

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN EL PROCESO
DE TOMA DE DECISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA:
CAMINOS POSIBLES PARA LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Constantino Cordal Rodríguez

Madrid, 2004

ISBN: 84-669-2635-6

LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES
EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES
DE LA UNIÓN EUROPEA

Caminos posibles para las Comunidades
Autónomas españolas

CONSTANTINO CORDAL RODRÍGUEZ

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL	11
1. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	11
2. METODOLOGÍA.....	15
3. JUSTIFICACIÓN TEMÁTICA.....	17
4. ARTICULACIÓN DE LA TESIS.....	26
I. EL CONCEPTO DE REGIÓN EN LA EUROPA COMUNITARIA	28
I. I. EUROPEÍSMO Y REGIONALISMO.....	38
I. II. EL DEBILITAMIENTO DEL ESTADO-NACIÓN.....	46
I. III. LA REGIÓN EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA.....	54
I. IV. LAS REGIONES Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.....	62

II. LA PRESENCIA REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....	69
II.I.LA REPRESENTACION REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....	73
II.I.1. LA PARTICIPACIÓN EN LAS INSTITUCIONES.....	76
II.I.1.1. EL CONSEJO.....	77
II.I.1.2. LA COMISIÓN.....	88
II.I.1.3. EL PARLAMENTO EUROPEO.....	93
II.I.1.4. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.....	100
II.I.2. LA PARTICIPACIÓN EN LOS ÓRGANOS.....	102
II.I.2.1. EL COMITÉ DE LAS REGIONES.....	102
II.I.3. OTROS MEDIOS DE REPRESENTACIÓN.....	110
II.I.3.1. LAS OFICINAS REGIONALES.....	110
III. LOS CASOS DE BÉLGICA, ALEMANIA Y AUSTRIA	
COMO MODELOS AVANZADOS DE PARTICIPACIÓN REGIONAL	
EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	118
III.I. BÉLGICA.....	121
III.I.1. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO FEDERAL.....	124
III.I.2. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS....	130
III.I.3. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LAS REGIONES	
Y COMUNIDADES.....	133

III.I.3.1.	LA LEY ESPECIAL DE 5 DE MAYO DE 1993 Y LAS RELACIONES EXTERIORES DE LAS REGIONES Y COMUNIDADES.....	135
III.I.4.	LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES Y COMUNIDADES EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA UE.....	137
III.I.4.1.	LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LA POSICIÓN BELGA ANTE LA UE....	139
III.I.4.1.1.	EL CONSEJO.....	144
III.I.4.1.2.	EL PARLAMENTO EUROPEO.	150
III.I.4.1.3.	EL COMITÉ DE LAS REGIONES.....	151
III.II.	ALEMANIA.....	152
III.II.1.	EL PRINCIPIO DE LA <i>BUNDESTREUE</i> O LEALTAD FEDERAL.....	153
III.II.2.	LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	156
III.II.3.	EL PODER EXTERIOR Y EL ACUERDO DE LINDAU.....	160
III.II.4.	EL BUNDESRAT O CONSEJO FEDERAL.....	162
III.II.5.	LA PARTICIPACIÓN DE LOS LÄNDER EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA.....	163
III.II.5.1.	LAS REFORMAS INTRODUCIDAS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL ACTA	

	ÚNICA.....	167
III.II.5.2.	LA REFORMA DEL ART. 23 LF CON MOTIVO DE LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	169
III.II.5.3.	LA PARTICIPACIÓN DE LOS LÄNDER EN LOS COMITÉS DE LA COMISIÓN Y DEL CONSEJO.....	178
III.II.5.4.	LA CÁMARA DE ASUNTOS DE LA UE.....	181
III.II.5.5.	EL OBSERVADOR DE LOS LÄNDER.....	182
III.III.	AUSTRIA	184
III.III.1.	EL SISTEMA FEDERAL AUSTRÍACO	185
III.III.2.	LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE LOS LÄNDER Y EL BUNDESRAT COMO REPRESENTANTES DE LOS INTERESES DE LOS LÄNDER	190
III.III.3.	LA PARTICIPACIÓN DE LOS LÄNDER EN ASUNTOS COMUNITARIOS	193
III.III.3.1.	EL CONVENIO ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER.....	198
III.III.3.2.	LA CONFERENCIA DE INTEGRACIÓN DE LOS LÄNDER.....	203
III.III.3.3.	LA REPRESENTACIÓN DE LOS LÄNDER	

	EN EL CONSEJO.....	206
	III.III.3.4. EL COMITÉ DE LAS REGIONES.....	208
	III.III.4. LA IMPORTANCIA DE LA COLABORACIÓN EN EL SISTEMA FEDERAL AUSTRÍACO.....	210
	III.III.5. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS LÄNDER EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.....	211
IV.	OTROS CASOS DE PARTICIPACIÓN REGIONAL EN ASUNTOS COMUNITARIOS.....	214
	IV.I. LAS REGIONES ITALIANAS.....	214
	IV.II. LAS REGIONES AUTÓNOMAS PORTUGUESAS DE MADEIRA Y AZORES.....	222
	IV.III. LAS ISLAS ALAND FINLANDESAS.....	224
	IV.IV. ESCOCIA Y GALES.....	226
V.	LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS.....	233
	V.I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO.....	238
	V.II. EL MARCO CONSTITUCIONAL.....	248
	V.II.1. ASIMETRÍAS Y HECHOS DIFERENCIALES.....	257
	V.II.2. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN EL PROCESO ESTATAL	

DE TOMA DE DECISIONES Y LAS RELACIONES	
INTERGUBERNAMENTALES.....	270
V.II.3.LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA ACCIÓN EXTERIOR	
DEL ESTADO.....	274
V.II.3.1.LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL	
CONSTITUCIONAL RELATIVAS A LAS	
RELACIONES EXTERIORES DE LAS CCAA.....	278
V.II.3.1.1.LA STC 165/1994.....	280
V.III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA	
FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO ANTE LA	
UNIÓN EUROPEA.....	282
V.III.1.LA SITUACIÓN ANTERIOR A 1993.....	287
V.III.1.1.LA CONFERENCIA SECTORIAL PARA	
ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS	
COMUNIDADES EUROPEAS.....	291
V.III.2.LA SITUACIÓN POSTERIOR A 1993.....	297
V.III.2.1.LA COMISIÓN GENERAL DE LAS CCAA.....	300
V.III.2.2.LA COMISIÓN BILATERAL ESTADO-EUSKADI.	305
V.III.2.3.LA CONSEJERÍA DE LAS CCAA EN LA	
REPRESENTACIÓN PERMANENTE.....	310
V.III.2.4.LA PARTICIPACIÓN EN LOS COMITÉS DE	
LA COMISIÓN.....	315

V.III.2.5.LA PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO.....	328
V.III.2.6.LA COMISIÓN BILATERAL ESTADO-	
CATALUÑA.....	338
V.III.2.7.EL COMITÉ DE LAS REGIONES.....	340
V.IV. LA REFORMA DEL SENADO.....	344
V.V. LAS DEMANDAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	353
V.V.1. LAS DEMANDAS DE LAS NACIONALIDADES HISTÓRICAS...353	
V.V.1.1. LAS REIVINDICACIONES NACIONALISTAS.....	356
V.V.1.2. PAÍS VASCO.....	359
V.V.1.3. CATALUÑA.....	365
V.V.1.4. GALICIA.....	371
V.V.2. LAS DEMANDAS DE LAS REGIONES ESPECIALES.....	378
V.V.2.1. ANDALUCÍA.....	379
V.V.2.2. CANARIAS.....	384
V.V.2.3. NAVARRA.....	386
V.V.2.4. COMUNIDAD VALENCIANA.....	388
V.V.3. LA INFLUENCIA DE LA COYUNTURA POLÍTICA.....	390
VI. CONCLUSIONES.....	396
VI.I. PROPUESTAS RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN	
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ADOPCIÓN	

DE DECISIONES COMUNITARIAS.....	417
VI.I.1.LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LAS INSTITUCIONES Y EN LOS ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	418
VI.I.1.1.LA REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA EN EL CONSEJO.....	420
VI.I.1.1.1.LA PARTICIPACIÓN EN LAS REUNIONES DEL CONSEJO.....	420
VI.I.1.1.2.LA PARTICIPACIÓN EN EL COREPER Y EN LOS GRUPOS DE TRABAJO.....	423
VI.I.1.1.3.LA PRESENCIA EN LA REPER..	424
VI.I.1.2.LA PARTICIPACIÓN EN LOS COMITÉS DE LA COMISIÓN.....	425
VI.II. EL SISTEMA DE ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.....	425
VI.III.LA REFORMA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES.....	427
VII. ANEXOS.....	430
1. ESPAÑA.	
1.1. ACUERDO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS.....	430

1.2. ACUERDO DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS
COMUNIDADES EUROPEAS SOBRE LA PARTICIPACION INTERNA DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS COMUNITARIOS EUROPEOS A TRAVÉS
DE LAS CONFERENCIAS
SECTORIALES.....435

1.3. CREACIÓN DE LA CONSEJERÍA PARA ASUNTOS AUTONÓMICOS EN LA
REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA.
MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS.....444

2. ALEMANIA.

2.1. EL NUEVO ARTÍCULO 23 DE LA LEY FUNDAMENTAL, INTRODUCIDO POR LA
LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 21 DE DICIEMBRE DE
1992.....447

3. ASAMBLEA DE LAS REGIONES DE EUROPA (ARE).

3.1. DECLARACIÓN SOBRE EL REGIONALISMO EN
EUROPA.....449

4. TRATADO DE AMSTERDAM

4.1. DECLARACIÓN DE ALEMANIA, AUSTRIA Y BÉLGICA SOBRE LA
SUBSIDIARIEDAD DE LA QUE TOMO NOTA LA
CONFERENCIA.....462

4.2. DECLARACIÓN SOBRE LAS REGIONES
INSULARES.....463

4.3. DECLARACIÓN RELATIVA AL PROTOCOLO SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS
PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y
PROPORCIONALIDAD.....464

VIII. BIBLIOGRAFÍA.....465

INTRODUCCIÓN GENERAL

1. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE TRABAJO.

Esta investigación tiene dos objetivos esenciales:

- 1) Identificar las Regiones que participan en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, las causas de dicha participación y en qué medida la hacen efectiva.
- 2) Exponer las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas españolas en ese proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea.

Iniciamos nuestra investigación partiendo de un hecho sobradamente contrastado por un amplio número de politólogos, juristas y sociólogos: el debilitamiento del Estado-Nación como forma de organización política parece cada día más incuestionable. En un mundo globalizado, revolucionado por los adelantos tecnológicos, el Estado ha dejado de desempeñar ese papel primordial que la concepción clásica de las Relaciones Internacionales le había adjudicado. Existen hoy en día otros actores que se permiten la osadía de plantar cara al Estado y de arrebatarse la hegemonía en importantes sectores.

En Europa, la consolidación del fenómeno integrador europeo ha allanado el terreno para cierta supremacía de la Unión Europea en áreas fundamentales de nuestro desarrollo científico-social: en la economía, de forma indudable, a través del establecimiento del mercado común, del Banco Central Europeo, de la moneda única, etc.; en el derecho, de forma parcial, con el crecimiento de la normativa comunitaria; y,

finalmente, tal como se intentará demostrar en esta investigación, también en importantes ámbitos de la política. Así, el Estado-nación europeo ha ido perdiendo su tradicional capacidad exclusiva de control sobre las esferas decisivas de poder.

En lo que respecta a la participación regional en la elaboración de la normativa comunitaria, debemos afirmar en primer lugar que no se trata de un fenómeno reciente. Si bien es verdad que ha ido cobrando fuerza conforme avanzaba la integración europea y se producía la incorporación de nuevos Estados al proyecto edificador que hoy representa la UE.

No obstante, en el marco comunitario, las relaciones entre los tres niveles del poder político que abarca esta investigación (Unión Europea, Estados miembros y Regiones) se caracterizan por una notoria heterogeneidad. En este sentido, a lo largo de nuestro trabajo, intentaremos demostrar cómo la capacidad participativa de las Regiones en la adopción de decisiones a nivel comunitario dependerá en gran medida de los recursos, tanto jurídicos como políticos, que posean en los ordenamientos estatales.

El principio de subsidiariedad, reconocido formalmente¹ en el Tratado de la Unión Europea, posee un significado amplio que trasciende los niveles estatal y supraestatal, extendiendo su

¹ La primera formulación del principio de subsidiariedad en un texto de derecho comunitario originario se produce en el Acta Única Europea. Se trata de una referencia a la política de medio ambiente, recogida en el artículo 130 R. Sin embargo, habrá que esperar a la aprobación del Tratado de Maastricht para que este principio se consagre como "fundamento de la repartición y ejecución competencial en el seno de la Unión Europea" (DE CASTRO RUANO, J.L., "El Principio de Subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional", Gaceta Jurídica de la C.E., D-24, 1995, pp. 226-227).

capacidad de aplicación a los entes subestatales. Básicamente, se trata de una norma que aboga por el respeto de los distintos ámbitos competenciales. Como veremos, el principio de subsidiariedad es infringido cuando a determinadas Regiones no se les permite el ejercicio legítimo de sus competencias propias, secuestradas en Bruselas por sus gobiernos centrales.

Conforme avancemos en nuestra investigación veremos cómo las Regiones movilizan los instrumentos de que disponen para intentar obtener una mayor capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones comunitario. Unos mecanismos que varían considerablemente, desde la presencia en las instituciones europeas hasta la apertura de oficinas regionales en Bruselas, cuya finalidad esencial reside en la obtención de información que permita ejercer el denominado *lobbying* ante los órganos comunitarios.

Será la presencia regional en las instituciones y órganos comunitarios la que centre el desarrollo temático de la segunda parte de esta investigación. En este contexto, comprobaremos cuáles son las posibilidades de participación directa en la adopción de decisiones a nivel comunitario que poseen las Regiones con competencias legislativas propias. Analizaremos además cómo se materializa esta participación y quiénes consiguen ejercerla.

Para alcanzar el segundo objetivo de esta investigación es necesario realizar previamente un análisis profundo de la evolución del Estado autonómico español. Este análisis, junto con el examen completo de la información obtenida en el proceso que nos ha guiado a la consecución del objetivo anterior, nos ayudará a responder determinadas cuestiones que consideramos fundamentales:

1) ¿Pueden participar las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea?

- 2) ¿Cuáles son los instrumentos de qué pueden disponer las Comunidades Autónomas para hacer efectiva dicha participación?
- 3) ¿Pueden existir entre ellas diferentes niveles de participación?

Iniciáremos el estudio relativo a las Comunidades Autónomas españolas preguntándonos si nuestro Estado pertenece o no a la familia de los Estados federales y alcanza por tanto el nivel de descentralización de dichos Estados, representados en la Unión Europea por Alemania, Bélgica y Austria. En caso de que la respuesta sea afirmativa nuestras Comunidades Autónomas deberían disponer de unos instrumentos de participación en asuntos europeos equiparables a los que poseen las Regiones de los tres Estados citados.

A continuación trataremos de verificar la existencia de una evolución moderadamente positiva de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europea, distinguiendo para ello dos períodos claramente diferenciados (uno anterior y otro posterior a 1993). En esta línea de trabajo, nos esforzaremos por conocer si ha existido una excesiva dependencia de la coyuntura política, generalizada sobre todo el desarrollo autonómico y, en particular, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la adopción de decisiones a nivel estatal y comunitario. En concreto, someteremos a análisis si los distintos pactos de gobierno, celebrados en 1993 y 1996, entre los partidos políticos hegemónicos de ámbito estatal y los grupos políticos nacionalistas de mayor implantación en el ámbito autonómico afectaron, en alguna medida, a la ordenación institucional del Estado y, en consecuencia, a las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea.

La siguiente hipótesis que someteremos a análisis es la necesidad de reformar el Senado para convertirlo en una

verdadera Cámara de representación territorial, donde las Comunidades Autónomas puedan participar en la adopción de decisiones que el Estado ha de defender ante las instituciones comunitarias.

Conocer las demandas autonómicas relativas a la temática abordada en esta investigación resulta fundamental para la posterior proposición de soluciones. Con esa finalidad, analizaremos la heterogeneidad del territorio estatal y la existencia de ciertas asimetrías jurídico-políticas en el Estado autonómico. Previamente se verá como la heterogeneidad político-territorial y determinadas asimetrías jurídico-políticas se encuentran recogidas en nuestra Constitución.

2. METODOLOGÍA

La mera existencia del fenómeno regional en Europa invita a realizar una reflexión desde una perspectiva que permita una mejor comprensión de sus orígenes: la perspectiva socio-histórica. Sin embargo, su inclusión en el ámbito comunitario propició que la Región adoptase un carácter señaladamente económico, al ser concebida inicialmente como una unidad de análisis económico receptora de políticas redistributivas².

En la segunda mitad de la década de los ochenta, con la entrada en vigor del Acta Única Europea, la Región comunitaria comienza a ser reconocida como una entidad política y jurídica, reconocimiento consagrado por el Tratado de la Unión Europea, que contempla la creación del Comité de las Regiones y la

² DE CASTRO RUANO, J.L., La Emergente Participación Política de las Regiones en el Proceso de Construcción Europea, IVAP, Bilbao, 1994, p. 21.

posibilidad de que un ministro regional represente a un Estado miembro en las reuniones del Consejo.

El impulso edificador consagrado en Maastricht, donde se reconoce por primera vez de modo institucional el hecho regional, confiere mayor importancia a la dimensión jurídica en los estudios que tienen por objeto analizar las realidades regionales europeas. Así, jurídicamente, se impone desde entonces una doble perspectiva: la del Derecho Constitucional, de obligado y generalizado uso a raíz de la consolidación de los procesos descentralizadores desarrollados en el interior de los Estados; y, la del Derecho Comunitario, cuyo tardío reconocimiento del fenómeno regional no desvirtúa su trascendencia.

Inequívocamente, en nuestra investigación, se hace también necesaria la exposición formal y material de las bases legales que posibilitan la participación regional en las instituciones comunitarias. Sin embargo, la complejidad del fenómeno aquí abordado no resulta plenamente comprendida desde una perspectiva centrada únicamente en aspectos jurídicos.

El crecimiento y la consolidación del fenómeno reivindicativo regional nos obligan a una profunda inmersión en el campo politológico para encontrar las claves que puedan corroborar las hipótesis planteadas en esta investigación. Sin esa perspectiva politológica no podremos abordar de forma satisfactoria el tema de la participación de las Regiones en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea.

Por otra parte, la investigación que aquí desarrollaremos precisa, indudablemente, de la realización de un estudio comparado de los casos sometidos a análisis. La existencia de realidades no expresadas jurídicamente, cuya capacidad modificadora trasciende con frecuencia marcos legalmente establecidos hasta el punto de poder influir directa o

indirectamente en la transformación de éstos, exige que ese análisis comparado sea lo más profundo y detallado posible, de manera que clarifique las diferencias y similitudes existentes entre las distintas realidades político-jurídicas investigadas.

Metodológicamente, el desarrollo del estudio se realizará siguiendo las pautas establecidas por el proceso inductivo: partiendo de los datos obtenidos en el material de trabajo consultado, mayoritariamente bibliográfico aunque complementado con la importante documentación adquirida, intentaremos demostrar las hipótesis planteadas.

El carácter multidisciplinar de la bibliografía utilizada resulta imprescindible habida cuenta la complejidad del fenómeno investigado. La evolución actual de los procesos descentralizadores en el seno de los Estados, especialmente en el caso español, ha dificultado enormemente las labores de selección bibliográfica. De ahí surge, en gran medida, la necesidad de encontrar publicaciones recientes.

4. JUSTIFICACIÓN TEMÁTICA

Europa está construyendo un nuevo orden político que destaca por la complejidad de las relaciones entre sus distintos niveles de gobierno. Se trata de un proceso de reestructuración política-territorial que lleva consigo una creciente doble transferencia de competencias de los Estados a las Regiones y a la Unión Europea.

Los Estados miembros de la Unión Europea continúan disponiendo de la capacidad decisiva en la elaboración de los acuerdos comunitarios y en la mayoría de los procesos de

adopción de decisiones en el nivel supraestatal. Sin embargo, el marco político actual refuerza la importancia de las instituciones de gobierno regional y de los movimientos políticos de base territorial subestatal.³ Uno de los aspectos novedosos de esta situación es la presencia de estos actores en las esferas políticas supraestatales.⁴

La mera existencia de la Unión Europea, configurada como una organización supraestatal dotada con poderes que limitan el poder del Estado y prevén nuevos escenarios para la actividad política, parece haber propiciado el debate sobre el papel que han de desempeñar los actores subestatales en el proceso de integración. Así, hoy en día, en el seno de la propia Unión Europea, se han generalizado las discusiones acerca de los contenidos reales de la subsidiariedad, del federalismo o del regionalismo.⁵ Estos conceptos son considerados como fórmulas ineludibles para una Europa que ha de construirse desde sus cimientos.⁶

Ahora bien, la aplicación práctica de dichos conceptos no se realiza de modo uniforme en todos los Estados miembros de la Unión Europea. En nuestro continente existen enormes diferencias en los modelos de organización, recursos financieros, niveles de autonomía y en la capacidad de influencia política de los gobiernos subestatales. Por ello, no conviene realizar generalizaciones excesivas relativas al hecho regional europeo.

³ MARKS, G. y LLAMAZARES, I., "La transformación de la movilización regional en la Unión Europea", Revista de Instituciones Europeas, Madrid, enero-abril 1995, p. 150.

⁴ MARKS, G. y LLAMAZARES, I., op. cit., p. 150.

⁵ STAUDIGL, F., "El papel de los Länder austríacos en el proceso de integración europea", Revista Vasca de Administración Pública, nº 40, 1994, p. 288.

En esta investigación se centra la atención en aquellas Regiones, las menos, políticamente fuertes, influyentes y bien relacionadas, y distinguidas con unos valores étnicos, políticos y culturales sólidamente reconocidos. En consecuencia, el marco teórico-conceptual que vamos a analizar persigue la identificación de un fenómeno que engloba a las entidades regionales que, con mayor fuerza, emergen o se consolidan actualmente en Europa.

La sociedad europea actual parece demandar unas estructuras político-administrativas que posibiliten el acercamiento de la adopción de decisiones a los ciudadanos. Para responder a esta exigencia, en el ámbito de la Unión Europea, se ha promovido la aplicación descendente del denominado principio de subsidiariedad, el cual puede ser concebido como un principio organizativo que, partiendo de una dimensión territorial, expresa la siguiente idea: las comunidades más pequeñas deben estar habilitadas para poder dirigir sus propios asuntos de manera autónoma y dejar para las grandes unidades aquellas materias que éllas son incapaces de atender.

La consolidación del principio de subsidiariedad puede transformar la actual configuración político-administrativa de la Unión Europea. Dicha transformación se ve favorecida además por la expansión de las dos tendencias ya mencionadas: una, de carácter centrífugo, representada por las crecientes demandas de las entidades subestatales, reclamando mayor grado de competencias e independencia del poder central estatal⁷; y, otra, de carácter centrípeto, ejercida por las instituciones

⁶ STAUDIGL, F., op. cit., p. 288.

⁷ O' LEARLY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., "¿Hacia la Europa de las Regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales", Revista de Estudios Políticos, núm. 90, octubre-diciembre de 1995, p. 300.

supranacionales desde Bruselas, asumiendo el ejercicio de un mayor volumen de competencias no solamente en el ámbito económico, sino también en el social y político.⁸

La falta de reconocimiento en el nivel supraestatal de las entidades subestatales puede entrar en creciente conflicto con la realidad de la integración comunitaria y la división de competencias a nivel estatal.⁹ Es aquí donde cabe la actuación del principio de subsidiariedad tal y como se contempla en el Tratado de la Unión Europea. En este sentido, si todos los actores y niveles de toma de decisiones involucrados han de participar en el proceso de construcción europea, parece necesaria una interpretación del principio de subsidiariedad que trascienda el nivel estatal-supranacional y se incorpore en el debate acerca del desarrollo de la estructura de la Unión Europea como unión de carácter federal.¹⁰ Su interpretación ha de filtrarse entonces al nivel estatal e inspirar la regulación de las relaciones entre las entidades subestatales y los órganos supranacionales.¹¹

La aplicación descendente del principio de subsidiariedad es una de las reivindicaciones fundamentales de las Regiones políticas europeas y así lo han manifestado a través de las declaraciones realizadas por sus representantes institucionales o canalizadas a través de asociaciones interregionales,¹² tales como la Asamblea de Regiones de Europa (ARE).

⁸ O' LEARLY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., op. cit., p. 300.

⁹ O' LEARLY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., op. cit., p. 313.

¹⁰ O' LEARLY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., op. cit., p. 313.

¹¹ O' LEARLY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., op. cit., p. 313.

¹² La cooperación interregional puede consagrarse como un instrumento importante de defensa de los intereses regionales, sobre todo en aquellos casos en los que las Regiones carecen de canales más eficaces o poderosos. Hay que tener en cuenta que la participación regional en las instituciones

El proceso de integración europea ha propiciado la absorción por parte de la Unión Europea de un creciente número de competencias legislativas asumidas constitucionalmente por los territorios autónomos de los Estados miembros. Mientras tanto, en la estructura institucional comunitaria, los Estados siguen siendo los actores fundamentales, los verdaderos directores de una organización impregnada aún de un carácter netamente intergubernamental. Así, decisiones que repercuten directamente sobre los intereses específicos de los territorios autónomos son adoptadas en Bruselas por representantes de los gobiernos centrales.¹³

comunitarias es una posibilidad limitada a unas pocas Regiones, por lo que el asociacionismo interregional es, con frecuencia, la única alternativa de que disponen un gran número de Regiones europeas para intentar resolver los problemas que les preocupan.

¹³ El ejemplo de un sector tan sensible para la economía y la sociedad de la Comunidad Autónoma de Galicia como la pesca puede ilustrarnos fácilmente: en 1995, a raíz de la llamada *crisis del fletán*, se desencadenó una oleada de manifestaciones a lo largo de la zona costera del territorio gallego. Una parte considerable de las protestas tenía como destinatarios al *Conselleiro* de Pesca y al propio Presidente de la Xunta, quienes no llegaron a disponer de la posibilidad de defender los intereses básicos que les reivindicaban sus conciudadanos ante el Consejo o la Comisión. En consecuencia, parece obvio que, en primer lugar, en este caso concreto, no se puede aludir al principio de corresponsabilidad política de la Comunidad Autónoma, pues, para compartir la responsabilidad de la posición mantenida por la Comisión en las negociaciones con Canadá, y de la consiguiente decisión comunitaria, Galicia tendría que haber estado presente directa o indirectamente en las citadas negociaciones, y el Estado español debería haberse negado a la adopción de un posicionamiento que, además de resultar aparentemente tan perjudicial para una de sus Comunidades Autónomas, suscitaba el rotundo rechazo de un sector mayoritario de la población de esa Comunidad. En segundo lugar, resulta evidente que, como resultado de todo lo sucedido en torno a este problema, el sentimiento generalizado de

Se trata de un problema complejo, que parece resuelto, al menos parcialmente, en Alemania, Bélgica y Austria, y que requiere soluciones eficaces e inmediatas en España, ya que, al igual que los Länder alemanes y austríacos, y las Regiones y Comunidades belgas, algunas Comunidades Autónomas españolas no se resignan a convertirse en perfectos ejecutores de normas dictadas desde instancias superiores. Estas Comunidades desean participar en la preparación y elaboración de las políticas comunitarias del mismo modo -o a un nivel equiparable- que las entidades regionales de Alemania, Austria y Bélgica:

"El elemento básico de la integración de cualquier Estado en la Unión Europea consiste en la atribución a ésta de competencias que hasta entonces eran de titularidad estatal (...) Esta cuestión plantea problemas particulares cuando se trata de un Estado compuesto desde el punto de vista de su estructura política y jurídica, debido a que la distribución de competencias legislativas y ejecutivas entre los distintos entes territoriales hace que todos ellos se vean afectados por la transferencia y si bien se ha señalado que el proceso de construcción europea debe dejar intacto en lo posible el sistema interno de repartición de los poderes en sede territorial, lo cierto es que en mayor o menor medida todos los Estados de estas características han tenido que afrontar los problemas derivados de la nueva situación competencial (...) Aunque las soluciones para la participación regional en los asuntos comunitarios no son universales en el sentido de válidas para todos los casos como consecuencia de la diversidad de los sistemas estatales, un breve recorrido por el estado de la cuestión en otros países puede ser útil para valorar después la situación en nuestro país".¹⁴

identificación de la población gallega con el proceso de integración europea disminuyó considerablemente.

¹⁴ SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A., "El derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias", El funcionamiento del Estado autonómico, MAP, Madrid, 1996, pp. 147 y 150.

En la actualidad el sistema español de participación autonómica en las instituciones europeas se encuentra inmerso en un proceso evolutivo que, a pesar de su inestabilidad, posibilita el alcance de logros importantes. Para iniciar el análisis de este proceso resulta preciso, al igual que sucede con los casos de Bélgica, Alemania y Austria, conocer en profundidad la naturaleza jurídico-política de nuestro Estado. En esta línea de trabajo, parece adecuado afirmar, en primer lugar, que el Estado de las Autonomías es una forma de organización estatal que engloba realidades socio-políticas y culturales diferentes; en segundo lugar, cabe decir que, a pesar de haberse favorecido una igualación de los distintos niveles competenciales, no podemos considerar a todas las Comunidades Autónomas como un grupo homogéneo. Pues creemos, como la práctica unanimidad de la doctrina, que si bien la creación del Estado de las Autonomías responde por una parte a razones de carácter administrativo, es por todos conocido que la instauración del sistema autonómico está verdaderamente motivada por razones políticamente más poderosas, pesando sobre todo la intención de satisfacer las reivindicaciones de autogobierno de Cataluña y País Vasco.

Una vez analizada la naturaleza jurídico-política de nuestro Estado procederemos a verificar las posibilidades existentes en torno a la participación autonómica en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Las verdaderas dificultades parecen residir en cómo canalizar y articular dicha participación. Ni la creación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas ni los acuerdos de participación autonómica alcanzados posteriormente han resuelto el problema. La ansiada reforma del Senado, que ha de convertir esta institución en una verdadera cámara de representación territorial, además de dotarle de una mayor operatividad, puede constituir un medio acertado para estructurar y legitimar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma

de decisiones de la Unión Europea. Aunque no se prevé un acuerdo fácil al respecto.¹⁵

El Gobierno vasco, pionero en nuestro Estado en la promoción de estudios sobre participación subestatal en la Unión Europea, se ha mantenido parcialmente al margen de las estructuras multilaterales constituidas (fundamentalmente nos referimos a la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, en la cual sí ha estado presente e incluso ha participado activamente aunque de modo informal) y ha defendido su participación directa en las instituciones y en los órganos comunitarios.

Por su parte, el Gobierno catalán elaboró ya en 1985 un proyecto que establecía que las opiniones o propuestas de las Comunidades Autónomas serían vinculantes para los representantes españoles en Bruselas, y que proponía además crear la Delegación de las Comunidades Autónomas para Asuntos Europeos en el seno de la Representación Permanente de España ante la Comunidad Europea, un múltiple Observador compuesto de seis miembros -el Delegado de las Comunidades Autónomas para Asuntos Europeos, un Delegado adjunto, un Secretario General, y tres vocales- elegidos de común acuerdo por las Comunidades Autónomas, en el que Cataluña, País Vasco y Galicia contarían con un representante cada una, en consecuencia con su naturaleza de nacionalidades históricas.

En lo que respecta a las principales formaciones políticas de ámbito estatal, conviene señalar que inicialmente no parecían mostrarse favorables a la participación de las Comunidades Autónomas en la adopción de decisiones de la Unión Europea, y posteriormente, en abundantes ocasiones, han dado muestras

¹⁵ Es probable que Cataluña y País Vasco se opongan al establecimiento de un único modelo de participación en asuntos europeos para todas las Comunidades Autónomas, independientemente de que se realice de forma directa, en las propias instituciones comunitarias, o a través del Senado.

claras de pretender limitar lo máximo posible dicha participación,¹⁶ tomando en consideración, con toda probabilidad, que son éstas las que, eventualmente, se reparten el ejercicio del poder central del Estado y la representación de éste de cara al exterior. Estas limitaciones parecían menos rígidas a partir de 1993, año en que se iniciaron los pactos de gobernabilidad entre los partidos hegemónicos de ámbito estatal y aquellos partidos nacionalistas de fuerte implantación en sus respectivas Comunidades Autónomas. Sin embargo, los resultados de las elecciones generales de 2000¹⁷ detuvieron, temporalmente¹⁸, ese camino hacia la definitiva articulación de la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado ante las instituciones europeas. Cabe preguntarse entonces si estamos, tal como exponíamos anteriormente en las hipótesis de trabajo, ante un problema caracterizado, al igual que gran parte del desarrollo autonómico, por una excesiva coyunturalidad política.

En Alemania, Austria y Bélgica, la participación regional en las instituciones comunitarias se asienta sobre una base jurídica consolidada; en el caso español, al abordar la misma cuestión, nos encontramos, aparentemente, con una serie de impedimentos más ligados a la práctica política que a la jurisprudencia establecida; así, al menos, se ha manifestado la doctrina de forma mayoritaria. En consecuencia, el desarrollo temático de esta investigación adquiere una vez introducidos en la tercera parte, además de los obligados fundamentos jurídicos, aspectos puramente politológicos, difícilmente comprensibles sin

¹⁶ En este contexto, ha destacado el Partido Popular.

¹⁷ En las elecciones generales del 12 de marzo de 2000 el Partido Popular obtuvo la victoria por mayoría absoluta.

¹⁸ Se prevé que el nuevo Gobierno del Estado, presidido por el socialista José Luis RODRÍGUEZ ZAPATERO, salido de las urnas el 14 de marzo de 2004, realice un considerable esfuerzo por resolver, en la medida de lo posible,

un preciso conocimiento de la realidad política española contemporánea.

5. ARTICULACIÓN DE LA TESIS

Esta investigación se encuentra dividida en cinco partes (El concepto de Región en la Europa comunitaria; La presencia regional en la Unión Europea; Los casos de Bélgica, Alemania y Austria como modelos avanzados de participación regional en la adopción de decisiones de la Unión Europea; Otros casos de participación regional en asuntos comunitarios; y, Las Comunidades Autónomas españolas), subdivididas a su vez en diversos capítulos.

Para aproximarnos a la compleja problemática que abarca este trabajo, se ha decidido dedicar la primera parte a la definición conceptual y al análisis de la realidad que rodea a la Región europea.

Una vez superado el inicio de la investigación, se exponen los medios de que disponen las Regiones, a través de su presencia en las instituciones y órganos comunitarios, y de otros medios de representación, para participar en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

Tras indicar esos cauces de representación regional a nivel comunitario, se analizan los casos de las Comunidades y Regiones belgas, de los Länder alemanes y de los Länder austríacos, únicos referentes europeos aparentemente válidos, si

tal como figura en el Programa del PSOE, el problema de la participación autonómica en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

nos ceñimos a la temática aquí estudiada, para las Comunidades Autónomas españolas.

Posteriormente abordamos, con menor profundidad, otros casos de participación regional en asuntos comunitarios (las Regiones italianas, las Regiones autónomas portuguesas de Madeira y Azores, las islas Aland finlandesas, Escocia y Gales) no tan desarrollados como los analizados en la tercera parte de la investigación.

La quinta parte, la más extensa y compleja, está exclusivamente dedicada al análisis de la problemática situación que, en relación con el tema de la investigación, existe en la actualidad en España. Así, analizaremos la evolución que se ha producido desde la adhesión de nuestro Estado a la Comunidad Europea hasta la actualidad; en esta línea de trabajo, se señalan una serie de fechas y hechos enormemente relevantes, tanto en el plano político como jurídico, que han generado importantes modificaciones. También se expone una modesta aportación al debate existente en torno a la reforma del Senado, cuya eventual realización puede traer consigo consecuencias fundamentales sobre la materia aquí tratada.

La investigación finaliza con una serie de propuestas encaminadas a contribuir a la búsqueda de soluciones para la contradictoria situación existente en el Estado español, donde las Comunidades Autónomas han visto limitado por parte del Gobierno central el ejercicio de unas competencias asignadas jurídicamente.

Este estudio aboga por la institucionalización de la participación autonómica en el proceso de toma de decisiones comunitario; pues, creemos que conforme avance la integración europea, y la gran ampliación cara al este del continente se haya materializado, la contradicción a la que hemos hecho mención será cada vez más insostenible.

I. EL CONCEPTO DE REGIÓN EN LA EUROPA COMUNITARIA

Para iniciar el análisis del tema propuesto es necesario definir y clarificar la terminología utilizada en el mismo título de la investigación. Esta necesidad se acentúa ante la propia ambigüedad conceptual del término Región, que, con frecuencia, trae consigo suspicacias en abundantes lecturas:

"El concepto de Región es heterogéneo y responde a una tipología ambigua y variada. Puede definirse en base a criterios étnicos, lingüísticos, históricos, culturales, geográficos, económicos, administrativos, políticos, etc. Y desde cada uno de estos criterios podría esbozarse una tipología diferente (...) Pero conforme va desarrollándose este concepto, la definición va haciéndose más dinámica y flexible, llegándose a un significado transdisciplinar que denomina a una realidad específica y nueva".¹⁹

Nos hallamos, por tanto, ante un denominador común -donde convergen denominaciones tan diversas como Lãnder, Cantón, Comunidad Autónoma, Región, ...-, susceptible de ser definido atendiendo a factores de tipo económico, político, administrativo, geográfico, cultural, etc.

DE ROUGEMONT define la Región como una realidad multifuncional, a la vez económica, social, cultural, lingüística, religiosa y política.²⁰ La Región, considerada como una unidad política que no se define en términos de límites sino de irradiación²¹; que no se define por su independencia, sino por

¹⁹ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 29.

²⁰ DE ROUGEMONT, D., *Inédits*, Editions de la Baconnière, Boudry-Neuchâtel, 1988, p. 197.

la naturaleza y la estructura de sus relaciones de interdependencia.²²

FOUÉRÉ establece una diferencia entre Regiones de primera y de segunda categoría. Las primeras son identidades nacionales históricas o identidades nacionales culturales; pudiendo ser ambas cosas a la vez. Algunas de ellas, tuvieron en el pasado la condición de Estado, mientras que otras, a pesar de haberlo intentado, no lo han conseguido. Al referirse a ellas, FOUÉRÉ utiliza la expresión de "naciones sin Estado".²³ Las Regiones de segunda categoría son meras unidades económicas o administrativas, creadas tanto para satisfacer exigencias de racionalización de los servicios del Estado como para responder a los deseos de descentralización de las poblaciones locales.²⁴ Al contrario que las de primera categoría, estas Regiones no se apoyan en realidades profundas ni duraderas, y todavía se encuentran en esa fase de búsqueda y afirmación de la propia identidad.²⁵

Por su parte, la doctrina administrativa, según indica BAENA DEL ALCÁZAR, señala tres enfoques del término Región:²⁶

- Región como un hecho relativo a la identidad de los habitantes de un territorio por razones lingüísticas, culturales, históricas o étnicas.

²¹ DE ROUGEMONT, D., op. cit., p. 197.

²² DE ROUGEMONT, D., op. cit., p. 197.

²³ FOUÉRÉ, Y., "La participation régionale considerée en tant que moyent de résoudreles tensions infra e inter étatiques", en La participation regionale, Presses d'Europe, París, 1982, p. 53.

²⁴ FOUÉRÉ, Y., op. cit., p. 53.

²⁵ FOUÉRÉ, Y., op. cit., p. 53.

²⁶ BAENA DEL ALCÁZAR, M., Curso de Ciencia de la Administración, Tecnos, Madrid, 1985, p. 261.

- Región como elemento territorial de la planificación económica tendente a evitar la desigualdad del nivel de vida entre la población de distintas Regiones.

- Región como espacio adecuado para la prestación de los servicios administrativos.

LOUGHLIN, en cambio, distingue cuatro tipos de Regiones: económicas, histórico-étnicas, administrativas-planificadas y políticas. Las primeras se refieren a territorios definidos conforme a criterios o características económicas, tales como urbanas/rurales, industrializadas/no industrializadas, o sectoriales (turísticas, agrícolas, pesqueras, etc.).²⁷ Las segundas se encuentran marcadas por la presencia de sociedades humanas que comparten rasgos históricos y culturales/lingüísticos diferentes de la cultura dominante en el Estado al que pertenecen.²⁸ Las terceras responden a necesidades administrativas o financieras de los Estados (Grecia, por ejemplo, ha creado entidades administrativas a nivel regional con el propósito de reunir los criterios necesarios para la obtención de determinados fondos de la Unión Europea, ...).²⁹ Por último, las Regiones políticas son aquellas que poseen un Ejecutivo y un Legislativo propios, elegidos democráticamente.³⁰

VANCE define a la Región como una zona homogénea con unas características físicas y culturales distintas a las de las zonas vecinas.³¹ Como parte de una nación, una Región posee unidad suficiente para tener conciencia de sus costumbres e ideales y

²⁷ LOUGHLIN, J., "Europe of the Regions" and the federalization of Europe, Publius, n° 26:4 (otoño de 1996), p. 147.

²⁸ LOUGHLIN, J., op. cit., p. 147.

²⁹ LOUGHLIN, J., op. cit., p. 147.

³⁰ LOUGHLIN, J., op. cit., p. 147.

tiene, por lo tanto una identidad propia que la diferencia del resto del país.³²

Sin embargo, los movimientos nacionalistas periféricos se niegan a emplear el término de Región para definir su territorio. Para éstos, el término Región encierra un concepto político-administrativo que no abarca poblaciones con sentimiento de pertenencia a un espacio cultural homogéneo o a una comunidad étnica e históricamente diferenciada. En consecuencia, no sería correcto denominar con este término a espacios donde habitan minorías nacionales, pues, eso supondría minorizar políticamente el hecho nacional.³³

El nacionalismo está motivado por factores culturales y étnicos, siendo tal diferencia étnica el referente supremo de este concepto, y siendo también la etnicidad el fundamento de sus propuestas.³⁴ Por otra parte, los nacionalismos periféricos reaccionan contra el centralismo burocrático para intentar acercar el gobierno al pueblo; siendo entonces el nacionalismo una consecuencia de la aspiración a un gobierno participativo y a pequeña escala.³⁵

DE CASTRO RUANO cree que el nexo entre "hecho regional" y "nacionalismo" es, fundamentalmente, consecuencia de que el primero tiene como una de sus motivaciones principales, aunque no la única, la desactivación del potencial conflicto nacionalista.³⁶ Y ciertamente en algunos casos la regionalización

³¹ VANCE, R., Región, Enciclopedia de Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1979, p. 20.

³² VANCE, R., op. cit., p. 20.

³³ BIRCH, A. H., Nationalism and National Integration, Unwin Hyman, London, 1989, p. 221.

³⁴ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 39.

