa puede encontrarse en MANGAS MARTÍN, Araceli: «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria», en *La participación europea y la acción exterior...*, op. cit., pgs. 535 y ss.

⁷¹ La Declaración de Barcelona, así como el Acuerdo de Gasteiz y el Acuerdo de Santiago de Compostela, de septiembre y octubre de 1998, pueden consultarse en el *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, 1999, pgs. 44-50. La Declaración fue suscrita por el Bloque Nacionalista Gallego, el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió, y en ella se contemplaba ya la necesidad de realizar «una propuesta conjunta sobre los mecanismos de participación de nuestras respectivas naciones en el proceso decisorio de la Unión Europea que incorpore el modelo plurinacional a la traslación de la capacidad de decisión del Estado en las diferentes instituciones europeas».

⁷² ROIG MOLÉS, Eduard: «La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea», en el *Informe Comunidades Autónomas 1998*, op. cit., pg. 540.

⁷³ Proposición no de Ley de 4 marzo 1998, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Cortes Generales, Serie A, núm. 176 de 10 marzo 1998, pgs. 2 y ss. Esta proposición fue seguida por una Moción presentada el 23 de marzo de ese mismo año por el representante de EA en el Pleno del Congreso de los Diputados –*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 258, pg. 30– que, tras reproducir básicamente el texto de la anterior Proposición, insiste de nuevo en la necesidad de que el Gobierno garantice un sistema que refleje adecuadamente y en la práctica el reparto competencial diseñado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

para la Unión Europea, instan al Gobierno para que, en el marco de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, se inicie un proceso tendente a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la delegación del Gobierno, en aquellas reuniones del Consejo de la Unión en las que se traten asuntos para los cuales tengan competencia exclusiva las Comunidades Autónomas». En una línea similar, la Proposición de Ley de la Comunidad Autónoma de Baleares relativa a la Participación de las Comunidades Autónomas en el consejo de la Unión Europea, de 30 de marzo de 2001, proponía también la instauración de un derecho autonómico de participación basado exclusivamente en el carácter de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma⁷⁴.

Por otra parte, esta cuestión reivindicativa se plantea en un momento crucial en el que el Gobierno, tras haber anunciado su intención de elaborar una Ley General de Cooperación Autonómica con el objetivo de culminar el proceso autonómico, ha tenido que dar marcha atrás en sus propuestas y abandonar este proyecto ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el mismo.

Con dicha Ley, efectivamente, se pretendía, entre otros muchos aspectos, regular la cuestión de la participación de las autonomías en la Unión Europea, potenciar el papel de las conferencias sectoriales, crear una Conferencia de Presidentes Autonómicos y aclarar el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, solucionando así los principales flecos que más problemas plantean para el avance en el actual sistema de participación. Pues bien, con la firme intención –entre otros aspectos que ahora no vienen al caso– de buscar una respuesta a la cuestión participativa, el Ministro envió en el mes de septiembre una carta a los diecisiete presidentes autonómicos en la que, en forma de cuestionario, planteaba las propuestas del Gobierno al respecto⁷⁵. En materia de política exterior, el Gobierno

⁷⁴ En el modelo participativo propuesto en dicha Proposición (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 130-1 de 6 abril 2001) se pretendía que cuando los aspectos esenciales de un asunto incluido en el orden del día del Consejo afectaran a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas se integrara en la delegación española un representante de éstas para que actuara como miembro de pleno derecho de la delegación. Si se tratara de competencias concurrentes, también debería formar parte de la delegación española un representante autonómico, que podría intervenir en las deliberaciones previo acuerdo con el jefe de la delegación. Y, por último, si aun tratándose de competencias exclusivas del Estado, las Comunidades invocaran su interés, éstas podrían solicitar motivadamente al Gobierno la inclusión en la delegación española de un representante autonómico, que no podría participar en las deliberaciones del órgano correspondiente, a no ser que lo autorizara expresamente el responsable de la delegación (art. 3). La proposición, sin embargo, ha sido rechazada por el Congreso de los Diputados, por lo que puede decirse que todas estas reivindicaciones todavía no han obtenido ninguna respuesta, ni por parte del Gobierno ni por parte de la propia Conferencia (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 130-2, 9-10-2001, pg. 5).