³⁵ BREUILLY, J., Nacionalismo y Estado, Barcelona, Ed. Pomares-Corredor, 1990, p. 310.

ha resultado exitosa en tal menester. Aunque, en otros, la regionalización no ha puesto fin al conflicto nacional:

"El caso español revela las limitaciones del modelo territorial de transferencia de poderes (esencialmente cuando se aplica a todo el territorio del Estado) para resolver conflictos étnicamente fundados, y para aceptar exigencias cuyo último objetivo es la autonomía (ampliamente definida), e incluso la independencia".³⁷

La Región es una entidad política de reciente creación, mientras que el nacionalismo emergió como ideología a consecuencia de la Revolución francesa,³⁸ y "doscientos años después de esa revolución, puede considerarse como la más exitosa ideología que el mundo jamás haya conocido".³⁹ El conflicto nacionalista casi siempre encontraría solución en la consecución de un nuevo Estado-nación.⁴⁰ La Región, en cambio, es un hecho que debe entenderse al margen de la forma estado-nacional, superadora de la misma.⁴¹

ASTOLA MADARIAGA considera que cuando hablamos de Región nos estamos refiriendo a un concepto multívoco.⁴² Partiendo de esta afirmación, analiza los aspectos positivos y negativos del establecimiento de una definición común para las distintas realidades subestatales europeas. Así, según este autor, dar

³⁶ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 38.

³⁷ CLARK, R., "Democracia española y autonomía regional: el sistema de las comunidades autónomas y el autogobierno para las patrias étnicas"; en RUDOLPH, J. y THOMPSON, R, Política etnoterritorial. Desafíos en las democracias occidentales, Ed. Pomares Corredor, Barcelona, 1992, p. 20.

³⁸ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 39.

³⁹ BIRCH, A. H., op. cit., p. 221.

⁴⁰ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 39.

⁴¹ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 39.

⁴² ASTOLA MADARIAGA, J., "Las Regiones en la Unión Europea", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 45, septiembre-diciembre de 1995, p. 124.

cabida en un sistema institucional europeo a diversas realidades constitucionales resulta extremadamente difícil. Para dar respuesta a este problema, ASTOLA plantea dos posibles soluciones: continuar como hasta ahora o establecer una única definición. Ambas poseen ventajas e inconvenientes, aunque debemos tener en cuenta que si continuamos sin definición única de región preservamos la gran riqueza de situaciones jurídicas, es decir, preservamos la diversidad, un bien jurídico en sí mismo, teniendo en cuenta que habitamos un mundo que tiende a la uniformidad.⁴³

PETSCHEN distingue dos tipos de aspiraciones regionales: unas, de carácter general, que "obedecen a la forma con que las unidades administrativas y políticas responden al influjo de las grandes corrientes de la historia"⁴⁴; otras, de carácter concreto, que "se refieren a lo que las Regiones están pidiendo para potenciar su vida cotidiana"⁴⁵. Según PETSCHEN, las Regiones que se hallan dentro de la Unión Europea tienen dos marcos en donde operar: el de su propio Estado y el formado por las instituciones de la Unión Europea.⁴⁶

El Consejo de Europa, a través de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales, en su resolución 67 (1970) concibe a la Región como una comunidad humana asentada sobre un territorio y caracterizada por una homogeneidad de orden histórico, cultural, geográfico y económico, que confiere a la población una cohesión en la consecución de objetivos y de intereses comunes.

⁴³ ASTOLA MADARIAGA, J., op. cit., pp. 124-125.

⁴⁴ PETSCHEN, S., "Las Regiones en la Unión Europea. Realidades, Aspiraciones, Posibilidades", *Ervaroa*, nº 13, Bilbao, 1998, p. 34.

⁴⁵ PETSCHEN, S., op. cit., p. 34.

Finalmente, la Asamblea de Regiones de Europa (ARE)⁴⁷, en el artículo 3.2 de sus estatutos, declara que el término Región engloba a las colectividades territoriales situadas en el nivel inmediatamente inferior al Estado central, y dotadas de una representación política ejercida por una Asamblea regional electa. Indudablemente, esta representatividad política, elemento sustantivo esencial que introduce novedosamente la ARE, dota a la Región de la dimensión que se le exige en la actualidad; sin ella, sería incapaz de ejercer en el contexto de la sociedad internacional el papel relevante que está llamada a desempeñar.

⁴⁶ PETSCHEN, S., op. cit., p. 34.

⁴⁷ La ARE es el máximo exponente del proceso de institucionalización de la cooperación interregional iniciado en los años setenta. Puede ser considerada como la expresión del movimiento europeo de las Regiones. Fue fundada en 1985 por 47 Regiones y las siguientes organizaciones interregionales preexistentes: Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), Asociación de las Regiones Europeas de Tradición (hoy, Tecnología) Industrial (RETI), la Unión de Regiones de Capitales Nacionales y las Regiones de Montaña (Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), Asociación de los Alpes Centrales, Asociación de los Alpes Orientales, Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) y Comunidad de Trabajo del Jura (CTJ)). En la actualidad, la ARE representa a cerca de 300 Regiones europeas y, al menos, a doce organizaciones interregionales (las de más reciente integración son: la Asamblea de las Regiones Europeas Vitícolas (AREV), la Comunidad de Trabajo del Bajo y Medio Adriático, la Comunidad de Trabajo de los Países del Danubio y la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal). Los cuatro objetivos fundamentales de la ARE son: 1º) promover el Regionalismo y el Federalismo en Europa; 2º) reforzar la representación de las Regiones de Europa ante los órganos e instituciones europeas; 3º) promover la cooperación entre las Regiones de Europa; y, 4º) mostrarse solidaria con las Regiones en vía de democratización.

Por otra parte, al igual que un Estado mide su importancia en función de unos criterios que lo caracterizan -población, territorio, capacidad militar, potencia económica, etc.-, la relevancia de una Región también está determinada por una serie de aspectos que le proporcionarán su capacidad de actuación. La historia, la geografía, la economía y la etnia son factores imprescindibles para caracterizar una Región. La incidencia más o menos acentuada de alguno de estos criterios determinarán las posibilidades de las Regiones para influir políticamente. Así, mientras algunas Regiones se convierten en verdaderos *primus inter pares* o motores del movimiento regional como consecuencia de atributos étnicos (País Vasco), económicos (Rhone Alpes), históricos (Baviera), étnicos y económicos simultáneamente (Cataluña), geográficos (centralidad europea de Baden Wurtttemberg), etc.⁴⁸, otras, bien por incapacidad jurídica o técnica, bien por falta de voluntad política, se limitan a obtener beneficios de los avances desarrollados por los primeros.

En este sentido, el reconocimiento y estatus político diferenciado dentro de un contexto político-administrativo estatal puede estar también motivado por factores diversos: peculiaridad étnica e histórica diferenciada (País Vasco, Galicia, Cataluña, ...), singularidad lingüística (Valle de Aosta, Trentino Alto Adigio, ...), particularidad geográfica (Sicilia, Cerdeña, Azores, Madeira, Canarias, ...), etc.⁴⁹

Por consiguiente, en el ámbito espacial de la Unión Europea, hallamos una gran variedad y heterogeneidad de entidades regionales. Sin embargo, existen algunas características comunes que las identifican y distinguen claramente de otras entidades subestatales. Así, pues, sin negar las diferencias y singularidades, se puede defender la existencia de un concepto de

⁴⁸ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 53.

⁴⁹ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 53.

Región capaz de homogeneizar jurídicamente esa realidad político-territorial de nivel subestatal.⁵⁰

Ahora bien, aun teniendo en cuenta el consenso manifestado por un amplísimo número de autores a favor de una concepción común del término Región, aquí hemos considerado oportuno realizar algunas matizaciones motivadas por la desigual evolución del hecho regional en los Estados miembros de la Unión Europea durante los últimos años. En este contexto, mientras a finales de la década de los ochenta, la mayoría de los investigadores de los procesos de regionalización centraban gran parte de sus análisis y predicciones en el Estado belga, el caso más atrayente de la reciente actualidad es, sin duda, el del Estado español. Sin embargo, la relativamente acelerada evolución del Estado de las Autonomías no parece haber conseguido equiparar todavía, ni política ni jurídicamente, a las Comunidades Autónomas españolas con los Länder y Regiones de los tres Estados de estructura federal de la Unión Europea (Alemania, Austria y Bélgica), al menos en lo referente a la participación en los procesos de adopción de decisiones estatal y comunitario. El caso del Reino Unido, centrado básicamente en el desarrollo del autogobierno de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, compite actualmente en protagonismo con el del Estado español.

Inicialmente, debemos distinguir, en el contexto de la Unión Europea, tres tipos de Regiones: las políticas (dotadas de competencias legislativas), las administrativas (entidades ejecutoras de las normativas estatal y europea, y prestadoras de servicios) y las geográficas (configuradas esencialmente con el propósito de obtener fondos comunitarios). Entre las Regiones geográficas cabe destacar a las Regiones irlandesas, griegas y portuguesas, principales receptoras de fondos estructurales o de cohesión. Entre las administrativas, indudablemente, a las

⁵⁰ ROJO SALGADO, A., La exigencia de participación regional en la UE, C.E.C., Madrid, 1996, p. 36.

francesas. Las Regiones políticas, protagonistas de nuestro estudio, son analizadas a lo largo de esta investigación.

Dentro del marco comunitario, parece que asistimos al avance y consolidación de una diferenciación clara entre dos modelos de Regiones políticas (porque, como ya se ha señalado, es evidente que no asistimos a un fenómeno generalizado, con igual intensidad en todos los Estados):

1) La concepción de Región política como una entidad territorial dotada de una amplia autonomía y dimensión política, con competencias cuantitativa y cualitativamente muy importantes, y con unas posibilidades de participación en los procesos de adopción de decisiones estatal y europeo que trascienden el alcance general de la inmensa mayoría de las entidades regionales.

2) La existencia de Regiones políticas como entidades territoriales dotadas también de una amplia autonomía política, aunque con una capacidad muy limitada de participación en los procesos de toma de decisiones estatal y comunitario.

El primer modelo de Región política se corresponde con: los Länder alemanes y austríacos, las Regiones belgas y, desde hace apenas unos años, Escocia y, en menor medida, Gales.

Nuestro segundo modelo engloba, de mayor a menor capacidad de autogobierno, fundamentalmente, a las Comunidades Autónomas españolas y a las Regiones italianas. Aunque existen además dos casos de Regiones especiales que podrían formar parte de este grupo: las Islas Aland finlandesas y las Islas portuguesas de Madeira y Azores.

Evidentemente, no estamos ante una distinción estricta y cerrada. Es posible que se produzcan futuras adhesiones a uno u otro modelo, pues, existen otros Estados⁵¹, además de España, que

⁵¹ Reino Unido, Italia, ...

experimentan en la actualidad importantes transformaciones de carácter descentralizador. En este sentido, cabe señalar que las Regiones italianas, a raíz de la última reforma constitucional realizada en 2001, han asumido nuevas competencias legislativas, ampliando por tanto su campo de actuación a nivel comunitario, abriéndose así las puertas a una mayor participación de las Regiones italianas en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea (a través de su presencia en comités de trabajo a los cuales no podían acceder anteriormente, etc.).

I.I. EUROPEÍSMO Y REGIONALISMO

Históricamente, el regionalismo en Europa ha sido una respuesta tanto a las necesidades de los Estados como a la presión externa ejercida sobre ellos.⁵² Los Estados unitarios llegaron a la conclusión de que era necesaria una articulación espacial promovida mediante planes y políticas regionales.⁵³ También aceptaron con un mayor o menor grado la necesidad de promover el diálogo en el nivel intermedio y ganar la colaboración de los gobiernos locales, con sus responsabilidades referentes al uso del territorio y a los servicios, y de las élites económicas regionales en la promoción de estrategias de desarrollo⁵⁴; por ello, se ha venido produciendo, desde los años

⁵² KEATING, M., "The Continental Meso: Regions in the EC", en SHARPE, L.J., The Rise of Meso Government in Europe, Londres, 1993, p. 296. *Vid.* KEATING, M., "Regions and Regionalism in the European Community", International Journal Of Public Administration, nº 18 (10), 1995, pp. 1491-1511.

⁵³ KEATING, M., *op. cit.*, p. 296.

⁵⁴ KEATING, M., *op. cit.*, p. 296.

sesenta, el establecimiento de planificación regional en un número creciente de Estados europeos.⁵⁵

El regionalismo también ha sido promovido en Europa como respuesta a reafirmaciones de identidad cultural e histórica.⁵⁶ En este sentido, el Estado belga se ha descentralizado progresivamente hasta convertirse en Estado federal; mientras que, en el Estado español el reconocimiento de las demandas de Cataluña y País Vasco ha sido una prioridad desde el final del régimen franquista.

Al igual que sucede con el concepto de Región, no estamos ante una realidad homogénea y uniforme. LOUGHLIN señala tres formas de Regionalismo:⁵⁷ 1) el regionalismo igualitario de la ciudadanía del Estado; 2) el regionalismo autonomista moderado; y, 3) el regionalismo separatista radical. Éste último, cuya denominación más acertada es la de nacionalismo étnico o periférico, únicamente se percibe, según LOUGHLIN, en dos Estados de la Unión Europea: España (Cataluña, País Vasco y Galicia) y el Reino Unido (Escocia, Gales e Irlanda del Norte).⁵⁸

MORENO, en cambio, no se muestra partidario de utilizar el término Regionalismo cuando nos estamos refiriendo a un Nacionalismo Periférico:

"Regionalismo no es sinónimo de nacionalismo. La identidad no implica el mismo grado de compromiso afectivo que la que genera el nacionalismo. Una región producto de una reestructuración del poder territorial estatal no suscita el mismo nivel de alianza social y autoadscripción entre sus

⁵⁵ KEATING, M., op. cit., p. 296.

⁵⁶ KEATING, M., op. cit., p. 296.

⁵⁷ LOUGHLIN, J., "Europe of the Regions and the federalization of Europe", Publius, nº 26:4 (otoño de 1996), pp. 148-149.

⁵⁸ LOUGHLIN, J., op. cit., p. 149. LOUGHLIN no menciona otros nacionalismos con tintes separatistas como el flamenco (en Bélgica), el corso (en Francia) o el lombardo (en Italia).

ciudadanos que el de una nación. Ello, no obstante, puede variar a resultas de los procesos de socialización subsiguientes. Cuando los sentimientos regionalistas se sostienen en un basamento étnico propio (etnorregionalismo), su categorización diferencial con respecto a los lazos afectivos nacionalistas (etnonacionalismo) se convierte en una tarea compleja para el científico social. Ello se ilustra con la autotransformación de los partidos políticos regionalistas en nacionalistas".⁵⁹

Una gran mayoría de autores rechaza las hipótesis que ven el regionalismo (o el nacionalismo periférico) como una ideología opuesta al europeísmo. KEATING cree que son fuerzas perfectamente complementarias, y que resulta plenamente factible ser europeísta y, a la vez, regionalista⁶⁰ (o, cabe añadir, nacionalista periférico). Esta teoría ha sido corroborada en la práctica en numerosas ocasiones.⁶¹ Aunque, también es cierto que no todos los nacionalistas étnicos o periféricos⁶² ven con buenos ojos el actual proceso unificador europeo representado por la UE. No obstante, podemos afirmar que, hoy en día, la inmensa mayoría de los regionalistas y nacionalistas periféricos europeos se encuentra claramente identificada con el proceso de construcción europea.

Los federalistas europeos, por su parte, parecen haber asumido también la estrategia política que une regionalismo y

⁵⁹ MORENO, L., La federalización de España, Poder político y territorio, Ed. Siglo Veintiuno, Madrid, 1997, p. 28.

⁶⁰ KEATING, M., op. cit., p. 296.

⁶¹ Los dos ejemplos más cercanos los encontramos en Cataluña y Euskadi, donde Europa ha sido siempre una referencia fundamental en las demandas de nacionalistas catalanes y vascos.

federalismo,⁶³ "de ahí que debamos aceptar con naturalidad que, en el momento en que el proceso de integración comunitario adquiere caracteres indiscutiblemente federales -moneda única, función del T.J.C.E., ciudadanía europea, etc.-, también las Regiones adopten carta de naturaleza en el entramado organizacional de la Unión Europea".⁶⁴

De otro lado, cabe decir que, en 1989, a raíz de una serie de conferencias organizadas y promovidas por los Länder alemanes denominadas simplemente "Europa de las Regiones", comenzó a utilizarse con asiduidad este lema. Estas conferencias eran parte de una estrategia política de los Länder, que ansiaban recuperar algunas de las prerrogativas perdidas ante el Gobierno federal alemán como resultado, paradójicamente, de la integración europea. Los Länder no continuaron manteniendo el desarrollo de dichas conferencias, que pasaron a ser controladas y organizadas por la Asamblea de Regiones de Europa (ARE).

La evolución del proceso de integración europea parece haber transformado el papel de las Regiones. Ahora, la Región es, en numerosos casos, "la base natural con la cual se identifica el

⁶² Su oposición a este proceso viene determinada, en muchos casos, por su identificación con planteamientos de carácter marxista.

⁶³ ALDECOA LUZÁRRAGA, F., "En busca de un pacto político en favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas", en PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, 1994, p. 318. En este sentido, los federalismos integral y étnico han sido presentado por algunos autores, entre otros por ROJO SALGADO, A., como alternativas a la construcción de Europa basada en los Estados-nación. En La exigencia de participación regional en la UE, C.E.C., Madrid, 1996, ROJO SALGADO expone cómo los federalistas étnicos y los federalistas integrales consideran a las Regiones "piezas esenciales" para la construcción de la *Federación europea*.

⁶⁴ ALDECOA, F., op. cit., p. 318.

ciudadano"⁶⁵ y, junto con el proceso de integración europea, actúa contra el Estado-Nación como modelo de organización política.⁶⁶ La descentralización de los Estados miembros de la Unión Europea y la afirmación regional han tenido lugar de forma simultánea al proceso de construcción comunitaria, y cambiando la estructura de los Estados que forman la UE⁶⁷:

"La construcción federal europea y la emergencia de los poderes genéricamente subestatales, y más específicamente regionales, son dos procesos de desarrollo simultáneo y progresivo; conforme la integración europea se intensifica incluyendo más elementos de naturaleza federal, las Regiones simultáneamente van adquiriendo también más protagonismo y participación en ese mismo proceso".⁶⁸

Para SOBRINO HEREDIA, la conjunción de la regionalización infraestatal y del regionalismo interestatal se encuentra en la línea abierta por el Tratado de Maastricht, de diciembre de 1991, pues, de lo que se trata es de "fortalecer una Unión Europea en la que las decisiones puedan ser tomadas lo más cerca posible de los ciudadanos y en las condiciones de una mayor eficacia; línea que, por lo demás sale fortalecida tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam de 1997".⁶⁹

El proceso de integración europea puede convertir en aliados políticos a la Comisión y a las entidades regionales; pues, con frecuencia, ambos ven en el Estado-nación un obstáculo para elaborar y ejecutar sus políticas.⁷⁰ En las dos últimas décadas, las Regiones europeas parecen haber incrementado

⁶⁵ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 94.

⁶⁶ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 94.

⁶⁷ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 94.

⁶⁸ ALDECOA, F., op. cit., p. 318.

⁶⁹ SOBRINO HEREDIA, J.M., La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela, 2001, p. 26.

considerablemente su participación en la edificación del proyecto común europeo. Las formas características generalizadas de expresión de esta participación regional en la UE son las siguientes:

- 1) Las oficinas regionales situadas en Bruselas, que actúan como grupos de interés y forman parte de la democracia consultiva comunitaria.
- 2) Los partidos políticos regionales representados en el Parlamento europeo.
- 3) La presencia de representantes regionales en el Comité de las Regiones (artículo 198A del TUE).

Ahora bien, la máxima aspiración de los regionalistas de los Estados miembros de la Unión Europea es la participación directa de sus entidades regionales en las instituciones comunitarias más poderosas (incluyendo su participación en la institución decisoria por antonomasia: el Consejo de Ministros).

La integración europea y la institucionalización regional han venido representando retos de gran importancia para el Estado-nación europeo. Como se ha señalado, en un principio, ambas pueden parecer fuerzas contradictorias, una anhelando el gobierno a gran escala y la centralización, y la otra buscando la segregación. Pero, en la práctica, su relación es mucho más compleja, a veces conflictiva, y a menudo unen sus esfuerzos para superar al Estado-nación.⁷¹

Según PÉREZ CALVO, parece evidente que el Estado está experimentando actualmente cambios en toda Europa.⁷² Este autor

⁷⁰ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 94.

⁷¹ KEATING, M., op. cit., p. 296.

⁷² PÉREZ CALVO, A., "Las transformaciones estructurales del Estado-nación en la Europa comunitaria", Revista de Estudios Políticos, nº 99, enero-marzo 1998, p. 9.

considera que "en Europa occidental la transformación comunitaria comenzó después de la Segunda Guerra Mundial, por lo que tiene un poso histórico que facilita su análisis"⁷³, mientras que "en la Europa del Este los cambios del Estado han comenzado a partir de la caída del Muro de Berlín y de la desaparición de los regímenes comunistas. No obstante, dada la fuerte aspiración de muchos Estados del Este al ingreso en la Unión Europea, cuando se llegue a esta deseada situación, muchas observaciones que hoy se hacen sobre el Estado comunitario, podrán ser hechas igualmente en relación con estos Estados orientales".⁷⁴ Todo ésto, porque, en palabras de PÉREZ CALVO, los Estados democráticos de Europa occidental y la Comunidad Europea han constituido durante mucho tiempo el modelo que ha inspirado a los demócratas de los países que, antes de experimentar profundas transformaciones estructurales, "han pasado otra previa y fundamental: la democratización. Es el caso de Portugal y de España. Algo parecido ha debido suceder en muchos países del Este".⁷⁵

Otros autores⁷⁶ han expresado también su convicción de que la propia existencia de la Unión Europea incentiva, impulsa o favorece la aparición de procesos descentralizadores en el interior de los Estados miembros, e, incluso, fortalece a las Regiones o Naciones ya existentes en el seno de los mismos. En algunos casos, como ha dicho KEATING, las descentralizaciones se producen por razones meramente administrativas y son dirigidas

⁷³ PÉREZ CALVO, A., op. cit., p. 9.

⁷⁴ PÉREZ CALVO, A., op. cit., p. 9.

⁷⁵ PÉREZ CALVO, A., op. cit., pp. 9-10.

⁷⁶ La lista sería muy larga. Pero, además de los mencionados en esta tesis, la mayoría de ellos federalistas, PÉREZ CALVO nombra a SCHNEIDER, H.P. ("The regions in Europe. From a constitutional perspective", en FÄRBER, M. y FORSYTH, G., The Regions, Factors of Integration or Disintegration in Europe?, Baden Baden, 1996) y DELMARTINO, F. ("Belgium after the fourth

desde las administraciones centrales de los Estados, pero, en otros, son razones políticamente más poderosas, las que promueven las descentralizaciones. En estos casos⁷⁷, las reivindicaciones descentralizadoras parten de colectividades con una identidad nacional propia, que, con toda probabilidad, no se darán por satisfechas con la adquisición de un estatus meramente regional.⁷⁸

En este contexto, PETSCHEN cree conveniente reconocer, de alguna manera, a las naciones sociológicas y no exclusivamente a las políticas, es decir, a los Estados⁷⁹. Las reivindicaciones de autogobierno de las primeras parecen plenamente legítimas, y, "aunque por razones empíricas se empezase reconociendo a las naciones políticas solamente, debería establecerse cierta flexibilidad en relación con las naciones sociológicas aun que formen parte de un mismo estado"⁸⁰. Para PETSCHEN, "la regionalización de Europa está siendo un valioso instrumento para que las naciones tengan un elemento de potenciación útil y pacífico. En la labor de las regiones europeas, han sido las que contienen una nación sociológica, aquéllas que han impulsado con mayor denuedo y eficacia el despertar y el engrandecimiento de las regiones. La Europa de las Regiones está siendo también un medio apto para el reconocimiento de la Europa de los Pueblos"⁸¹.

MARKS y LLAMAZARES están de acuerdo en que "el peso político y los recursos institucionales de los movimientos nacionalistas periféricos y regionalistas ha aumentado

state reform: completed federalism or confederalism in the making", en FÄRBER, M. y FORSYTH, G., op. cit.).

⁷⁷ Bélgica, España, Reino Unido, ...

⁷⁸ En los casos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, ésto está por ver.

⁷⁹ PETSCHEN, S., "Una Europa de Estados, de Pueblos y de Regiones", Política y Sociedad, n° 28, Madrid, 1998, pp. 68-69.

⁸⁰ PETSCHEN, S., op. cit., p. 69.

notablemente en las últimas décadas, de tal forma que objetivos que antes parecían utópicos, y destinados a reforzar la identidad y solidaridad de los miembros de estos grupos, más que a su inmediata realización práctica, parecen hoy mucho menos lejanos que en el pasado. Por este motivo, la creación de una *politeya* europea (...) fortalece a los movimientos etnoterritoriales que ponen en cuestión a los Estados-nación existentes en Europa occidental".⁸²

En opinión de ALDECOA, en el caso concreto del Estado español, se hace cada vez más necesario un gran acuerdo político "que ofrezca soluciones a problemas que se vienen arrastrando desde hace años y que impiden no sólo un correcto ejercicio de la autonomía, sino en algunos casos, una correcta inserción del Estado autonómico en la escena comunitaria, y lo que podría ser más grave incluso, origina un permanente clima de confrontación política".⁸³

I.II. EL DEBILITAMIENTO DEL ESTADO-NACIÓN

El Estado-nación ha sido la forma de organización política dominante a lo largo del siglo XIX y gran parte, sino enteramente, del XX. Sin embargo, puede decirse que, en las últimas décadas, su hegemonía ha ido diluyéndose de forma paulatina pero irrecuperable; en algunos casos, sin apenas hacer

⁸¹ PETSCHEN, S., op. cit., p. 69.

⁸² MARKS, G. y LLAMAZARES, I., "La transformación de la movilización regional en la Unión Europea", Revista de Instituciones Europeas, Madrid, enero-abril de 1995, p. 164.

⁸³ ALDECOA, F., op. cit., p. 321.

ruído, y, en otros, causando graves problemas de identidad y numerosas protestas de carácter *nacionalista-proteccionista*.

Según PANEBIANCO, una de las características de la actual reorganización política internacional es "la proyección, en el plano internacional, de la actividad de los órganos constitucionales internos, tanto del Gobierno central, cuanto del Gobierno regional".⁸⁴

En palabras de SOBRINO HEREDIA, "una visión superficial de las relaciones internacionales parece ceñirlas exclusivamente a las actuaciones de los Estados, sujetos *per se* del Derecho internacional: un examen más detenido y profundo arroja, en cambio, otro resultado, esta vez mucho más matizado, al mostrar como, junto a los Estados, están actuando otros actores en la escena internacional que, si en muchos casos no han alcanzado aún -o no lo pretenden- subjetividad internacional, no por ello dejan de tener una influencia cada vez mayor en la evolución de la sociedad internacional. Entre estos nuevos actores destacan, por la intensidad y variedad de sus actividades internacionales, las Regiones".⁸⁵

⁸⁴ PANEBIANCO, M., "A Integração Européia e Latino-Americana entre Internacionalismo e Constitucionalismo", LANDIM, J.F.P.(Coord.), Direito e Integração - Experiência Latino-Americana e Européia, Ed. Univ.de Brasilia, Brasilia, 1981, p. 65. En TOSCANO FRANCA, M., "Integración regional y globalización de la economía: las dos caras del nuevo orden mundial", Revista de Estudios Políticos, nº 100, abril-junio de 1998, p. 115.

⁸⁵ SOBRINO HEREDIA, J.M., La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela, 2001, p. 21. SOBRINO HEREDIA (op. cit., pp. 24-25) enumera las siguientes acciones con proyección internacional: la firma de acuerdos de cooperación interregional, la creación de entes que gestionen la cooperación transfronteriza regional, las actuaciones promocionales en el extranjero, la apertura de "oficinas permanentes" en otros países, los viajes al extranjero de las autoridades regionales, la participación en

No obstante, ésto no significa que estemos asistiendo al desmantelamiento o descomposición de los Estados, ni mucho menos. En realidad, parece que se trata de una pérdida de poder de éstos en manos de otras formas de organización política de nivel superior o inferior. La intensidad de este hecho -tal como se ha señalado en el apartado anterior- difiere enormemente tanto por continentes como por países. Aun así, es posible identificar algunos rasgos universales de este fenómeno:

"El nuevo modelo emergente representa una profunda transformación de la soberanía del Estado nacional y de la forma de gobierno del Estado constitucional democrático del siglo XX. El proceso de reorganización se localiza en el punto de encuentro de la teoría de la comunidad internacional y del Estado, en donde confluyen elementos de ambos y donde se construye el orden internacional sobre nuevos fundamentos. En la perspectiva internacional, la comunidad mundial es una pluralidad de comunidades parciales como marco único de civilización jurídica, en lugar de una pluralidad de Estados nacionales e independientes: como consecuencia de esas relaciones, la dimensión unionista es, desde el punto de vista internacional, una característica del Estado y la limitación de su soberanía representa una contrapartida institucional".⁸⁶

Asociaciones internacionales de Regiones, la cooperación al desarrollo descentralizada, la actuación en el seno de órganos de Organizaciones internacionales que representen los intereses regionales, y la participación en órganos de Organizaciones internacionales, que aunque no representen específicamente intereses regionales, los temas que aborden se refieran a competencias asumidas por las Regiones. "Junto a estas actuaciones directas de las Regiones en la escena internacional, se despliegan otras actividades, que podemos calificar indirectas, al producirse en el seno del Estado del que forma parte y de acuerdo con el orden constitucional vigente en el mismo" (op. cit., p. 25).

⁸⁶ PANEBIANCO, M., op. cit., p. 65.

En TOSCANO FRANCA, M., op. cit., p. 115.

Los problemas a los que hoy deben enfrentarse nuestras sociedades son de tal magnitud que, quizás, la unidad estatal se muestre incapaz de resolverlos completamente. Estamos ante un nuevo contexto internacional, superador de la bloqueante "guerra fría"⁸⁷ y favorecedor de la participación de otros actores en una época en que la cooperación parece sobreponerse al conflicto.⁸⁸ El Estado sigue siendo el actor principal; pero existen también esos otros actores, cada vez más importantes, como las Organizaciones Internacionales, O.N.G., Empresas transnacionales, Regiones, etc:

"Este nuevo contexto sociopolítico que debilita al Estado, forzándole a desarrollar procesos de integración, le incapacita para impedir la emergencia del poder regional en su seno. Las realidades regionales que el Estado nunca consiguió anular y que han permanecido incluso durante siglos en estado más o menos latente, ven ahora su oportunidad de afirmarse políticamente. Así, el Estado se ve debilitado por dos fuerzas aparentemente contradictorias, y además simultáneas, tendentes hacia la supraestatalidad (procesos de integración) y hacia lo infraestatal (emergencia de poderes subestatales en su seno)".⁸⁹

Se ha superado incluso la concepción de las relaciones internacionales nucleada alrededor del Estado como único ente actuante en el ámbito internacional, "aunque las transformaciones jurídicas van en este campo muy por detrás de la realidad, como sucede frecuentemente en el derecho".⁹⁰ En este sentido, REMIRO BROTONS afirma que "las relaciones internacionales han tenido su

⁸⁷ PETSCHEN, S., La Europa de las Regiones, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992, p. 17.

⁸⁸ PETSCHEN, S., op. cit., p. 17.

⁸⁹ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 46.

⁹⁰ LASAGABASTER, I., "La Comunidad Autónoma del País Vasco y la C.E.: aspectos jurídicos" en SANTACOLOMA, J.F., LASAGABASTER, I., GARMENDIA, F.

propia y peculiar sustancia en el pasado; pero hoy ya no son una materia diferenciada de las demás, sino un ámbito de acción en el que todas ellas -repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas- pueden estar presentes".⁹¹ Así, cuando se afirma la exclusividad del Estado en materia de Relaciones Internacionales, deberíamos referirnos al núcleo duro de las mismas; de lo contrario, las Regiones se verían despojadas de sus competencias, por el mero hecho de que en el ejercicio regular de éstas, pudiese traspasarse una frontera.⁹²

Para ALDECOA, en la actualidad "la acción exterior de las Regiones no puede interpretarse como rival de la política exterior del Estado; antes bien, debe ser concebida como complementaria de aquella en otros niveles y, sobre todo, como la dimensión inevitable del ejercicio de la autonomía en una sociedad internacional cada vez más interconexiónada y abierta, donde las competencias regionales adquieren una creciente relevancia más allá de las fronteras del propio Estado".⁹³

Por su parte, CONDE MARTÍNEZ, al analizar "los enfoques clásicos sobre la integración comunitaria, neo-funcionalista y federal"⁹⁴, considera que ambos destacan como rasgo más relevante del proceso el reforzamiento de un centro autónomo de poder en perjuicio de los Estados⁹⁵. De acuerdo con este autor, "los

et alter, Euskadi en el proyecto Europa, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, p. 44.

⁹¹ REMIRO BROTONS, A., La acción exterior del Estado, Tecnos, Madrid, 1984, p. 234.

⁹² MANGAS MARTÍN, A., Derecho Comunitario Europeo y Derecho español, Tecnos, Madrid, 1986, p. 211.

⁹³ ALDECOA, F., op. cit., pp. 318-319.

⁹⁴ CONDE MARTÍNEZ, C., "La participación regional en los procesos políticos europeos: estado de la cuestión", Revista de Estudios Regionales, nº 51, 1998, p. 40.

⁹⁵ CONDE MARTÍNEZ, C., op. cit., p. 40.

análisis neo-funcionalistas sostienen que la integración europea implica el surgimiento de un centro de poder que asume el ejercicio de determinadas funciones estatales"⁹⁶. Desde esta perspectiva, la evolución de las sociedades industriales europeas y el desarrollo de la economía internacional constituyen una erosión del poder regulador de los Estados. "Como consecuencia, surge una nueva forma política responsable de las funciones que ya no satisfacen las administraciones nacionales"⁹⁷.

De otro lado, el análisis federal parte de una perspectiva más política que económica e incide en un significado de la identidad europea. En este sentido, "existe un propósito común que conduce a la existencia de un gobierno federal que debe tener un ámbito de actuación independiente de las entidades componentes"⁹⁸:

"En ambos modelos, el desarrollo institucional europeo lleva implícita la tendencia a que las instituciones centrales ocupen una posición autónoma con respecto a los gobiernos componentes. Estas instituciones serían responsables únicamente ante los ciudadanos"⁹⁹.

Desde el enfoque neo-funcional, la erosión del poder de los Estados es un fenómeno inevitable. Desde la perspectiva federal, las comunidades regionales constituyen agrupaciones naturales anteriores al Estado y gozan por ello de una legitimidad política primordial:

"Se trata de un enfoque eminentemente ideológico que se aplica, tanto a la comprensión del fenómeno comunitario, como a los procesos de

⁹⁶ CONDE MARTÍNEZ, C., op. cit., p. 40.

⁹⁷ CONDE MARTÍNEZ, C., op. cit., p. 40.

⁹⁸ CONDE MARTÍNEZ, C., op. cit., p. 40.

⁹⁹ CONDE MARTÍNEZ, C., op. cit., p. 40. *Vid.* al respecto SBRAGIA, A., "Thinking about the European Future: The Uses of Comparison", en SBRAGIA,

descentralización. Ambos fenómenos son la manifestación de la crisis del Estado centralizado y suponen la transferencia de las lealtades individuales desde las instancias estatales a las subestatales y a las supranacionales".¹⁰⁰

Según ROJO SALGADO¹⁰¹ "la manifiesta incapacidad de los Estados para hacer frente y resolver todos los problemas y aspiraciones de unas comunidades humanas, cada vez más complejas y policéntricas, constituye otro de los argumentos poderosos en favor del creciente auge de los procesos regionalistas".¹⁰² Así, en su opinión, "la institución estatal, sinónimo de centralización, concentración, uniformidad y monismo de poder, se muestra a todas luces insuficiente, desbordada e inoperante ante las múltiples demandas activadas en el seno de nuestras sociedades. Aparece como una institución excesivamente grande y desmedida, distante y alejada de la sociedad y de los grupos o unidades naturales y de base que la integran".¹⁰³

En definitiva, de acuerdo con JÁUREGUI, se requiere "la expansión de nuevas formas de organización política capaces de superar la rígida estructura en la que hasta ahora se han asentado los viejos Estados nacionales":¹⁰⁴

"No hay que olvidar que la división del mundo en Estados soberanos es una invención relativamente reciente ya que tan sólo adquirió carácter de universalidad a lo largo del presente siglo. Por ello, y en primer lugar,

A. (Ed.), Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the New European Community, The Brookings Institution, Washington, 1992.

¹⁰⁰ CONDE MARTÍNEZ, C., op. cit., p. 47.

¹⁰¹ ROJO SALGADO, A., ha realizado un análisis completo de las propuestas federalistas en La exigencia de participación regional en la Unión Europea, C.E.C., Madrid, 1996.

¹⁰² ROJO SALGADO, A., op. cit., p. 51.

¹⁰³ ROJO SALGADO, A., op. cit., p. 51.

parece necesario recuperar y adecuar ciertas fórmulas perfectamente conocidas y que cuentan con una gran tradición histórica. Así, por ejemplo, las figuras de la libre asociación, confederación, federalismo, autonomía, territorio protegido, territorio internacionalizado, condominio, protectorado, etc... El derecho comparado nos ha demostrado que, en no pocos casos, la puesta en práctica dentro del propio Estado de algunas de estas soluciones creativas ha permitido desactivar conflictos muy importantes".¹⁰⁵

También es preciso readecuar el derecho internacional que ya no puede ser entendido como el derecho entre Estados:

"La creciente aparición y expansión de numerosas entidades no estatales exige redefinir las bases en las que se ha sustentado, hasta ahora, el derecho internacional. Las actividades paradiplomáticas, a las que se ha aludido antes, pueden derivar en una situación de conflicto, o en un proceso de racionalización. Es al derecho internacional a quien corresponde la responsabilidad de que sea más el resultado de lo segundo que de lo primero".¹⁰⁶

Asimismo, resulta imprescindible otorgar una mayor capacidad de decisión y un mayor poder político a las cada vez más numerosas e influyentes organizaciones internacionales:

"El actual grado de institucionalización de la mayor parte de estas organizaciones (ONU, Consejo de Europa, Unión Europea, etc...) es todavía muy débil, si lo comparamos con su importancia política real. Tales organizaciones pueden actuar como garantes, frente a los Estados constituidos, de la defensa de las colectividades nacionales, étnicas, lingüísticas, etc... mediante el establecimiento de garantías internacionalmente reconocidas".¹⁰⁷

104 JÁUREGUI, G., "La autodeterminación en la perspectiva del siglo XXI", Revista Vasca de Administración Pública, nº 41, 1995, p. 835.

105 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 835.

106 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 835.

I.III. LA REGIÓN EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

En los inicios de la construcción europea, el hecho regional fue tratado de un modo marginal. El Derecho originario comunitario definía a las entidades regionales como entes territoriales destinatarios de algunas políticas comunitarias encaminadas a restablecer el equilibrio económico. Así, en el Tratado de Roma de 1957 la figura de la Región fue sustancialmente ignorada (tan sólo existen algunas escuetas y superficiales referencias en los artículos 80.2, 92.3a y 130a), aspecto que resulta explicable por el hecho de que, a excepción de las instituciones autónomas de la República Federal de Alemania y de las cinco regiones italianas con estatuto especial, las Regiones europeas son instituciones de muy reciente creación:¹⁰⁸

"Uno de los aspectos de construcción cualitativa producidos en Europa y que estaba ausente de la mente de los padres que la fundaron es lo que conocemos con el nombre de Europa de las Regiones. Es cualitativa porque descentraliza la acción de los Estados y asume el pluralismo desde un nivel más cercano a las bases. Por otra parte, al recoger la realidad de unas entidades que suben -en muchos casos- presionadas como herencia de una existencia muy antigua, resulta más fácil su implantación".¹⁰⁹

¹⁰⁷ JÁUREGUI, G., op. cit., p. 835.

¹⁰⁸ Austria, cuya Constitución federal data de 1920, no ingresa en la Comunidad hasta 1995; Bélgica, por su parte, inicia su proceso descentralizador en 1970; y, España, que no accede a la CE hasta 1986, lo hace en 1978.

¹⁰⁹ PETSCHEN, S., "Las Regiones en la Unión Europea. Realidades, Aspiraciones, Posibilidades", Ervaroa, nº 13, Bilbao, 1998, p. 33.

Nuestro recorrido demostrativo de la emergencia de la Región en el ámbito comunitario comienza en 1965, cuando se produce la Primera Comunicación de la Comisión Europea sobre la política regional de la C.E.E.¹¹⁰ Posteriormente, en 1968, la Comisión crea una Dirección General de Política Regional. En 1969, la misma institución publicó la "Nota sobre la política regional de la Comunidad (CECA, CEE, CEEA)"¹¹¹, que lanzaba el denominado Plan Global de Política Regional. Ya en 1972, el Comité Económico y Social de la CEE creó en su propio seno una Sección de desarrollo regional. A estos tímidos aunque significativos pasos, cabe sumar la creación, en 1973, por parte del Parlamento Europeo de la Comisión de Política Regional y de Transportes (transformada en 1979 en la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio).

El 18 de marzo de 1975, con una decisión del Consejo,¹¹² se crearon simultáneamente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Comité de Política Regional (CPR), con el propósito de impulsar el desarrollo de las Regiones más atrasadas; nace así la Política Regional Comunitaria.

En abril de 1984, el Parlamento Europeo organiza en Estrasburgo la primera Conferencia de Regiones sobre el tema del papel de las Regiones en la construcción europea. Al finalizar la misma, el Parlamento emite una resolución en la que "invita a la Comisión y al Consejo a adoptar aquellas disposiciones legales que permitan a las regiones entablar y mantener relaciones directas con las instituciones comunitarias"¹¹³.

Con la primera gran modificación de los Tratados constitutivos, el Acta Única Europea de 1986 (que entró en vigor

¹¹⁰ DOC. SEC. (65) 1170 final, 11 de mayo de 1965.

¹¹¹ "Boletín Oficial de las Comunidades Europeas", nº 12, 1969, supl.

¹¹² DOCE, nº L 73 de 21 de marzo de 1975.

¹¹³ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., Comunidades Autónomas y elaboración del derecho

el 1 de julio de 1987), y la reforma de los llamados Fondos Estructurales -FEDER, FSE y FEOGA- de 1988 (en vigor a partir del 1 de enero de 1989) se produjo un importante salto cualitativo, constatándose la necesidad de una participación regional y local en el proceso de integración europea, aunque exclusivamente dentro del capítulo económico.¹¹⁴

El principal resultado de la reforma de 1988 fue un reconocimiento explícito del papel a desempeñar por las autoridades regionales.¹¹⁵ La nueva estrategia de integración europea llevada a cabo por la Comisión tenía por finalidad superar la labor, hasta ahora dominante, de los gobiernos estatales, otorgando a las Regiones una función esencial en el proceso de definición de las políticas.¹¹⁶ En consecuencia, se puede hablar, por fin, del nacimiento de una política regional propiamente comunitaria, porque se basa en unos criterios de elegibilidad al margen de los estatales, habiendo incluso Estados que no participan en algunos de los objetivos en los que se concentra la ayuda (así por ejemplo Alemania, Dinamarca y el Benelux no participan en el Objetivo nº 1, destinado a Regiones en retraso, y Francia y el Reino Unido lo hacen en muy limitada medida)¹¹⁷.

De otro lado, también en 1988, un año crucial en la evolución del fenómeno regional a nivel comunitario, se creó

comunitario, IVAP, Oñati, 1998, p. 45.

¹¹⁴ Con esta reforma se sientan las bases para la cooperación entre la Comisión, los Estados y las entidades subestatales a la hora de realizar la preparación, la financiación, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones comunitarias en lo relativo a los Fondos Estructurales.

¹¹⁵ BIANCHI, P., "La réorientation des politiques structurelles de la CEE", Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, nº 350, 1991, p. 601.

¹¹⁶ BIANCHI, P., op. cit., p. 601.

¹¹⁷ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 246.

mediante decisión de la Comisión¹¹⁸ el Consejo Consultivo de Entes Locales y Regionales¹¹⁹. En el Preámbulo de la Decisión, la Comisión consideraba necesario que los entes regionales y locales participasen en mayor medida en la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad. Se creaba a este efecto un órgano adjunto a la Comisión que le consultaría sobre cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y la Política Regional Comunitaria: el Consejo Consultivo de Entes Locales y Regionales. Su constitución representó un paso importante en el camino de la participación de las Regiones en la elaboración de las políticas comunitarias, aunque resultaba a todas luces insuficiente¹²⁰ "ya que no respondía a las reivindicaciones políticas de las regiones sino sólo a las económicas"¹²¹:

"Tras el AUE, el papel de las regiones en las instituciones comunitarias, es reconocido tan sólo en este Consejo consultivo lo cual está muy lejos de las propuestas de las regiones. No obstante, la batalla por el reconocimiento sigue desarrollándose, máxime cuando empiezan a reunirse los Comités Intergubernamentales para reformar, de nuevo, los Tratados constitutivos. Esta batalla se desarrollará en diferentes frentes y, entre ellos, nos merece especial mención el esfuerzo realizado por los Länder alemanes (...). Si debemos situar en algún momento el cambio producido, tanto en el liderazgo como en el objeto de las aspiraciones regionales frente a la Unión, diríamos que ese momento es el período de negociación del Tratado de la Unión Europea. Si hasta ese momento eran las reivindicaciones económicas de las regiones pobres las que habían servido de guía a la política regional comunitaria y, por tanto el liderazgo era suyo, en la negociación del TUE el liderazgo pasará a manos de las regiones más ricas de la Unión y sus pretensiones serán tanto políticas como económicas"¹²².

118 Decisión 88/487/CE.

119 D.O.C.E. N° L 247/ 27, de 6 de septiembre de 1988.

120 BULLAIN, I., Las Regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración, IVAP, Oñati, 1990, p. 273.

121 ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., pp. 52-53.

122 ASTOLA MADARIAGA, J., op. cit., p. 115.

Por su parte, el Parlamento Europeo emite, otra vez en 1988, una resolución sobre política regional comunitaria y el papel de las Regiones¹²³. Esta resolución contiene cinco apartados, de los cuales cabe destacar, por su especial relevancia para esta investigación, el cuarto; en él se pone de manifiesto que "el fortalecimiento de las competencias comunitarias así como la paulatina transferencia de competencias a las instituciones comunitarias deben ir acompañados por la descentralización de determinadas funciones, no sólo administrativas sino también relativas a la adopción de decisiones y a la cogestión, a favor de las autoridades regionales que representen la voluntad popular".¹²⁴ Como anexo de esta resolución se adjunta la Carta Comunitaria de la Regionalización, en cuyo sexto y último capítulo, el Parlamento Europeo defiende la participación activa y directa de las Regiones en el entramado institucional comunitario.

En este contexto que acabamos de describir se llegó a la reunión de Maastricht, que ofrecía el marco adecuado para dar el salto cualitativo; fue entonces cuando se decidió crear el Comité de las Regiones. Su creación culminaba, parcialmente, un camino lleno de dificultades, iniciado a mediados de los años setenta. Con el establecimiento del Comité, las Regiones se veían por fin reconocidas institucionalmente, pasando a ocupar un espacio con nombre propio en el entramado organizativo de la Unión Europea:

"En el momento de abordar la última gran reforma comunitaria que dará lugar a los acuerdos de Maastricht, se plantea también como encauzar y solucionar el creciente déficit democrático regional, así como el desajuste

¹²³ DOCE n° C 326, de 19 de diciembre de 1988. La labor desempeñada por el Parlamento Europeo en favor de la participación regional en la construcción europea es analizada, aunque de forma breve, en el capítulo II.I.1.3. de esta investigación.

¹²⁴ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario, IVAP, Oñati, 1998, p. 45.

institucional que se produce entre unos poderes subestatales dotados cada vez de más autoridad y competencias en el ámbito interno, y unas instituciones comunitarias que, salvo en aspectos parciales, desconocían oficialmente a las Regiones".¹²⁵

En el reconocimiento político e institucional del hecho regional realizado por el Tratado de la Unión Europea (TUE) destacan tres cuestiones fundamentales:

1ª) La nueva redacción del artículo 146 del Tratado de la Comunidad Europea (actual 203 TUE¹²⁶) que habilita a la Región a asumir la representatividad exclusiva del Estado miembro, al poder ocupar el lugar reservado para el Estado en el seno del Consejo de Ministros en determinadas ocasiones, pudiendo participar de esta forma en el proceso de toma de decisiones comunitario del modo más eficaz, desempeñando un importante papel en la institución que posee la mayor parte del poder legislativo.

2ª) La creación, por medio del artículo 198A, del Comité de las Regiones, un órgano consultivo de representación regional y local.

3ª) La inclusión del principio de subsidiariedad (art.3B).

Además, en el TUE, se realizan declaraciones implícitas a favor de incrementar el papel de las Regiones en el proceso de construcción europea; en este sentido, se declara la voluntad de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con una lectura descendente del principio de subsidiariedad:

¹²⁵ ALDECOA, F., "En busca de un pacto político en favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas", en PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.) La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, 1994, p. 317.

¹²⁶ Tras el Tratado de Amsterdam de 1997.

"Con carácter general el segundo párrafo del artículo A del T.U.E. consagra el valor del hecho regional en el plano europeo al subrayar la necesidad de que en el contexto del proceso creador de la Unión Europea las decisiones se adopten de la forma más próxima posible a los ciudadanos -lo que de suyo conlleva una apuesta por el nivel subestatal de decisión cuando sea éste el idóneo para abordar y resolver los problemas que afecten a aquellos".¹²⁷

El reconocimiento del hecho regional que realiza el TUE también se manifiesta de manera nítida, según ALDECOA, en la acentuación del principio de cooperación o *partenariado* con las autoridades regionales en la gestión de la cada vez más importante Política Regional Comunitaria¹²⁸; asimismo, en la comunitarización de la Política de la Cultura¹²⁹, "cuyos principales depositarios son precisamente las Regiones"¹³⁰.

El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, apenas contiene avances destacables en lo que respecta al tema regional, aunque sí recoge algunas declaraciones anexas de cierto valor político; son las siguientes:

- Declaración relativa al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- Declaración sobre las Regiones insulares.
- Declaración de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad de la que tomó nota la conferencia.

El Tratado de Niza tampoco ha tenido una significación especial para las Regiones. Como principal aportación, presenta, por medio del nuevo artículo 263, el reconocimiento expreso de que los miembros del Comité de las Regiones deben ser titulares

¹²⁷ PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 341.

¹²⁸ ALDECOA, F., op. cit., pp. 318-319.

¹²⁹ ALDECOA, F., op. cit., p. 319.

de un mandato democrático electivo u ostentadores de responsabilidad política ante una asamblea elegida.

Por último, cabe añadir que de acuerdo con el Proyecto de Tratado Constitucional¹³¹, elaborado por la Convención Europea, concluido en julio de 2003, el Comité de las Regiones podrá recurrir los actos contrarios al principio de subsidiariedad ante el Tribunal de Justicia Europeo. Nada se dice en cambio de su reconocimiento como institución o integración en el marco institucional, permaneciendo por tanto, al igual que el Comité Económico y Social, como organismo consultivo de la Unión Europea.

De acuerdo con PÉREZ GONZÁLEZ, no debemos olvidar que el proceso de construcción europea ha de ser "cada vez más sensible" y cercano a los ciudadanos, de modo que las Regiones desempeñen "un papel importante en sinergia con las iniciativas estatales".¹³² En este sentido, los escasos avances realizados en Amsterdam, Niza y en el Proyecto de Constitución Europea no pueden ser considerados como un punto final en lo referente a la participación regional en el desarrollo institucional de la Unión Europea.¹³³

130 ALDECOA, F., op. cit., p. 319.

131 El Proyecto apenas ha tenido en cuenta la perspectiva regional. Para PÉREZ GONZÁLEZ, "la falta de presencia de los poderes regionales en el proceso constituyente europeo es uno de los signos externos del déficit democrático que aqueja a la Comunidad Europea" (PÉREZ GONZÁLEZ, M., "El papel de las Regiones en el proceso de integración europea: aspectos institucionales", en BENEYTO, J.M. y BECERRIL, B., El Gobierno de Europa, Diseño institucional de la Unión Europea, Ed. Dykinson, 2003, p. 289.

132 PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 286.

133 PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 287.

I.IV. LAS REGIONES Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El principio de subsidiariedad¹³⁴ es un principio constitucional básico que ha de inspirar con carácter imperativo las relaciones competenciales y su ejercicio entre los diferentes niveles de gobierno existentes en la Unión Europea y entre éstos y sus ciudadanos.¹³⁵

Así, el principio de subsidiariedad puede ser concebido como un principio organizativo que, partiendo de una dimensión territorial, expresa la siguiente idea: las comunidades más pequeñas deben estar capacitadas para poder dirigir sus propios asuntos de manera autónoma y dejar para las grandes unidades aquellas materias que las unidades pequeñas son incapaces de atender.¹³⁶ En este sentido, el principio de subsidiariedad contiene el llamado principio de necesidad¹³⁷, que implica que habrá devolución de competencias cuando sea necesario para el correcto funcionamiento de todos los mecanismos, y no cuando la entidad superior simplemente afirma que puede gobernar mejor (respondiendo al llamado principio de efectividad).¹³⁸

De lo que realmente se trata es que el ciudadano europeo tenga la sensación de que las decisiones son tomadas teniendo en

134 "Su significado real es, según lo formuló el papa Pío XI en los años treinta, permitir que se tomen las decisiones desde el nivel institucional adecuado para cada decisión, pero preferiblemente desde el nivel más bajo posible" (LOUGHLIN, J., op. cit., p. 37).

135 O'LEARY, S., y FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M., op. cit., p. 300.

136 STAUDIGL, F., "El papel de los Länder en el proceso de integración europea", Revista Vasca de Administración Pública, IVAP, Bilbao, 1994, p. 303.

137 STAUDIGL, F., op. cit., p. 303.

138 STAUDIGL, F., op. cit., p. 303.

consideración sus propias circunstancias vitales.¹³⁹ Transmitir esta sensación, dando fundamentos a la seguridad ciudadana, será un trabajo fortalecido por los elementos de la subsidiariedad, regional y federal, en el proceso de integración.¹⁴⁰ En este sentido, hay que destacar lo que la Región significa en la humanización de la política¹⁴¹. Pues, "el ámbito regional es más adecuado para acercar los órganos de decisión a la base popular perfeccionando así la democracia"¹⁴².

Para construir Europa se precisa el apoyo del factor regional, porque cuanto más unimos el continente más necesitamos un equilibrio entre las pequeñas unidades.¹⁴³ Por esa razón, las Regiones son piezas constructoras esenciales para unificar Europa.¹⁴⁴

En el avanzado curso en que nos encontramos de transferencia de un número cada vez mayor de poderes al nivel supraestatal, parece lógico que las Regiones con competencias legislativas sean reconocidas como representantes legítimas de una parte considerable de la ciudadanía europea y, que, en consecuencia, decisiones que repercuten directamente sobre sus intereses no se tomen sin apenas contar con ellos. Subestimar estas reivindicaciones participativas regionales puede acarrear una serie de riesgos innegables:

"Ignorar el reconocimiento de las entidades subestatales tiene como resultado la deslegitimización a los ojos de éstas y de sus ciudadanos del proceso de integración europea, especialmente en aquellos casos en los que existe un fuerte sentimiento nacionalista y cuando los mecanismos estatales de representación de los intereses subestatales en el exterior son

139 STAUDIGL, F., op. cit., p. 306.

140 STAUDIGL, F., op. cit., p. 306.

141 PETSCHEN, S., op. cit., p. 34.

142 PETSCHEN, S., op. cit., p. 34.

143 STAUDIGL, F., op. cit., p. 306.

insuficientes. La sensación de que Bruselas gobierna con criterios tecnocráticos es inevitable y con ella surge la desconfianza hacia la Comunidad".¹⁴⁵

La aplicación del principio de subsidiariedad debería impulsar una construcción de Europa realizada desde los cuatro niveles políticos existentes (local, regional, estatal y supranacional), aunque la incorporación de la Región como parte esencial de la configuración de una nueva Europa común puede traer consigo considerables dificultades de reorganización y adaptación:

"Las decisiones centrales serán más difíciles, por lo tanto quizá menores en cantidad que hoy en día, pero probablemente mejores y más aceptadas por los ciudadanos. Porque sólo intercalando decisiones centrales limitadas con una pluralidad de posibilidades de actuación regional puede emerger la Europa que los europeos aceptarán y legitimarán. Sólo una Europa con Regiones fuertes y con capacidad de resolución regional es una Europa de los ciudadanos".¹⁴⁶

La consolidación del principio de subsidiariedad está transformando la actual configuración político-administrativa de la Unión Europea y estableciendo un nuevo marco de relaciones de base territorial. Dicha transformación es favorecida, básicamente, por las dos tendencias ya mencionadas: una, de carácter centrífugo, representada por las crecientes demandas de las entidades subestatales, "reclamando mayor grado de competencias e independencia del poder central estatal"¹⁴⁷; y, otra, de carácter centrípeto, ejercida por las instituciones

¹⁴⁴ STAUDIGL, F., op. cit., p. 306.

¹⁴⁵ O'LEARLY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., op. cit., 311.

¹⁴⁶ STAUDIGL, F., op. cit., 307.

¹⁴⁷ MORATA, F., "El Estado de las Autonomías y las estrategias regionales en Europa", en ARENILLA, M., LOUGHLIN, J., y TOONEN, T., La Europa de las

supranacionales desde Bruselas, "asumiendo el ejercicio de cada vez más competencias no sólo ya en los ámbitos económicos, sino también sociales y políticos".¹⁴⁸

Por consiguiente, en el contexto de la Unión Europea, el futuro parece pasar por un incremento de la presencia de las unidades subestatales y supranacionales en los ámbitos sociopolíticos, legislativos y económicos y una paralela pérdida de protagonismo del nivel intermedio, el estatal.¹⁴⁹ En otras palabras, en una Europa federalizada, las aplicaciones, descendente y ascendente, del principio de subsidiariedad tenderán a superar las unidades estatales, al menos allá donde sean demasiado grandes y heterogéneas, proporcionando un nuevo marco de relaciones y una mayor capacidad de influencia a las Regiones y a las Instituciones Europeas:

"El no reconocimiento desde el nivel supranacional de las entidades subestatales entra en creciente conflicto con la realidad de la integración comunitaria y la división de competencias a nivel estatal. Es aquí donde debe jugar el principio de subsidiariedad tal y como se contempla en el TUE (...) Si todos los actores y niveles de toma de decisiones que se ven involucrados han de participar en esta construcción -europea-, se hace necesaria una interpretación del principio que trascienda el nivel estatal-supranacional y se incorpore en el debate acerca del desarrollo futuro de la estructura de la Unión Europea como unión de carácter federal. Su interpretación ha de filtrarse al nivel estatal e inspirar la regulación de las relaciones entidades subestatales-órganos supranacionales".¹⁵⁰

Las organizaciones supranacionales de cooperación interregional, las Regiones que integran los Estados de estructura compleja de la Unión Europea y las propias

Regiones, una perspectiva intergubernamental, Universidad de Granada, 1994, p. 162.

¹⁴⁸ MORATA, F., op. cit., p. 162.

¹⁴⁹ MORATA, F., op. cit., p. 162.

instituciones comunitarias venían reivindicando desde hacía años el reconocimiento expreso del principio de subsidiariedad producido finalmente en Maastricht.

El precepto central del TUE que recoge la positivización jurídica del principio de subsidiariedad lo encontramos en el artículo 3B párrafo 2 del TCE¹⁵¹:

"En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario".

De acuerdo con ARIAS MARTÍNEZ, creemos conveniente destacar que la función del principio de subsidiariedad es "presidir el ejercicio de competencias concurrentes entre la Unión y los Estados, lo que significa que en ningún caso será un principio atributivo de nuevas competencias, esto es, no alterará la distribución de competencias entre la Unión y los Estados"¹⁵². En consecuencia, la actuación de la Comunidad, conforme al principio de subsidiariedad, se encuentra sometida a dos condiciones: "(i) la atribución del ejercicio de la competencia en un determinado ámbito previamente asignado por el TCE, y (ii) la mayor eficacia de la acción comunitaria frente a la de los Estados miembros, cuya acción debe ser asimismo insuficiente"¹⁵³. Dicho de otro modo, "para que la Comunidad actúe deben cumplirse dos requisitos: (i) la necesidad de la acción y (ii) la eficacia de la misma"¹⁵⁴.

150 O`LEARLY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., op. cit., p. 300.

151 *Vid.* ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 68.

152 ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., pp. 68-69.

153 ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 69.

Finalmente, SOBRINO HEREDIA entiende que "la acción estatal y la acción comunitaria son los términos comparativos en los que se mueve el principio de subsidiariedad en el ámbito de las competencias compartidas de la Comunidad Europea tal y como se desprende de la redacción del art.3 B del Tratado de la Comunidad Europea (actual art.5 TCE)".¹⁵⁵ Si bien, se solidariza con las colectividades regionales que requieren una interpretación más amplia del principio de subsidiariedad apoyada en los arts.A y B del Tratado de la Unión Europea (actuales arts.1 y 2 TUE).¹⁵⁶ Esta interpretación enfatiza la idea de proximidad, "en el sentido de que las decisiones han de tomarse lo más cerca posible de los ciudadanos".¹⁵⁷

En el Proyecto de Constitución Europea, aprobado por la Convención encargada de su redacción el 13 de junio de 2003, se reconoce que el principio de subsidiariedad no sólo es un criterio de delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros, sino que debe ser aplicado en todos los niveles políticos europeos.¹⁵⁸ De acuerdo con ALDECOA, la explicitación de la aplicación del principio de subsidiariedad al nivel regional la encontramos en el artículo 9:¹⁵⁹

"En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros *bien a nivel central o bien a nivel regional y local*, sino que puedan alcanzarse

154 ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 69.

155 SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 43.

156 SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., pp. 43-44.

157 SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 44.

158 ALDECOA, F., "Las relaciones exteriores de las Regiones", en PAU, F., Parlamentos y Regiones en la construcción europea, Tecnos, Madrid, 2002, p. 272.

mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión”.

Además, en el Protocolo sobre Subsidiariedad, se establece la obligación de la Comisión de consultar a las Regiones y a las colectividades locales previamente a la formulación de una propuesta legislativa:

“Se trata de una práctica consolidada en la gobernanza europea junto a las consultas a los grupos de interés y la sociedad civil pero que ahora se formaliza al más alto nivel. Igualmente se establece que la Comisión ha de elaborar por cada propuesta legislativa una ficha de subsidiariedad, en la cual ha de tener en cuenta, entre otros extremos, las implicaciones de la legislación a adoptar por las regiones”.¹⁶⁰

¹⁵⁹ ALDECOA, F., op. cit., p. 272.

¹⁶⁰ ALDECOA, F., op. cit., p. 272.

II. LA PRESENCIA REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

En sus orígenes, el proceso de integración europea sustentaba los pilares de su edificación exclusivamente en los Estados. Tal como se ha señalado en el capítulo I.III de esta investigación los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas apenas mencionan a las Regiones, desestimadas entonces como piezas constructoras de una Europa aún dividida.

Las razones de esta marginación inicial radican en la existencia generalizada por aquel entonces de estructuras de carácter unitario en el interior de los Estados comunitarios (con la única excepción de la República Federal de Alemania, pues, si bien la Constitución italiana de 1947 concebía un Estado regionalizado, la verdadera descentralización político-administrativa no tuvo lugar en Italia hasta tres décadas más tarde). Cabe recordar además que, en aquella época, las concepciones políticas imperantes priorizaban el fortalecimiento de los Estados, desestimaban el regionalismo y se oponían a los procesos descentralizadores, que podían debilitar la consistencia estatal.

Sin embargo, de otro lado, el Mercado Común Europeo generó, con inesperada prontitud, grandes desequilibrios económicos, sobre todo, en el interior de los Estados miembros. En consecuencia, surgió y creció rápidamente la necesidad de corregir esos desequilibrios:

"La única manera posible de llegar a un equilibrio era la ayuda de las regiones favorecidas a las desfavorecidas, es decir, la solidaridad. Pero la ausencia de un interés supranacional, que desempeñase a nivel europeo el papel que el Estado venía desempeñando a nivel nacional, hacía más difícil el arbitraje necesario para conseguir esa solidaridad de hecho".¹⁶¹

¹⁶¹ ASTOLA MADARIAGA, J., op. cit., p. 97.

El TCEE (Preámbulo y artículo 2) establecía que atenuar los desequilibrios regionales era uno de sus objetivos, pero no previó los medios de acción necesarios para su consecución.¹⁶² Esta situación se agravó en 1973, principalmente por dos causas: la crisis del petróleo y la primera ampliación.¹⁶³ La Comunidad, entonces, toma consciencia de su incapacidad para elaborar una auténtica política regional comunitaria, con los escasos instrumentos de los que está dotada por los Tratados fundacionales.¹⁶⁴

Así, el nacimiento -en 1975, con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)- y la posterior evolución de la Política Regional Comunitaria son determinados por dos factores fundamentales: uno, económico -la crisis-; y, otro, político -la ampliación-. La finalidad seguirá siendo corregir los desequilibrios, desigualdades y disparidades existentes dentro de la Comunidad.

No obstante, va cobrando cada vez más fuerza otro objetivo: el reconocimiento formal e institucional del papel a desempeñar por las Regiones en la construcción europea. Como ya se ha dicho, este reconocimiento no llegará hasta la cumbre de Maastricht, en diciembre de 1991, y se verá reflejado en el Tratado de la Unión Europea con la promulgación del principio de subsidiariedad y la creación del Comité de las Regiones.

Posteriormente, en las negociaciones del Tratado de Amsterdam "quedaron en la estacada bastantes aspiraciones"¹⁶⁵ regionales solicitadas por el propio Comité de las Regiones

¹⁶² ASTOLA MADARIAGA, J., op. cit., p. 108.

¹⁶³ ASTOLA MADARIAGA, J., op. cit., p. 109.

¹⁶⁴ ASTOLA MADARIAGA, J., op. cit., p. 110.

¹⁶⁵ PÉREZ GONZÁLEZ, M., "El papel de las Regiones en el proceso de integración europea: aspectos institucionales", en BENEYTO, J.M. y

("conversión de éste en institución, capacidad de acceso al Tribunal de Justicia, legitimidad democrática de sus miembros, refuerzo de sus funciones consultivas, asociación estrecha al ejercicio del derecho de iniciativa legislativa del que goza la Comisión")¹⁶⁶, produciéndose, en cambio, algunos avances en lo relativo a la capacidad de reorganización del Comité, a la inclusión del Parlamento Europeo entre las instituciones que pueden consultarlo y a "la apertura del espectro material de las funciones consultivas del propio Comité (extensión de la consulta preceptiva a nuevos campos como el empleo, las cuestiones sociales, la salud pública, el medio ambiente, el Fondo Social, la formación profesional y el transporte; inclusión de los casos que afecten a la cooperación transfronteriza dentro de los supuestos de consulta facultativa)"¹⁶⁷.

En lo relativo al Tratado de Niza, tal como hemos indicado en el capítulo I.III, únicamente cabe destacar la modificación del artículo 263 TCE, que, además de limitar el número de miembros del Comité, exige que éstos sean titulares de un mandato electoral o que ostenten alguna responsabilidad política ante una asamblea elegida.

La Declaración de Laeken introdujo la necesidad de reflexionar sobre el papel de las Regiones en la división de competencias.¹⁶⁸ En este sentido, se pregunta:

"¿No debe confiarse la gestión cotidiana y la aplicación de la política de la Unión de modo más explícito a los Estados miembros y, allí donde su Constitución lo prevea, a las Regiones? (...) Por último, surge la pregunta

BECERRIL, B., El Gobierno de Europa. Diseño Institucional de la Unión Europea, Ed. Dykinson, 2003, p. 287.

¹⁶⁶ PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 287.

¹⁶⁷ PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 287.

de cómo garantizar que en el reparto renovado de competencias no se produce una sigilosa ampliación de las competencias de la Unión a un asalto de las competencias exclusivas de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones".¹⁶⁹

La Declaración de Laeken no hace por tanto referencia a las Regiones en relación con su reconocimiento político y participación en las instituciones y órganos de la Unión Europea, sino solamente en relación con la protección de sus competencias.¹⁷⁰

Finalmente, en lo referente a la elaboración del Proyecto de Texto Constitucional Europeo parece necesario hacer constancia de la falta de una verdadera participación de los poderes regionales en el proceso constituyente europeo como uno de los signos externos del déficit democrático que aqueja¹⁷¹ a la Unión Europea.¹⁷² Su ausencia efectiva en dicho proceso constituye una carencia claramente atentadora contra el principio de

¹⁶⁸ ALDECOA, F., "Las relaciones exteriores de las Regiones", en PAU, F., Parlamentos y Regiones en la construcción europea, Tecnos, Madrid, 2002, p. 270.

¹⁶⁹ Consejo Europeo, Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, diciembre de 2001.

¹⁷⁰ ALDECOA, F., op. cit., p. 270.

¹⁷¹ PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 289.

¹⁷² Las Regiones con competencias legislativas propias habían solicitado en repetidas ocasiones su participación directa en la Convención Europea, teniendo en cuenta que se iban a debatir cuestiones relativas a sus competencias. Por la oposición de algunos Estados miembros, entre ellos el nuestro, se decidió en Laeken una participación indirecta a través de seis representantes del Comité de las Regiones, en calidad de observadores, dos de los cuales procedían de Regiones con competencias legislativas (*Vid.* ALDECOA, F., "Las relaciones exteriores de las Regiones", en PAU, F.,

subsidiariedad que ha de guiar el funcionamiento de toda la organización comunitaria. Seis¹⁷³ representantes del Comité de las Regiones estuvieron presentes en la Convención Europea, pero sin derecho a voto, es decir, en calidad de meros observadores.

II.I. LA REPRESENTACIÓN REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Una de las consecuencias más importantes de la integración europea es la multiplicación de canales supraestatales para la actividad política de las Regiones.¹⁷⁴ Hemos contemplado muchos ejemplos al respecto en los últimos años:¹⁷⁵ gobiernos regionales y locales abriendo oficinas en Bruselas; funcionarios subestatales ayudando a diseñar y ejecutar planes de desarrollo económico junto con funcionarios estatales y comunitarios; gobiernos regionales (alemanes, belgas y austríacos) participando directamente en la representación de su Estado en el Consejo de Ministros; y, finalmente, el establecimiento por el Tratado de Maastricht del nuevo Comité de las Regiones.

A continuación, analizaremos los cauces a través de los cuales las Regiones de los Estados miembros de la Unión Europea pueden ejercer una presencia legítima y activa en el proceso de

Parlamentos y Regiones en la construcción europea, Tecnos, Madrid, 2002, p. 269).

¹⁷³ Dos de ellos pertenecientes a las Regiones dotadas de competencias legislativas, dos a las Regiones administrativas y dos a las entidades locales.

¹⁷⁴ HOOGHE, L. y MARKS, G., "Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union", Publius, nº 26:1 (invierno de 1996), p. 73.

¹⁷⁵ HOOGHE, L. y MARKS, G., op. cit., p. 73.

toma de decisiones comunitario. En otras palabras, trataremos de indicar cómo se posibilita una verdadera participación regional en la elaboración de las políticas y normativa de la Unión Europea.

Intentaremos comprobar, por tanto, la existencia de posibilidades reales para una participación regional eficaz en el proceso decisorio comunitario, que permita obtener beneficios importantes para la Región a la cual se representa, aumentando al mismo tiempo su peso político y su capacidad de influencia:

"En el plano institucional, con las Comunidades europeas sucede lo mismo que con todas las organizaciones internacionales. Sólo conocen los Estados (...) Si nos fijamos en los órganos de decisión, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión europea y, en menor medida, el Parlamento europeo, no encontraremos ninguna referencia a las autoridades regionales en las reglas relativas a su composición y funcionamiento (...) Dejan a cada Estado miembro la libertad de designar dentro de él a la autoridad que lo representará y lo comprometerá válidamente ante las instituciones en las que participa (...) Este carácter estrictamente permisivo genera al menos dos consecuencias. La primera es que son las instituciones de composición estatal -aparte del hecho de que son las principales instancias de decisión de las Comunidades- las que ofrecen a las autoridades regionales la mayor oportunidad de representación (...) La segunda consecuencia es que hay que buscar las bases de la participación regional en el Derecho constitucional interno de los Estados interesados, y no en el Derecho comunitario".¹⁷⁶

En principio, la participación regional directa en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, a través de la presencia en sus instituciones ejecutivas y legislativas, parece restringida a un número muy limitado de Regiones europeas,

¹⁷⁶ VAN BOXSTAEL, J. L., "La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea" en PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, 1994, pp. 279-280.

aquellas jurídicamente legitimadas para ejercerla por sus ordenamientos estatales, a saber, las alemanas, las belgas y las austríacas. Sin embargo, podemos afirmar que, en la práctica, además de encontrarnos ante una cuestión en constante evolución, los medios, las formas y la magnitud de la participación regional en la construcción europea pueden superar a menudo las dificultades, las imposiciones y las limitaciones establecidas.

En este sentido, conviene señalar que casi nadie podía imaginarse hace apenas unos años que todas las Comunidades Autónomas españolas abrierán oficinas de representación, legalmente reconocidas, en Bruselas. Igualmente, muy pocos se arriesgaban a predecir una evolución jurídico-institucional tan rápida que permitiese en un breve espacio de tiempo la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y posibilitara la participación autonómica en los Comités consultivos de la Comisión, e incluso contemplase la presencia autonómica en el Consejo de Ministros.

Pero, no sólo nuestro Estado experimenta avances de este tipo. En el caso del Reino Unido,¹⁷⁷ Escocia y Gales han aumentado sensiblemente su presencia en Bruselas, llegando ya a participar en algunas reuniones del Consejo; y, en Italia, aunque en menor medida, también se están incrementando las posibilidades de participación regional directa o indirecta en el proceso de formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea.

Veamos ahora las formas participativas regionales que se pueden dar en las instituciones y en los órganos comunitarios.

¹⁷⁷ Una vez consumadas las reformas descentralizadoras iniciadas por el Gobierno laborista, presidido por Tony BLAIR, los parlamentarios escoceses y galeses disponen de representación en las delegaciones gubernamentales estatales designadas para discutir asuntos en las instituciones europeas, siempre que estos asuntos repercutan directamente sobre los intereses de Escocia y Gales.

II.II.1. LA PARTICIPACIÓN EN LAS INSTITUCIONES

En este apartado, se centrará la atención en aquellas instituciones comunitarias sobre cuyo funcionamiento cae el peso de la responsabilidad legislativa y ejecutiva, es decir, el Consejo, el Parlamento y la Comisión.

El Consejo constituye el centro del procedimiento decisorio comunitario. Es, por consiguiente, el objetivo principal del análisis desarrollado en las próximas páginas.

El Parlamento, tras haber incrementado sensiblemente sus poderes con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, en 1993, y, posteriormente, del Tratado de Niza, en 2003, sobre todo en lo que respecta al denominado procedimiento de co-decisión, se ha convertido en un actor de notable influencia en el proceso comunitario de adopción de decisiones. De ahí, nuestro interés por la presencia creciente de formaciones políticas de carácter regionalista en esta institución.

La Comisión, por su parte, es la encargada de hacer cumplir las decisiones adoptadas por el Consejo y el Parlamento. Pero, además, dispone de otra potestad de enorme importancia en el entramado institucional comunitario: la capacidad de iniciativa. Este poder convierte a la Comisión en el punto de mira de los distintos grupos de interés existentes en Bruselas, dispuestos a ejercitar el llamado *lobbying* sobre los comisarios y altos funcionarios de esta institución. Obviamente, entre estos colectivos o *lobbies* se encuentran numerosas Regiones.

Finalmente, las conocidas funciones del Tribunal de Justicia, cuyo acceso reclaman cada día con más insistencia un elevado número de Regiones, se apartan de forma evidente del objetivo anhelado en este apartado.

II.I.1.1. EL CONSEJO

La naturaleza jurídica, el poder político y la capacidad de influencia de los gobiernos subestatales dentro de sus Estados determinará el alcance de la presión que puedan ejercer sobre sus respectivos ejecutivos estatales y, consecuentemente, la posibilidad de estar representados en la institución decisoria por antonomasia de la Unión Europea: el Consejo de Ministros:

"El Consejo sigue siendo la institución `intergubernamental' de la Unión. Es siempre el Estado y sólo él el que está representado en esa institución y el que dispone, *qualitate qua*, del derecho del voto. Pero su escaño puede ser ocupado, incluso cuando se procede a un voto, por el miembro de un gobierno federado. Aún así, es necesario que éste esté habilitado por las reglas constitucionales internas del Estado al que pertenece para comprometer al Estado en la escena comunitaria".¹⁷⁸

La participación en el Consejo y en su amplia y decisiva estructura de apoyo (COREPER y Grupos de Trabajo) es, según ROIG, el canal fundamental y natural de la presencia regional en las instituciones europeas, tanto por su carácter diferenciado para cada Estado miembro como por el fundamento constitucional de la posición de las entidades regionales.¹⁷⁹

En las reuniones del Consejo participan los Ministros de Asuntos Exteriores (Consejos de Ministros de Asuntos Generales) o los ministros de los sectores concretos afectados por el orden del día del Consejo (agricultura, pesca, economía y finanzas, presupuesto, salud, consumidores, desarrollo, investigación,

¹⁷⁸ VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 281.

¹⁷⁹ ROIG MOLÉS, E., "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 119, enero-marzo de 2003, p. 302.

energía, industria, medio ambiente, telecomunicaciones, transportes, trabajo y asuntos sociales, educación, y, cultura). Para mantener la unidad de la institución, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores posee una competencia de coordinación, de ahí su nombre de Consejo de Asuntos Generales.¹⁸⁰

Los Consejos de Ministros susceptibles a la participación de las Comunidades Autónomas españolas, aquéllos que afectan a sus competencias, son todos los que abordan temas relacionados con los siguientes sectores:¹⁸¹ pesca, transporte, medio ambiente, trabajo y asuntos sociales, educación, cultura, energía, investigación, consumidores, industria y telecomunicaciones, cohesión económica y social, etc.

El Consejo de Ministros celebra aproximadamente unas ochenta reuniones anuales, siendo el Consejo de Asuntos Generales el que se reúne con mayor frecuencia. Los Consejos de Agricultura y de Economía y Finanzas se reúnen todos los meses, mientras que los demás lo hacen de una a tres veces por presidencia.¹⁸²

En el funcionamiento del Consejo desempeña un papel fundamental el COREPER o Comité de Representantes Permanentes, que coordina los restantes Comités y Grupos de Trabajo del Consejo y estudia las propuestas de la Comisión. Si tenemos en cuenta que la participación regional en las Representaciones Permanentes de los Estados miembros es una posibilidad más factible que la presencia regional directa en las reuniones del Consejo, no resultaría extraño que algunas Regiones la contemplasen positivamente para satisfacer, al menos

180 SOBRINO HEREDIA, J.M., "El marco comunitario de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea", La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, IVAP, 1998, p. 54.

181 SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 54.

182 SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 55.

parcialmente, sus reivindicaciones de participación en la adopción de decisiones comunitaria.

El mecanismo de funcionamiento del Consejo se inicia con la puesta en marcha de los Comités y Grupos de Trabajo de expertos que preparan las decisiones a tomar en las reuniones ministeriales, así como a través de los Comités de supervisión de la labor de la Comisión. De hecho, las discusiones que tienen lugar en las reuniones del Consejo de Ministros suelen limitarse a un número reducido de temas sobre los cuales no ha sido posible alcanzar acuerdos a niveles inferiores (se trata de los denominados puntos B, mientras que los puntos A son aquéllos sobre los que se ha alcanzado previamente un acuerdo bien en los Comités o Grupos de Trabajo o en el seno del COREPER).

Como es lógico, todos los Estados miembros tienen sus propios representantes en las reuniones ministeriales del Consejo. Estos representantes, nombrados por los Gobiernos centrales, son los únicos representantes oficiales autorizados para negociar y tomar las decisiones comunitarias. Sin embargo, dichos representantes no deben ser obligatoriamente ministros estatales. Con la entrada en vigor del artículo 146¹⁸³ del Tratado de Maastricht (actualmente, art. 203 TCE), un Estado-miembro puede ser representado por un ministro regional con plenos derechos negociadores en el Consejo de Ministros.¹⁸⁴

183 "El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro". Anteriormente, el artículo 146 del Tratado de la CEE establecía lo siguiente: "El Consejo estará compuesto por los representantes de los Estados miembros. Cada Gobierno estará representado en él por uno de sus miembros".

184 Según A. ROJO SALGADO (El modelo federalista de la integración europea. La Europa de los Estados y de las Regiones, Dykinson, Madrid, 1996, p. 130), esta modificación fue pensada especialmente por la singularidad del caso belga. Según J.-L. VAN BOXSTAEL ("La participación de las Comunidades

Obviamente, ésto también es aplicable al COREPER y a todos los Comités o Grupos de Trabajo del Consejo que preparan las decisiones del Consejo de Ministros. Así, las autoridades regionales pueden situarse en el centro del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

Teóricamente, como norma general, la participación de representantes regionales en las reuniones del Consejo de Ministros, en los casos de los Estados que así lo permitan, dependerá de que: (a) las competencias sobre las materias objeto de negociación y decisión sean compartidas por la Región o las Regiones y el Gobierno central, (b) las competencias sean exclusivas de la Región o las Regiones en las materias a tratar, (c) la materia en cuestión tenga un interés especial para la Región o las Regiones que desean participar en las reuniones.

Los Gobiernos centrales emplean normalmente criterios de tipo pragmático para impedir la representación regional. Así, argumentan que la existencia de varias Regiones competentes en las materias objeto de negociación en las reuniones del Consejo de Ministros imposibilita la representación de todas ellas; en consecuencia, consideran mucho más viable y eficaz la gestión directa por parte de los representantes estatales.

Sin embargo, existen al menos dos posibles soluciones para facilitar la participación regional directa en el Consejo de Ministros en el caso de que existan dos o más Regiones *plenamente competentes* dentro de un mismo Estado: la primera, utilizar sistemas rotatorios (permitiéndose variaciones si el asunto a

y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea" en PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, 1994, p. 280), el art.146 TCE fue revisado bajo las reivindicaciones de los Länder alemanes y de las Comunidades y Regiones belgas. En general, la mayoría de los autores está de acuerdo en que tanto alemanes como belgas demandaron esta reforma.

tratar resulta especialmente sensible para una Región determinada); la segunda, nombrar un único representante para todas las Regiones, de común acuerdo entre ellas, por un periodo limitado de tiempo. En Bélgica se han decidido por la primera posibilidad, algo lógico si tenemos en cuenta la existencia de tan solo tres Regiones -Flandes, Valonia y Bruselas- y tres Comunidades -la flamenca, la valona y la germánica- en este Estado (aunque, puede decirse que, en la práctica, se trata de un sistema federal bipolarizado entre flamencos y valones); mientras que en Alemania y Austria, Estados con un mayor número de Regiones, aplican de forma pragmática la segunda.

En la actualidad, únicamente las Regiones y Comunidades belgas, los Länder alemanes, los Länder austríacos y, en menor medida, Escocia y Gales pueden participar directamente en las reuniones del Consejo de Ministros.

En España, se ha propuesto, siguiendo los principios recogidos en las mociones nº 9 y 14 del Pleno del Senado de 28 de septiembre de 1994, que cuando las negociaciones comunitarias afecten a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas o a sus intereses esenciales, una representación de éstas se integre en la delegación española que participa en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea.¹⁸⁵ Asimismo, el Gobierno central y las Comunidades Autónomas deberán fijar, de común acuerdo, una lista de los grupos de trabajo del Consejo en los cuales se discutan proyectos que afecten a sus competencias exclusivas o a sus intereses esenciales.¹⁸⁶

En este sentido, el 4 de marzo de 1998, la Comisión mixta Congreso-Senado para asuntos relacionados con la Unión Europea

¹⁸⁵ DE DALMAU, C., "Propuestas y aspiraciones de las CCAA sobre la articulación de mecanismos para garantizar la participación autonómica en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea", *Autonomies*, nº22, Barcelona, julio de 1997, p. 96.

¹⁸⁶ DE DALMAU, C., op. cit., p. 96.

acordó la presencia de representantes autonómicos en la delegación española en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Según este acuerdo, la dirección de la delegación española en el Consejo deberá corresponder al Gobierno central, cuyo representante consultará en todo momento a la representación autonómica, que estará habilitada para intervenir en el transcurso de las negociaciones, de acuerdo con el jefe de la delegación.

Según DE DALMAU, en caso de que se permita la inclusión de dos representantes autonómicos en la delegación española se podría prever un sistema de doble rotación entre las Comunidades Autónomas:¹⁸⁷ *a)* Las nacionalidades históricas delegarían en uno de los representantes autonómicos; *b)* Las demás Comunidades Autónomas delegarían en el otro representante autonómico.

EL COREPER

El COREPER es el auténtico órgano de decisión diaria de la Comunidad.¹⁸⁸ Pasemos a detallar a continuación su funcionamiento.

Una vez recibida en el Consejo la propuesta de la Comisión, se encarga su estudio a uno de los numerosos grupos de técnicos (en su mayoría, representantes de las administraciones estatales) operativos en esta institución. Estos representantes técnicos deliberarán sobre la propuesta y, posteriormente, remitirán un informe al Comité de Representantes Permanentes o COREPER.

¹⁸⁷ DE DALMAU, C., op. cit., p. 96.

¹⁸⁸ ROIG, E., Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 343.