⁷⁵ Hemos tomado esta información de *El País*, miércoles, 12 de septiembre de 2001.

Josefa Cantero Martínez

deja claro que las relaciones en la Unión Europea son entre Estados y que, por tanto, la participación autonómica debe respetar las competencias exclusivas del Estado en materia de relaciones internacionales y la facultad que la Constitución atribuye al Gobierno para la dirección de la política exterior. Con estas limitaciones, el Ministro pregunta a las Comunidades Autónomas si creen necesario que se modifique su actual fórmula de participación a través de las Conferencias Sectoriales.

Asimismo, en dicho documento, el Gobierno propone aumentar la coordinación y cooperación entre las Comunidades y el Estado, por lo que consulta sobre la posibilidad de crear una Conferencia de Presidentes autonómicos como mecanismo clave de cooperación autonómica. Por último, la carta plantea reforzar el papel de las Conferencias Sectoriales, institucionalizándolas, dándoles rango de ley y fijando su funcionamiento reglado en el que se contemplaría, por ejemplo, la posibilidad de que las Conferencias adoptaran acuerdos por votación que fueran vinculantes para todas las Comunidades Autónomas.

Tras recibir las respuestas a las preguntas formuladas en los mencionados formularios, el Ministro de Administraciones Públicas compareció el catorce de febrero del año 2002 ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para presentar un informe que serviría como base para la negociación con los partidos políticos y las Comunidades Autónomas sobre la futura Ley de Cooperación. Sin embargo, el rechazo de la oposición y de las Comunidades a la forma en que el Gobierno entiende la cooperación y la participación autonómica en Europa ha llevado finalmente al Ministro a renunciar a su intención de articular la anunciada ley.

Ante este panorama, pues, parece muy difícil que por el momento se introduzcan cambios en esta materia, máxime si tenemos en cuenta que no existe en modo alguno consenso entre los propios partidos políticos respecto del modelo de participación y representación que, en caso de permitirse, debería adoptarse⁷⁶. Así, por ejemplo, mientras el modelo propuesto por el Gobierno Vasco pretende su participación directa en todos los ámbitos en que se traten materias relacionadas con sus competencias, de manera similar a como se articulan estos procesos de participación para las entidades subestatales belgas o alemanas, el modelo propuesto por el Gobierno Catalán pretende tener presencia propia en los Consejos de ministros, en los Comités Sectoriales y en los grupos de trabajo de la Unión Europea cada vez que se discutan materias cuya competencia sea exclusiva de la Generalitat. A un

⁷⁶ Ni siquiera dentro del partido gobernante existe una visión única al respecto. Así, por ejemplo, el Partido Popular de Galicia ha presentado una enmienda a la ponencia sobre El Estado del siglo XXI. Las nuevas responsabilidades en la que, si bien ratifican a los Estados como interlocutores únicos en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, estiman que «no debe descartarse que la representación del Estado en un tema concreto esté complementada con la presencia de un Consejero autonómico en aquellas materias en las que una o varias Comunidades tengan un interés especial», *El País*, viernes 15 de febrero de 2002.

nivel intermedio, el modelo propuesto por el Partido Socialista Obrero Español aboga por una presencia rotatoria de las Comunidades en los Consejos, de tal forma que la delegación española siempre estaría presidida por el ministro de turno y las Comunidades sólo tendrían voz en casos muy concretos y previo acuerdo con el jefe de la delegación. La propuesta del partido gobernante, sin embargo, es la de cerrar definitivamente el debate sobre el acceso de las Comunidades Autónomas a la Unión Europea reforzando los mecanismos previos de participación antes mencionados.

En cualquier caso, ante las importantes dificultades que existen en el modelo español para una eventual importación de las técnicas participativas utilizadas en los sistemas europeos más avanzados y, sobre todo, ante la disparidad de pareceres al respecto, el Gobierno ha decidido aplazar nuevamente el debate, por lo que la cuestión relativa a la participación autonómica en el Consejo de la Unión Europea ha quedado de nuevo remitida a una futura ponencia específica en el Senado donde de nuevo se volverán a tratar estas mismas cuestiones.