Existen dos niveles de reuniones en el seno del COREPER, el nivel de representantes permanentes adjuntos o COREPER I y el nivel de embajadores o COREPER II. El COREPER I suele reunirse dos veces por semana para debatir las cuestiones de carácter técnico. El COREPER II se reúne una vez a la semana para examinar aquellas materias de contenido político-económico; le corresponde por tanto preparar los Consejos de Asuntos Generales, Economía y Finanzas, Presupuestos, Desarrollo y los asuntos relacionados con la PESC y la JAI.¹⁸⁹

Si, una vez finalizadas las discusiones, se consigue alcanzar un acuerdo, el asunto debatido es catalogado entre los denominados puntos A, que, con toda seguridad, serán aprobados en la reunión del Consejo sin necesidad de ser debatidos. Si, por el contrario, no se alcanza el acuerdo, el asunto en cuestión se clasifica como punto B, lo cual significa que será debatido de nuevo en la reunión del Consejo.

En lo relativo a los Grupos de Trabajo, debemos señalar que se trata de "órganos auxiliares, permanentes o temporales, destinados al estudio y examen técnico de las propuestas sometidas por la Comisión",¹⁹⁰ tal como los define SOBRINO HEREDIA. Están integrados por miembros de las Representaciones Permanentes y por delegados estatales especializados en las materias sometidas a debate. Su creación corresponde al COREPER. Pueden tener una duración limitada o *ad hoc*, o ilimitada. No hay un número predeterminado de Grupos de Trabajo -existen más de doscientos-, sino que cada semestre, la presidencia en ejercicio comunica al Secretario del Consejo la lista de Grupos con su presidente y el representante del Estado que asume la presidencia.¹⁹¹

¹⁸⁹ *Vid.* SOBRINO HEREDIA, J.M., *op. cit.*, p. 59.

¹⁹⁰ SOBRINO HEREDIA, J.M., *op. cit.*, p. 60.

¹⁹¹ SOBRINO HEREDIA, J.M., *op. cit.*, p. 61.

Según SOBRINO HEREDIA, los Grupos de Trabajo son unos "foros especialmente propicios a la intervención de representantes regionales de los Estados miembros".¹⁹² Debe añadirse además que los Grupos de Trabajo resuelven aproximadamente el setenta por ciento de los temas que, posteriormente, son incorporados a las sesiones del Consejo, "quedando el resto en manos del COREPER y, en última instancia, del propio Consejo"¹⁹³. En este orden de cosas, parece recomendable, por una simple cuestión pragmática, que las Comunidades Autónomas concentren sus esfuerzos en conseguir participar en los Grupos de Trabajo y en el COREPER, y no tanto en las reuniones del Consejo propiamente dichas. Aunque, evidentemente, están en su pleno derecho de solicitar su participación en las reuniones ministeriales¹⁹⁴, sobre todo, cuando se traten materias especialmente sensibles para sus respectivos intereses, sobre las cuales no se haya alcanzado un acuerdo previo.

¹⁹² SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit, p. 55.

¹⁹³ SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit, p. 69.

¹⁹⁴ A la sala de reuniones del Consejo tienen acceso los ministros y cinco personas más, según la decisión del 12 de junio de 1996 de la Secretaría General del Consejo, con lo cual la presencia de uno o dos representantes autonómicos en determinadas sesiones no debería ser en principio rechazable. Cada delegación dispone de tres plazas alrededor de la mesa y otras más en segunda fila. De acuerdo con GONZÁLEZ SÁNCHEZ, junto al ministro se sienta el representante estatal del COREPER -embajador o representante adjunto-. Al otro lado del ministro, el colaborador ministerial especialista en el tema sometido a debate. En segunda fila, entre otros colaboradores, "el representante en el grupo de trabajo correspondiente quien ha participado en la discusión comunitaria del tema en cuestión desde su inicio" (GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., Manual del negociador en la Comunidad Europea, Madrid, 1992, pp. 104-105).

LAS REPRESENTACIONES PERMANENTES

El papel desempeñado por la Representación Permanente de un Estado miembro ante la Comisión y el Consejo adquiere cada día mayor importancia. No en vano, conviene recordar que los funcionarios de la Representación Permanente son los encargados de coordinar con los órganos de la Administración del Estado aquellos asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Su labor no parece sencilla: además de representar al Estado, deben canalizar toda la documentación comunitaria e informar sobre todos los temas comunitarios de interés para su país, así como negociar al respecto, en permanente contacto con sus mandatarios políticos, en las mesas negociadoras de la Comisión y del Consejo.

Las Representaciones Permanentes de los Estados miembros suelen tener una composición media de cuarenta a cien personas. La REPER española es una de las más numerosas, pues tiene aproximadamente unos ciento cincuenta funcionarios. Un número suficientemente elevado para poder acoger en su seno a algunos representantes autonómicos¹⁹⁵, los mismos que acudirían a las reuniones de los Grupos de Trabajo y COREPER que estudien asuntos que afecten a las competencias de las Comunidades Autónomas.

La negociación, o defensa de los intereses estatales, monopoliza en la práctica toda la actuación de la Representación Permanente.¹⁹⁶ Se desarrolla de forma ininterrumpida, puesto que la Comisión remite continuamente nuevas propuestas al Consejo para su aprobación.

¹⁹⁵ Habida cuenta el alto número de funcionarios que integran la REPER española, no parece disparatado demandar la incorporación a ésta de un representante por cada Comunidad Autónoma.

En lo que respecta a la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas, definida en el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, como el órgano acreditado, con carácter representativo y de gestión, por el Estado español ante la Unión Europea, responsable de asegurar la presencia de España en las instituciones y organismos dependientes de la misma,¹⁹⁷ hay que decir que al frente de esta Representación se encuentra el Embajador y un adjunto nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores. Bajo su dirección, desarrollan sus funciones un número determinado de consejeros, secretarios de embajada y agregados, nombrados por el Ministerio de Asuntos Exteriores a propuesta del departamento interesado. Además, cada Ministerio puede enviar su propio representante para la defensa de los asuntos que le competen, aunque siempre se han de evitar las situaciones conflictivas causadas por entrecruzamiento de competencias entre los distintos representantes;¹⁹⁸ por este motivo, es necesario otorgar las responsabilidades concretas oportunas a cada representante, de modo que un tema específico esté bajo la responsabilidad de un solo representante.

En opinión de ARIAS MARTÍNEZ, la Representación Permanente española, como órgano de representación oficial del Estado ante la Unión Europea, y, "asimismo como elemento clave para la defensa de los intereses del Estado ante las instituciones y órganos comunitarios, es una pieza fundamental para vehicular la participación de España en el proceso decisorio comunitario"¹⁹⁹.

La REPER es la que acude a las reuniones del COREPER y distribuye la información emitida por los órganos e instituciones

¹⁹⁶ RODRÍGUEZ-ARANA, J., op. cit., p. 17.

¹⁹⁷ B.O.E. de 21 de septiembre de 1996.

¹⁹⁸ RODRÍGUEZ-ARANA, J., op. cit., p. 17.

¹⁹⁹ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., Comunidades Autónomas y elaboración del derecho

de la UE.²⁰⁰ Sus miembros suelen integrar la delegación del Estado español en los diferentes niveles de negociación de la propuesta normativa comunitaria en el seno del Consejo y participar además como expertos en los Comités consultivos de la Comisión.²⁰¹

Teniendo en cuenta que "la canalización de abundante información hacia las CCAA sobre todas aquellas cuestiones que ocupen a las instituciones comunitarias y que al mismo tiempo afecten a las competencias o intereses autonómicos es imprescindible para la articulación de la participación de los entes autonómicos en la fase ascendente del Derecho comunitario"²⁰², no debe resultarnos extraño que la creación de una Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER constituyese una reivindicación prioritaria para las CCAA más interesadas en participar activa y directamente en el proceso de toma de decisiones de la UE.

La Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, creada por el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, es la encargada de canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas.²⁰³ Tiene competencia única para relacionarse con las

comunitario, IVAP, Oñati, 1998, p. 378.

²⁰⁰ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 378.

²⁰¹ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 378.

²⁰² ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 378.

²⁰³ La creación de esta Consejería está recogida en los pactos de investidura firmados por PP y CiU en abril de 1996. El punto segundo del apartado 11,8, titulado Unión Europea, de dichos pactos manifiesta lo siguiente: "Está previsto un reforzamiento de los mecanismo articuladores del procedimiento de consulta previa en las materias de competencia de las Administraciones autonómicas y se creará la figura de un agregado con

Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas; aunque, esta competencia no cuestiona, en caso alguno, las relaciones que, con normalidad, seguirán teniendo las Comunidades Autónomas con los restantes Consejeros de la Representación Permanente.²⁰⁴

La Consejería para Asuntos Autonómicos depende funcionalmente del Ministerio de Administraciones Públicas, al que corresponde su organización interna y dotación presupuestaria, así como su inspección técnica y control.²⁰⁵ El hecho de que el Consejero para Asuntos Autonómicos sea nombrado por el Gobierno central y no por las Comunidades Autónomas ha suscitado numerosas críticas tanto desde las propias Comunidades como desde medios académicos. Esta polémica será analizada en profundidad en el capítulo V de esta investigación.

II.I.1.2. LA COMISIÓN

A la Comisión le corresponde la iniciativa del acto comunitario.²⁰⁶ La elaboración de una iniciativa constituye un largo proceso en el cual intervienen numerosos actores, entre ellos las administraciones nacionales y regionales, dispuestos a ejercer cierta influencia sobre el contenido de las propuestas de

facultades para relacionarse con las Oficinas de las Autonomías en Bruselas".

²⁰⁴ REAL DECRETO 2105/1996, de 20 de septiembre, B.O.E. de 21 de septiembre de 1996.

²⁰⁵ REAL DECRETO 2105/1996, de 20 de septiembre, B.O.E. de 21 de septiembre de 1996.

²⁰⁶ Aunque no todas las iniciativas son elaboradas en el seno de la Comisión.

la Comisión, presionando en la medida de lo posible a sus representantes.

La Comisión, por su parte, también está interesada en mantener contactos, formales e informales, con técnicos o expertos, nacionales y regionales, con el fin de obtener una mayor seguridad en la adecuación de sus propuestas a la realidad subyacente y, al mismo tiempo, tener más garantías de su aprobación en el Consejo.²⁰⁷

La Comisión, a diferencia del Consejo de Ministros, no es una institución de carácter intergubernamental. Por tanto, no se encuentra controlada directamente por los Estados miembros, que sólo participan en su funcionamiento a través de los Comités o Grupos de Trabajo encargados de preparar propuestas o coordinar acciones comunes (o de gestionar las políticas comunitarias).²⁰⁸ Es en estos Comités donde se expresa y defiende las posiciones de cada Estado.

En consecuencia, las posibilidades de participación regional formal en la Comisión se concentran básicamente en estos Comités o Grupos de Trabajo: un total de cuatrocientos cincuenta, de índole muy diversa. Esta participación puede adoptar cuatro modalidades diferentes:²⁰⁹

²⁰⁷ Con anterioridad a la adopción de una decisión por parte del Consejo, se desarrolla un diálogo continuado entre esta institución y la Comisión, que ha de modificar su propuesta, a petición del Consejo, para obtener su aprobación.

²⁰⁸ Durante el largo proceso de elaboración de una iniciativa, la Comisión, primero, analiza la situación existente en cada Estado, después, consulta a los expertos de los Estados miembros sobre el contenido de la iniciativa.

- 1) La participación directa de los representantes de alguna Región.
- 2) La participación mixta de representantes regionales y estatales.
- 3) La información a las Regiones por parte de los representantes estatales, previa a la celebración de la reunión del Comité.
- 4) La información a las Regiones por parte de los representantes del Gobierno central tras la reunión del Comité.

La presencia regional suele limitarse a los Comités que tratan cuestiones de competencia exclusiva de las Regiones en los ordenamientos jurídicos internos.

Alemania, Bélgica, Austria y, desde septiembre de 1997, España son los únicos Estados que han permitido, hasta el momento,²¹⁰ la participación de todas sus Regiones en los Comités o Grupos de Trabajo de la Comisión.

En el caso concreto de las Comunidades Autónomas españolas, el acuerdo²¹¹ de participación en los comités o grupos

²⁰⁹ BENGOTXEA, J., "La participación de las autonomías en las instituciones comunitarias", Revista Vasca de Administración Pública, nº 40 (II), 1994, p. 131.

²¹⁰ Escocia y Gales se han adherido ya a este grupo de Regiones. Evidentemente, se trata de dos casos muy específicos dentro del Reino Unido. En Italia, tras la reforma constitucional de 2001, se contempla ya la posibilidad de permitir a las Regiones la participación en los Comités de la Comisión.

²¹¹ Este acuerdo será analizado en profundidad en el capítulo V.

Al igual que en el caso de la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, el origen del acuerdo sobre la participación autonómica en los comités consultivos de la Comisión se encuentra en el Pacto de

de trabajo de la Comisión, alcanzado, en su momento²¹², por los Gobiernos autonómicos catalán y vasco y el Gobierno central, abarcaba inicialmente un total de cincuenta y cinco comités.

Para ROIG, el acuerdo de participación autonómica en los Comités de la Comisión constituye el primer paso hacia la participación directa de las Comunidades Autónomas en la delegación española ante las instituciones comunitarias²¹³.

En cada Comité acompañará al representante estatal un solo representante autonómico, responsable ante todas las autonomías de las decisiones adoptadas.²¹⁴ Los criterios para asignar los diferentes Comités a las distintas Comunidades Autónomas han sido establecidos mediante negociaciones políticas internas entre las autonomías, en función de los intereses de cada una.²¹⁵

En este sentido, ROIG considera que "de entrada debe afirmarse la absoluta igualdad en la posición de las Comunidades en la negociación, que tuvo lugar a través de los Coordinadores de Asuntos Europeos de cada Comunidad en diversas reuniones al efecto. En el resultado final además, el principio básico es

Gobernabilidad suscrito por el Partido Popular y Convergencia i Unió en abril de 1996, cuyo punto tercero del apartado 11,8 dice textualmente: "Quedará igualmente articulada una representación autonómica en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo de la Comisión Europea en lo que respecta a asuntos propios de las Comunidades Autónomas".

²¹² En 1997, cuando existía un acuerdo de gobernabilidad a nivel estatal entre PP, CiU y PNV.

²¹³ ROIG MOLÉS, E., "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 55, 1999, p. 207.

²¹⁴ MARCELO LLACER, M., "La institucionalización de los lobbies autonómicos españoles en la Unión Europea", Revista Valenciana d'Estudis Autònomic, nº 22, primer trimestre de 1998, p. 291.

²¹⁵ MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 291.

también el de la participación general de las Comunidades, pues a cada una corresponde por lo menos designar el representante (de todas ellas) en un Comité. Sin embargo, el número de Comités correspondientes a cada Comunidad y, sobre todo, su relevancia presentan diferencias importantes. Así frente a los ocho Comités asumidos por el País Vasco en cada período, o los seis de Cataluña, el grueso de Comunidades asume entre tres y cuatro Comités por período, o en algún caso un número menor. En cuanto a la relevancia de los Comités, las discusiones para estar presentes en Comités como el Comité de gestión para las iniciativas comunitarias, los Comités en el ámbito de energía, o los Comités de gestión de iniciativas agrarias o de desarrollo y reconversión regional fueron considerables".²¹⁶

Por su parte, DE DALMAU cree que la designación de la representación podría haberse realizado en función de los siguientes criterios:²¹⁷ 1) si se tratara de la creación de nuevos Comités por parte de la Comisión o de la renovación de sus miembros, el Gobierno central debería informar de ello a las Comunidades Autónomas, a través de la correspondiente Conferencia Sectorial, para que éstas pudiesen realizar las propuestas que estimasen oportunas; 2) si se tratara de un Comité responsable de una materia que conciernes a competencias exclusivas de una o más Comunidades Autónomas, el Gobierno central debería consensuar el candidato con las Comunidades Autónomas afectadas; 3) si se tratara de competencias no exclusivas del Estado, éste podría delegar en un representante autonómico.

La presencia del resto de las Regiones europeas -todas excepto las alemanas, austríacas, belgas, españolas, Escocia y Gales- en la Comisión se limita a su participación en los planes de acción coordinados por la Dirección General de Política

²¹⁶ *Vid.* ROIG MOLÉS, E., *op. cit.*, pp. 208-209.

²¹⁷ *Vid.* DE DALMAU, C., *op. cit.*, pp. 94-95

Regional, conforme al principio de "partenariado",²¹⁸ dentro de la Política Regional Comunitaria. Además, las Regiones comunitarias pueden asesorar a la Comisión en política regional de las siguientes formas:²¹⁹

- a) elaborando los Planes de Desarrollo;
- b) participando en las negociaciones de los Marcos Comunitarios de Apoyo;
- c) preparando y materializando los Programas Operativos;
- d) formando parte de los comités de seguimiento de los programas.

II.I.1.3. EL PARLAMENTO EUROPEO

Si la acción de las instituciones comunitarias con competencias ejecutivas, sobre todo por parte de la Comisión, ofrece importantes manifestaciones favorables al hecho regional, del Parlamento Europeo cabe decir que desde el inicio de su actividad no ha cesado de interesarse de forma muy especial por las cuestiones regionales.²²⁰

En 1984 el Parlamento Europeo organizó en Estrasburgo la I Conferencia sobre la cuestión del papel de las Regiones en la construcción europea. En 1988, se aprobó la Resolución del

²¹⁸ BENGOTXEA, J., op. cit., p. 131.

²¹⁹ BENGOTXEA, J., op. cit., p. 131. *Vid.* DE CASTRO RUANO, op. cit., pp. 244-245. En el capítulo anterior de esta investigación, se analizan también las posibilidades de participación regional en la elaboración de la Política Regional Comunitaria tras las reformas introducidas en 1988.

²²⁰ ROJO SALGADO, A., op. cit., p. 90.

Parlamento Europeo sobre la política regional comunitaria y el papel de las Regiones, a la cual se le añadió una Carta Comunitaria de la Regionalización²²¹, cuya trascendencia contribuyó a transformar cualitativamente la concepción de lo regional que se tenía en el seno de la Comunidad.²²²

En noviembre de 1991, en vísperas de la firma del Tratado de Maastricht, se celebró en Estrasburgo la II Conferencia de Regiones de la Comunidad-Parlamento Europeo, a iniciativa del propio Parlamento. Dicha conferencia aprobó una Resolución final conjunta que enfatiza la necesidad de reformar la legitimidad democrática de la Comunidad, para lo cual la presencia y participación de las Regiones en el sistema comunitario resulta imprescindible.²²³ Ya en 1992, el Parlamento instituyó un Comité sobre Política Regional, Planificación Regional y Relaciones con las Autoridades Regionales y Locales, demostrando una vez más un loable interés por los asuntos regionales. Tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea, el Parlamento ha continuado desempeñando un papel activo en la defensa de la participación de las Regiones en la construcción europea. Dos resoluciones, emitidas en 1993, corroboran esta afirmación: la primera, del 23 de abril, reivindicando una mejor posición institucional para el Comité de las Regiones²²⁴; la segunda, del 18 de noviembre, demandando un incremento de la presencia regional en los órganos e instituciones comunitarios y una mayor participación en el proceso de toma de decisiones.²²⁵

²²¹ DOCE n° C 326, de 19 de diciembre de 1988.

²²² ROJO SALGADO, A., op. cit., p. 91.

²²³ ROJO SALGADO, A., op. cit., pp. 91-92.

²²⁴ Resolución B3-0516/93.

Vid. ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 48.

²²⁵ Resolución A3-0325/93.

Finalmente, podemos destacar la celebración, los días 1, 2 y 3 de octubre de 1996, de la III Conferencia Parlamento Europeo/colectividades territoriales²²⁶, en cuya declaración final se dice textualmente:

"...El necesario refuerzo de la legitimidad democrática de la Unión Europea pasa por una mayor participación e integración de las regiones y de los poderes locales en las estructuras institucionales y en las diferentes políticas de la Unión".

Paralelamente al creciente interés institucional por el tema regional, la presencia de partidos regionalistas o nacionalistas en el Parlamento ha ido aumentando -aunque no de manera excepcional- conforme se celebraban nuevas elecciones, transformando la Cámara europea en un medio genuino de representación regional en el ámbito comunitario. Es en este sentido donde cabe la posibilidad de una ligera fricción entre esta institución y el Comité de las Regiones, especialmente si alguna vez este órgano alcanza legitimidad democrática.²²⁷

Parece claro que la labor del Parlamento Europeo en favor de las Regiones ha sido decidida e incuestionable. Sin embargo, las limitaciones que han caracterizado esta institución desde los inicios del proceso edificador europeo, reflejadas en las escasas competencias legislativas de que disponía hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, nos ha impedido elevar su

Vid. ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 49.

²²⁶ DOC-ES\DU\308\308817, PE 219.693 def.

Vid. ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 50.

²²⁷ BENGOETXEA, J., op. cit., p. 132. En la sesión celebrada el 18 de septiembre de 1993, el Parlamento Europeo se felicitaba de la creación del Comité de las Regiones, para cuyos miembros reclamaba el requisito de la legitimidad democrática sin que bastase la condición de ser miembros de los gobiernos (*Vid.* BENGOETXEA, J., op. cit., p. 133.). Además, el Parlamento

posición en la pirámide jerárquica institucional, situándolo por debajo del Consejo y de la Comisión como medio para la participación regional en el proceso de elaboración de las políticas comunitarias.

El denominado procedimiento de *co-decisión*, basado en el artículo 189b del Tratado de la Unión Europea, ha dotado de más poderes al Parlamento Europeo, aunque no lo ha convertido en el protagonista determinante del proceso comunitario de adopción de decisiones, función que continúa desempeñando el Consejo. Ahora bien, en la práctica, toda iniciativa legislativa en ámbitos como el mercado único, la cultura, la educación, o la salud, no puede aprobarse en contra del Parlamento. Además, el Tratado de Amsterdam ha ampliado esta función colegisladora de quince a treinta y ocho ámbitos, entre los que se encuentran la protección del consumidor, o la política de transportes.

En la actualidad, las Regiones plantean de forma generalizada dos demandas básicas respecto al Parlamento Europeo: la primera, consiste en intensificar el intercambio de información y contactos entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Regionales²²⁸; la segunda, se refiere a la redefinición de las circunscripciones electorales para las elecciones al Parlamento de Estrasburgo, atendiendo obviamente a los intereses regionales.²²⁹

ha pedido el establecimiento de un contacto directo con el Comité.(DOCE C 329, de 6/12/93).

228 *Vid.* "Declaración sobre el regionalismo en Europa", Asamblea de Regiones de Europa, ARE, 1997, p. 8. (Artículo 12.10: *Deberán establecerse mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales como instituciones que representan directamente la voluntad popular de los ciudadanos*).

229 *Vid.* "Declaración sobre el regionalismo en Europa", Asamblea de Regiones de Europa, ARE, 1997, p. 8. (Artículo 12.9: *La Ley Electoral que rige las elecciones al Parlamento Europeo preverá la circunscripción*

En este sentido, la situación existente en la actualidad en el Estado español, donde se utiliza un sistema de circunscripción única en las elecciones al Parlamento Europeo, además de beneficiar claramente a los partidos políticos de ámbito estatal, carece de lógica alguna dada la forma de organización política de carácter descentralizado -el Estado de las Autonomías- con que nos ha dotado el Título VIII del texto constitucional establecido en 1978. Un hecho de esta magnitud resultaría, con toda probabilidad, incomprensible en cualquier otro Estado de características similares al nuestro,²³⁰ e incluso en aquéllos con un nivel de descentralización menor.²³¹

regional en aquellos Estados que cuenten con estructuras políticas o administrativas descentralizadas).

230 En Alemania, las formaciones políticas disponen de una doble posibilidad en las elecciones al Parlamento europeo: pueden presentarse en todo el Estado (nivel federal) o en uno o varios Länder (nivel de Land). En consecuencia, se realiza un recuento a nivel federal para las listas electorales que compiten en la totalidad del territorio alemán y otro para las que se presentan a nivel de Land; entre estas últimas, se reparten los escaños según la media más alta entre las diferentes listas regionales. El caso belga, algo más complejo, se analiza con detalle en el capítulo III.I.5.1.2.

231 Según ALDECOA, no se trata de una cuestión cuantitativa, "pues probablemente la asignación de parlamentarios regionales no aumentaría con una elección en base a circunscripciones regionales, sino cualitativa, de ser consecuentes con la naturaleza autonómica regional del Estado español" (op. cit., p. 321). De hecho, sólo Portugal, Holanda, Luxemburgo, Grecia, Francia y Dinamarca mantienen el sistema de circunscripción única. En Italia, se ha dividido el territorio en cinco circunscripciones: noroeste, nordeste, central, meridional e insular. Además, existen normas específicas para las minorías eslovena (Friuli-Venecia), alemana (Tirol) y francesa (Valle de Aosta). E, incluso, Irlanda y el Reino Unido han sido divididos en varias circunscripciones electorales. Así, los 81 eurodiputados británicos se reparten de la siguiente manera: 66 escaños para Inglaterra, 8 para Escocia, 5 para País de Gales y 3 para Irlanda del Norte.

Ante esta situación, los partidos políticos nacionalistas y regionalistas se ven obligados a diseñar estrategias electorales conjuntas de cara a obtener una representación parlamentaria que, de otra manera, difícilmente se produciría. Este tipo de alianzas pueden ser *intraestatales*, es decir, entre partidos del mismo Estado, o *supraestatales*, cuando las partes aliadas pertenecen a distintos Estados.

La elaboración de una lista electoral conjunta para el Parlamento europeo entre nacionalistas catalanes y nacionalistas vascos es un ejemplo frecuente de alianza *intraestatal*; mientras que el acuerdo²³² alcanzado entre el Partido Nacional Escocés (SNP) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG) para defender intereses comunes en el Parlamento europeo, en caso de obtener representación en él, constituye una posibilidad de alianza *supraestatal*. A todo esto, cabe añadir que, en los últimos años, algunos partidos nacionalistas periféricos europeos han manifestado su deseo de constituir un grupo parlamentario propio en Estrasburgo²³³, representativo de las naciones sin Estado existentes en la Unión Europea; una posibilidad factible en caso de reunir un mínimo de 12 diputados, que procedan de tres o más Estados miembros.²³⁴

El progresivo aumento de los escaños de las formaciones políticas de implantación regional en las elecciones al Parlamento europeo, debe ser interpretado, según DE CASTRO RUANO, "como una muestra del interés manifestado por la población en favor del hecho regional".²³⁵

²³² Esta alianza fue acordada durante la visita que realizaron los máximos representantes del nacionalismo escocés a Santiago de Compostela en 1998.

²³³ De hecho, existe ya el denominado Intergrupo de las naciones sin Estado en el Parlamento Europeo, en cuya fundación participaron CiU, PNV y BNG.

²³⁴ Así lo establece el reglamento de la Eurocámara en su capítulo V.

²³⁵ DE CASTRO RUANO, J.L., op. cit., p. 297.

Ante la inminente pérdida de eurodiputados españoles, que pasarán de ser 64 a tan sólo 54 en 2004, y 50 en 2007, debido a la próxima gran ampliación de la Unión Europea, CiU, PNV y BNG barajan actualmente la posibilidad de presentarse en una lista conjunta en las elecciones al Parlamento Europeo previstas para junio de 2004.²³⁶ Una decisión condicionada indudablemente por la existencia en nuestro Estado de un sistema electoral de circunscripción única. Para ROIG, una reforma de este sistema no resulta sencilla tomando en consideración el reducido número de eurodiputados correspondiente a España y las grandes diferencias de población existentes entre las Comunidades Autónomas, "con el resultado de que ocho Comunidades (aquéllas con menos de 1.200.000 habitantes) se encuentran por debajo de la cifra absolutamente mínima de dos representantes si se divide el número de escaños entre la población con derecho a voto en España. La solución de circunscripciones electorales conjuntas de diversas Comunidades es sin duda compleja, pero parece la única posible para dar satisfacción simultánea a los principios de proporcionalidad y representación territorial".²³⁷

Por otra parte, ROIG considera que el Parlamento Europeo, "aunque ha sido utilizado en ocasiones como foro de expresión de algunas CCAA a través de los representantes de los partidos políticos que ostentan el gobierno en aquéllas, es un órgano de representación popular, no de instancias institucionales de los Estados miembros".²³⁸

²³⁶ A este respecto, ERC y EA ya han alcanzado un acuerdo, y han animado a las demás formaciones nacionalistas del Estado a sumarse a él.

²³⁷ ROIG MOLÉS, E., "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 119, enero-marzo de 2003, p. 301.

²³⁸ ROIG MOLÉS, E., Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, p. 333.

Para finalizar este apartado, cabe señalar que en el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros, redactado por el eurodiputado francés Alain LAMASSOURE, aprobado por el Parlamento europeo y trasladado posteriormente a la Convención sobre el futuro de Europa que preparó la Conferencia Intergubernamental de 2004, se proponía que las Regiones dotadas de competencias legislativas posean el estatuto de Región asociada a la Unión, con derecho a ser consultadas por la Comisión en asuntos que les afecten o a presentar recursos ante el Tribunal de Justicia Europeo. En el documento, presentado oficialmente en la Comisión de Asuntos Constitucionales, LAMASSOURE afirma que los conflictos sobre competencias compartidas entre las instituciones de la UE y los Estados no sólo conciernen al Estado central, sino también a las entidades regionales. Para el ponente de este informe, el problema se agravará tras la ampliación de la Unión al Este y al Sur, porque se incorporarán pequeños Estados con menos población y peso económico que algunas de las Regiones europeas con capacidad legislativa.

II.I.1.4. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO

Actualmente, las Regiones europeas sólo pueden acudir al Tribunal de Justicia Europeo si son parte interesada en procedimientos de anulación y si se plantea una cuestión prejudicial, de acuerdo con el artículo 20 del Estatuto del Tribunal.

En los últimos años, las Regiones han planteado con insistencia la necesidad de facilitar su acceso al Tribunal de Justicia Europeo. Desde una perspectiva comunitaria, exigen

legitimidad para la defensa, por parte del Comité de las Regiones, de sus competencias, así como la aplicación descendente del principio de subsidiariedad.²³⁹ Pero, dado que las Regiones pueden tener intereses diferenciados, los problemas regionales no se resuelven únicamente mediante órganos de representación conjunta. Por ello, el Consejo Federal alemán ha demandado recientemente un derecho procesal subjetivo ante el Tribunal de Justicia Europeo para aquellas Regiones cuyas competencias legislativas se vean afectadas por medidas adoptadas en el seno de las instituciones de la Unión Europea.

Desde una perspectiva interna, las posibilidades de acceso al Tribunal se resuelven positivamente, una vez más, en Alemania, donde el artículo 7 de la Ley de Cooperación Federación-Länder de 12 marzo de 1993 establece:²⁴⁰

"A requerimiento del Consejo Federal y sin perjuicio del derecho a interponer recurso en vía judicial que asiste a los propios Länder, el Gobierno Federal hará uso del derecho de legitimación activa que contempla el Tratado de la Unión Europea en la medida que, por acción u omisión de los órganos de la Unión, los Länder se vieran afectados en ámbitos de su potestad legislativa y el Estado Federal no tuviera derecho a legislar".

Tomando como ejemplo el caso alemán, resulta aconsejable introducir en la legislación española la posibilidad de que las

²³⁹ Esta posibilidad está contemplada en el Proyecto de Tratado Constitucional finalizado en 2003.

²⁴⁰ Se trata de la Ley de Cooperación entre el Gobierno Federal y los Länder sobre asuntos relacionados con la Unión Europea, de 12 de marzo de 1993. *Vid.* BLANKE, H.-J., "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", *Autonomies*, núm. 22, julio de 1997, Barcelona. *Vid.* también STORINI, C., La homogeneidad como parámetro identificador interno y externo de la participación regional en la Unión Europea: una comparación entre Alemania, Bélgica, España e Italia, *Revista Valenciana d'Estudis Autonomics*, nº19, mayo-agosto 1997.

Comunidades Autónomas puedan forzar la actuación del Estado ante el Tribunal Europeo de Justicia, si por la actuación de las Instituciones de la Unión Europea se viesen afectadas las competencias legislativas autonómicas.

II.I.2. LA PARTICIPACIÓN EN LOS ÓRGANOS

II.I.2.1. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

En la cumbre europea de Maastricht, los Estados miembros de la Unión Europea acordaron crear un Comité de las Regiones similar al existente Comité Económico y Social. En principio, su constitución se interpretaba como una extensión del Consejo Consultivo de Autoridades Regionales y Locales, establecido en 1988 por la Comisión Europea.

El artículo 198 del Tratado de Maastricht, de diciembre de 1991, estableció que el Comité de las Regiones debe ser consultado por el Consejo de Ministros y por la Comisión sobre los asuntos que atañen a las Regiones. Posteriormente, el Tratado de Amsterdam, de octubre de 1997, amplió esta posibilidad de consulta al Parlamento Europeo. El Comité tiene por tanto poderes consultivos, y dos modos principales de influencia:²⁴¹

1.- Sus miembros se dirigen en las sesiones del Comité a gobiernos regionales y locales que ejecutan políticas europeas.

2.- Algunos de sus miembros (particularmente belgas, alemanes, austríacos, escoceses y galeses) están en posición de presionar

²⁴¹ HOOGHE, L. y MARKS, G., op. cit., p. 79.

directamente a sus respectivos ejecutivos estatales mediante su presencia en el Consejo o en el marco político existente dentro de su propio Estado.

Las competencias consultivas del Comité, distribuidas por materias, son: educación, fomento en materia de cultura, fomento en la protección de la salud, redes transeuropeas, acciones específicas al margen de los fondos estructurales, funciones, objetivos y organización de los fondos estructurales, decisiones relativas al FEDER y las competencias que se derivan del artículo 198C.

La composición del Comité de las Regiones es extremadamente diversa. La primera fuente divisoria es el sistema de elección de representantes. En la mayoría de los Estados, los gobiernos centrales dominan la selección de representantes para el Comité. Sirvan como ejemplo Francia, donde no todas las Regiones y sólo un puñado de localidades están representadas, y el Reino Unido, donde el gobierno de Londres escogía, hasta hace bien poco, directamente los veinticuatro representantes.²⁴² Únicamente, en los Estados federales o los Estados fuertemente regionalizados (Bélgica, Alemania, Austria y España) tienen todas las Regiones su propio sitio en el Comité, sin que los gobiernos centrales desempeñen papel alguno en el proceso de selección.

Además, dentro del Comité, existe una importante división interna:²⁴³ por un lado, hallamos a los Länder alemanes demandando la aplicación del principio de representación institucional de autoridades regionales, tal como se hace en el Bundesrat alemán; por otro, se encuentran las Comunidades Autónomas españolas que insisten en la representación personal.

²⁴² Ahora, tras las reformas descentralizadoras promovidas por el Gobierno laborista, esto ya no es así, pues, Escocia y Gales eligen sus propios representantes en el Comité, cuatro y dos, respectivamente (con cuatro más alternos en el caso de Escocia).

²⁴³ HOOGHE, L. y MARKS, G., op. cit., p. 77.

Pero, éste no es el único conflicto existente dentro del Comité. También asistimos a una importante discusión entre las Regiones y las localidades. Los representantes del Comité son mayoritariamente regionales en Bélgica, Alemania, Austria, España, Italia y Francia. Y, mayoritariamente locales, en Dinamarca, Finlandia, Suecia, Irlanda, el Reino Unido, Grecia, Luxemburgo, Holanda y Portugal.

La división regional-local viene precedida por otra división entre Estados federales o regionalizados, por una parte, y Estados unitarios, por otra.

Si añadimos a ésto las marcadas diferencias entre el Norte y el Sur de Europa, enfrentando a contribuidores al presupuesto de la UE contra beneficiarios; los contrastes en los estilos políticos de unos países a otros; y los más que probables futuros alineamientos políticos partidistas, nos vemos obligados a no precipitarnos en las predicciones que hagamos respecto al Comité.

Parece obvio que un Comité de las Regiones como el descrito hasta ahora tendrá una influencia muy limitada. Para evitar la precariedad en su funcionamiento será necesario tomar medidas que ayuden a consolidar su eficacia y contribuyan a su prestigio como canal de representación regional. La primera debería ser dividir el Comité en dos instituciones separadas: una para las autoridades regionales y otra para las locales.

Pero, además, según HERVADA, el Comité de las Regiones precisa las siguientes modificaciones:²⁴⁴

a) Ampliación de competencias a materias como transportes, investigación y desarrollo tecnológico, cooperación al

²⁴⁴ HERVADA VIDAL, M^a J., "O Comité das Rexións. Modificacións introducidas no novo Tratado de Amsterdam", Boletín Galicia Europa, Fundación Galicia Europa, Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior, Xunta de Galicia, noviembre de 1997, p. 7.

desarrollo, protección de los consumidores, industria, energía y agricultura.

b) Reconocimiento del rango de institución.

c) Derecho a solicitar información de la Comisión.

d) Competencia para elaborar y aprobar su reglamento de funcionamiento.

e) Amejoramiento de sus funciones consultivas.

f) Reconocimiento de un derecho subjetivo procesal independiente para salvaguardar sus prerrogativas.

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Amsterdam el 21 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince Estados miembros de la UE, contempla las siguientes modificaciones respecto al Comité de las Regiones:

1.- Reforma de los artículos 198 A, B, y C del TUE, mediante la cual se le otorga al Comité un mayor peso específico dentro del entramado institucional comunitario.

2.- Supresión del protocolo 16 del TUE; en consecuencia, el Comité de las Regiones no estará obligado a compartir la estructura organizativa del Consejo Económico y Social, lo cual, sin duda, redundará en una mayor eficacia en las funciones desarrolladas por el Comité.

3.- El Comité de las Regiones podrá establecer su reglamento interno sin necesidad de que éste sea aprobado por unanimidad por el Consejo de Ministros, tal como se exigía hasta ahora.

4.- Se amplían las materias sobre las cuales el Comité deberá ser consultado por la Comisión o el Consejo de Ministros. Estas nuevas materias son: el desempleo, las cuestiones sociales, la formación profesional y el medio ambiente. Además, el Comité podrá ser consultado sobre todas las cuestiones que la Comisión o

el Consejo estimen oportunas, con especial hincapié en los temas relativos a la cooperación transfronteriza.

5.- Se introduce la posibilidad de que el Comité de las Regiones sea consultado por el Parlamento Europeo. Estableciéndose, por otra parte, la incompatibilidad de los miembros del citado Parlamento para pertenecer simultáneamente al Comité.

Estas reformas introducidas por el Tratado de Amsterdam suponen un reforzamiento del carácter autónomo del Comité de las Regiones; sin embargo, quedan pendientes todavía una serie de cuestiones fundamentales:²⁴⁵

1º) La consideración del Comité como institución comunitaria.

2º) La potenciación del carácter político de sus miembros -los cuales deberían ser en su totalidad cargos electos-. (Tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, firmado por los quince Estados de la Unión Europea el 26 de febrero de 2001, los miembros del Comité han de ser titulares de un mandato democrático electivo u ostentar responsabilidad política ante una asamblea elegida²⁴⁶. Si terminan su mandato electoral o ya no responden ante una asamblea política su mandato concluirá automáticamente)²⁴⁷.

3º) La obligación por parte de la Comisión o del Consejo de justificar sus decisiones cuando éstas se aparten del dictamen emitido por el Comité.

4º) La capacidad procesal para la legitimación activa del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (En el Proyecto de Tratado Constitucional, elaborado

²⁴⁵ HERVADA VIDAL, M^a J., op. cit., p. 8.

²⁴⁶ Nuevo artículo 263 TUE.

²⁴⁷ *Vid.* MANGAS MARTÍN, A., Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario, Ed. Tecnos, Madrid, 2003, pp. 32-33.

por la Convención Europea, se le reconoce al Comité capacidad para recurrir los actos eventualmente contrarios al principio de subsidiariedad²⁴⁸).

Mientras tanto, la euforia inicial que desató el nacimiento del Comité, se va desvaneciendo en aquellos Estados suficientemente descentralizados como para permitir la participación de sus Regiones en las instituciones decisorias comunitarias, a saber Alemania, Austria y Bélgica, e, incluso comienzan a escucharse, desde estos Estados, voces de desaprobación ante un eventual incremento de poderes por parte de este órgano. Así se expresan los autores austríacos FALKNER y NENTWICH al respecto:

"...Ascender de categoría al Comité de las Regiones (CdR) a nivel supranacional parece indeseable, tanto si se trata de otorgarle el derecho a ser consultado en todos los asuntos de la Unión, como de darle el derecho a vetar legislación. Además, ambas opciones conducirían eventualmente a una situación en la que el CdR podría ser denominado como tercera cámara legislativa de la Unión. Considerando que la estructura casi-federal de la Unión es ya una construcción muy complicada y delicada, y que la adopción de decisiones mediante un sistema bicameral es de por sí un proceso larguísimo susceptible de parálisis, una tercera cámara no parecería recomendable. Observando las considerables diferencias en tamaño, organización y competencias de las variadas `regiones` representadas en el CdR, la idea de una tercera cámara parece contradecir incluso el mismísimo principio de subsidiaridad! ¿Por qué debería la Unión aumentar los poderes de un `département` francés dándole una voz a nivel europeo cuando Francia decide permanecer como un Estado centralizado? De hecho, el no interferir en la estructura interna de la representación política y preservar así la diversidad tanto cultural como política ha sido visto con frecuencia como un principio director de la estructura de la Unión. Por tanto, la representación de intereses regionales debería ser canalizada internamente por los gobiernos y mediatizada por sus representantes en el Consejo. Esas

²⁴⁸ *Vid.* MANGAS MARTÍN, A., *op. cit.*, p. 46.

Regiones o 'Länder' que tengan más competencias y autonomía podrían, (y en realidad lo hacen), aprovechar la oportunidad de establecer su propia representación en Bruselas y utilizar los cauces *lobbyísticos* abiertos para todos".²⁴⁹

En el pleno del Comité celebrado los días 14 y 15 de noviembre de 2001 se aprobó, por unanimidad, un dictamen sobre la participación plena de las Regiones en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. El dictamen, presentado por el Presidente de la Región de Toscana, Claudio MARTINI, y por el Jefe de Gobierno del Land de Salzburgo, Franz SCHAUSBERGER, solicita, textualmente:

"La participación directa de representantes de los entes territoriales regionales en el Consejo dentro de las delegaciones de los Estados miembros puesto que esta participación es de gran importancia para el buen funcionamiento de la Unión (...) siempre que se vean afectadas las competencias regionales de carácter legislativo, normativo o ejecutivo o se traten asuntos de especial importancia para el sistema de las regiones y de los entes locales".

Para ROIG, el auténtico núcleo de las demandas regionales en materia de reforma del Comité se encuentra en una completa reconsideración de su composición y organización, localizada en torno a la constitución de un foro y una dinámica específica para las Regiones con competencias legislativas.²⁵⁰ En este debate, ROIG defiende dos modificaciones fundamentales:²⁵¹

1) Sustituir el reparto de escaños por Estados por una distribución realizada directamente por Regiones, en función de su población y sus características institucionales.

²⁴⁹ FALKNER, G. y NENTWICH, M., European Union: Democratic Perspectives after 1996, Service Fachverlag, Viena, 1995, pp. 90-91.

²⁵⁰ ROIG MOLÉS, E., "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 119, enero-marzo de 2003, p. 299.

²⁵¹ ROIG MOLÉS, E., op. cit., pp. 299-300.

2) Distinguir en el seno del Comité tres distintas categorías: entidades locales, Regiones administrativas y Regiones con competencias legislativas.

Mientras estas modificaciones del Comité de las Regiones no se materializan, las Regiones dotadas de competencias legislativas se han agrupado en torno a la denominación REGLEG, bajo la cual han celebrado diversas reuniones²⁵², a lo largo de estos últimos años. Dichos encuentros se desarrollan al más alto nivel posible, con la presencia de los Presidentes regionales, y suelen concluir con declaraciones o resoluciones de carácter político, en las que se demanda una mayor participación en el proceso de construcción europea. En la reunión celebrada en Florencia, los días 14 y 15 de noviembre de 2002, se hizo especial referencia a los trabajos realizados por la Convención Europea encargada de redactar el Proyecto de Constitución, a la cual se reclamó un fortalecimiento del papel de las Regiones dotadas de competencias legislativas en el seno de la Unión Europea. La Resolución de Florencia²⁵³ solicita además un estatus especial para estas Regiones dentro de la Unión, incluyendo los siguientes derechos:

²⁵² La primera de ellas tuvo lugar en Barcelona, el 24 de noviembre de 2000. Posteriormente, se celebraron otras en Lieja, Florencia, ...

²⁵³ Esta Resolución está firmada por las siguientes Comunidades Autónomas españolas: Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia y País Vasco. El resto de las Regiones europeas suscriptoras del citado documento son: Burgenland, Carinthia, Salzburg, Steiermark, Tyrol, Vienna, Brussels Capital, Flanders, Wallonia, Aaland Islands, Baden-Wurtemberg, Bavaria, North-Rhine Westphalia, Rheinland Palatinate, Wales, Scotland, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardy, Piedmont, Puglia, Sardinia, Sicily, Tuscany, Trentino Alto Adige, Umbria, Valle d'Aosta, Autonomous Province of Bolzano, y, Azores.

- Ser consultadas por la Comisión Europea cuando se desarrollen propuestas que afecten a sus competencias.
- Participar completa y directamente en todas aquellas decisiones que impliquen una revisión del principio de subsidiariedad.
- Acceder al Tribunal de Justicia Europeo cuando sus competencias se vean afectadas por decisiones de la Unión.
- Permitir a los parlamentos regionales expresarse al respecto de las propuestas de la Convención Europea que requieran la opinión de los parlamentos estatales.
- Tener en consideración la distribución territorial de las Regiones con competencias legislativas en la división de las circunscripciones electorales para las elecciones al Parlamento Europeo.

II.I.3. OTROS MEDIOS DE REPRESENTACIÓN REGIONAL

II.I.3.1. LAS OFICINAS REGIONALES

En los últimos años, los gobiernos subestatales han ido estableciendo, de forma creciente, oficinas independientes en Bruselas. Estas oficinas actúan como verdaderos *lobbies*: obtienen información relacionada con sus intereses económicos y políticos, construyen importantes vínculos con otros actores regionales y comunitarios, y presionan a éstos últimos, si resulta necesario, para alcanzar sus objetivos.

Hamburgo y el Sarre abrieron las primeras oficinas regionales en 1985.²⁵⁴ Tres años después había ya dieciocho.²⁵⁵ Y, hoy en día, existen más de setenta,²⁵⁶ incluyendo las oficinas que representan a una sola ciudad o las relacionadas con asociaciones nacionales de gobiernos locales. La caracterización es muy diversa: desde la pequeña oficina con uno o dos funcionarios, hasta la casi-embajada (Cataluña, algunos Länder alemanes, etc.) que emplea a más de veinte personas.

La existencia y tipología de las oficinas regionales en Bruselas varía enormemente según los Estados-miembros. Así, todos los Länder alemanes y austríacos y las tres Regiones belgas están representadas, al igual que todas las Comunidades Autónomas españolas²⁵⁷. En el otro extremo, encontramos a Portugal y Grecia, sin oficinas regionales en Bruselas;²⁵⁸ o, a Irlanda con una sola oficina,²⁵⁹ y Dinamarca, representada por tres ciudades:²⁶⁰

"Estas oficinas, que normalmente han levantado recelos en los Estados afectados, comenzaron teniendo formas jurídicas privadas y posteriormente han adquirido carácter público, de manera que hoy, desde el punto de vista

254 MARKS, G. y LLAMAZARES, I., "La transformación de la movilización regional en la Unión Europea", Revista de Instituciones Europeas, enero-abril 1995, p. 159.

255 MARKS, G. y LLAMAZARES, I., op. cit., p. 159.

256 HOOGHE, L. y MARKS, G., op. cit., p. 83.

257 La última en hacerlo fue Cantabria (Decreto 24/98, por el que se crea una Oficina del Gobierno de Cantabria en Bruselas, como órgano de representación y de defensa y promoción de los intereses de la Comunidad de Cantabria ante las instituciones de la Unión Europea).

258 *Vid.* MARKS, G. y LLAMAZARES, I., op. cit., p. 159.

259 *Vid.* MARKS, G. y LLAMAZARES, I., op. cit., p. 159.

del ordenamiento jurídico de su respectivo Estado, representan oficialmente a la región afectada".²⁶¹

Estas representaciones regionales parecen conducidas por una dinámica de movilización competitiva.²⁶² Aunque, dependiendo de las cuestiones que estén en juego,²⁶³ esta competitividad puede transformarse en cooperación. De este modo, en aquéllos asuntos relacionados con la estructura institucional comunitaria y con el papel de los gobiernos subestatales, las representaciones regionales tienden a adoptar posiciones comunes.²⁶⁴ Asimismo, "a fin de competir en mejores condiciones para obtener financiación de la UE, especialmente de la dirigida a los procesos de reconversión industrial y a las regiones fronterizas", forman alianzas flexibles, a menudo con Regiones de otros Estados miembros.²⁶⁵

El intercambio de información de las Oficinas de representación regional con las instituciones de la UE es continuo, particularmente con la Comisión, buscándose de forma constante oportunidades para financiar proyectos y obtener recursos y subvenciones.

Según MARKS y LLAMAZARES, las Regiones con mejores Oficinas de representación en Bruselas son aquéllas que tienen "mayores recursos políticos e institucionales, las más ricas y las más diferenciadas étnicamente en sus respectivos contextos nacionales". Ello explica, siguiendo a estos autores, el

²⁶⁰ *Vid.* MARKS, G. y LLAMAZARES, I., *op. cit.*, p. 159.

²⁶¹ PÉREZ CALVO, A., "Las transformaciones estructurales del Estado-nación en la Europa comunitaria", Revista de Estudios Políticos, nº 99, enero-marzo de 1998, pp. 20-21.

²⁶² HOOGHE, L. y MARKS, G., *op. cit.*, p. 83.

²⁶³ MARKS, G. y LLAMAZARES, I., *op. cit.*, p. 160.

²⁶⁴ MARKS, G. y LLAMAZARES, I., *op. cit.*, p. 160.

²⁶⁵ MARKS, G. y LLAMAZARES, I., *op. cit.*, p. 160.

contraste entre las Regiones alemanas y españolas, por un lado, y las griegas y portuguesas por otro.²⁶⁶

MARKS y LLAMAZARES consideran además que las diferencias en los recursos económicos "marcan también distancias entre Regiones de cada país, como indica la fuerte asociación positiva existente entre la representación de las comunidades autónomas españolas en Bruselas y el tamaño de los presupuestos regionales".²⁶⁷

En el caso español, parece apreciarse una notoria evolución en la valoración de las Oficinas de las Comunidades Autónomas por parte del Gobierno central. Así, si en un principio llegaron a ser denominadas como 'delegaciones oficiosas' e incluso como 'tapaderas',²⁶⁸ poco a poco aparecen como complemento a la del Estado español (REPER),²⁶⁹ desde una filosofía de cooperación y colaboración institucional:²⁷⁰

"Se considera ya que todas ellas representan al Estado, ya sea en su conjunto o como partes de él. Un hecho significativo es que el embajador de la REPER recibe oficialmente en su casa a los Directores de las Oficinas Autonómicas cada dos meses, y que en estos encuentros se discute acerca de temas europeos de interés para las Autonomías".²⁷¹

Esta fluidez relacional entre las Oficinas autonómicas y la REPER pudo haber sido propiciada por dos razones: la Sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional que legaliza las Oficinas autonómicas y la existencia en nuestro Estado de pactos de gobernabilidad entre los representantes del partido más votado en

²⁶⁶ *Vid.* MARKS, G. y LLAMAZARES, I., op. cit., p. 160.

²⁶⁷ MARKS, G. y LLAMAZARES, I., op. cit., p. 160.

²⁶⁸ MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 290.

²⁶⁹ MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 291.

²⁷⁰ MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 291.

las elecciones generales y representantes de los ejecutivos de una o más Comunidades Autónomas.²⁷²

Retrocediendo en el tiempo, cabe decir que las primeras Comunidades Autónomas que se instalaron en la capital comunitaria fueron País Vasco,²⁷³ Cataluña,²⁷⁴ Galicia, Valencia y Canarias.²⁷⁵ Según TRUJILLO HERRERA, esta apertura de Oficinas vino ocasionada por las grandes expectativas que había despertado la asunción por parte de España de su primera presidencia comunitaria, contemplada por estas Comunidades Autónomas como una ocasión histórica para la promoción de sus intereses particulares en Europa.²⁷⁶ Para el mismo autor, el mantenimiento de la existencia de estas Oficinas "supone una duplicidad innecesaria y costosa, pues existen otros foros válidos donde hacer valer sus legítimas pretensiones, y poder también mantener fielmente informados a los decisores comunitarios de la realidad regional".²⁷⁷

²⁷¹ MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 291.

²⁷² Las raíces de esta situación se sitúan realmente entre 1993 y 1994, entre la pérdida de la mayoría parlamentaria por parte de los socialistas y la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional, que legitimó la apertura de las Oficinas autonómicas en Bruselas.

²⁷³ La apertura de la Oficina del País Vasco en Bruselas, por medio del Decreto del Gobierno vasco 89/88, de 19 de abril, en su artículo 4, fue origen de un conocido conflicto positivo de competencias con la Administración central, que finalizó con la importantísima Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional.

²⁷⁴ La delegación en Bruselas del Patronato Catalán Pro Europa fue creada en 1986 tras la adhesión de España a la Comunidad Europea.

²⁷⁵ TRUJILLO HERRERA, R., "Reflexiones sobre las oficinas de las comunidades autónomas en el seno de la Unión Europea y papel que han de jugar las CCAA en la Europa nacida en Maastricht", Revista de Estudios Europeos, nº 9, 1995, p. 103.

²⁷⁶ TRUJILLO HERRERA, R., op. cit., p. 103.

²⁷⁷ TRUJILLO HERRERA, R., op. cit., p. 104.

Podríamos establecer una tipología de las Oficinas autónomas en Bruselas, teniendo en cuenta sus distintas formas organizativas:

a) En primer lugar, situaríamos a las Oficinas -la mayoría- que dependen directamente de sus Gobiernos autonómicos.

b) En segundo lugar, a aquellas Oficinas clasificadas como entidades de derecho público vinculadas a una Administración autonómica integradoras de otros agentes sociales.²⁷⁸ Obviamente, estamos hablando de modalidades con estatuto jurídico de Fundaciones y Patronatos, empleadas en los casos de Galicia y Cataluña, respectivamente. También Madrid parece inclinarse por este modelo de Oficina autonómica, ya que, el Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE) pretende convertirse en Fundación.²⁷⁹

Independientemente de su estatuto jurídico, todas las Oficinas realizan las mismas funciones. Sin embargo, hacer *lobbying* de manera eficaz en Bruselas requiere unos *tempos* mucho más rápidos que los habituales en la Administración Pública:²⁸⁰

"La fórmula de Fundación (o similar) suele dar una capacidad de maniobra más flexible en Bruselas: al no depender exclusivamente de un gobierno regional, el tipo de funcionamiento es más bien el de una empresa privada. Se recibe un presupuesto a principio de año y se gestiona de forma distinta a la Administración: se dispone de una autonomía mayor, puesto que el Director es el único funcionario y es responsable de todos los gastos, incluidos los de personal técnico y administrativo. Se evitan así algunas de las rigideces características de las estructuras administrativas en las que la selección de personal o la justificación de cada gasto se convierte en un proceso demasiado largo."²⁸¹

²⁷⁸ MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 293.

²⁷⁹ MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 293.

²⁸⁰ MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 293.

En el caso del Patronato, la Oficina suele ser un elemento complementario de una estructura central existente en la Comunidad Autónoma. En consecuencia, aunque directa y formalmente no depende del Gobierno autonómico, suele tener en éste a su principal fuente de financiación.²⁸²

MARCELO LLACER considera que todas las Oficinas instaladas en la capital comunitaria -independientemente de su estructura orgánica- cumplen actualmente unas funciones de indudable utilidad, que no sólo justifican su existencia, sino que las hacen imprescindibles. Esta autora clasifica las funciones de las Oficinas autonómicas en Bruselas de la siguiente manera:²⁸³

1.- Información. Seguimiento permanente y en profundidad de la Unión Europea, poniendo a disposición del público servicios especializados de información sectorial, boletines de noticias o de legislación, guías, documentación comunitaria, etc.

2.- Formación. Concesión de becas de estudios y de prácticas. Realización de conferencias, seminarios y jornadas informativas, dirigidas a funcionarios autonómicos, agentes económicos, sociales y profesionales, etc.

3.- Asesoramiento. En cuestiones relacionadas con la aplicación de iniciativas legislativas comunitarias.

4.- Gestión. Redacción de informes, dictámenes, dossiers especializados; organización de reuniones de trabajo con responsables comunitarios, seguimiento de proyectos presentados, establecimiento de contactos, ...

5.- Promoción. Organización de actividades comerciales, turísticas o culturales.

²⁸¹ MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 294.

²⁸² MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 295.

²⁸³ MARCELO LLACER, M., op. cit., p. 295.

Para la mayoría de las Comunidades Autónomas la decisión de establecer una oficina de representación en Bruselas ha supuesto la primera experiencia exterior importante.²⁸⁴ Además, según DE DALMAU, "ha querido ser la expresión de un interés claro y decidido por los asuntos de la UE, interés que no había encontrado la posibilidad de materializarse a nivel interno a causa de la inexistencia de los cauces institucionales adecuados":²⁸⁵

"Bruselas se convierte en breve espacio de tiempo en una especie de laboratorio de ensayo para unas comunidades autónomas, de observatorio privilegiado para otras, que les ha permitido, sin duda alguna, comprender mejor la complejidad del entramado institucional comunitario y evaluar, de manera adecuada, la incidencia del proceso legislativo comunitario en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta proximidad con el núcleo central de la Unión Europea ha permitido a las comunidades autónomas familiarizarse con la realidad comunitaria e integrarla en sus actuaciones cotidianas".²⁸⁶

284 DE DALMAU, C., op. cit., p. 88.

285 DE DALMAU, C., op. cit., p. 88.

286 DE DALMAU, C., op. cit., p. 88-89.

III. LOS CASOS DE BÉLGICA, ALEMANIA Y AUSTRIA

COMO MODELOS AVANZADOS DE PARTICIPACIÓN REGIONAL

EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Hasta 1995, solamente dos Estados miembros de la Unión Europea poseían un nivel de descentralización igual o superior al del Estado español: Bélgica y Alemania. Desde entonces, otro Estado de estructura federal forma parte de la Comunidad; se trata de Austria. Las Comunidades Autónomas españolas disponen, por tanto, de otra referencia, además de los casos belga y alemán, en la búsqueda de una solución definitiva a la problemática situación existente en lo relativo a su participación en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea.

Aquellos responsables políticos que trabajan en proyectos que contemplan la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas, toman en consideración los ejemplos experimentados en los tres Estados mencionados; mientras, los seminarios que analizan esta cuestión siempre se refieren en sus introducciones a la situación actual en Bélgica, Alemania y Austria.

La necesidad de encontrar unos cauces para hacer efectiva la participación de sus entes subestatales en los asuntos comunitarios que afectasen a sus competencias, especialmente cuando la integración europea había favorecido considerablemente la erosión de las mismas, ha sido resuelta pragmáticamente por estos tres Estados.

Con motivo de la cumbre de Amsterdam celebrada el 2 de septiembre de 1997, los Gobiernos alemán, belga y austríaco firmaron una declaración anexa al Tratado de la Unión Europea

sobre la subsidiariedad²⁸⁷, de la cual se puede inferir una llamada de atención para que las Regiones dotadas de competencias legislativas participen, en congruencia con su estatus jurídico-político, en el proceso de toma de decisiones comunitario.

Alemania es considerada por la mayoría de los expertos como la experiencia más rica y satisfactoria en el tema de la participación regional en la Unión Europea.

En lo que respecta a Bélgica, a la hora de iniciar nuestro análisis, debemos tener en cuenta dos cuestiones fundamentales:²⁸⁸ primero, la dimensión comunitaria europea no ha recibido desde un principio un tratamiento específico, distinto de las relaciones internacionales en general; y, segundo, todos los tipos de participación de las Regiones y Comunidades en la política de la Unión Europea son producto de un acuerdo consensuado entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales y comunitarios.

Además, al contrario de lo que ocurre en Alemania, el Senado belga no desempeña ningún papel concreto en la canalización de la participación de las Regiones o Comunidades en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea. Esto se justifica a la vista de la heterogénea composición de la Cámara alta belga. En este sentido, la homogeneidad germana ha

²⁸⁷ La Declaración dice textualmente: "Para los Gobiernos alemán, austríaco y belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el Derecho constitucional nacional".

²⁸⁸ *Vid.* VAN BOXSTAEL, J.L., "La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea" en PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, 1994, pp. 275-314.

permitido un mejor desarrollo de una conciencia regional común, a defender en primer lugar frente al Estado y en segundo lugar, simultáneamente, frente a la Unión Europea.²⁸⁹ En el caso belga, a pesar de la asimetría de su estructura interna, se ha alcanzado cierta homogeneidad, motivada en gran medida por el reducido número de entes subestatales, así como por el reconocimiento de un sistema de participación fundamentado en el consenso.²⁹⁰

Finalmente, en Austria se ha conseguido articular un completo sistema de relaciones entre la Federación y los Länder (y de éstos entre sí), en lo referente a la participación en asuntos europeos, que tiene como guías el Convenio entre la Federación y los Länder (art. 15a B-VG) y la Conferencia de los Länder sobre la integración (IKL).²⁹¹

²⁸⁹ STORINI, C., op. cit., p. 251.

²⁹⁰ STORINI, C., op. cit., p. 247.

²⁹¹ *Vid.* SCHÄFFER, H., "La participación de los Länder en el desarrollo del Derecho comunitario", Autonomies, núm. 22, julio de 1997, Barcelona, pp. 9-19.

III. I. BÉLGICA

Bélgica está integrada por dos Comunidades claramente diferenciadas: la flamenca, radicada en el Norte del país y de lengua neerlandesa, y la valona, en el Sur y de lengua francesa. Además, existe una minoría alemana -en torno a setenta mil habitantes- en el Este.

Esta diversidad étnico-lingüística ha imposibilitado la convivencia pacífica de los belgas bajo una estructura unitaria. La Constitución de 1831 reconocía implícitamente al francés como única lengua oficial de Bélgica e intentaba mediante la implantación del sufragio censitario asegurar el poder francófono.²⁹² A finales de siglo, el movimiento flamenco presionó "para que se reconociera al neerlandés como lengua de Flandes, y, asimismo, a través de la introducción del sistema de representación proporcional en las elecciones legislativas de 1899, consiguió que su mayoría demográfica se tradujera progresivamente en un poder político superior".²⁹³ Las tensiones entre flamencos y valones continuaron siendo una constante a lo largo de la primera mitad de este siglo.

A partir de los años sesenta, los conflictos nacionalistas y lingüísticos se radicalizaron sensiblemente, obligando a cambiar de forma sustancial las estructuras del Estado, a fin de lograr la subsistencia del mismo:

"Desde 1961 Flandes suplantó a Valonia como primera zona industrial del país. Ese mayor poder económico, unido al resurgimiento de los movimientos flamencos, aletargados durante la posguerra, se tradujo en mayores reivindicaciones sobre todo en materia lingüística. Justamente, la presión de

²⁹² GARCÍA MORALES, M^a J., Los sistemas de colaboración en Alemania, Austria, Bélgica y Suiza, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. 32.

²⁹³ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 32.

los movimientos flamencos propició, bajo un gobierno de coalición entre socialistas y socialcristianos (PSB-PSC), la escisión de los Departamentos de Educación Nacional y la adopción entre 1962-63, de importantes leyes sobre el uso de las lenguas en diversos ámbitos (educativo, administrativo y judicial), basadas en el unilingüismo de Flandes (neerlandés) y Valonia (francés), y el bilingüismo de Bruselas. La frontal oposición flamenca a la anunciada ampliación de la sección francófona de la Universidad de Lovaina en 1965, provocó una escalada de la crispación interterritorial y abrió diferencias tan profundas en el principal partido belga, el partido socialcristiano, que acabaron, poco después, con la escisión entre su facción flamenca (CVP) y francófona (PSC). Era la primera de las sucesivas separaciones que a partir de entonces afectaron a los partidos belgas de ámbito estatal. En ese contexto, el proceso de reforma de la estructura vertical del poder era irreversible y, además, acuciante".²⁹⁴

En 1970, el primer ministro Gaston EYSKENS afirmó ante el Parlamento belga, en un discurso que hoy puede ser calificado como histórico, que "el Estado unitario con su estructura y funcionamiento, tal como son regulados actualmente por las leyes, han sido superados por los hechos".²⁹⁵ La reforma constitucional de 1970 parecía entonces inevitable, al igual que lo serían las posteriores de 1980, 1988 y 1993.

En consecuencia, la evolución institucional belga ha constatado, en apenas unas décadas, la transformación de un Estado regional en un Estado federal. En este sentido, podemos afirmar que Bélgica se ha convertido en un claro ejemplo de Estado federal por segregación, opuesto al federalismo por asociación característico de Alemania.

Según GARCÍA MORALES, el carácter bipolar y centrífugo no sólo marca el origen del sistema federal belga, sino que también impregna su desarrollo posterior:

²⁹⁴ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 32.

²⁹⁵ *Vid.* GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 32.

"Toda vez que el federalismo en Bélgica se ha ido construyendo a partir de un proceso de disociación y de confrontación, la colaboración se concibe principalmente como un mecanismo para contrarrestar las fuertes tendencias centrífugas que existen en este sistema. De este modo, en el proceso de federalización belga ha habido un peligro de desintegración que, hoy por hoy, no existe en los sistemas alemán, suizo ni austriaco".²⁹⁶

Desde su independencia en 1830 hasta la reforma constitucional de 1970, Bélgica siempre mantuvo un poder unitario, aunque se produjeron numerosas transformaciones para permitir ciertas formas de autogobierno. Entre 1970 y 1993, se realizaron el total de las cuatro reformas constitucionales ya mencionadas (1970, 1980, 1988 y 1993), destacando en importancia la primera y, sobre todo, la última, que transforma definitivamente Bélgica en un Estado federal. Estas cuatro reformas constitucionales modificaron completamente el contenido original de la Constitución, que finalmente fue coordinada, reenumerada y promulgada el 17 de febrero de 1994:

"A diferencia de las reformas de 1970 y de 1980, las dos últimas reformas sobre la estructura federal belga de 1988 y 1993, ya no pivotan sobre la atribución en exclusiva de competencias a cada una de las entidades federadas ni tampoco sobre una estricta prevención de conflictos, sino que el acento se traslada ahora a la necesidad de actuar conjuntamente como forma de conseguir un funcionamiento armónico de todo el sistema. Esa nueva línea es una consecuencia de la propia evolución del proceso de federalización belga, ya que era lógico que, a medida que la nueva estructura se consolidara, la colaboración no sólo fuese un mecanismo preventivo de conflictos, sino una forma de relación e interacción entre las diferentes instancias. Esa dimensión de la colaboración es la usual en los otros sistemas federales pero, además, aquí era absolutamente necesaria para mantener la actual estructura de Bélgica, pues sin la articulación de

²⁹⁶ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 34.

procesos y órganos estables de colaboración se agravaría de forma irremediable la tendencia hacia un proceso de separación".²⁹⁷

III.I.1. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO FEDERAL

La reforma constitucional de 1970 dividió al Estado belga en tres Comunidades "culturales" (C. Flamenca, C. Valona y C. Germánica); en 1980, se institucionalizaron además tres Regiones (Flandes, Valonia y Bruselas-Capital); y, en 1993²⁹⁸ Bélgica se transformó en un Estado federal compuesto por dos tipos de entidades federadas: las Regiones y las Comunidades. Ambas colectividades políticas poseen una asamblea o consejo, órgano legislativo elegido directamente por sufragio universal directo, y un gobierno, órgano ejecutivo. No obstante, cabe decir que en el norte del Estado los órganos de la Región (Flandes) y de la Comunidad (Flamenca) se han fusionado:

"En el juego político belga aparecen dos colectividades lingüísticas, que corresponden a lo que la Constitución revisada designa con los nombres de Colegio electoral francés y Colegio electoral neerlandés, llamados a elegir una parte del nuevo Senado. Estas dos colectividades forman la sustancia misma del Estado federal y le exigen a éste que tome sus decisiones de forma consensuada, es decir, que se llegue a una solución negociada, en pie de

²⁹⁷ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 35. *Vid.* DELPÉREÉ, F., "Le fédéralisme de confrontation á la belge", en KRAMER, J., Föderalismus zwischen Integration und Sezession, Nomos, Baden-Baden, 1993, p. 142.

²⁹⁸ Esta reforma es la plasmación jurídica de los Acuerdos de Saint-Michel, firmados por los siete grandes partidos políticos belgas, a saber, socialcristianos (CVP y PSC), socialistas (PS y SP), ecologistas (Ecolo y

igualdad, por los representantes de los dos componentes principales de la población belga".²⁹⁹

Según LEJEUNE, aunque la institución de las Regiones y de las Comunidades es obra del Constituyente belga, "es el legislador federal, que se pronuncia con una mayoría especial,³⁰⁰ quien las ha organizado en sus aspectos esenciales".³⁰¹ Así, el sistema institucional y las competencias regionales y comunitarias se han protegido contra las modificaciones realizadas contra la voluntad de una de las dos grandes Comunidades.³⁰²

La profunda revisión constitucional de 5 de mayo de 1993 modificó considerablemente los principios básicos de la configuración jurídico-política del Estado, pues, hasta entonces, la provincia constituía una división territorial del Estado belga; ahora, la provincia ha pasado a ser una circunscripción territorial de las Regiones. Por ello, la provincia de Brabante, donde se asentaba Bruselas, ha quedado dividida en una provincia valona, otra flamenca y en Bruselas, que asume algunas competencias provinciales.

Agalev) y nacionalistas flamencos (Volksunie), que buscaban profundizar en el desarrollo del sistema federal.

²⁹⁹ LEJEUNE, Y., "La acción exterior de las Regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales", en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Dir.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, 1994, pp. 243-44.

³⁰⁰ De acuerdo con LEJEUNE, el procedimiento de revisión constitucional es "muy rígido y las leyes especiales requieren, además de los dos tercios de los votos emitidos, la mayoría de los presentes y de los votos en cada grupo lingüístico de cada asamblea legislativa federal, combinada con la mayoría de los dos tercios de los votos emitidos en el seno de cada Cámara" (LEJEUNE, Y., op. cit., p. 244).

³⁰¹ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 244.

³⁰² LEJEUNE, Y., op. cit., p. 244.

Por otra parte, tras la reforma, las competencias de la Comunidad francesa en la Región de Bruselas-Capital pueden ser transferidas a órganos de la Región bruselense. Ahora bien, la transferencia masiva de competencias de la Comunidad francesa a las Regiones de Valonia y de Bruselas haría desaparecer, *de facto*, a aquella³⁰³; aunque, *de iure*, la desaparición de la Comunidad francesa resulta imposible, porque su existencia se encuentra especialmente prevista en el artículo 59 bis de la Constitución.³⁰⁴

El Consejo de la Comunidad francesa está formado por los miembros electos del Consejo regional valón, junto con diecinueve consejeros regionales bruselenses de lengua francesa, elegidos por el resto de los miembros.³⁰⁵ Mientras que el Consejo flamenco se encuentra integrado por los miembros elegidos de la Región de Flandes y seis consejeros regionales bruselenses de lengua neerlandesa.³⁰⁶

El profesor DELPÉRÉE realiza un magnífico resumen de los cambios fundamentales que se han planteado respecto a las instituciones federales del Estado federal belga:³⁰⁷

a) En relación con el poder ejecutivo, la principal innovación, fue la introducción del llamado voto de censura constructivo.³⁰⁸

b) En lo referente al poder legislativo, el Senado fue considerado como el gran perdedor de la reforma constitucional:

303 SANZ RUBIALES, I., op. cit., p. 585.

304 SANZ RUBIALES, I., op. cit., p. 585.

305 LEJEUNE, Y., op. cit., p. 245.

306 LEJEUNE, Y., op. cit., p. 245.

307 DELPÉRÉE, F., y otros, La Constitution fédérale du 5 de mai de 1993, Ed. Bruylant, Bruselas, 1993, pp. 20 y ss. *Vid.* DELPÉRÉE, F., "Les autorités fédérales", en La Belgique fédérale, Ed. Bruylant, Bruselas, 1994.

sus competencias en el ámbito de la función legislativa y del control disminuyeron y su composición fue modificada, aunque sigue manteniendo un sistema proporcional.

De acuerdo con DELPÉRÉE, no se aprovechó la ocasión para crear un auténtico sistema bicameral, con un Senado fuerte, que fuese foro de los representantes regionales o comunitarios en pie de igualdad, como ocurre en otros Estados de tradición federal.³⁰⁹ De ahí que defina la situación como un bicameralismo desigual o, incluso, como un auténtico monocameralismo.³¹⁰ Así, da la impresión de que el diseño constitucional de la Cámara Alta obedece a un intento de compensar las potestades perdidas por las autoridades federales.³¹¹

Por consiguiente, se puede decir que el federalismo belga es completamente inédito y atípico. La reforma de 1993 introdujo aspectos especialmente federales como la cláusula de competencias residuales a favor de las Regiones y Comunidades o las competencias internacionales de éstas; sin embargo, subsisten manifestaciones propias de un Estado unitario como la fuerte unidad del Poder judicial, la ausencia de intervención de las instituciones federadas en los procedimientos de reforma constitucional o la reducida capacidad de autoorganización de las Regiones y Comunidades.³¹²

Aunque, sin duda, una de las mayores peculiaridades del sistema federal belga es el carácter asimétrico y heterogéneo de su organización territorial. En este sentido, la asimetría Comunidad-norte/Región-sur parece ya definitiva, de modo que a la superposición (Comunidad más Región) le ha sustituido la

³⁰⁸ Artículo 65 de la Constitución.

³⁰⁹ DELPÉRÉE, F., op. cit., p. 21.

³¹⁰ DELPÉRÉE, F., op. cit., p. 21.

³¹¹ DELPÉRÉE, F., op. cit., p. 21.

yuxtaposición (o Comunidad, o Región).³¹³ De hecho, en el lado flamenco, los órganos de la Comunidad y la Región se han fusionado. Por ello, las competencias de la Comunidad flamenca y de la Región de Flandes se ejercen por medio de una asamblea única y de un gobierno único, denominados Consejo flamenco y Gobierno flamenco respectivamente, mientras que la Comunidad francesa y la Región de Valonia continúan teniendo cada una su propia asamblea y su propio gobierno.³¹⁴ No obstante, la Comunidad francesa ha transferido a la Región de Valonia la parte más importante de las competencias que puede ejercer sobre su territorio, con la excepción de la cultura, la radio, la televisión, la enseñanza y el uso de los idiomas.³¹⁵ Además, el grupo lingüístico francés del Consejo regional bruselense y los ministros y secretarios de Estado francófonos del Gobierno regional integran una Comisión comunitaria francesa que ejerce por medio de decretos las mismas competencias de la Comunidad francesa en el territorio de la Región de Bruselas.³¹⁶

Llama la atención la original configuración de las Comunidades y de las Regiones y la solución buscada para repartir entre ellas las competencias, combinando factores culturales y territoriales, a partir del fundamental criterio lingüístico.³¹⁷

Parece que, con la reforma de 1993, se pretendió satisfacer, por un lado, las reivindicaciones de carácter nacionalista de la parte flamenca, y, por otro, las aspiraciones de la población francófona valona, que, en gran medida, son

³¹² Vid. DELPÉRÉE, F., et alter, La Constitution fédérale du 5 de mai de 1993, Ed. Bruylant, Bruselas, 1993, pp. 20 y ss.

³¹³ DELPÉRÉE, F., op. cit., pp. 122-123.

³¹⁴ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 245.

³¹⁵ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 245.

³¹⁶ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 245.

producto de una respuesta a la más intensa afirmación de la primera:³¹⁸

"Todo ello ha de hacerse contando con un sistema multipartidista en el que prácticamente todas las opciones del espectro político se duplican: las formaciones partidistas de la derecha, el centro, la izquierda e, incluso, de los ecologistas suman a la contraposición ideológica el elemento nacional y, por tanto, flamencos y valones cuentan con el arco completo de partidos políticos. Esta circunstancia explica la fragmentación de la representación parlamentaria, la dificultad de formar gobierno y la inestabilidad de los gabinetes que dependen siempre del concurso de varias fuerzas políticas".³¹⁹

En definitiva, Bélgica, un Estado unitario centralizado en la mejor tradición administrativa napoleónica desde su independencia en 1830,³²⁰ creando entonces una nación "artificial" alrededor de un grupo étnico poderoso -los valones-,³²¹ cuya Constitución de ese mismo año no experimenta durante siglo y medio más modificaciones que las encaminadas a reconocer

³¹⁷ MURILLO DE LA CUEVA, P.L., El federalismo asimétrico en Bélgica, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47 (II), 1997, p. 181.

³¹⁸ MURILLO DE LA CUEVA, P. L., op. cit., p. 182.

³¹⁹ MURILLO DE LA CUEVA, P. L., op. cit., p. 182. En este sentido, ver también GONZALES D'ALCANTARA, "The Aims and Actions of the Coudenberg Group for Federalism in Belgium", en KNIPPING, F.(Ed.), *Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, p. 144. GONZALES D'ALCANTARA critica la inexistencia de partidos de ámbito estatal, lo cual considera como una paradoja de la democracia. Este hecho junto con la existencia de un sistema electoral proporcional generan una gran inestabilidad de los gobiernos federales, necesariamente de coalición, que con frecuencia no consiguen finalizar la legislatura. Esta inestabilidad de los gobiernos federales contrasta con la estabilidad de los gobiernos regionales, provinciales o municipales.

³²⁰ MURILLO DE LA CUEVA, P. L., op. cit., p. 181.

³²¹ LOUGHLIN, J., "Europe of the Regions" and the Federalization of Europe,

el sufragio universal masculino (1893),³²² eliminar el voto plural y transformar el Senado en una cámara elegida por las corporaciones provinciales (1920-21),³²³ en el curso de poco más de dos décadas (1970-1993) se transforma profundamente.

De acuerdo con DELPÉREÉ, Bélgica se ha transformado en un Estado federal compuesto por Comunidades y Regiones, integradas en una monarquía parlamentaria racionalizada con un bicameralismo imperfecto, en la que las dos cámaras federales, la de Representantes, principalmente, y el Senado, ejercen el poder legislativo federal, con el concurso formal del Rey³²⁴; el Gobierno federal, poder ejecutivo federal, emana y depende enteramente de la confianza de la Cámara de Representantes.³²⁵

III.I.2. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La reforma de 1993 estableció que el Gobierno federal belga conservará todas aquellas competencias que no hayan sido explícitamente otorgadas a las Regiones y Comunidades. Las principales son: defensa, política exterior, justicia, seguridad, el marco normativo para la unión económica y monetaria, agricultura, seguridad social y la organización de las provincias y municipalidades.

Publius, nº 26:4 (otoño de 1996), p. 150.

³²² MURILLO DE LA CUEVA, P. L., op. cit., p. 181.

³²³ MURILLO DE LA CUEVA, P. L., op. cit., p. 181.

³²⁴ DELPÉREÉ, F., "Les autorités fédérales", en AAVV., La Belgique fédérale, Ed. Bruylant, Bruselas, 1994, pp. 109 y ss.

Las competencias de las Regiones son: planificación urbana y espacial, medio ambiente, el uso de la tierra y la naturaleza, vivienda, política económica, energía, empleo, infraestructuras, políticas hidrográficas, transporte, financiamiento y control estatutario de las provincias y municipalidades.

En cuanto a las competencias de las Comunidades, deben señalarse las siguientes: políticas culturales, educación, medios de comunicación, el uso del idioma, formación vocacional, salud pública, bienestar social (pero no seguridad social), políticas de familia, integración de los emigrantes, juventud, políticas para la tercera edad, minusválidos, etc. Además, las Comunidades son igualmente competentes para la investigación científica relacionada con todos estos asuntos:

"Mientras las Comunidades son el producto de las aspiraciones a la autonomía cultural, las Regiones responden esencialmente a reivindicaciones de autonomía socio-económica".³²⁶

Las normas de atribución de competencias no son estrictamente rígidas; así pues, el Consejo de la Comunidad francesa puede decidir, de común acuerdo con el Consejo regional valón y con los miembros del grupo lingüístico francés del Consejo regional bruselense, la transferencia del ejercicio de numerosas competencias de la Comunidad francesa a la Región de Valonia y a la Comisión comunitaria francesa de la Región de Bruselas.³²⁷

Las competencias, tanto de las Regiones como de las Comunidades, son, en principio, exclusivas, aunque, las últimas reformas institucionales han introducido algunas materias que son competencia conjunta de diferentes niveles de poder. Así, en el ámbito del comercio exterior, "las Regiones llevan a cabo su

³²⁵ DELPÉRÉE, F., op. cit., pp. 105 y ss.

³²⁶ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 246.

³²⁷ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 247.

política de mercados y de exportaciones, sin perjuicio de una competencia federal de promoción, de coordinación y de garantía contra los riesgos. Se puede ver aquí una competencia compartida entre la autoridad federal y las autoridades regionales, que son las únicas que están dotadas de los medios de aplicación de esta política."³²⁸ En cuanto al poder fiscal (competencia concurrente), las Regiones y las Comunidades solamente pueden establecer impuestos en los ámbitos que no son objeto de una imposición fiscal federal.

Las tres Regiones y Comunidades promulgan decretos.³²⁹ Estos decretos son equiparables a las leyes estatales, pues no existe jerarquía entre ellos.³³⁰ Una ley nacional no puede modificar un decreto regional.³³¹ Si la idea básica de la reforma de 1993 era otorgar competencias exclusivas a las entidades subestatales, la posibilidad de anular decretos regionales debía ser subestimada.³³² A pesar de ello, se han mantenido algunas excepciones en el caso de Bruselas.³³³

La Región de Bruselas está dotada de un estatuto bilingüe y su consejo regional está formado por dos grupos lingüísticos (uno francófono, otro neerlandófono), al igual que las asambleas legislativas federales.³³⁴ Bajo la denominación de Comisión comunitaria común, la Región posee algunas competencias

³²⁸ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 247.

³²⁹ En la Región de Bruselas se denominan ordenanzas.

³³⁰ DE RYNCK, S. y MAES, R., "Belgium: Regions, Communities and subregional authorities in the European integration process", Universidad Católica de Lovaina, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencias Políticas, p. 5.

³³¹ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 6.

³³² DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 6.

³³³ El gobierno federal dispone de competencia excepcional para cancelar decisiones de la Región de Bruselas que puedan dañar el papel internacional de la ciudad.

comunitarias, en las materias "personalizables",³³⁵ que ejerce mediante ordenanzas adoptadas por la doble mayoría de los grupos lingüísticos existentes en el Consejo regional.³³⁶

III.I.3. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LAS REGIONES Y COMUNIDADES

Las relaciones exteriores constituyen un campo donde el Rey y el Gobierno central han ocupado tradicionalmente una posición privilegiada. Sin embargo, desde 1970, se han venido realizando concesiones a las Regiones y a las Comunidades. A partir de entonces, ambas entidades han incrementado de forma progresiva sus actividades a nivel internacional, llegando a alcanzar acuerdos puntuales con gobiernos de otros países, inicialmente, las Regiones con carácter comercial y las Comunidades en el ámbito cultural.

En 1970, la Constitución belga estableció que la cooperación cultural internacional pertenecía a la competencia de las Comunidades. En 1988, este ámbito competencial fue notablemente ampliado al incluir todo el sector educativo. Así, se pudo comprobar como conocidos programas como Erasmus involucraban únicamente a las Comunidades.³³⁷ Igualmente, las Comunidades participarían en los procesos de toma de decisiones a nivel comunitario e internacional relativos a estas materias. Esta competencia internacional de las Comunidades incluía el derecho a concluir Tratados, aunque la ley especial que había de

³³⁴ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 246.

³³⁵ Ayuda a las personas, salud pública, política hacia los minusválidos, protección de la juventud, etc.

³³⁶ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 246.

ultimar los detalles de este derecho no llegó a ser promulgada;³³⁸ por consiguiente, la conclusión de los tratados internacionales seguía siendo ejercitada por el Rey (en su nombre, por el Gobierno central).

Las Regiones, por su parte, no conseguían adquirir el mismo techo competencial que las Comunidades en el campo de las relaciones exteriores. Bélgica no podía aparecer como un Estado dividido a nivel comunitario o en las organizaciones internacionales. Ésto imposibilitaba la actuación autónoma regional en el exterior, sin embargo, no impedía que las Regiones estableciesen relaciones comerciales con otros países o impulsaran contactos directos con las instituciones comunitarias.

En 1988, se produjo un importante salto cualitativo con la promulgación de la Ley especial de reforma de las instituciones, que estableció lo siguiente:³³⁹

1º) Las Regiones y Comunidades son competentes para la investigación científica sobre sus competencias, incluyendo la investigación sobre los asuntos incluidos en el marco de sus acuerdos internacionales y supranacionales.

2º) El Gobierno central y las Regiones y Comunidades deben establecer consultas para la preparación de las negociaciones y decisiones de las instituciones europeas, y para el seguimiento de las actividades de las instituciones europeas en el ámbito de las competencias regionales y en la política agrícola.

Este segundo punto es fundamental, pues, posibilita, por primera vez, la participación directa de las Regiones y Comunidades belgas en el proceso de toma de decisiones de las instituciones europeas.

³³⁷ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 12.

³³⁸ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 12.

³³⁹ *Vid.* DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 13.

III.I.3.1. LA LEY ESPECIAL DE 5 DE MAYO DE 1993 Y LAS RELACIONES
EXTERIORES DE LAS REGIONES Y LAS COMUNIDADES

El 5 de mayo de 1993, se modifica el artículo 68 de la Constitución. Tras la reforma, el Rey (léase el Gobierno federal) es sólo competente para concluir Tratados relativos a competencias federales. Las Regiones y Comunidades adquieren entonces competencia para concluir Tratados relativos a sus propias áreas político-jurídicas.³⁴⁰ Estos Tratados deberán ser ratificados por los Consejos de las Regiones y las Comunidades. No obstante, esta competencia internacional no ha sido concedida a la Comisión comunitaria común ni a la Comisión comunitaria francesa de la Región de Bruselas.³⁴¹ Por tanto, "los tratados relativos a las materias que corresponden a estas comisiones seguirán siendo concluidos por el Rey en nombre de Bélgica".³⁴²

La Ley especial de 5 de mayo de 1993 establece que cuando se desarrolle un proceso de revisión de los Tratados europeos las cámaras legislativas regionales y comunitarias han de ser informadas desde el principio de las negociaciones. Asimismo, recibirán el proyecto de Tratado antes de que el Gobierno federal lo suscriba.³⁴³

El Rey (el Gobierno federal) mantiene la competencia para cancelar los Tratados ya existentes que repercuten sobre materias

³⁴⁰ En virtud del artículo 167 de la Constitución y de la ley especial de 5 de mayo de 1993.

³⁴¹ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 249.

³⁴² LEJEUNE, Y., op. cit., pp. 249-50.

propriadamente regionales o comunitarias, aunque para ello ha de alcanzar el consenso con el gobierno respectivo.³⁴⁴ De otro lado, el Rey deberá cancelar un Tratado, que repercuta sobre materias regionales o comunitarias, si uno de los gobiernos subestatales se lo pide.³⁴⁵

En cuanto a la representación internacional de Bélgica por parte de las Regiones y de las Comunidades, el art. 92 bis, párrafo 4bis, de la ley especial de reformas institucionales, prevé que los gobiernos regionales o comunitarios sustituyan automáticamente al Rey, al Consejo de Ministros, a un Comité ministerial federal o a un ministro federal siempre que una ley o un decreto real atribuya competencias a estos últimos en materias que actualmente corresponden a las Regiones y a las Comunidades.³⁴⁶ Asimismo, se impone la inclusión de representantes de las Regiones o de las Comunidades en las misiones permanentes del Estado ante ciertas organizaciones internacionales.

Para LEJEUNE, "la competencia otorgada a las colectividades federadas consiste en la designación de delegados o de agregados considerados como representantes de Bélgica ante los organismos internacionales y colocados, en Derecho, bajo la autoridad diplomática del jefe de delegación".³⁴⁷

Según VAN BOXSTAEL, "Bélgica se ha mostrado generosa a la hora de distribuir entre las colectividades federadas que la componen las prerrogativas que obtiene, en el plano internacional, de su participación en instituciones 'internacionales' o 'supranacionales'".³⁴⁸

³⁴³ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 14.

³⁴⁴ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 14.

³⁴⁵ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 14.

³⁴⁶ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 254.

³⁴⁷ LEJEUNE, Y., op. cit., p. 255.

III.I.4. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES Y COMUNIDADES EN

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

La Ley especial de 5 de mayo de 1993 reconoce a las Regiones y Comunidades belgas una mayor participación en la configuración de la política del Estado. Asimismo, les reconoce el derecho a concluir Tratados internacionales, pudiendo representarse a sí mismas como entidades autónomas en las relaciones internacionales sobre la base de sus competencias exclusivas (artículo 68).

Específicamente, en lo que se refiere a la Unión Europea, el artículo 2 de la Ley especial ratifica la participación directa de las Comunidades y Regiones en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, iniciada tras la reforma de 1988, contemplando la posibilidad de representar y comprometer con su voto al Estado belga en el Consejo de Ministros.³⁴⁹ Además, la Ley especial de 5 de mayo de 1993 dictaminó los parámetros para la concreción de esta presencia subestatal en los niveles europeo e internacional, de la siguiente manera:³⁵⁰

1) Imponiendo la necesidad de alcanzar un acuerdo de cooperación entre los distintos gobiernos existentes en Bélgica para determinar la representación del Estado belga en las organizaciones internacionales y supranacionales.³⁵¹ Los procedimientos de actuación y votación en esas organizaciones

³⁴⁸ VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 280.

³⁴⁹ Modificando por tanto la ley especial de reformas institucionales.

³⁵⁰ *Vid.* DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 15.

cuando no existe consenso interno serán concretados también mediante acuerdo. Se ha de tener en cuenta que siempre que se traten materias de competencia exclusiva regional o comunitaria ningún ministro federal estará presente.

2) Estableciendo también la obligatoriedad del acuerdo cuando se trate de materias de competencia no exclusiva para cualquiera de los gobiernos. Además, han de indicarse las normas de acceso a los tribunales de justicia internacionales o supranacionales cuando exista un conflicto sobre tales competencias.

3) Creando la Conferencia Interministerial de Relaciones Exteriores. En ella, el Gobierno federal informará a las Regiones y Comunidades por iniciativa propia o por requerimiento de éstas.

4) Estipulando que los proyectos de reglamentos y directivas europeas serán transferidos, al igual que otras acciones normativas de la Comisión, a los legisladores federales y regionales y/o comunitarios.

5) Dictaminando que el acuerdo de cooperación es la forma adecuada para resolver los detalles de la representación de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea:

"El aumento de la participación de las Comunidades y de las Regiones en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea (...) se inscribe en Bélgica en la perspectiva lógica del 'paralelismo de competencias' que desde 1988 inspira la nueva distribución de las prerrogativas exteriores del Estado entre las colectividades que lo componen".³⁵²

³⁵¹ Este acuerdo fue firmado el 8 de marzo de 1994.

³⁵² "La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea" en PEREZ GONZALEZ (Dir.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, 1994, p. 275.

III.I.4.1. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES Y LAS COMUNIDADES
EN LA ELABORACIÓN DE LA POSICIÓN DE BÉLGICA ANTE
LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración de la posición estatal ante las instituciones y órganos comunitarios, en aquellos asuntos de su propia competencia, ya fue reconocida en 1980, por la ley especial de reformas institucionales.³⁵³ En consecuencia, desde 1982 un representante de cada Ejecutivo comunitario belga ha estado participando en las reuniones informales de los Ministros de cultura, de educación y de turismo de los Estados miembros de las Comunidades Europeas³⁵⁴. En las reuniones formales, el Estado belga era representado a la vez por un miembro del Gobierno central y por los Ministros de Cultura o de Educación de los Ejecutivos de las Comunidades. Éstos concebían una propuesta con el objeto de participar en el Consejo según un turno, para evitar tener que asistir juntos y asegurar la unicidad del punto de vista expresado por Bélgica³⁵⁵.

Años más tarde, la ley especial de 8 de agosto de 1988³⁵⁶ estableció la obligatoriedad del Gobierno central de `concertar` con los gobiernos de las Comunidades y Regiones "la preparación de negociaciones así como el seguimiento de los trabajos de las

³⁵³ Art. 81 de esta ley de 8 de agosto de 1980.

Vid. VAN BOXSTAEL, J. L., *op. cit.*, p. 292.

³⁵⁴ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario, IVAP, Oñati, 1998, p. 404.

³⁵⁵ *Vid.* LEJEUNE, Y., "Le cas de la Belgique", Procédures administratives nationales de préparation et de mise en œuvre des décisions communautaires.

instituciones europeas relativos a las materias que sean de competencia regional y a la política agraria".³⁵⁷

No obstante, tal como señala VAN BOXSTAEL, "la `participación` y la `concertación` que se organizaban de esta forma dejaban siempre a la autoridad federal el `poder de la última palabra`".³⁵⁸

La consumación de la reforma constitucional de 5 mayo de 1993 además de confirmar lo estipulado por las leyes especiales de 8 de agosto de 1980 y de 8 de agosto de 1988, introduce dos importantes novedades: por un lado, establece la obligación de información a las Cámaras federales y a los Consejos regionales y comunitarios de las propuestas de reglamentos y directivas y, en caso necesario, de otros actos de carácter normativo dictados por la Comisión europea, desde el momento de su transmisión al Consejo de la Unión Europea;³⁵⁹ por otro, señala dos regímenes diferentes para la participación de las Comunidades y Regiones en la elaboración de la posición estatal: uno, de coordinación, aplicable al conjunto de las decisiones de las instituciones europeas, y otro, de concertación, específicamente para la política agrícola.³⁶⁰

Los procedimientos de coordinación y concertación deben regularse, tal como indica la ley especial de 5 de mayo de 1993,

³⁵⁶ Art. 6, inciso 3, punto 7°.

³⁵⁷ *Vid.* VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 292.

³⁵⁸ VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 292.

³⁵⁹ Art. 92 *quater*, nuevo, de la ley especial de reformas institucionales, introducido por el art. 4 de la ley especial de 5 de mayo de 1993. Según VAN BOXSTAEL, "esta disposición, que consagra una práctica parlamentaria establecida desde 1990-1991, está inspirada por una preocupación por reforzar la legitimidad democrática del proceso comunitario de toma de decisión" (op. cit., p. 293).

mediante un acuerdo de cooperación entre los distintos gobiernos existentes en Bélgica.

El 8 de marzo de 1994 se firmó ese esperado acuerdo de cooperación entre el Estado Federal, las Regiones y las Comunidades "para regular los procedimientos de coordinación mediante la organización de reuniones periódicas, que permitan unificar la posición belga en el Consejo de Ministros de la Unión Europea".³⁶¹ Según STORINI, estas reuniones se desarrollan sobre la base del principio del consenso y asocian en pie de igualdad a las autoridades federales, regionales y comunitarias.³⁶² Los desacuerdos se resuelven bien a través de la intervención de la Conferencia Interministerial de Relaciones Exteriores, órgano de naturaleza mixta y que delibera también según el procedimiento de consenso, o bien mediante el denominado Comité de Concertación (compuesto por el Primer Ministro y cinco miembros de su Gobierno, y por los Presidentes de las Regiones y Comunidades):³⁶³

"El alcance de ese procedimiento es relevante, en primer lugar, porque el grado de protección que ofrece a cada una de las colectividades regionales es muy elevado y; en segundo lugar, porque la coordinación se materializa en un mandato de negociación del que el representante belga ante las instituciones europeas no puede separarse. Por otro lado, hay que apuntar que el responsable belga en el Consejo de Ministros toma posición solamente en las materias sobre las cuales ha existido una coordinación previa".³⁶⁴

³⁶⁰ *Vid.* VAN BOXSTAEL, J. L., *op. cit.*, p. 293.

³⁶¹ STORINI, C., "La homogeneidad como parámetro identificador interno y externo de la participación regional en la Unión Europea: una comparación entre Alemania, Bélgica, España e Italia", Revista Valenciana d'Estudis Autònomics, nº19, mayo-agosto 1997, p. 243.

³⁶² STORINI, C., *op. cit.*, pp. 243-244.

³⁶³ STORINI, C., *op. cit.*, p. 244.

Las reuniones de coordinación tienen lugar en la propia sede del Ministerio federal de asuntos exteriores, en las dependencias de la Dirección de Administración de asuntos europeos. A las reuniones acuden, bajo la presidencia y la secretaría del Ministerio de asuntos exteriores,³⁶⁵ por parte del Gobierno federal, representantes del primer ministro, de los viceprimeros ministros y del ministro de asuntos exteriores³⁶⁶; por parte de los gobiernos de las Comunidades y Regiones, sus presidentes y los responsables en las áreas de las relaciones exteriores.³⁶⁷ "Estas reuniones, reconocidas hace mucho tiempo en la práctica administrativa, toman el nombre de 'coordinación Europa' y se sitúan bajo la responsabilidad del 'Servicio P11'".³⁶⁸

En caso de desacuerdo, la Dirección de administración de los asuntos europeos dispone de un plazo de tres días para poner el asunto en manos de la Conferencia interministerial de política exterior.³⁶⁹ En esta Conferencia están presentes, también bajo la presidencia y la secretaría del Ministerio de asuntos exteriores, los ministros interesados de los Gobiernos federal, comunitarios y regionales.³⁷⁰ No se descarta la participación del Comité de

364 STORINI, C., op. cit., p. 244.

365 VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 294.

366 VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 294.

367 VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 294.

368 VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 294.

369 Según VAN BOXSTAEL, "se trata de una de las Conferencias interministeriales que, en el marco del artículo 31 bis de la ley ordinaria de reforma institucionales de 9 de agosto de 1980, estableció el Comité de concertación al que el legislador encargó de prevenir y dirimir los conflictos de intereses que pudieran surgir entre el Estado, las Regiones y las Comunidades" (op. cit., p. 295).

Concertación en este procedimiento, a pesar de no encontrarse recogida en el acuerdo de cooperación de 8 de marzo de 1994.³⁷¹

CEREXHE destaca la transparencia democrática con que se desarrolla todo el proceso de toma de decisiones a nivel europeo.³⁷² De una parte, "las cámaras federales, pero también las asambleas de las regiones y de las comunidades, son informadas desde su apertura y durante toda la duración de las negociaciones con vistas a cualquier revisión de los tratados que instituyan las comunidades europeas y de los tratados y actas que las han modificado o completado".³⁷³ De otra, "las proposiciones de reglamentos, de directivas o de otros actos normativos de la Comisión de las Comunidades Europeas deben ser transmitidas a las cámaras y a los consejos de Comunidad y de Región, desde que pasan al Consejo de las Comunidades Europeas".³⁷⁴

La Conferencia Interministerial de Relaciones Exteriores decide la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea entre la autoridad federal y las autoridades federadas en función de la configuración del Consejo.³⁷⁵ Se distinguen cuatro categorías distintas de representación en el seno del Consejo, en función de las materias comunitarias y de su reparto competencial entre el Estado y las entidades federadas:³⁷⁶ representación federal exclusiva, representación federal con asesor de las entidades federadas, habilitación de las entidades federadas con asesor federal, y

³⁷⁰ VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 295.

³⁷¹ VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 295.

³⁷² CEREXHE, É., "La participación de las instancias regionales en la formación del Derecho comunitario, después de la reforma de la Constitución belga de 1993", Autonomies, núm. 22, julio de 1997, Barcelona, p. 71.

³⁷³ CEREXHE, É., op. cit., p. 71.

³⁷⁴ CEREXHE, É., op. cit., p. 71.

³⁷⁵ CEREXHE, É., op. cit., p. 70.

³⁷⁶ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 406.

habilitación exclusiva de las entidades federadas. Cuando corresponde a las autoridades federadas ocupar el lugar de Bélgica, se prevé un sistema de rotación entre estas entidades.³⁷⁷ Veamos ahora cómo se concreta esa representación.

III.I.4.1.1. LA ARTICULACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN EN EL CONSEJO

La entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) permitió, por medio del artículo 146 TCE (desde el Tratado de Amsterdam, art. 203 TCE), que las Regiones y Comunidades belgas puedan estar representadas por un Ministro regional, y ejercer el voto en nombre de Bélgica, en las reuniones del Consejo.³⁷⁸

La representación del Estado belga en el Consejo será ejercida por un único Ministro, portavoz al mismo tiempo de la delegación autorizada para comprometer a Bélgica con su voto, durante todo el período de tramitación de la propuesta³⁷⁹. Este Ministro que participa en la sesión del Consejo podrá ser asistido por un asesor (artículo 10.2), quien tendrá las funciones de: "(i) asistir al Ministro participante en las materias que dependan de su competencia; (ii) tomar la palabra de acuerdo con el Ministro participante cuando se aborden estas materias; y (iii) si la evolución de las negociaciones hace necesaria la actualización de la posición belga, habrá de tomar

³⁷⁷ CEREXHE, É., op. cit., p. 70.

³⁷⁸ Presidiendo incluso el propio Consejo de Ministros, tal como sucedió en diciembre de 2001, cuando Bélgica ejercía la Presidencia de la Unión Europea; entonces, el ministro-presidente de la Región de Bruselas-Capital, François-Xavier de Donnea, presidió un Consejo de Ministros de Investigación.

³⁷⁹ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 405.

contacto con sus homónimos afectados de su misma capacidad y aportar, de esta forma, su concurso a la adopción de una posición belga en el Consejo (Anexo 1 punto 3 del Acuerdo)"³⁸⁰.

El Acuerdo de Cooperación de 8 de marzo de 1994 entre el Estado Federal, las Regiones y las Comunidades para regular los procedimientos de coordinación que permitan unificar la posición belga en el Consejo de Ministros de la Unión Europea establece una tipología general para diferenciar cuatro tipos de Consejos.³⁸¹ La clasificación resulta bastante sencilla; más difícil parece la identificación de todos los Consejos existentes con uno de estos modelos:

1. Consejos que traten asuntos de competencia exclusiva del Gobierno federal. En ellos sólo un ministro federal estará presente.
2. Consejos que traten asuntos que competen en mayor medida al Gobierno federal y en menor medida a las Regiones o Comunidades. En ellos un ministro federal está presente acompañado de un asesor regional. El ministro federal vota.
3. Consejos que traten asuntos que competen en mayor medida a las Regiones o Comunidades y en menor medida al Gobierno federal. En ellos un ministro regional o comunitario está presente acompañado de un asesor federal. El ministro regional o comunitario vota.
4. Consejos que traten asuntos de competencia exclusiva de las Regiones o Comunidades. En ellos sólo un ministro regional o comunitario está presente.

Para ARIAS MARTÍNEZ, la razón por la cual el representante de Bélgica en el Consejo va acompañado de un asesor reside en el

³⁸⁰ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., pp. 405-406. *Vid.* Acuerdo de Cooperación sobre la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, de 8 de marzo de 1994.

hecho de que la distribución de las competencias materiales entre la Unión Europea y sus Estados miembros no se corresponde de forma exacta con las líneas de distribución material de las competencias internas entre las autoridades federales, regionales y comunitarias belgas³⁸². Por tanto, resulta conveniente que "cada vez que el Consejo esté llamado a deliberar acerca de 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, perteneciente a la colectividad 'principalmente' afectada, esté acompañado por un Ministro perteneciente a una de las demás colectividades que comparten 'accesoriamente' esa competencia"³⁸³.

Respetando la distribución de competencias existente en el ordenamiento jurídico-político belga, el anexo I, punto 4 del acuerdo de cooperación de 8 de marzo de 1994 establece la siguiente división de los Consejos:

-Los Consejos de Asuntos Generales, Economía y Finanzas (Ecofin), Justicia, Presupuestos, Telecomunicaciones, Consumidores, Pesca, Desarrollo y Protección Civil son Consejos del tipo 1.

-Los Consejos de Industria e Investigación son del tipo 2.

-Los Consejos de Agricultura, Mercado Interno, Sanidad, Energía, Medio Ambiente, Transportes y Asuntos Sociales son Consejos del tipo 3.

-Los Consejos de Educación, Cultura, Turismo, Juventud, Vivienda y Ordenación del Territorio son del tipo 4.

381 Anexo I, punto 2 del acuerdo.

382 ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 406.

383 VAN BOXSTAEL, J.L., "La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea", op. cit., p. 282.

Según DE RYNCK y MAES, Bélgica puede encontrarse ante una situación problemática si previamente a las reuniones de los Consejos tipo 3 o 4 no se ha alcanzado el consenso interno.³⁸⁴ En este caso, el Estado belga ejercerá la abstención.³⁸⁵ Ahora bien, una abstención en los Consejos de Ministros de la Unión Europea puede significar en la práctica un voto claro. De hecho, cuando la unanimidad es necesaria se traduce en un sí, y, cuando se requiere mayoría cualificada se convierte en un no. De este modo, Bélgica se priva a sí misma de la posibilidad de ejercer su derecho a veto.³⁸⁶ Sin embargo, este problema apenas salió a la luz en el pasado, tan solo una vez, y difícilmente sucederá en el futuro.³⁸⁷ Pues, parece indudable que en una Unión Europea con un veinticinco o más Estados-miembros, la abstención de Bélgica no será determinante en las votaciones.

Por otra parte, el acuerdo de representación en el Consejo de Ministros entre Regiones y Comunidades se ha realizado sobre una base rotatoria de seis meses, lo cual parece, a todas luces, una decisión acertada si tenemos en cuenta que ésa es precisamente la duración de una presidencia europea. Sin embargo, la asimetría latente del federalismo belga ha motivado que, en el caso de las Regiones, Bruselas-Capital no sea tratada realmente como una tercera Región y no disponga por consiguiente de la

³⁸⁴ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 16.

³⁸⁵ La base jurídica de este supuesto se encuentra en el llamado Protocolo de México de 1984. En aquel entonces, durante la celebración de la Conferencia sobre Población de Naciones Unidas, las Comunidades Flamenca y Francesa no consiguieron alcanzar un acuerdo entre ellas, por lo que se determinó que el Estado belga se abstendría en la votación. En el ámbito comunitario, también ha sucedido con anterioridad en las reuniones de los Consejos de Ministros que trataban asuntos de competencia exclusiva de las Regiones o Comunidades.

³⁸⁶ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 16.

³⁸⁷ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 16.

misma frecuencia representativa que Flandes o Valonia³⁸⁸; mientras que, en lo que respecta a las Comunidades, la pequeña Comunidad Germanófono tampoco dispone de la misma frecuencia representativa que las Comunidades Flamenca y Francesa.³⁸⁹

Estos aspectos asimétricos arriba indicados constituyen una prueba más de que, tal como afirman numerosos analistas, Bélgica camina, cada día de forma más clara, hacia el modelo confederal; algo que, sin duda, parecen desear los actuales representantes del nacionalismo flamenco.

La representación en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER)

Los agregados de las Regiones y de las Comunidades en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), a pesar de no disponer de un estatuto diplomático,³⁹⁰ se encuentran inscritos por el Ministro de Asuntos Exteriores en la lista de agentes diplomáticos y consulares belgas.³⁹¹ Esta presencia de agregados subestatales en la delegación belga ante el COREPER se hace efectiva en virtud del desarrollo del acuerdo de cooperación de 8 de marzo de 1994.

Estos agregados, "sometidos a las instrucciones de los ministros de los que dependen, obedecen a la autoridad diplomática del jefe de puesto".³⁹² En realidad, sólo el

³⁸⁸ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 17.

³⁸⁹ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 17.

³⁹⁰ VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 287.

³⁹¹ VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 287.

Representante Permanente o su adjunto pueden hablar en el COREPER en nombre de Bélgica. Es en los distintos grupos de trabajo existentes dentro del COREPER donde participan los agregados de las Comunidades y Regiones, que pueden llegar incluso a encabezar esas delegaciones.

III.I.4.1.2. LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

En las elecciones al Parlamento Europeo, Bélgica se divide en cuatro circunscripciones electorales, la flamenca, la valona, la bruselense y la germanófana, y tres colegios electorales, el neerlandés, el francófono y el germanófono.³⁹³

Los veinticinco escaños atribuidos hoy en día³⁹⁴ a Bélgica se reparten de la siguiente manera:

- Catorce escaños para el colegio electoral neerlandés.
- Diez escaños para el colegio electoral francés.
- Un escaño para el colegio electoral germanófono.

Los escaños de los dos principales colegios electorales se encuentran distribuidos de modo estrictamente proporcional a su población. A la Comunidad germanófana se le ha atribuido un

³⁹² VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 288.

³⁹³ Esto es así desde la Ley ordinaria de 16 de julio de 1993. Anteriormente, la Comunidad germanófana no disponía de circunscripción ni de colegio electoral propios.

³⁹⁴ Ante la próxima ampliación de la Unión Europea, se prevén modificaciones en la asignación del número de eurodiputados. En el caso belga, pasarán, probablemente, de ser 25 a 24.

escaño, a pesar de no tener opción mediante una aplicación estricta del principio de proporcionalidad. Según VAN BOXSTAEL, esta distribución "no es más que el fruto de un compromiso político".³⁹⁵

III.I.4.1.3. LA REPRESENTACIÓN EN EL COMITÉ DE LAS REGIONES

La delegación belga en el Comité de las Regiones está formada únicamente por ministros de las Regiones y de las Comunidades. De los doce escaños que Bélgica tiene actualmente asignados siete corresponden a representantes flamencos y cinco a representantes francófonos. Seis ministros del Gobierno flamenco y un ministro flamenco del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital ocupan los escaños flamencos. Dos ministros del Gobierno de la Comunidad francesa, dos ministros del Gobierno de la Región de Valonia y un ministro francófono del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital ocupan los escaños francófonos.

En lo que respecta a la Comunidad germanófona, se ha estipulado que el Presidente del Gobierno de esta Comunidad ocupará el escaño de un representante flamenco durante el primer período de dos años de funcionamiento del Comité de las Regiones y el de un representante francófono para el segundo período de dos años.

Según DE RYNCK y MAES, para las Regiones y Comunidades belgas, el Comité de las Regiones sólo sirve como apoyo para la defensa de sus opiniones en el Consejo de Ministros.³⁹⁶

³⁹⁵ VAN BOXSTAEL, J. L., op. cit., p. 290.

³⁹⁶ DE RYNCK, S. y MAES, R., op. cit., p. 20.

En los últimos años, Flandes y Valonia han participado activamente en el seno de las principales organizaciones de carácter interregional que albergan al conjunto de las Regiones europeas dotadas de competencias legislativas, fundamentalmente a través del grupo conocido como REG-LEG, con la clara intención de promover la creación de un nuevo órgano comunitario que dé cabida exclusivamente a representantes de este tipo de Regiones. Con ello, flamencos y valones manifiestan su rechazo a la existencia de un órgano como el actual Comité de las Regiones, al que no consideran representativo de sus intereses.

III. II. ALEMANIA

El artículo 20 de la Ley Fundamental de Bonn define a la República Federal de Alemania como un Estado federal, democrático y social. Este Estado Federal tiene dos elementos integrantes: por un lado, la Federación, denominada *Bund*, y, por otro, los trece Estados federados o *Länder* (Alta Sajonia, Baden-Würtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Brandemburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sarre, Schleswig-Hostein, Turingia) y las tres Ciudades Estado (Berlín, Bremen y Hamburgo).³⁹⁷

Cada uno de los Länder cuenta con un Parlamento que detenta el poder legislativo (Baviera tiene además un Senado, especie de consejo económico y social, compuesto por representantes de los grupos sociales, económicos y culturales), un Gobierno regional ejecutivo y un Presidente del Consejo o Jefe del Gobierno del *Land*.

³⁹⁷ Actualmente, una comisión mixta paritaria de 32 miembros -16 diputados del Parlamento Federal (Bundestag) y los 16 primeros ministros de los Estados federados- se reúne para impulsar el federalismo en Alemania. El objetivo final de los trabajos de esta Comisión, creada el 7 de noviembre de 2003, es lograr una mayor transparencia en los procesos legislativos y en la toma de decisiones. Sobre la mesa se encuentra también el debate sobre la reestructuración territorial a cerca de la necesidad de mantener el actual número de Länder y Ciudades-Estado. En este sentido, se trata de evitar la continuidad de los problemas originados por la convivencia de Estados federados de 18 millones de habitantes, como Renania del Norte y Westfalia, con Ciudades-Estado, como Bremen, de apenas medio millón. La citada Comisión tiene una Presidencia bicéfala, ocupada, por un lado, por el Primer Ministro de Baviera, representando a los Länder, y, por otro, por el Jefe del Grupo Parlamentario Socialdemócrata, representante del Bundestag.

Además del Parlamento Federal o *Bundestag*, en Alemania existe una segunda cámara de representación territorial, el Consejo Federal o *Bundesrat*, pieza esencial de su sistema federal. Frente a los órganos centrales (*Bundestag* y Gobierno Federal), el *Bundesrat* es el órgano federativo mediante el cual los *Länder* inciden en la legislación y administración de la Federación. El *Bundesrat* posee naturaleza gubernamental, puesto que está formado por representantes de los Gobiernos de los *Länder* y no por miembros directamente elegidos.

Con motivo del inicio de los trabajos de la Convención encargada de redactar el Proyecto de Constitución Europea, Alemania envió dos representantes de sus Parlamentos nacionales. Cabe señalar, que, por parte del *Bundesrat*, fue designado, para defender los intereses de los *Länder* ante la Convención Europea, el Presidente de Baden-Württemberg, Erwin TEUFEL.

III.II.1. EL PRINCIPIO DE LA *BUNDESTREUE* O LEALTAD FEDERAL

El sistema federativo alemán contiene un principio básico, inherente a su propio orden federal, no expresamente postulado en la Constitución, que impregna toda su construcción legislativa y jurisprudencial:³⁹⁸ el principio de la *Bundestreue* o lealtad federal:

"En líneas generales, puede definirse la lealtad federal como una pauta de conducta por parte tanto de los órganos e instituciones de la Federación como de los *Länder*, de modo que en sus actuaciones tengan siempre presentes los intereses mutuos y los del conjunto del Estado; y al mismo tiempo la

³⁹⁸ SÁNCHEZ RUIZ, A. I., Federalismo e integración europea. La distribución de competencias en los sistemas alemán y comunitario, IVAP, 1997, p. 32.

característica propia del sistema federal alemán por la cual las actuaciones públicas requieren generalmente el concurso en mayor medida tanto de los *Länder* como de la Federación. Es decir, *Bund* y *Länder* no constituyen dos esferas independientes y separadas de poder público sino que ordinariamente cooperan en el desarrollo de las funciones del Estado".³⁹⁹

Se han señalado importantes implicaciones del principio de la lealtad federal o *Bundestreue* para el sistema de distribución de competencias:⁴⁰⁰

-En primer lugar, el deber, tanto para el *Bund* como para los *Länder*, de actuar siempre tomando en consideración los intereses de las otras partes, "impidiendo el ejercicio de las competencias respectivas de modo que se lesione, en términos no defendibles o razonables, los intereses del conjunto de la Federación o de los Estados miembros".⁴⁰¹

-En segundo lugar, el deber para los *Länder* "de ejercer sus competencias legislativas propias cuando ello resulte necesario para la buena gestión de los intereses del conjunto o en el caso de que sea necesaria para la plena efectividad de las leyes federales de desarrollo o legislación adicional por parte de los *Länder*".⁴⁰²

-En tercer lugar, "el derecho de cada *Land* a un tratamiento rigurosamente igual por parte de la Federación".⁴⁰³

-En cuarto lugar, la modulación de las potestades de intervención del *Bund*, "limitando su libertad para hacer uso de las mismas y la elección de los medios concretos de intervención".⁴⁰⁴

³⁹⁹ SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p. 33.

⁴⁰⁰ *Vid.* SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p. 33.

⁴⁰¹ SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p. 33.

⁴⁰² SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., pp. 33-34.

⁴⁰³ SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p. 34.

-Finalmente, la posibilidad por parte del *Bund* de participar en la creación de instrumentos normativos internacionales que invadan materias de competencia concurrente o exclusiva de los *Länder*. Asimismo, el principio de la *Bundestreue* o lealtad federal implica la obligación constitucional de audiencia a los *Länder* que se vean especialmente afectados por la futura conclusión de un Tratado.

Para STARCK, el principio de la lealtad federal "no constituye ningún fundamento del que se pueda derivar automáticamente la obligación de los Länder de ejecutar a través de la legislación los tratados de Derecho internacional suscritos por la Federación".⁴⁰⁵ De acuerdo con este mismo autor, la lealtad federal "no actúa exclusivamente de forma unilateral a favor de la Federación, como podría hacer sospechar la expresión del principio y mucho menos puede la Federación obviar las competencias de los Länder apelando a la fidelidad a la Federación de los mismos".⁴⁰⁶ Según STARCK, "el Tribunal Constitucional Federal entiende la lealtad federal en sentido recíproco, esto es, no sólo existe la obligación de fidelidad por parte de los Länder hacia la Federación sino también la obligación por parte de la Federación de ser fiel a los Länder".⁴⁰⁷

404 SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p. 34.

405 STARCK, C., "Los Länder alemanes y la competencia exterior", La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol.1, AAVV, IVAP, 1994, p. 115.

406 STARCK, C., op. cit., p. 115.

407 STARCK, C., op. cit., p. 115.

III.II.2. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Para analizar el sistema alemán de distribución de competencias, en primer lugar, ha de tenerse en cuenta que la Ley Fundamental de Bonn (LFB) establece una clara separación entre las competencias legislativas y las ejecutivas, siendo en éstas últimas donde adquieren un mayor protagonismo los *Länder*. En esta investigación, sin embargo, se centra la atención en las primeras.

La Constitución alemana establece una distribución de competencias que otorga a la Federación poderes exclusivos (según dispone el art.71; las materias se encuentran enumeradas en el art.73) en: asuntos exteriores,⁴⁰⁸ políticas monetarias y

⁴⁰⁸ En el caso de la competencia en asuntos exteriores, el art.73 ha de complementarse, tal como señala SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p.38, con el párrafo 1º del art.32 de la propia LFB, según el cual "la conducción de las relaciones con los Estados extranjeros corresponde a la Federación", y con los arts.23 y 24, que "habilitan a la Federación a transferir derechos de soberanía a la UE y a otras Organizaciones internacionales, y a participar en sistemas de seguridad colectiva internacionales y de arbitraje internacional" (SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p. 38). Por otra parte, esta exclusividad se encuentra confrontada con el art.32.3, que permite a los Länder celebrar Tratados internacionales en materias de su competencia. En este sentido, STARCK afirma que "existe una competencia concurrente de la Federación y de los Länder para la celebración de tratados de Derecho internacional" (STARCK, C., "Los Länder alemanes y la competencia exterior", La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol.1, AA.VV., IVAP, 1994, p. 113. En SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p. 38). Asimismo, BEYERLIN considera que "el Gobierno federal y los Länder comparten la competencia en materia de relaciones exteriores, sin embargo la responsabilidad primaria para la conducción de las relaciones exteriores (incluyendo la celebración de tratados internacionales) [se asigna] al Gobierno federal, mientras que la

comerciales (y, en general, la definición de la política económica y del sistema económico), políticas aduaneras, defensa, protección civil, libertad de circulación de personas (incluidas inmigración y emigración), nacionalidad, propiedad intelectual e industrial, comunicaciones federales, navegación aérea, etc.

Por otra parte, la Federación posee prioridad sobre un amplísimo número de competencias legislativas concurrentes⁴⁰⁹ (art.72; enumeradas en el art.74), que abarcan prácticamente todo el ordenamiento jurídico:⁴¹⁰ el Derecho civil, el penal y penitenciario, el procesal y de la organización judicial, el estado civil, la previsión pública, la legislación económica, la energía nuclear, el Derecho del trabajo y de la empresa, seguridad social y desempleo, ayudas a la formación profesional y a la investigación, la reforma agraria, lucha contra el monopolio, fomento de la producción agrícola, ganadera y forestal, pesca y protección de las costas, transacciones inmobiliarias y arrendamientos, Derecho del suelo, salud pública, profesiones médicas y medicamentos, hospitales, protección de la salud del consumidor, navegación, carreteras, ferrocarriles, manipulación genética, trasplantes, etc.

Además, el concepto de concurrencia ha sido ampliado en el sistema competencial alemán mediante la introducción de la llamada "cláusula de necesidad" en el art.72 de la LFB.⁴¹¹ Tras la Ley de reforma constitucional de 27 de octubre de 1994, la nueva redacción del art.72 condiciona el ejercicio de las

competencia respectiva de los Länder se restringe a ciertas áreas limitadas" (BEYERLIN, U., "German Federalism: A Dynamic Process", Reports on German Public Law, Ed.Müller, 1990, pp. 10-11. En SÁNCHEZ RUIZ, A.I., op. cit., p. 38).

⁴⁰⁹ Su concurrencia viene determinada por las condiciones expuestas en el art. 72.

⁴¹⁰ *Vid.* SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p. 42.

⁴¹¹ SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p. 43.

competencias concurrentes a "que así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado".⁴¹² Esta "necesidad" ha propiciado una "extraordinaria expansión de la actividad legislativa de la Federación, de modo que todos los autores coinciden en afirmar que, salvo en las materias de derecho comunal, derecho de la policía y derecho de la enseñanza y de la cultura (competencia exclusiva de los Länder), el *Bund* ha hecho uso tan profusamente de su competencia que ha desplazado completamente a los Länder, a los que ya sólo les queda adoptar normas de aplicación de la legislación federal".⁴¹³

Por tanto, el art.70.1⁴¹⁴ de la LFB, que prevé que los *Länder* pueden legislar sobre aquellas materias que no hayan sido expresamente asignadas a la Federación, parece haber quedado vacío de contenido e incluso de significado, pues, esas materias sobre las que podrían legislar los *Länder* han reducido progresivamente su número, de tal forma que, en la actualidad, su existencia puede llegar a resultar casi anecdótica.⁴¹⁵

Así, según SÁNCHEZ RUIZ, "la práctica federal muestra cómo el *Bund* incide de hecho en el ejercicio por los Länder de su competencia sobre estas materias a través de sus propios títulos competenciales (arts.73 a 75), o lo condiciona por medio de las

412 SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., p. 44.

413 SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., pp. 44-45.

414 "Los Länder gozan de la competencia legislativa en tanto que la Ley Fundamental no se la atribuya a la Federación".

415 Estas materias son, de acuerdo con SÁNCHEZ RUIZ, enseñanza y cultura, policía y derecho municipal. BEYERLIN las enumera como áreas en que corresponden poderes residuales a los Länder: administración interna, educación, formación profesional y oficios, deporte, policía, y gobierno local (BEYERLIN, U., op. cit., p. 9. En SÁNCHEZ RUIZ, A.I., op. cit., pp. 49-50.)

`tareas comunitarias' y de la competencia de financiación del art. 104a.4."⁴¹⁶

GARCÍA MORALES sitúa en 1969 el punto de inflexión fundamental en la historia del federalismo alemán.⁴¹⁷ Para esta autora, la reforma de ese año rompió con la tradicional distribución competencial basada en la separación y significó el inicio formal en Alemania del llamado *federalismo cooperativo*:

"A pesar de que la colaboración, así como la constitucionalización de algunas de sus formas, se concibe en Alemania como un proceso irreversible en el moderno Estado federal alemán, poco después de la reforma de 1969 no tardaron en aparecer voces críticas respecto a ese desarrollo cooperativo. En concreto se pusieron en tela de juicio las tareas comunes, hasta el punto de que se abrió un debate político y doctrinal sobre su ampliación o recorte que acabó sin consecuencias constitucionales. En ese mismo sentido, desde finales de los años setenta y, sobre todo, a partir de los ochenta, se ha pedido desde algunos Länder una reducción de las tareas comunes, así como de los mecanismos de colaboración, a los que se ha culpado de incrementar la progresiva centralización de tareas en manos del Bund".⁴¹⁸

Para ASTOLA MADARIAGA, Alemania ha vivido desde la Ley Fundamental de Bonn lo que la doctrina ha denominado el paso del federalismo dual al federalismo cooperativo, lo cual ha supuesto el incremento progresivo de las competencias de los órganos centrales.⁴¹⁹ Así, los poderes legislativos de los Länder "han quedado muy mermados al ser, o bien privados de la competencia

⁴¹⁶ SÁNCHEZ RUIZ, A. I., op. cit., pp. 49-50.

⁴¹⁷ *Vid.* GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 3.

⁴¹⁸ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., pp. 3-4.

⁴¹⁹ ASTOLA MADARIAGA, J., op. cit., p. 104. Ese paso del federalismo dual al federalismo cooperativo quedó confirmado con la reforma de 1969, que además de dotar de base constitucional a las prácticas cooperativas que se venían realizando desde finales de los cincuenta, insertó en la Ley

legislativa, o por haber sido ésta reducida únicamente a normas de aplicación".⁴²⁰

III.II.3. EL PODER EXTERIOR Y EL ACUERDO DE LINDAU

Según los fundamentos de Derecho constitucional de la República Federal de Alemania, los Länder son también Estados.⁴²¹ En la práctica, cooperan como tales en las actividades del Estado Federal a través del Bundesrat o Consejo Federal como órgano de la Federación.⁴²² Ésto constituye, según SCHEFOLD, un punto de arranque para un poder exterior propio que se ve confirmado por los derechos que les corresponden a los Länder en este ámbito a tenor del art.32 II y en especial 32 III de la Ley Fundamental de Bonn:⁴²³

"En el área del poder legislativo de los Länder existe, por tanto, (también) una competencia contractual de Derecho internacional de los mismos. En este sentido, al menos, los parlamentos de los Länder tienen también competencia para aprobar tratados de Derecho internacional. En consecuencia, la conclusión de que se les conceda el derecho de aprobar tratados celebrados por el Estado Federal en el ámbito de la legislación regional parece tener un buen fundamento. Los problemas planteados, y muy discutidos en algunos

Fundamental las tareas comunes obligatorias (art. 91a) y las tareas comunes facultativas (91b).

⁴²⁰ ASTOLA MADARIAGA, J., op. cit., p. 104.

⁴²¹ SCHEFOLD, D., "La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en PEREZ GONZALEZ, M. (Dir.) La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol.1, AA.VV., IVAP, 1994, p. 129.

⁴²² SCHEFOLD, D., op. cit., p. 129.

casos, han sido regulados pragmáticamente mediante el llamado 'Acuerdo de Lindau'.⁴²⁴

Para evitar que la Federación pudiese actuar en el ámbito internacional sin tener presente en todo momento el principio de la lealtad federal, o, dicho de otro modo, para salvaguardar política y jurídicamente el ejercicio de las competencias exclusivas asignadas a los Länder, ambas partes decidieron suscribir una especie de pacto de fidelidad, denominado Acuerdo de Lindau. Este acuerdo, celebrado en 1957, dice lo siguiente:

"Siempre que los tratados de Derecho internacional en ámbitos de competencia exclusiva de los Länder generen una obligación de la Federación o de los Länder, se requiere el consentimiento de los Länder. Este consentimiento debe haberse producido antes de que la obligación sea vinculante según el Derecho internacional".⁴²⁵

Según STARCK, la aplicación del Acuerdo de Lindau debe llevar a que en el caso concreto de un tratado de Derecho internacional de la Federación en ámbitos en los que no tenga competencia legislativa, se transforme en Derecho nacional a través de los Länder:

"Las normas de procedimiento organizan la cooperación en pro de la Federación. Por lo tanto concretan el principio de lealtad federal obligando a la Federación a escuchar a los Länder cuando un tratado internacional afecta a su competencia legislativa. Si la Federación no escucha a los Länder y si no consigue ponerse de acuerdo con ellos, más tarde no puede reclamar a los Länder por el criterio de lealtad federal que adapten el tratado a la legislación de los Länder. Por ello la Federación está

⁴²³ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 129.

⁴²⁴ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 129.

⁴²⁵ Apartado 3 del Acuerdo de Landau.

interesada en tomar contacto con los Länder lo antes posible y llegar con ellos a un acuerdo sobre el contenido de los tratados que deban transponerse en el Derecho nacional mediante leyes de los Länder. Entre otras cosas, el principio de lealtad federal exige de cada administración una asunción de competencias que preserve la competencia de la otra administración en cada caso. Preservación significa aquí influencia de los Länder en el contenido de un tratado para poder adaptarlo después legalmente."⁴²⁶

III.II.4. EL BUNDESRAT O CONSEJO FEDERAL

Según el artículo 50 de la Ley Fundamental, el Bundesrat es el órgano federal a través del cual los Länder participan en la producción legislativa. A diferencia de las cámaras de representación territorial de otros Estados, el *Senado* alemán no es elegido directamente por los electores ni está formado por miembros de los parlamentos regionales, sino que se compone de representantes de los Gobiernos de los Länder (el número de votos es proporcional a la población de cada Land).

Entre las distintas competencias que tiene atribuidas el Bundesrat destacan:⁴²⁷

-la iniciativa legislativa (art.76.1);

Vid. STARCK, C., "Los Länder alemanes y la competencia exterior", La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol.1, AA.VV., IVAP, 1994, pp. 115-116.

⁴²⁶ STARCK, C., *op. cit.*, p. 116.

-el derecho de veto absoluto sobre las "leyes de aprobación" (leyes que afectan especialmente a los derechos y obligaciones de los Länder y cuya aprobación requiere el consentimiento expreso del Bundesrat; arts.77 y 78);

-el derecho de veto suspensivo sobre las restantes leyes o "leyes de oposición" (en las que el veto del Bundesrat puede superarse mediante votación en el Bundestag; arts.77.3 y 78);

-competencias relacionadas con los reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general que afecten de manera particular a los intereses de los Länder (arts. 80.2, 84.2, 85.2 y 108.7).

En consecuencia, el Bundesrat actúa como guardián efectivo de los intereses de los Länder a nivel de la Federación.⁴²⁸

III.II.5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS LÄNDER EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Los dos grandes retos del federalismo alemán contemporáneo son la reunificación y la participación de los Länder en asuntos de la Unión Europea:⁴²⁹

"El proceso de integración europea ha dado una nueva dimensión a la colaboración en la República Federal de Alemania, ya que ha obligado al Bund

⁴²⁷ *Vid.* WEBER, A., "Los Länder y el Derecho Europeo", Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1995, p. 5.

⁴²⁸ WEBER, A., *op. cit.*, p. 5.

y a los Länder a discutir y articular conjuntamente su participación en los asuntos europeos".⁴³⁰

Alemania es, sin duda, el Estado que, con mayor tradición, nos ofrece los mejores ejemplos de participación de entes subestatales en el ámbito comunitario.⁴³¹ El proceso de construcción europea ha planteado desde el principio problemas respecto del reparto interno de competencias a los que se han buscado soluciones intermedias que han tenido su plasmación constitucional.⁴³²

Se puede decir que los Länder han mejorado de forma progresiva su posición institucional en el derecho constitucional alemán paralelamente a la profundización del proceso de integración europea.⁴³³ Lo cual constituye una prueba más de la complementariedad de la descentralización a nivel interno con la cesión de soberanía estatal a una organización supranacional.⁴³⁴

En este sentido, SCHEFOLD considera que la Ley Fundamental de Bonn se ha caracterizado desde un principio por el hecho de poner en conexión la condición de Estado federal y la adhesión a la unificación europea:⁴³⁵

"Ya en el preámbulo se expresa la voluntad de `servir a la paz en el mundo como miembro, en igualdad de derechos, de una Europa unificada´".⁴³⁶

429 GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 6.

430 GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 7.

431 Así lo considera la práctica unanimitad de la doctrina.

432 SCHEFOLD, D., op. cit., p. 129.

433 O`LEARLY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M., op. cit., p. 315.

434 A este respecto, y en términos parecidos, se ha manifestado la inmensa mayoría de los federalistas europeos.

435 SCHEFOLD, D., op. cit., p. 129.

Para SCHEFOLD, apenas iniciado el proceso edificador europeo, se vio claro que la transferencia de competencias a las instituciones comunitarias podría ir en detrimento de los Länder.⁴³⁷ Para evitarlo, se intentó asegurar la posición de éstos, lo cual, según SCHEFOLD, se realizó en cuatro etapas:⁴³⁸

1) Desde la Ley de Ratificación del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de 18 de abril de 1951, promulgada todavía como una simple ley federal sin recabar la aprobación del Bundesrat hasta la Ley de Ratificación de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 27 de julio de 1957, cuya promulgación ya se realizó contando con la aprobación del Bundesrat.

2) Tras la adhesión a las Comunidades Europeas, los Länder no tardaron en calificar de insuficientes sus derechos de participación. SCHEFOLD menciona el intercambio de escritos, de 19 a 21 de septiembre de 1979, entre el Canciller Federal y los presidentes de los gobiernos regionales y califica su plasmación como una solución intermedia a esta situación, "aunque objetable puesto que la misma no creó una base jurídica formal".⁴³⁹

3) La tercera etapa está caracterizada por la Ley de Ratificación del Acta Única Europea de 28 de febrero de 1986, que, según SCHEFOLD, otorgó forma legal al acuerdo anterior.⁴⁴⁰

4) Finalmente, la Ley de Ratificación del Tratado de la Unión Europea y la reforma constitucional que se produjo al respecto.

⁴³⁶ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 129.

⁴³⁷ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 130.

⁴³⁸ *Vid.* SCHEFOLD, D., op. cit., pp. 130-131.

⁴³⁹ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 130.

Profundicemos ahora en el desarrollo de estas cuatro etapas.

Ya en 1951 el ex Presidente de Renania del Norte-Westafalia, Karl ARNOLD advirtió del peligro de que los Länder fueran excluidos de participar en los asuntos europeos y se redujeran a «meras unidades administrativas».⁴⁴¹

Así, desde la misma aprobación de la Ley de adhesión a los Tratados de Roma han venido presionando los Länder para instituir el Bundesrat como foro para la coordinación de su formación de voluntad política en los asuntos de la Comunidad Europea. En el artículo 2⁴⁴² de esta Ley el Gobierno Federal alemán quedaba comprometido a informar permanentemente al Bundestag y al Bundesrat acerca de las actividades y proyectos de la CEE. Tal información debe proporcionarse antes de que el Consejo de Ministros adopte una resolución que requiera la aprobación de una ley alemana o constituya Derecho inmediatamente aplicable.⁴⁴³ Se estableció también entonces el derecho del Bundesrat a ser oído por el Gobierno Federal antes de adoptar cualquier decisión que afectase a los intereses de los Länder:

⁴⁴⁰ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 130.

⁴⁴¹ BLANKE, H.-J., "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", Autonomies, núm. 22, julio de 1997, Barcelona, p. 31.

⁴⁴² BGBI. 1957, II, p. 753, "El Gobierno Federal habrá de informar con la mayor brevedad al Bundestag y al Bundesrat a cerca de la gestación (de los acuerdos) en el seno del Consejo de la CEE y del de la CEFA. La información deberá producirse antes de la adopción de los acuerdos en el Consejo, cuando su adopción haga necesaria la promulgación de leyes internas o establezca derecho inmediatamente aplicable".

⁴⁴³ WEBER, A., "Los Länder y el Derecho Europeo", en las Xornadas sobre o futuro do Estado Autonómico, Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela, 4 y 5 de diciembre de 1995, p. 6.

"Aunque las disposiciones legales que el Gobierno Federal podía decretar con base en el Derecho comunitario no requerían la aprobación del Consejo Federal, sí debían presentarle los borradores para que emitiera su dictamen en el plazo de 14 días".⁴⁴⁴

Este procedimiento, regulado por el Acuerdo Interministerial de 21 de enero de 1963, no pareció ser una solución satisfactoria para los Länder, que consideraban escasa la capacidad de influencia del Bundesrat en la elaboración de las decisiones de contenido comunitario europeo.⁴⁴⁵ De ahí que, en septiembre de 1979, a raíz de un intercambio de notas entre el Canciller Federal y los presidentes de los Länder, se alcanzase un acuerdo político para fortalecer los mecanismos de participación. Ya en aquel momento, parecía evidente que, de antemano, este acuerdo, sin base jurídica formal, no constituía una solución definitiva.

III.II.5.1. LAS REFORMAS INTRODUCIDAS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL ACTA ÚNICA EUROPEA

El artículo 2 de la Ley alemana, de 19 de diciembre de 1986, que aprobó el Acta Única Europea dispuso que el Gobierno federal informaría al Bundesrat con la amplitud necesaria, y a la mayor brevedad posible, sobre todos los proyectos comunitarios que puedan ser de interés para los Länder.⁴⁴⁶ Si se tratase de proyectos que afecten total o parcialmente a las materias de competencia legislativa exclusiva de los Länder o que incidan

⁴⁴⁴ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 130.

⁴⁴⁵ WEBER, A., op. cit., p. 6.

⁴⁴⁶ WEBER, A., op. cit., pp. 6-7.

sobre sus intereses esenciales, el Gobierno federal debe concederle al Bundesrat la oportunidad de pronunciarse en un plazo razonable, antes de la pertinente aprobación:⁴⁴⁷

"El Gobierno Federal ha de tener en cuenta el parecer de los Länder en las deliberaciones que tengan lugar en las instituciones comunitarias. En caso de que tal opinión tenga relación con las materias de competencia legislativa exclusiva de los Länder, el Gobierno Federal sólo podrá separarse de aquél cuando concurren incontestables razones de política exterior y de política de integración. En los supuestos en que se le haya dado al Consejo Federal o Bundesrat la oportunidad de pronunciarse, el Gobierno invitará, a requerimiento de los Länder, a su representante a las negociaciones ante las instituciones comunitarias, siempre que ello sea posible".⁴⁴⁸

Este procedimiento quedó reflejado en un acuerdo de cooperación política entre el Gobierno federal y los Länder, suscrito el 17 de diciembre de 1987, mediante el cual se garantizaba la participación de los Länder en la formación de la política comunitaria alemana en las materias de su competencia a través del Bundesrat.⁴⁴⁹ Posteriormente, el 10 de junio de 1988, se reformó el Reglamento interno del Bundesrat, con la introducción de los artículos 45.a-45.k en el nuevo capítulo IV.a ("El procedimiento en materia comunitaria"), fortaleciendo definitivamente el papel del Consejo Federal en el proceso de creación del Derecho Comunitario:

"La Ley de ratificación del Acta Única Europea, de 28 de febrero de 1986, incluyó por primera vez al Bundesrat en el procedimiento de participación de los Länder en asuntos europeos que fueran de su interés. En ese sentido, se

⁴⁴⁷ WEBER, A., op. cit., p. 7.

⁴⁴⁸ WEBER, A., op. cit., p. 7.

⁴⁴⁹ MORATA, F., "El Estado de las Autonomías y las estrategias Regionales en Europa" en ARENILLA, M., LOUGHLIN, J., y TOONEN, T., La Europa de las Regiones, una perspectiva intergubernamental, Universidad de Granada, 1994. p. 156.

ordenó una información previa, y la formulación de una posición del Bundesrat en materia de competencias exclusivas de los Länder, de la que el Bund sólo podría distanciarse por importantes razones. Asimismo, la Ley recurrió a una de las técnicas cooperativas más comunes, ya que confió el desarrollo de sus disposiciones a un convenio vertical. Éste fue finalmente suscrito el 17 de diciembre de 1987, y es la primera ocasión en que un convenio se ha utilizado para especificar funciones del Bundesrat, así como deberes de información al mismo".⁴⁵⁰

III.II.5.2. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 23 (*EUROPA-ARTIKEL*) DE LA
LEY FUNDAMENTAL (LEY DE 21 DE DICIEMBRE DE 1992),
CON MOTIVO DE LA RATIFICACIÓN DEL TUE

En Alemania, el proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea ocasionó una reforma constitucional, mediante Ley de 21 de diciembre de 1992, cuya principal medida efectiva fue la modificación del artículo 23⁴⁵¹ de la Ley Fundamental, denominado "precepto europeo"; aunque también se modificaron los artículos 45, 50 y 52.3.a.⁴⁵² Esta reforma supuso básicamente una ampliación sustancial de los poderes del Bundesrat en el desarrollo de la política de la Unión Europea.

El artículo 23.1 es el núcleo de las nuevas disposiciones.⁴⁵³ El art.23.1.1⁴⁵⁴ es una declaración de los

⁴⁵⁰ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 7.

⁴⁵¹ *Vid.* WEBER, A., op. cit., p. 8.

⁴⁵² MORATA, F., op. cit., p. 157.

principios que deben inspirar el proceso de construcción europea y la integración alemana en dicho proceso: Europeísmo, Federalismo, Subsidiariedad, Estado Democrático y Social de Derecho, y Tutela Judicial de los Derechos Fundamentales.

El artículo 23.1.2⁴⁵⁵ resuelve una importante cuestión que había quedado pendiente de resolución desde el proceso de aprobación del Acta Única Europea: la necesaria autorización por parte del Bundesrat para la transferencia de competencias de la Federación a la Unión Europea. Se amplía así el número de las materias legislativas que requieren la aprobación del Bundesrat, "en la medida en que se establece esa exigencia en relación con la transferencia de derechos de soberanía en el ámbito de la Unión Europea".⁴⁵⁶

El art.23.1.3 exige la formalidad de una reforma constitucional interna para fundamentar la Unión Europea y aquellas disposiciones básicas que signifiquen la modificación del contenido de la Ley Fundamental.⁴⁵⁷

El artículo 23.2⁴⁵⁸ contiene los derechos de participación e información sobre asuntos comunitarios de los Länder, a través

⁴⁵³ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 134.

⁴⁵⁴ "Para la consecución de una Europa unida, la República Federal de Alemania participará en el desarrollo de la Unión Europea, cuya realización se condiciona a los principios del Estado democrático, social y de Derecho, al federalismo y al principio de subsidiariedad, y a que se garantice una tutela judicial de los derechos fundamentales que sea en esencia comparable a la dispensada por esta Ley Fundamental".

⁴⁵⁵ "A tal efecto, la Federación podrá transferir competencias mediante Ley con la aprobación del Bundesrat".

⁴⁵⁶ WEBER, A., op, cit., p. 10.

⁴⁵⁷ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 137.

⁴⁵⁸ "El Bundestag y los Länder, a través del Bundesrat participarán en los asuntos comunitarios. El Gobierno Federal habrá de informar al Bundestag y al Bundesrat a la mayor celeridad posible".

del Bundesrat. En este sentido, el art.23.2.3 garantiza la intervención del Bundestag y del Bundesrat imponiendo al Gobierno Federal la obligación de informar exhaustivamente y lo más pronto posible.⁴⁵⁹

Del art.23.3 se deduce que al Bundestag se le dará oportunidad de pronunciarse sobre los actos legislativos de la Unión Europea. Con esta finalidad, se crea un marco legal para la obligación de informar por parte del Gobierno Federal y se prevé la institución de una Comisión parlamentaria para asuntos de la Unión Europea que podrá ser facultada para emitir informes en sustitución del Bundestag.⁴⁶⁰

El artículo 23.4-6 (estamos probablemente ante los tres párrafos más clarificadores y fundamentales de la reforma constitucional) clasifica los niveles de participación de los Länder, a través del Bundesrat, de acuerdo con la división de competencias existente en el ordenamiento interno alemán entre la Federación y los Länder. Así, la redacción del párrafo 4º de este artículo 23 LF establece:

"El Bundesrat participará en el procedimiento de formación de la voluntad de la Federación siempre que deba tomar parte en la correspondiente medida interna o bien los Länder tengan competencias en el ámbito interno".

Los párrafos 5 y 6 desarrollan las previsiones anteriores, estableciendo tres niveles de participación de los Länder:⁴⁶¹

1) "El Gobierno Federal tendrá en cuenta el parecer del Bundesrat cuando, en el ejercicio de las competencias exclusivas de la Federación, se vean afectados los intereses de los Länder o bien cuando ésta tenga la competencia legislativa". (art. 23.5.1)

⁴⁵⁹ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 138.

⁴⁶⁰ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 138. La creación de esta Comisión parlamentaria está contemplada en el art. 45 LF.

2) "En caso de que se incida sobre el centro de gravedad de las competencias legislativas de los Länder, sobre su organización administrativa o su procedimiento administrativo, habrá de tenerse en cuenta de forma determinante la opinión del Bundesrat". (art. 23.5.2)

3) "En caso de que se 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, corresponden a la Federación". (art. 23.6.1)

Por consiguiente, la nueva redacción del artículo 23 de la Constitución federal legitima la participación de los Länder en la formación de la voluntad del Estado federal ante la Unión Europea, a través del Bundesrat, mediante el cual los Länder intervienen en el proceso de construcción europea.⁴⁶² En otras palabras, la Federación, que está facultada para atribuir por ley derechos de soberanía a organizaciones internacionales, sólo podrá hacerlo con la aprobación del Bundesrat.⁴⁶³ Además, la reforma institucionaliza el sistema de consultas e incluso la presencia de representantes de los gobiernos federados en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea cuando se vean afectadas las competencias legislativas exclusivas de los Länder.⁴⁶⁴

En este sentido, la Ley de desarrollo de 12 de marzo de 1993, o Ley de cooperación entre el Gobierno federal y los Länder en asuntos relacionados con la Unión Europea, en su artículo 6.2.1 (ejecución del artículo 23.6.1 LF), establece que el

⁴⁶¹ WEBER, A., op. cit., p. 8.

⁴⁶² MORATA, F., op. cit., p. 157.

⁴⁶³ BURGESS, M. y GRESS, F., "The quest for a Federal Europe: German Unity and European Union", en BURGESS, M., y GAGNON, A.-G., Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions, Nueva York, 1993, p. 46.

⁴⁶⁴ MORATA, F., op. cit., pp. 157-158.

Gobierno federal ha de confiar a un representante de los Länder la dirección de las negociaciones en los gremios asesores de la Comisión y del Consejo y en las reuniones del Consejo de Ministros cuando se traten materias que afectan al núcleo esencial de sus competencias exclusivas.⁴⁶⁵ Aunque, según el artículo 6.2.2, el Bundesrat sólo puede nombrar a un miembro de un Gobierno regional con el rango de ministro, tomando en consideración el art. 146.f (ahora art. 203 TCE) del Tratado de Maastricht.⁴⁶⁶

En definitiva, la participación de los Länder en la formación de la voluntad de la Federación se realiza a través del Bundesrat y su intensidad varía en función del carácter de las competencias de los Länder que resultan afectadas.⁴⁶⁷ El grado más alto de participación se produce cuando un asunto a tratar en el Consejo afecta a las competencias legislativas exclusivas de los Länder.⁴⁶⁸ En este caso, el Gobierno federal debe tomar en consideración de forma determinante la posición expresada por el Bundesrat. Si la postura del Gobierno federal no coincide con la del Bundesrat, ambas partes intentarán alcanzar un acuerdo, de no conseguirlo, prevalecerá el informe del Bundesrat siempre que sea ratificado por una mayoría de dos tercios (art. 5.2 de la Ley de desarrollo de 12 de marzo de 1993). Quedan a salvo de este procedimiento la responsabilidad del Estado federal (art. 23.5.3 LF) y las exigencias de la política de defensa y de la integración europea.⁴⁶⁹ También se deberá contar con la aprobación del Gobierno federal en los asuntos que puedan significar un aumento de los gastos o una disminución de los

⁴⁶⁵ BLANKE, H. J., op. cit., pp. 36-37.

⁴⁶⁶ BLANKE, H. J., op. cit., p. 37

⁴⁶⁷ PÉREZ CALVO, A., "Las transformaciones estructurales del Estado-Nación en la Europa Comunitaria", Revista de Estudios Políticos, nº 99, enero-marzo de 1998, p. 19.

⁴⁶⁸ PÉREZ CALVO, A., op. cit., p. 19.

⁴⁶⁹ PÉREZ CALVO, A., op. cit., p. 19.

ingresos (art. 23.5.4 LF). Esta cláusula tropieza con el derecho del Bundesrat de tomar la última decisión y constituye una especie de derecho de veto del Gobierno federal en "asuntos que puedan llevar a un aumento en los gastos o a una disminución en los ingresos de la Federación".⁴⁷⁰ Además, si en este caso excepcional no se logra llegar a un acuerdo, la República Federal puede no dar su aprobación a la resolución en el Consejo:

"Tal vinculación del representante alemán del Consejo con la postura adoptada por un cuerpo legislativo puede, en casos aislados, infringir el Derecho comunitario, faltando especialmente al deber de lealtad a la Comunidad conforme al artículo 5 del Tratado de Fundación de la Comunidad Europea, ya que con ello la capacidad funcional de la Comunidad puede verse perjudicada".⁴⁷¹

Según A.WEBER, la reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992 incluyó cuatro elementos esenciales:⁴⁷²

- 1) Una decidida apuesta constitucional por la Unión Europea.
- 2) La expresa consagración de los principios inalienables a los que se condiciona la participación alemana en el proceso de integración (Estado social y democrático de Derecho, federalismo y subsidiaridad, y una efectiva tutela judicial de los derechos fundamentales).
- 3) La aplicación del procedimiento normal de reforma constitucional a todas las modificaciones de la *Grundgesetz* que traigan su causa de la Unión Europea (mayoría de dos tercios en el Bundestag y en el Bundesrat).
- 4) Un acusado fortalecimiento de la participación de los Länder en la política europea, concebida ya como política interior

⁴⁷⁰ PÉREZ CALVO, A., op. cit., p. 19.

⁴⁷¹ WEBER, A., op. cit., p. 12.

⁴⁷² WEBER, A., op. cit., p. 9.

européa y no como materia de relaciones exteriores de la exclusiva competencia de la Federación.

WEBER considera que "por primera vez se incluyó al Bundesrat a nivel constitucional en el sistema del federalismo cooperativo atribuyéndole un papel eminente en la formación de la voluntad estatal en el seno de la Comunidad".⁴⁷³ Así, de acuerdo con el nuevo artículo 50 LF, los Länder ya no participarán únicamente en la legislación y administración de la Federación, sino también en los asuntos de la Unión Europea.

Para O'LEARLY y FERNÁNDEZ MARTÍN, "el alto grado de participación reconocido constitucionalmente a los Länder es el resultado de un modelo federal desarrollado donde las unidades subestatales han sabido aprovechar los mecanismos constitucionales para aumentar su influencia en la posición europea del gobierno federal".⁴⁷⁴

Por su parte, SCHÄFFER considera que, tras la reforma, el procedimiento de participación protege ampliamente tanto a la estructura federal como a los Länder como tales:

"El anterior procedimiento del Bundesrat, entonces consagrado por una simple ley, ha sido elevado al nivel constitucional. De forma complementaria, cada una de las futuras europeizaciones de competencias de los Länder requerirá la aprobación del Bundesrat y de los representantes de los Länder en el Consejo. A pesar de ello, la regulación aún no es perfecta y ya ha recibido algunas críticas. Se censura que el Bundesrat, órgano federal de rango constitucional, participa de forma simultánea como administrador (*Treuhänder*) de los Länder en la elaboración de la normativa europea, y que asimismo sus acuerdos se adoptan por mayoría. Ésto puede significar que una minoría de los Länder pierdan el poder de decisión sobre sus propias competencias legislativas. El "federalismo ejecutivo" también recibe algunas críticas por excluir a los parlamentos regionales de toda participación en

⁴⁷³ WEBER, A., op. cit., p. 9.

⁴⁷⁴ O'LEARLY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M., op. cit., 316.

la elaboración de la legislación europea. Con el objetivo de resolverlo, en Alemania se ha recomendado modificar las constituciones de los Länder".⁴⁷⁵

Algunos autores consideran que si la ratificación del Tratado de la Unión Europea se ha realizado en Alemania junto con una reforma constitucional sin precedentes en cuanto a protección de derechos de los Länder, ha sido motivado no sólo por las reformas a nivel comunitario acordadas en Maastricht sino también por el propio proceso de reunificación alemana.⁴⁷⁶

El Bundestag y el Bundesrat constituyeron entre los días 28 y 29 de noviembre de 1991 una Comisión Constitucional Conjunta para estudiar las reformas constitucionales necesarias que imponía el proceso de reunificación.⁴⁷⁷ Ésta presentó dos años después, el 5 de noviembre de 1993, un informe exhaustivo que incluía numerosas recomendaciones respecto a la relación entre el Gobierno Federal y los Länder.⁴⁷⁸ La ratificación del Tratado de la Unión Europea motivó que la Comisión presentase y aprobase con antelación aquella parte de sus propuestas relativas a la pertenencia de Alemania a la UE.⁴⁷⁹

En el análisis que SCHEFOLD realiza sobre la reforma del art.23 LF, este autor destaca la garantía de protección de los derechos de los Länder, a través del Bundesrat, subrayando que "los portadores de los derechos de intervención son, en casi todos los casos, el Consejo Federal o sus delegados. Un Land individual, por tanto, solamente podrá hacer valer sus derechos a condición de que consiga una mayoría en el Consejo Federal. Ello somete a los Länder a una obligación de acuerdo forzoso y

⁴⁷⁵ SCHÄFFER, H., "La participación de los Länder en el desarrollo del Derecho comunitario", *Autonomies*, núm. 22, julio de 1997, Barcelona, p. 15.

⁴⁷⁶ *Vid.* SCHEFOLD, D., *op. cit.*, pp. 131-132.

⁴⁷⁷ SCHEFOLD, D., *op. cit.*, p. 132.

⁴⁷⁸ SCHEFOLD, D., *op. cit.*, p. 132.

refuerza la tendencia hacia la estabilización en aras de una política de concordancia"⁴⁸⁰:

"Los Länder disponen de múltiples modalidades de participación (...) Sin embargo, dada la situación constitucional esta posición sólida y fuerte de los Länder (...) queda restringida de dos maneras. Los fuertes derechos de participación según el art.23 LF no podrán ocultar, por una parte, que es bastante reducido el ámbito de las competencias regionales propias en las que dichas posibilidades de participación surten efecto. Vistos los amplios catálogos de competencias que el art.73/74 reserva a la legislación federal tan sólo quedan áreas muy restringidas -en particular del Derecho administrativo en materia cultural- que los Länder pueden defender a través del Consejo Federal con efectos vinculantes, incluso a nivel europeo. En este caso como en el anterior, el que interviene será el Consejo Federal, es decir, el conjunto de los Länder, no el Land individual. La protección de las competencias se reduce, por tanto, a una posibilidad de influir y a la oportunidad de hacer valer el propio punto de vista (...) El concepto de 'Estado federal unitario' (K. Hesse) se ha visto nuevamente confirmado y consolidado".⁴⁸¹

Para concluir su análisis de las reformas constitucionales realizadas en Alemania a raíz de la aprobación del Tratado de la Unión Europea, SCHEFOLD desarrolla una acertada reflexión sobre estas modificaciones y su relación con 'la Europa de las Regiones':

"Se pretendía que la participación en el proceso decisorio de los Länder y de otros entes autónomos de Estados miembros de la Unión Europea fuese un paso en el camino hacia una Europa de las Regiones en la que no se encontraran en una antinomia la Unión y los Estados miembros, sino en la que, por el contrario, el antagonismo se viera paliado por un tercer nivel. Se pretendía que el contraste entre soberanía nacional y soberanía supranacional se compensase mediante una forma democrática en el quehacer de

⁴⁷⁹ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 132.

⁴⁸⁰ SCHEFOLD, D., op. cit., p. 141.

⁴⁸¹ SCHEFOLD, D., op. cit., pp. 141-142.

la política y de practicar el autogobierno a todos los niveles. Lo que se hace ahora es utilizar la base constitucional que fundamenta esta participación de las regiones para proteger a capa y espada e impermeabilizar el Derecho constitucional de los Estados nacionales y su aplicación, contra los efectos de actos europeos. Esto invierte el sentido de una Europa de las Regiones convirtiéndola en justamente lo contrario. La participación de los Länder alemanes en la Unión Europea, ciertamente garantizada por el art.23 LF, debe contar con la posibilidad de cooperar en la construcción de la obra de unificación europea pero no debe convertirse en instrumento de defensa del Estado nacional contra los efectos del Derecho europeo".⁴⁸²

III.II.5.3. LA PRESENCIA DE LOS LÄNDER EN LOS COMITÉS DE LA COMISIÓN Y DEL CONSEJO

Hasta la reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992 y la Ley de desarrollo de 12 de marzo de 1993 los representantes de los Länder en la Comisión y en el Consejo participaban únicamente en las instancias consultivas de ambas instituciones. El nuevo artículo 23.6 de la Ley Fundamental y el artículo 6.2 de la mencionada Ley de desarrollo prevén que los representantes de los Länder pueden participar en el proceso de toma de decisiones del Consejo.

El artículo 2.5 de la Ley de ratificación del Acta Única Europea reguló la incorporación de los representantes de los Länder en las reuniones de los comités consultivos de la Comisión y del Consejo.

⁴⁸² SCHEFOLD, D., op. cit., pp. 144-145.

Posteriormente, el artículo 6.1 de la Ley de desarrollo de 12 de marzo de 1993, o Ley de cooperación entre la Federación y los Länder sobre asuntos de la Unión Europea, reafirmó la presencia de los representantes de los Länder en los comités consultivos de la Comisión y del Consejo en aquellos asuntos en que el Bundesrat haya de participar en alguna medida de carácter intraestatal o siempre que los Länder tengan competencias a nivel interno o en asuntos que afecten a intereses esenciales de los Länder. La inclusión de representantes de los Länder se realiza, previo requerimiento del Bundesrat, siempre que le sea posible al Gobierno federal, que asume la dirección de la representación. El Bundesrat comunicará al Gobierno federal la identidad de los representantes de los Länder designados o el órgano de un Gobierno del Land que va a enviar a dichos representantes.

Cabe decir aquí que esta representación nombrada por el Consejo Federal no actuará, como es de suponer, exclusivamente en defensa de los intereses de su Gobierno regional, "sino también por encargo de todos los Estados federados"⁴⁸³. El Gobierno federal intentará incorporar como mínimo a un representante de los Länder. Si el proyecto en cuestión afecta a competencias legislativas de los Länder en algún punto esencial y la Federación no tuviera facultad para legislar en la materia, o si el proyecto afecta a una parte esencial de la estructura de las autoridades regionales o al procedimiento administrativo de éstas, serán admitidos dos representantes de los Länder, que formarán parte de la delegación alemana, con plenos derechos, participando en todas las sesiones preparatorias de las reuniones ministeriales⁴⁸⁴. Al Gobierno Federal le corresponde la jefatura de la delegación -"sin perjuicio de la dirección de las

⁴⁸³ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 403.

⁴⁸⁴ Párrafos 3 y 6 del apartado IV del Convenio entre el Gobierno Federal y los Gobiernos regionales de octubre de 1993. *Vid.* ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 403.

negociaciones sobre iniciativas concretas"⁴⁸⁵-, aunque el representante regional en los comités y grupos de trabajo podrá tomar la palabra con la aprobación del jefe de delegación⁴⁸⁶.

Sin embargo, siguiendo al artículo 23.6.1 de la Ley Fundamental⁴⁸⁷ y el artículo 6.2.1 de la Ley de desarrollo,⁴⁸⁸ los Länder pueden dirigir las deliberaciones en los comités consultivos de la Comisión y del Consejo cuando se traten materias que afectan al núcleo esencial de sus competencias exclusivas.

Este precepto se aplica ahora igualmente en las reuniones del Consejo de Ministros, donde el representante de los Länder, de acuerdo con el artículo 6.2.2 de la Ley de desarrollo y el artículo 203 TCE, ha de tener rango de ministro. Así, por primera vez, se autoriza la representación de todo el Estado alemán a través de un miembro de los gobiernos regionales nombrado por el Bundesrat. No obstante, el desempeño de esta función por el representante de los Länder se realiza con la participación del Gobierno federal y de acuerdo con éste. Además, "en el supuesto de eventuales cambios en la situación de las negociaciones, la concordancia de la posición negociadora con el representante del Gobierno Federal se conseguirá de conformidad con lo establecido

485 ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 403.

486 Párrafo 7 del apartado IV del Convenio entre el Gobierno federal y los Gobiernos regionales de octubre de 1993. *Vid.* ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 403.

487 "En caso de se afecte al núcleo esencial de las competencias exclusivas de los Länder, la Federación deberá confiar al representante de los Länder designado por el Bundesrat el ejercicio de las competencias que, como miembro de la Unión Europea, corresponden a la Federación".

488 "El Gobierno federal ha de confiar a un representante de los Länder la dirección de las negociaciones en los comités consultivos de la Comisión y del Consejo y en las reuniones del Consejo de Ministros".

en el artículo 23.5 de la LF"⁴⁸⁹. Según ARIAS MARTÍNEZ, esto "significa que el traspaso de la dirección de la negociación se limita al punto del orden del día en el que se dan las condiciones exigidas por la ley para efectuar dicho traslado"⁴⁹⁰. En consecuencia, siguiendo a MORAWITZ y KAISER, la dirección de la delegación es ostentada siempre por el representante del Gobierno Federal "incluso cuando la dirección de la negociación de algunos puntos del orden del día fueron traspasados a representantes de los Länder"⁴⁹¹.

Por otra parte, cabe añadir que, a diferencia de lo que sucede en el caso belga, cuando le corresponde a Alemania la presidencia del Consejo de la Unión Europea, el Estado alemán no puede ser representado por un ministro regional.

III.II.5.4. LA CÁMARA DE ASUNTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Tras la reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992 y la Ley de desarrollo de 12 de marzo de 1993, se creó, para proporcionar un rápido procedimiento de toma de decisiones,⁴⁹² una Cámara de Asuntos de la Unión Europea⁴⁹³, cuyos acuerdos tendrán el carácter de acuerdos del Bundesrat.⁴⁹⁴

⁴⁸⁹ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 401.

⁴⁹⁰ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 404.

⁴⁹¹ MORAWITZ, R. y KAISER, W., Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union, Bonn: Europa Union Verlag, 1994, p. 112.

Vid. ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 404.

⁴⁹² BLANKE, H. J., op. cit., p. 35.

⁴⁹³ *Vid.* Art.52.3a.LFB.

Las funciones de esta Cámara están reguladas en el reglamento del Bundesrat.⁴⁹⁵ Según el artículo 45d.1 de este Reglamento, «en casos urgentes o cuando se haya de garantizar la confidencialidad de la cuestión a deliberar que le haya sido asignada, la Cámara de Asuntos de la Unión Europea es responsable de que se respete el derecho de participación del Bundesrat en asuntos de la Unión Europea».⁴⁹⁶ En esta cámara, los votos de los Länder se ponderan de igual modo que el pleno del Bundesrat.⁴⁹⁷

III.II.5.5. EL OBSERVADOR DE LOS LÄNDER

La peculiar figura del Observador de los Länder en las Comunidades Europeas tiene su origen en el acuerdo de los Presidentes de Baviera y Baden-Württemberg con el Ministro Federal de Asuntos Exteriores en 1956, por el que ambos Länder contarían con un representante en la negociación del Tratado de Roma. En 1958, se decidió por acuerdo entre el Bund y la totalidad de los Länder, que éstos dispondrían de un representante común, que formaría parte de la delegación alemana ante las Comunidades Europeas, sin voz ni voto, en las reuniones del Consejo y en los diversos comités de la Comisión, Consejo y COREPER.

El Observador de los Länder es designado por la Conferencia de Ministros de Economía de los Länder. Tiene dos oficinas, una en Berlín (en Bonn antes de la unificación alemana) y otra en Bruselas, y su función esencial es recabar y transmitir información detallada de interés para los Länder (enviada

⁴⁹⁴ BLANKE, H. J., op. cit., p. 35.

⁴⁹⁵ BLANKE, H. J., op. cit., p. 35.

⁴⁹⁶ Bundesgesetzblatt, 1993, I, p. 2007.

directamente a los ministerios correspondientes de los Länder) procedente de las instituciones y organismos comunitarios y estatales.

El Observador actúa como persona de contacto del Bundesrat, y colabora con los Länder en el desarrollo de los documentos suministrados por el Consejo Federal, preparándolos, comentándolos y ordenándolos en todos sus aspectos.⁴⁹⁸ El Observador también elabora informes y asesora a los Länder en asuntos de su competencia; pero no acaban ahí sus funciones. Se puede decir que, en la práctica, los Länder están presentes en todas las reuniones del Consejo a través del Observador o, en su caso, de su representante en Bruselas.⁴⁹⁹

El Acuerdo de 29 de octubre de 1993, entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los Länder, sobre cooperación en asuntos de la Unión Europea confirmó el papel del Observador de los Länder desarrollado a lo largo de cuarenta años de federalismo participativo. La principal misión del Observador sigue siendo defender los derechos de los Länder, así se establece también en la Ley de desarrollo de 12 de marzo de 1993, a través de la transmisión de información de interés para éstos y estando presente en las instituciones y órganos de la Unión Europea.

⁴⁹⁷ BLANKE, H. J., op. cit., p. 35.

⁴⁹⁸ BLANKE, H. J., op. cit., p. 42.

⁴⁹⁹ BLANKE, H. J., op. cit., p. 41.

III. III. AUSTRIA

Su condición de Estado neutral y su situación geopolítica condicionaron un largo compás de espera para la solicitud de adhesión de Austria a la Comunidad Europea. Los primeros intentos fracasaron tanto por las propias reservas austríacas frente a la Comunidad como por la postura de rechazo manifestada no sólo por la antigua Unión Soviética sino también por diversos países.⁵⁰⁰ A escala interior, algunos sectores ensalzaban el carácter `capitalista` de la CE, propiciando así la existencia de temores sobre la puesta en peligro de la neutralidad austríaca, considerada por esos grupos como un mito sustentador del Estado.⁵⁰¹

La solicitud de adhesión se presenta finalmente el 17 de julio de 1989, año de trascendentales acontecimientos políticos en nuestro continente. Fue, por tanto, la evolución política producida en Europa oriental y sudoriental la que impulsó el replanteamiento de los intereses austríacos en materia de seguridad y asimismo paralelamente una valoración realista de la neutralidad de Austria.⁵⁰²

Posteriormente, en 1992, Austria firma su ingreso -en vigor a partir del 1 de enero de 1994- en el Espacio Económico Europeo (EEE), antesala de su entrada en la Unión Europea, que se hace efectiva, tras la celebración de un referéndum constitucional, el 1 de enero de 1995.

⁵⁰⁰ SEIDL-HOHENVELDERN, I., "Los Länder austríacos y la Unión Europea", en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Dir.) La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol.1, IVAP, 1994, p. 173.

⁵⁰¹ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 173.

La ampliación llevada a cabo en 1995 significó además de la incorporación de tres Estados económicamente fuertes, el ingreso en la Unión Europea de otro país con un sistema político de estructura federal. En este sentido, la adhesión de Austria a la Unión Europea fortalece la existencia de un grupo compacto de Estados altamente descentralizados en el seno de la Comunidad que, previsiblemente, en coherencia con sus ordenamientos jurídicos internos, abogarán por la participación de sus Regiones en el proceso decisorio comunitario. Así, cabe recordar que bajo solicitud alemana, belga y austríaca, se le añadió al Tratado de Amsterdam una declaración anexa sobre la subsidiariedad que reconoce implícitamente el derecho de las entidades subestatales autónomas europeas a participar, en el ejercicio de sus competencias, en el proceso de elaboración de las políticas y normativa comunitaria. Este reconocimiento puede interpretarse como una defensa de la presencia directa de esas entidades subestatales autónomas en las instituciones y en los órganos de la Unión Europea.

III.III.1. EL SISTEMA FEDERAL AUSTRÍACO

El sistema federal austríaco comprende dos niveles principales de gobierno, el federal (*Bund*) y el regional (nueve *Länder* o Estados federados: Burgenland, Carintia, Baja Austria, Alta Austria, Salzburgo, Estiria, Tirol, Vorarlberg y Viena.), y dos cámaras legislativas para cada uno de estos niveles, el Parlamento federal o *Nationalrat* y la Cámara de Representación Territorial o *Bundesrat*. Además, los *Länder* tienen sus propios poderes ejecutivo y legislativo.

⁵⁰² SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 173.

El factor más importante que marca la evolución del federalismo austríaco contemporáneo -la Constitución federal data de 1920- es el intenso proceso centralizador que padecieron los Länder tras la II Guerra Mundial.⁵⁰³ La principal causa de este proceso centralizador se sitúa en el establecimiento entre 1945 y 1966 de la Primera Gran Coalición conservadora-socialdemócrata (ÖVP-SPÖ), que auspició e impulsó desde el Gobierno federal una creciente concentración de poderes en manos del Bund⁵⁰⁴:

"Dicha coalición hubo de enfrentarse a una situación de posguerra y, por tanto, el gobierno federal tuvo que aprobar con premura un paquete de leyes de cariz fundamentalmente económico que implicaban una fuerte intervención del Bund. Pero además, no debe olvidarse que hasta 1955 Austria fue un país ocupado por las cuatro potencias aliadas y, según disponía el llamado Acuerdo de control (*Kontrollabkommen*), éstas reconocían las decisiones del Gobierno austríaco, pero podían limitarlas. De esta manera, la Gran Coalición necesitaba presentar políticas unitarias ante los aliados y 'actuaba como un Gobierno nacional frente a las potencias de ocupación' (SCHÄFFER). Ambos factores determinaron que el Gobierno federal adoptara sistemáticamente soluciones al margen de la distribución de competencias, que se justificaba a través de la aprobación de una disposición constitucional especial (...) De esta forma, a través de esa utilización del poder de reforma, especialmente constante bajo la Primera Gran Coalición, se fueron recortando las competencias de los Länder propiciando lo que se ha calificado, de forma unánime, como una 'reforma encubierta' del texto constitucional (ERMACORA, WALTER, SCHÄFFER)".⁵⁰⁵

503 GARCÍA MORALES, M. J., op. cit., p. 23.

504 GARCÍA MORALES, M. J., op. cit., p. 23.

505 GARCÍA MORALES, M. J., op. cit., pp. 23-24. (SCHÄFFER, H, "Der österreichische Föderalismus -Rechtskonzept und politische Realität", en KRAMER, J., Föderalismus zwischen Integration und Sezession, Nomos, Baden-Baden, 1993, p. 175. ERMACORA, F., Der Verfassungsgerichtshof, Graz Wien, Köln, 1956, p. 148. WALTER, R., Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien, 1972, p. 108. SCHÄFFER, H., "Bestandsaufnahme und weiterer Weg der

Una vez concluida la Primera Gran Coalición, Austria inició una nueva etapa caracterizada por los intentos de fortalecer la posición de los Länder. Se llevó a cabo entonces una lenta transformación de la organización territorial austriaca, cuyo motor fundamental lo constituyó la colaboración horizontal.⁵⁰⁶ Ésta ya se venía produciendo desde 1951, año en el que se creó la Oficina de coordinación de los Länder⁵⁰⁷ como "instancia permanente de encuentro para tratar los problemas cotidianos de la colaboración horizontal".⁵⁰⁸ Aunque, el definitivo fortalecimiento de esta dinámica cooperativa pasaba necesariamente por la consolidación de la Conferencia de Presidentes de los Länder.⁵⁰⁹

La Conferencia de Presidentes de los Länder elaboró un programa de reivindicaciones, enviadas al Bund en 1964, exigiendo la transferencia de trece competencias, el restablecimiento de su capacidad tributaria y la introducción en la Constitución de una cláusula según la cual la limitación de sus derechos sólo podría realizarse con el consentimiento de los Länder⁵¹⁰:

"Este primer programa de reivindicaciones no precipitó una inmediata reforma constitucional. No obstante, sí inauguró un nuevo *modus vivendi* en las relaciones entre el Bund y los Länder, pues el catálogo de 1964 no es

kooperativen Föderalismusreform (1963-1991)", en PENTHALER, P., Neue Wege der Föderalismusreform, Wilhelm Braumüller, Wien, 1992, p. 14.)

⁵⁰⁶ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 24.

⁵⁰⁷ No reconocida por la Federación hasta 1966. Desde ese año funciona también como plataforma de cooperación vertical (*Vid.* GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., pp. 24-25).

⁵⁰⁸ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 24.

⁵⁰⁹ Comenzó a reunirse, de modo irregular e informal, en 1956, "como centro de intercambio de opiniones políticas al más alto nivel, y, sobre todo, como el foro desde el que se intentaba coordinar la posición de los Länder frente al Bund" (GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 25).

más que el primero de una serie de programas que, desde entonces hasta la actualidad, han elaborado periódicamente los Länder. Tales textos no sólo son un manifiesto con un elenco de demandas de los Länder sino que, además, han tenido un destacadísimo protagonismo en los procesos de reformas constitucionales recientes del sistema austriaco, pues la mayor parte de ellos están en el origen de varias de esas reformas".⁵¹¹

El primer catálogo de reivindicaciones de los Länder fue reformulado y presentado en 1970 como un nuevo programa de demandas ante el Bund. Tras largas negociaciones entre el Gobierno federal (entonces, socialdemócrata) y los Presidentes de los Länder, el programa fue finalmente aprobado, de forma que, en 1974, Austria vivió una reforma constitucional, conocida como la *reforma federal (Föderalismusnovelle)*,⁵¹² que significó la definitiva culminación del proceso transformador iniciado en 1966, y supuso, al mismo tiempo, un nuevo punto de partida para seguir desarrollando y profundizando el sistema federal austríaco.⁵¹³

De acuerdo con GARCÍA MORALES, la reforma federal introdujo la suscripción de convenios verticales junto a los horizontales con una perspectiva más amplia, específicamente, como instrumento para orientar la transformación del sistema austríaco hacia un federalismo cooperativo como único camino para detener su tendencia a la centralización⁵¹⁴:

"De esta manera, a diferencia de Alemania donde las técnicas cooperativas verticales fueron utilizadas para aumentar la influencia del Bund en ámbitos competenciales de los Länder, en Austria -donde los Länder partían de una posición de mayor debilidad competencial que los alemanes- la colaboración en su vertiente vertical no se valora como una intromisión del Bund en

⁵¹⁰ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 25.

⁵¹¹ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 25.

⁵¹² Reforma constitucional 1974/444.

⁵¹³ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 26.

ámbitos competenciales de los Länder, sino como una forma de participación de los Länder en decisiones que ya no serán adoptadas unilateralmente por el Bund. De ahí, la importancia de la colaboración, en general, y de los convenios verticales, en particular, como pieza clave en la profundización de este sistema federal, pues, aquí, son sinónimo de participación y, por tanto de una codecisión de los Länder junto al Bund, que rompe con la tradicional actuación unilateral de la Federación en el sistema austriaco".⁵¹⁵

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1974, el federalismo austriaco emprendió una dinámica transformadora consistente en afrontar problemas específicos mediante la aprobación de reformas parciales en vez de realizar una reforma amplia de la estructura federal. "De ahí que la doctrina austriaca hable de 'federalismo de pequeños pasos' (*Föderalismus der kleinen*)".⁵¹⁶

514 GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 26.

515 GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 27.

516 GARCÍA MORALES (op. cit., p. 27) cita a SCHAFFER, H., "Bestandsaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform (1963-1991)", en PERNTHALER, P., Neue Wege der Föderalismusreform, Wilhelm Braumüller, Wien, 1992, pp. 29-30. Algunos autores, como el propio PERNTHALER, han llegado a afirmar que "aunque Austria es formalmente un Estado federal, su Constitución se aproxima mucho al modelo del Estado unitario descentralizado" (PERNTHALER, P., "Austria", en AJA, E., Informe Comunidades Autónomas 1994, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995; *Vid.* ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 199).

III.III.2. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE LOS LÄNDER Y EL
BUNDESRAT COMO REPRESENTANTE DE LOS INTERESES DE LOS
LÄNDER

Tal como se ha señalado anteriormente, la Conferencia de Presidentes de los Länder (LHK) (*Landeshauptmännerkonferenz*) comenzó a reunirse en 1956 "como centro de intercambio de opiniones políticas al más alto nivel, y, sobre todo, como el foro desde el que se intentaba coordinar la posición de los Länder frente al Bund".⁵¹⁷ En la actualidad, la LHK constituye una plataforma de coordinación al más alto nivel entre los Länder, "a la que también a veces acuden el Canciller federal o miembros de su Gobierno".⁵¹⁸

A pesar de carecer de una previsión expresa, la LHK ha participado activamente en todas las reformas constitucionales posteriores a 1974. Además, las cuestiones más importantes de la vida constitucional, "como todas las relacionadas con el proceso de integración europea o la negociación periódica de los proyectos de Leyes sobre compensación financiera entre Bund y Länder", se debaten en su seno previamente a su presentación en el Nationalrat.⁵¹⁹

Con estos antecedentes, no debe en absoluto sorprendernos que la LHK haya llegado a alcanzar un peso más importante que el del propio Bundesrat en la dinámica político-constitucional austríaca. Para GARCÍA MORALES, el Bundesrat es "una institución devaluada donde se inicia o se acaba una carrera política y a la

⁵¹⁷ GARCIA MORALES, M^a J., op. cit., p. 25.

⁵¹⁸ GARCIA MORALES, M^a J., op. cit., p. 29.

⁵¹⁹ GARCIA MORALES, M^a J., op. cit., p. 29.

que los Länder no consideran como *su* Cámara de representación. Por ello, éstos han aprendido a hacer valer sus intereses frente al Bund a través fundamentalmente de su Conferencia de Presidentes que, sin previsión constitucional alguna, se ha erigido en el órgano de representación de los intereses colectivos de los Länder frente al Bund".⁵²⁰

Según SEIDL-HOHENVELDERN, el Bundesrat apenas se puede considerar como representativo de la voluntad de los Länder.⁵²¹ A pesar de que sus miembros sean elegidos por los parlamentos regionales, la cantidad de escaños para los distintos Länder se corresponde con su número de habitantes y la elección tiene lugar según la relación de partidos en el parlamento regional⁵²²:

"La composición del Bundesrat es por tanto un reflejo de la del Consejo Nacional de toda Austria, con escasas desviaciones provisionales por la diferencia de fechas en las elecciones en la Federación y en los distintos Länder. Los diputados en el Bundesrat provenientes de un Land no tienen que dar su voto en el mismo sentido. Por el contrario, se vota según la pertenencia a los partidos políticos y éstos piensan y actúan de forma centralista ya que todos ellos desean ganar votantes en el conjunto del territorio federal. Por eso ninguno de estos partidos defiende exclusivamente los intereses de un solo Land".⁵²³

Parece claro entonces que el Bundesrat austríaco, a diferencia del alemán, no sólo está débilmente desarrollado como cámara de representación territorial,⁵²⁴ sino que comparativamente su desarrollo es inferior al del Nationalrat.⁵²⁵

⁵²⁰ GARCIA MORALES, M^a J., op. cit., p. 29.

⁵²¹ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 183.

⁵²² SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 183.

⁵²³ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 183.

⁵²⁴ Primero, la elección indirecta, vía parlamentos regionales, de los miembros del Bundesrat austríaco; y, segundo, el mandato libre de éstos. De

En lo referente a la participación de los Länder en asuntos europeos, para el Bundesrat rige también el principio por el cual el representante austríaco ante el Consejo de la UE está vinculado a las decisiones del Bundesrat.⁵²⁶ Aunque esto únicamente es así "cuando la trasposición del acto comunitario requiera por sí misma la aprobación del Bundesrat, por el hecho de desapoderar de competencias a los Länder (lo que según el art.44, apdo.2, a nivel meramente interno requeriría la aprobación del Bundesrat)".⁵²⁷ En este caso, el representante austríaco podría desviarse de la postura del Bundesrat si existen motivos de política exterior o de integración. Esta regulación muestra claramente la débil posición en que se encuentran los Länder en relación con el Nationalrat:

"La Federación puede ignorar la posición de los Länder formulada a través del Bundesrat y disponer sobre las competencias de éstos. Ni siquiera se ha previsto la obligación de comunicar al Bundesrat el resultado de las votaciones en la UE".⁵²⁸

Resulta lógico, por tanto, que ante la imposibilidad de hacer del Bundesrat una pieza esencial de la participación de los Länder en la elaboración de las políticas y normativa comunitaria, la solución austríaca de participación subestatal en asuntos europeos contemple una participación inmediata de los propios Länder.

ahí que en el Bundesrat austríaco no se produce prácticamente ninguna representación real de la voluntad de los Länder, y éstos tampoco poseen influencia directa alguna sobre el Bundesrat.

⁵²⁵ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 29.

⁵²⁶ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 29.

⁵²⁷ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 29.

⁵²⁸ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 29.

III.III.3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS LÄNDER EN ASUNTOS

COMUNITARIOS

Al igual que ha sucedido con la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, la adhesión de Austria a la Comunidad ha motivado modificaciones en la Constitución federal austríaca.⁵²⁹ El texto constitucional contiene, desde la reforma operada en diciembre de 1994 (Ley de reforma 1013/1994) con vistas al ingreso de Austria en la UE, una nueva sección sobre la Unión Europea (artículos 23a-23f) en la que se contemplan:⁵³⁰

(a) normas sobre la participación de los Länder en asuntos comunitarios (artículo 23d);

(b) previsiones sobre la elección o designación de los representantes austríacos en las instituciones comunitarias;

(c) normas sobre la participación de Austria en la Política Exterior y de Seguridad Común;

(d) previsiones sobre las relaciones entre los representantes austríacos en el Consejo de Ministros de la UE y el Parlamento austríaco (‘Nationalrat’).

Es preciso señalar, antes de introducirnos en el análisis de este apartado, que los Presidentes de los Länder austríacos demandaron en 1988 como primera fuerza políticamente relevante que el Gobierno federal solicitara la admisión de Austria en la Comunidad Europea⁵³¹:

⁵²⁹ Inicialmente, reforma constitucional 276/1992; posteriormente, Ley de reforma 1013/1994.

⁵³⁰ *Vid.* FALKNER, G. y NENTWICH, M., op. cit., p. 47.

"Los Länder no dejaron duda alguna de que la incorporación a la CEE no se persigue a costa de perder sus atribuciones. Desean entrar en Europa, pero quieren hacerlo como Länder fuertes y autónomos y no con la perspectiva de convertirse en el seno de la Comunidad en meros distritos administrativos sin posibilidad legislativa alguna".⁵³²

Simultáneamente, los Länder exigieron plena participación en el proceso de integración política,⁵³³ tanto en la fase anterior a la adhesión como en la posterior. La Federación atendió tal exigencia y condujo todos los pasos del proceso de integración política de acuerdo con los Länder, de modo que en todas las decisiones relativas al mencionado proceso quedaron implicados tanto los gobiernos como los representantes de los parlamentos de los Länder.⁵³⁴

⁵³¹ La Conferencia de Presidentes Regionales, órgano existente desde principios de los años 50, emitió un comunicado el 28 de noviembre de 1988 en el que se declaraba decididamente partidaria de la plena incorporación de Austria a la Comunidad Europea; en aquel momento, las posiciones de los partidos políticos austríacos todavía se encontraban divididas. Según SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 174, la Conferencia de los Presidentes Regionales solicitó al Gobierno Federal, ya el 13 de noviembre de 1987, que "se persiguiese lo antes posible la plena adhesión de Austria a la CE". Vid. SCHÄFFER, H., "La participación de los Länder en el desarrollo del Derecho comunitario", Autonomies, núm. 22, julio de 1997, Barcelona, pp. 9-10. STAUDIGL, F., "El papel de los länder en el proceso de integración europea", Revista Vasca de Administración Pública, Bilbao, 1994, pp. 287-288.

⁵³² Declaraciones realizadas por el Ministro para las Relaciones con los Estados Federados poco antes del ingreso de Austria en la Unión Europea, recogidas por WEISS, Jurgen, "Starke Bundesländer in einem neuen Europa", Osterreichische Monatshefte, 1992/5-6, 13f. En SCHÄFFER, H., op. cit., p. 10.

⁵³³ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 10.

⁵³⁴ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 10.

"Ellos siempre fueron conscientes de que una adhesión a la CE incidiría en sus derechos y sin embargo confiaban en que a cambio obtendrían por vía de compensación otros derechos de la Federación y, así, aclararían a su favor la maraña de competencias que existe entre la Federación y los Länder".⁵³⁵

En consecuencia, los Länder, a sabiendas de lo imprescindible que resultaba su opinión afirmativa, condicionaron desde el principio su apoyo a la política de integración europea de la Federación a una participación satisfactoria en la política austríaca de la integración.⁵³⁶ En el plano legislativo, ésto condujo a la promulgación de una Ley para la creación, en 1989, de un Consejo para las Cuestiones Relacionadas con la Política Europea de Integración.⁵³⁷

En este Consejo colaboran dos representantes de la Conferencia de Presidentes de los Länder y dos representantes de los Parlamentos de los Länder (Presidentes de los Parlamentos). Además, componen el Consejo: el Canciller federal, el vicecanciller, el ministro de Asuntos Exteriores, representantes de los partidos políticos y de otros grupos de interés.

El Consejo tiene las funciones de asesoramiento del Gobierno federal en asuntos relacionados con la política de Austria ante la Unión Europea y de información recíproca en este terreno.⁵³⁸ El Consejo supuso la creación, por primera vez, a escala nacional, de un órgano en el que estuvieran presentes tanto la Federación como los Länder, es decir, organizado por encima de los límites competenciales.⁵³⁹

Por otra parte, se organizó un grupo de trabajo interministerial para cuestiones relativas a la integración

⁵³⁵ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 174.

⁵³⁶ STAUDIGL, F., op. cit., p. 295.

⁵³⁷ Boletín Oficial Federal, nº 368/1989.

⁵³⁸ STAUDIGL, F., op. cit., p. 295.

europaea,⁵⁴⁰ con competencias para la coordinación interna austríaca y la preparación de las posiciones negociadoras del Gobierno federal frente a las Comunidades Europeas.⁵⁴¹ Este grupo de trabajo desarrolló sus funciones en contacto permanente con los Länder.⁵⁴²

En esta etapa anterior al ingreso de Austria en la Unión Europea también se pensó, antes incluso de la creación del Consejo para las Cuestiones Relacionadas con la Política Europea de Integración, en crear consejos consultivos en materia de integración, a escala interna de cada Land y con la finalidad de incorporar a los parlamentos regionales⁵⁴³:

"La atención principal estaba puesta en idear un sistema que permitiera superar el problema de las denominadas pérdidas de competencias y limitaciones en el ejercicio de las mismas y, en concreto, mediante una implicación de los Länder en la elaboración del derecho comunitario europeo".⁵⁴⁴

En un principio, se propuso, por parte del Partido Socialista, copiar el modelo de Bundesrat de la República Federal de Alemania.⁵⁴⁵ Pero, dadas las diferentes formas de elección, funciones y composiciones de las cámaras de representación territorial de ambos Estados,⁵⁴⁶ surgieron numerosas dudas sobre la posibilidad de transplantar el modelo alemán al caso austríaco⁵⁴⁷:

⁵³⁹ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 10.

⁵⁴⁰ Boletín Oficial Federal, nº 574/1989.

⁵⁴¹ STAUDIGL, F., op. cit., p. 295.

⁵⁴² STAUDIGL, F., op. cit., p. 295.

⁵⁴³ *Vid.* SCHÄFFER, H., op. cit., p. 11.

⁵⁴⁴ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 11.

⁵⁴⁵ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 11.

⁵⁴⁶ En Austria, la elección de los miembros del Bundesrat la realizan los parlamentos regionales. Además, su mandato es libre.

“Una implicación efectiva de los Länder a través de la cámara territorial en el legislativo federal, algo que como mínimo no se corresponde con la tradición legislativa austríaca, sólo hubiera sido posible mediante un mandato imperativo de los representantes del Bundesrat o de una cámara especial para la CE. No fue posible tomar una decisión en este sentido”.⁵⁴⁸

En 1992, se produce una modificación constitucional⁵⁴⁹ que concluye parcialmente la consolidación legal de la futura participación de los Länder austríacos en el proceso de construcción europea. Mediante esta reforma (del artículo 10 de la Constitución federal austríaca, al cual se le añaden los nuevos apartados 4 y 5)⁵⁵⁰, se establece que la Federación ha de informar sin demora a los Länder sobre todos los proyectos en el marco de la integración europea que afecten al ámbito autónomo de actuación de los Länder o que pudieran ser por otro motivo de su interés y ha de darles ocasión de tomar posición al respecto⁵⁵¹:

“Si se presenta a la Federación, dentro de un plazo, una opinión uniforme de los Länder respecto a un proyecto en el marco de la integración europea, que afecta a asuntos en los cuales la competencia legislativa pertenece a los Länder, entonces la Federación está vinculada a esta opinión en las negociaciones internacionales o en las votaciones. Sólo puede desvincularse de ella por razones prevalentes de política exterior o de la integración”.⁵⁵²

Con todo, la regulación del procedimiento de participación de los Länder en asuntos comunitarios quedó finalmente repartida, de modo muy complicado desde el punto de vista jurídico-técnico,⁵⁵³ en tres complejos normativos:⁵⁵⁴

⁵⁴⁷ *Vid.* SCHÄFFER, H., op. cit., p. 11.

⁵⁴⁸ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 11.

⁵⁴⁹ Reforma constitucional 276/1992.

⁵⁵⁰ STAUDIGL, F., op. cit., p. 295.

⁵⁵¹ *Vid.* STAUDIGL, F., op. cit., p. 295.

⁵⁵² STAUDIGL, F., op. cit., p. 295.

- 1.- La propia Constitución federal -donde se encuentran los rasgos básicos-.
- 2.- El Acuerdo o Convenio entre la Federación y los Länder.
- 3.- La Conferencia de los Länder sobre la integración.

Estos dos últimos complejos normativos -Convenio entre la Federación y los Länder, y, Conferencia de Integración de los Länder- configuran y desarrollan el procedimiento de participación.⁵⁵⁵

III.III.3.1. EL CONVENIO ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER

Para garantizar el desarrollo de la reforma constitucional 276/1992, en correspondencia con el mandato constitucional del artículo 10, apartado 6, la Federación y los Länder alcanzaron un acuerdo sobre los derechos de participación de los Länder y Municipios en asuntos de la integración europea⁵⁵⁶ (conforme el artículo 15a de la Constitución)⁵⁵⁷.

Este Convenio entre la Federación y los Länder (en adelante, el Convenio) fue firmado el 12 de marzo de 1992 por el Canciller Federal y el Ministro para Asuntos Federales y de Reforma de la Administración, así como por los Presidentes de los Länder.⁵⁵⁸ Posteriormente, fue aprobado en el Parlamento

⁵⁵³ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 16.

⁵⁵⁴ *Vid.* SCHÄFFER, H., op. cit., p. 11.

⁵⁵⁵ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 11.

⁵⁵⁶ Boletín Oficial Federal, nº 775/1992.

⁵⁵⁷ STAUDIGL, F., op. cit., p. 296.

Federal⁵⁵⁹ ('Nationalrat') y, con algún retraso,⁵⁶⁰ en los Parlamentos de los Länder que lo consideraron necesario.⁵⁶¹ En el Convenio se concreta el alcance del deber de información, el desarrollo organizativo del flujo de información y otras disposiciones específicas sobre las opiniones de los Länder que vinculan a la Federación:⁵⁶²

"En principio este acuerdo obliga a la Federación a dar amplia información sobre todos los proyectos en el marco de la integración europea que afecten al ámbito de actuación autónoma de los Länder o de los municipios que de otro modo pudieran ser de interés para ellos. De las observaciones aclaratorias del proyecto gubernamental a este acuerdo se deduce que 'los intereses de los Länder deben ser entendidos en un sentido muy amplio'. 'En especial deben incluirse proyectos en el marco de la integración europea que pudieran tener efectos financieros sobre los Länder en el marco de la administración federal indirecta'".⁵⁶³

El Convenio contiene además, según expreso deseo de los Länder,⁵⁶⁴ "reglas que no sirven exclusivamente a una configuración más concreta de las disposiciones contenidas en la citada reforma de la Constitución, pero se relacionan objetivamente con éstas: así, por ejemplo, reglas relativas a la inserción de los representantes de los Länder en la Misión Austríaca ante las Comunidades Europeas en Bruselas y al planteamiento de recursos comunitarios en asuntos de competencia legislativa de los Länder".⁵⁶⁵

⁵⁵⁸ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 18.

⁵⁵⁹ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 18.

⁵⁶⁰ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 18.

⁵⁶¹ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 18.

⁵⁶² *Vid.* STAUDIGL, F., op. cit., p. 296.

⁵⁶³ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 187.

⁵⁶⁴ STAUDIGL, F., op. cit., p. 296.

De acuerdo con SCHÄFFER, el núcleo del Convenio es el mecanismo de información y consulta.⁵⁶⁶ Un sistema en el que contempla el deber del Gobierno Federal de informar inmediatamente a los Länder sobre cualquier cuestión relacionada con la integración europea que pudiera ser de su competencia o que pudiese afectar a sus intereses. Esta obligación de informar de la Federación se encuentra desarrollada en el artículo 1:⁵⁶⁷

“La Federación informará de inmediato a la oficina de comunicación de los Länder sobre todos los procedimientos incluidos en el ámbito de la integración europea, que pudieran afectar a los campos de acción de éstos o que pudieran ser de su interés”.

Una vez informados, los Länder disponen de un plazo determinado para poder influir sobre la posición de Austria ante las instituciones comunitarias. Esta posibilidad se encuentra reflejada en el artículo 5 del Convenio. Dicho artículo obliga al Estado a tomar en consideración aquellas posiciones de los Länder (de cada uno de ellos) adoptadas dentro de los plazos previstos para la “determinación de la posición de la República Austríaca en los órganos competentes de la integración europea”.⁵⁶⁸ Si, por el contrario, se trata de una posición unitaria (adoptada por todos los Länder dentro de los plazos establecidos) el Estado está vinculado a ella «en negociaciones y votaciones».⁵⁶⁹ En caso de que, en el transcurso de las negociaciones a nivel comunitario, se produjese una desviación de la posición acordada previamente por los Länder, el Gobierno Federal debe comunicar a éstos, de forma inmediata, las causas que han motivado dicha desviación, otorgándoles la posibilidad, en caso de que exista

⁵⁶⁵ STAUDIGL, F., op. cit., p. 296.

⁵⁶⁶ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 18.

⁵⁶⁷ *Vid.* SCHÄFFER, H., op. cit., p. 18.

⁵⁶⁸ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 19.

tiempo suficiente para ello, de realizar la modificación o adaptación de su posición que consideren oportuna:

“La Cancillería Federal tiene la obligación de dar a conocer de inmediato los motivos de cualquier desviación de una postura unánime de los Länder. Si la evolución de un asunto en el EEE o en la UE hace prever una desviación de dicha postura la Federación debe dar a conocer a los Länder las razones de esta desviación en cuanto las sepa, es decir, bajo determinadas circunstancias incluso antes de que tenga lugar la formación de voluntad a nivel internacional para la pertinente adaptación o modificación de su postura, que la Federación ‘tendrá en cuenta’ en el caso de que llegue a tiempo”.⁵⁷⁰

Por otra parte, en el Convenio también se contemplan las reglas relativas a la inserción de los representantes de los Länder en las delegaciones negociadoras -siempre que se traten aspectos que puedan afectar el campo de acción propio de los Länder o puedan ser de su interés (artículo 8)-,⁵⁷¹ así como el envío de representantes de los Länder a la Misión Austríaca ante la Unión Europea -siendo condición previa la conformidad del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores y que, además, los Länder asuman los costes (artículo 9)-⁵⁷² y el planteamiento de recursos comunitarios en asuntos de competencia legislativa de los Länder -en aquellos casos de vulneración del Derecho comunitario por una actuación u omisión de las instituciones de la UE que afecte a alguna materia sobre la que el Land posea competencias legislativas (artículo 10)-.⁵⁷³

Los representantes de los Länder en la Misión austríaca ante las Comunidades Europeas están *administrativamente*

⁵⁶⁹ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 19.

⁵⁷⁰ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 189.

⁵⁷¹ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 19.

⁵⁷² SCHÄFFER, H., op. cit., p. 19.

vinculados al funcionamiento oficial de la Misión,⁵⁷⁴ "por lo cual gozan de los privilegios e inmunidades que corresponden al personal de la misma".⁵⁷⁵ Dentro de la delegación austríaca participan como observadores y pueden establecer contacto con representantes regionales de Estados miembros de la UE y con los expertos en la Misión austríaca. Los informes que los representantes de los Länder transmiten a la Conferencia de Presidentes regionales sobre asuntos relativos al ámbito competencial de los Länder también son entregados al jefe de la Misión austríaca, cuya aprobación resulta necesaria cuando se trata de informes sobre otros asuntos "de interés" para los Länder.⁵⁷⁶ Esta última posibilidad, que limita sensiblemente la capacidad de actuación autónoma de los representantes regionales, ha recibido numerosas críticas por parte de los Länder:

"Esta posibilidad debe ser calificada como de mira estrecha si la comparamos con la reglamentación alemana, ya que tiene en cuenta de manera muy parcial el deseo del Ministerio de Asuntos Exteriores de diseñar unitariamente también la formación de la voluntad interna austriaca en el marco de la política exterior. Por este motivo esta reglamentación no satisface a los Länder".⁵⁷⁷

Así pues, parece lógico, por tanto, que el sistema austríaco de participación regional en el proceso de toma de decisiones comunitario no alcance, ni mucho menos, el nivel desarrollado actualmente en Alemania. En Austria, los Länder pueden participar en la adopción de decisiones comunitarias pero difícilmente pueden ejercer la capacidad de decisión de que disponen sus vecinos alemanes. Del análisis del Convenio entre la Federación y los Länder sobre los derechos de participación de

⁵⁷³ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 20.

⁵⁷⁴ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 190.

⁵⁷⁵ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 190.

⁵⁷⁶ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 190.

éstos en asuntos de la integración europea, se desprende que la intensidad de su actuación en la arena comunitaria resulta notoriamente más restringida, la relevancia de su papel considerablemente inferior y, en consecuencia, podemos suponer también que los beneficios obtenidos a través de su participación en los órganos e instituciones de la Unión Europea serán probablemente menores.

III.III.3.2. CONFERENCIA DE INTEGRACIÓN DE LOS LÄNDER

Siguiendo el nuevo artículo 15a del texto constitucional austríaco, los Länder decidieron crear la Conferencia de Integración de los Länder (IKL) y la Comisión Permanente de Integración de los Länder.⁵⁷⁸ La Conferencia de Integración de los Länder, cuya reunión constitutiva tuvo lugar el 21 de junio de 1993,⁵⁷⁹ tiene la función de defender los intereses comunes de

⁵⁷⁷ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 191.

⁵⁷⁸ Boletín Oficial Federal, nº 18/1993.

El origen de la Comisión Permanente de Integración de los Länder puede situarse en un acuerdo político en el seno de la Conferencia de Jefes de Gobierno de los Länder de 23 de noviembre de 1990. Aquí lo sitúa SEIDL-HOHENVELDERN, op. cit., p. 184. Según este autor, en esta Comisión, cada uno de los Länder contaría con un representante y "una decisión sólo se podría tomar cuando al menos siete representantes votasen a favor y ninguno en contra". La Comisión "debía asesorar" a la Conferencia de Jefes de Gobierno de los Länder, que también "podía facultar" a la Comisión "para tomar decisiones autónomas".

⁵⁷⁹ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 20.

los Länder en asuntos relacionados con la integración europea y deliberar importantes cuestiones de política de integración.⁵⁸⁰

Los representantes de los Länder en la citada Conferencia de Integración son los Jefes de Gobierno y los Presidentes de los Parlamentos (éstos con voz pero sin voto);⁵⁸¹ también tiene derecho a participar en las reuniones la presidencia del Bundesrat.⁵⁸²

Para STAUDIGL, la función esencial de la Conferencia es la defensa de los intereses comunes de los Länder en los asuntos de la integración europea,⁵⁸³ en especial la elaboración de posiciones unitarias de los Länder en relación con proyectos de la UE,⁵⁸⁴ aunque también la discusión de otras cuestiones de importancia relacionadas con la política de integración.⁵⁸⁵

Tomando como referencia la experiencia alemana, en la que el principio de unanimidad hizo prácticamente inaplicable el procedimiento de participación de los Länder entre 1970 y 1980,⁵⁸⁶ las resoluciones de la Conferencia de Integración son adoptadas cuando al menos cinco Länder se posicionan a favor y ninguno en contra (concediendo por tanto a cada Land un derecho de veto).⁵⁸⁷ Asimismo, se contempla de forma expresa el derecho a la abstención (artículo 3):

"Esta regulación del proceso de definición de posiciones comunes se aleja del estricto principio de la unanimidad y pretende realizar el 'principio consensual' más acorde con la democracia de concordancia

⁵⁸⁰ STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁸¹ *Vid.* STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁸² STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁸³ STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁸⁴ STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁸⁵ STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁸⁶ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 21.

(*Konkordanzdemokratie*) propia de Austria. Esta remarcable solución sirve simultáneamente a dos objetivos: evita tanto el riesgo de bloqueo, implícito al principio de unanimidad, como el dictado de una minoría".⁵⁸⁸

En algunos Länder (Tirol, Estiria, Salzburgo, Alta Austria y Vorarlberg) los Parlamentos solicitaron vincular el sentido del voto de los Jefes de Gobierno de los Länder, en la Conferencia de Integración de los Länder, a una formación previa de la voluntad del Land en aquellos Parlamentos,⁵⁸⁹ provocando así un debate nacional sobre la implicación de los legislativos de los Länder en la preparación y desarrollo de la normativa comunitaria en su fase ascendente. Ésta fue la causa del notable retraso de la entrada en vigor del acuerdo entre los Länder.⁵⁹⁰

Los Länder mencionados promulgaron leyes constitucionales complementarias relativas a la participación de los parlamentos regionales en los asuntos comunitarios, en las que se prevén obligaciones específicas de información del ejecutivo del Länder al legislativo;⁵⁹¹ además, en cada uno de estos Länder se creó una comisión parlamentaria especial sobre asuntos europeos, encargada de la recepción de los informes del gobierno y de discutir los distintos proyectos normativos⁵⁹²:

"De cualquier manera debe tenerse en cuenta que la vía de la IKL no es el único camino para alcanzarse una postura unitaria por parte de los Länder. A menudo se adopta una toma de postura informal por parte de los presidentes de los Länder, en especial en el marco de la Conferencia de Presidentes de los Länder".⁵⁹³

⁵⁸⁷ STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁸⁸ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 21.

⁵⁸⁹ STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁹⁰ El acuerdo se tomó el 12 de marzo de 1992 y la entrada en vigor se produjo más de un año después: el 4 de abril de 1993.

⁵⁹¹ *Vid.* SCHÄFFER, H., op. cit., p. 21.

⁵⁹² *Vid.* SCHÄFFER, H., op. cit., p. 21.

En el Tirol, al igual que en Estiria, Salzburgo, Alta Austria y Vorarlberg, el Jefe de Gobierno está obligado, por una Ley constitucional propia del Land sobre la participación del Tirol en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas,⁵⁹⁴ a defender, al tratarse un proyecto en la Conferencia de Integración de los Länder, el punto de vista manifestado, en una resolución previa a este respecto, por el Parlamento del Land o por la Comisión de Federalismo e Integración Europea⁵⁹⁵:

"Como compensación de la restricción del poder legislativo del Land se reconoce así a su parlamento la posibilidad de influir en la formación interna de la voluntad en lo que se refiere al punto de vista que Austria ha de defender en los órganos competentes de la integración europea".⁵⁹⁶

La finalidad de este tipo de medidas es contrarrestar los peligros del llamado federalismo de ejecutivos,⁵⁹⁷ buscando la consolidación de un modelo federal purista e intentando alejarse implícitamente del modelo alemán, más flexible que el austríaco.⁵⁹⁸

III.III.3.3. LA REPRESENTACIÓN DE LOS LÄNDER EN EL CONSEJO

⁵⁹³ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 189.

⁵⁹⁴ Boletín Oficial de Tirol nº 17/1993.

Vid. STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁹⁵ STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁹⁶ STAUDIGL, F., op. cit., p. 297.

⁵⁹⁷ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 22.

El 21 de diciembre de 1994, apenas unos días antes de la entrada en vigor del acuerdo de adhesión de Austria a la Unión Europea, se incorporaron a la Constitución federal austríaca las regulaciones imprescindibles para posibilitar la participación de Austria en las instituciones y órganos comunitarios.⁵⁹⁹ Entre estas regulaciones, se encontraba la de la representación en el Consejo (artículo 23d).

El nuevo artículo 23d, en sus apartados 3 y 5,⁶⁰⁰ de la Constitución federal austríaca contempla la participación de un representante de los Länder (un Landesrat o ministro regional, conforme el artículo 146 del Tratado de la Unión Europea) en la formación de la voluntad estatal ante el Consejo de Ministros de la UE cuando el asunto a tratar sea de competencia regional. En virtud de este mismo artículo 23d, párrafo 3, el representante de los Länder integrante de la delegación austríaca en el Consejo puede ejercer la dirección de la delegación en los supuestos de competencia legislativa de los Länder.⁶⁰¹

Ahora bien, este representante de los Länder no dispone en caso alguno de plenos poderes, sino que se encuentra subordinado, en primer lugar, al acuerdo con el representante del Gobierno federal y, en segundo lugar, a las reglas relativas a la construcción de la posición unitaria de los Länder.⁶⁰² El representante de los Länder en el Consejo debe defender la posición unitaria que éstos han acordado previamente, apartándose de ella únicamente por razones de política exterior o de

⁵⁹⁸ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 22.

⁵⁹⁹ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 25.

⁶⁰⁰ "En la medida en que un proyecto de la UE afecte a asuntos cuya legislación sea competencia de los Länder, el Gobierno federal puede traspasar a un representante nombrado por éstos la participación en la formación de la voluntad del Consejo".

⁶⁰¹ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., pp. 408-409.

⁶⁰² SCHÄFFER, H., op. cit., p. 27.

integración.⁶⁰³ Además, ha de responder de su actuación ante el Consejo nacional en asuntos cuya competencia legislativa corresponda a la Federación y ante los Parlamentos regionales en materias de la competencia legislativa de los Länder.⁶⁰⁴

Para que el representante de los Länder en el Consejo tome la palabra se requiere por tanto la aprobación del jefe de delegación.⁶⁰⁵ Ésto limita notablemente las posibilidades de intervención de los Länder, que se muestran sensiblemente insatisfechos ante esta subordinación. Según SEIDL-HOHENVELDERN, los Länder austríacos quieren equiparar sus derechos de participación a los de los Länder alemanes y para ello pueden apoyarse en el art.13 del Convenio entre la Federación y los Länder, "que prevé una adaptación en función de las evoluciones futuras".⁶⁰⁶

El representante de los Länder en el Consejo también es jurídicamente responsable y, en caso de quebrantamiento de sus obligaciones, puede ser acusado ante el Tribunal Constitucional por el parlamento regional correspondiente.⁶⁰⁷

III.III.3.4. LOS LÄNDER AUSTRÍACOS Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES

La constitución del Comité de las Regiones parece haber sido acogida en Austria con escaso entusiasmo, e incluso con cierto escepticismo. De hecho, abundan las voces críticas que

⁶⁰³ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 408.

⁶⁰⁴ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 408.

⁶⁰⁵ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 190.

⁶⁰⁶ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., p. 190.

consideran que el Comité adolece de déficit democrático y de representatividad. Algunos van más allá y creen que la creación de este órgano no tiene razón de ser en el actual marco de la Unión Europea, pues la existencia del fenómeno regional a nivel continental no es uniforme y el Comité de las Regiones, tal como está entendido en la actualidad, equipara a municipios, provincias, regiones administrativas, regiones políticas y nacionalidades históricas.⁶⁰⁸

Se puede decir, por tanto, que buena parte de la doctrina austríaca es abiertamente crítica con la creación de un órgano de este tipo, que entiende la representatividad regional europea desde la perspectiva de la homogeneidad, no respetando por consiguiente la heterogeneidad que evidentemente existe:

"Según el art.198 A del Tratado de la UE el Comité de Regiones se compone de `representantes de entes regionales y locales`, es decir, no exclusivamente de representantes regionales. Por esta razón este Comité no resulta adecuado, frente a algunas esperanzas, para convertirse en órgano conformador de la voluntad de una Europa de las Regiones. Austria completará los doce miembros que le han sido asignados con un representante por cada uno de los nueve Länder, un representante de las ciudades y un representante de los pequeños municipios, así como para garantía simbólica del principio democrático con un representante de los parlamentos de los Länder. Con esta composición del Comité no resulta posible una formación de voluntad representativa por parte de este órgano".⁶⁰⁹

⁶⁰⁷ SCHÄFFER, H., op. cit., p. 27.

⁶⁰⁸ En este sentido, ver los comentarios de FALKNER, G., y NENTWICH, M., European Union: Democratic Perspectives after 1996, Service Fachverlag, Viena, 1995, pp. 90-91.

⁶⁰⁹ SEIDL-HOHENVELDERN, I., op. cit., pp. 199-200.

III.III.4. LA IMPORTANCIA DE LA COLABORACIÓN EN EL SISTEMA

FEDERAL AUSTRÍACO

La institucionalización de la Conferencia de Integración de los Länder (IKL) y del Convenio entre la Federación y los Länder como instrumentos de participación de los Länder en asuntos comunitarios confirma la enorme importancia de la colaboración, tanto horizontal como vertical, en el sistema federal austríaco.

Para GARCÍA MORALES, la colaboración "ha sido una pieza angular para evolucionar desde una estructura fuertemente centralizada hacia otra más federal".⁶¹⁰ Así, "ha fortalecido la posición negociadora de los Länder frente al Bund (SCHÄFFER), ha contribuido a afirmar su autonomía (PERNTHALER) y ha aumentado la conciencia federal en el discurso político y en la población (SCHÄFFER)"⁶¹¹:

⁶¹⁰ GARCÍA MORALES, M^a J., op. cit., p. 31.

⁶¹¹ SCHÄFFER, H, "Der österreichische Föderalismus -Rechtskonzept und politische Realität", en KRAMER, J., Föderalismus zwischen Integration und Sezession, Nomos, Baden-Baden, 1993, p. 107. PERNTHALER, P., "Landesbericht Österreich", en STARCK, C., Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Nomos, Baden-Baden, 1988, p. 80. SCHÄFFER, H, "Bestandsaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform 1963-1991)", en PERNTHALER, P., Neue Wege der Föderalismusreform, Wilhelm Braumüller, Wien, 1992, pp. 44-45. En GARCIA MORALES, M^a J., op. cit., p. 31.

"En Austria colaboración significa más federalismo hasta el punto de que se ha llegado a afirmar que `el secreto del éxito del proceso federal austriaco radicará en esa cooperación´(PENTHALER)".⁶¹²

III.III.5. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS LÄNDER EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL TRANSFRONTERIZA

En los últimos años ha aumentado la actividad exterior de los Länder.⁶¹³ La necesidad de una intervención creciente de los Länder en el ámbito exterior viene dada por el hecho de que el binomio política interior-política exterior está cada vez más desdibujado y porque los tratados de Derecho internacional limitan cada vez más el campo de acción autónoma de los Länder⁶¹⁴:

"Los instrumentos de los Länder para ejercer influencia en los asuntos exteriores de Austria van desde la intervención en la política exterior de la Federación, sobre todo para celebrar tratados de Derecho internacional, pasando por la posibilidad de celebrar tratados de Estado propios y llegando incluso hasta las relaciones interregionales transfronterizas sin base jurídica".⁶¹⁵

Las relaciones exteriores autónomas transfronterizas de los Länder también deben ser contempladas bajo el transfondo de

⁶¹² GARCIA MORALES, M^a J., op. cit., p. 31 (PENTHALER, P., op. cit., p. 139).

⁶¹³ BURTSCHER, W., op. cit., p. 150.

⁶¹⁴ BURTSCHER, W., op. cit., p. 150.

⁶¹⁵ BURTSCHER, W., "La acción exterior de los Länder austriacos y su participación en la celebración de tratados internacionales", en PEREZ

su especial situación geopolítica.⁶¹⁶ Todos los Länder, con la excepción de Viena, tienen fronteras que al mismo tiempo son fronteras exteriores austríacas:

“Esta multiplicidad hace comprensible el deseo de los Länder de una configuración autónoma de las relaciones transfronterizas de vecindad y, al mismo tiempo, explica la diferencia de contenidos y la intensidad de dicha colaboración interregional (...) Muchos de los Länder federados austríacos tienen una tradición de siglos como unidades geográficas y administrativas, lo que se refleja en una conciencia regional decididamente marcada por parte de la población”.⁶¹⁷

Todos los Länder participan en una o varias Comunidades de trabajo con los Estados federados vecinos. Existiendo también vínculos regionales con Estados federados de todos los Estados vecinos de Austria (desde la reforma constitucional de 1988, los Länder tienen derecho a concluir Tratados estatales con los Estados vecinos de Austria o con sus entes subestatales en los asuntos que entran dentro de su ámbito de autonomía, tal como indica el artículo 16-B-VG de la Constitución)⁶¹⁸:

“Los contactos multilaterales se basan y se acompañan de numerosos contactos bilaterales, en los niveles de parlamentarios, gobiernos y funcionarios(...) Los contenidos de la cooperación interregional se derivan en primer lugar de los aspectos comunes que en el campo económico, ecológico, cultural y social presentan los objetivos de los Länder participantes. Antes de la existencia de tales relaciones directas, los problemas regionales entre países vecinos tenían que ser combatidos, con largos rodeos, a través de las estancias centrales estatales, y los intentos de solución, no pocas veces se quedaban en nada; ahora se encuentran a disposición redes interregionales de información y foros de cooperación que han adquirido práctica, con los

GONZALEZ, M. (Dir.), La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol.1, AAVV, IVAP, 1994, p. 149.

⁶¹⁶ BURTSCHER, W., op. cit., p. 150.

⁶¹⁷ BURTSCHER, W., op. cit., pp. 150-151.

cuales se puede reaccionar en muchos casos de forma más rápida y efectiva de lo que antes era posible".⁶¹⁹

Con la adhesión de Austria a la Unión Europea, los Länder sienten el deseo de ayudar globalmente por medio de la cooperación suprarregional al fortalecimiento del papel de las Regiones en el proceso de integración europea.⁶²⁰

Si bien, en un principio, tal como afirma BURTSCHER, la Federación observó con recelos los contactos exteriores de los Länder, en la actualidad, "ya se ha impuesto el reconocimiento de que estas actividades constituyen un útil complemento de la política exterior y de vecindad de la Federación".⁶²¹

Para BURTSCHER, "las relaciones exteriores multilaterales de los Länder se pueden desglosar esencialmente en la colaboración en el marco de las comunidades transfronterizas de trabajo tales como ARGE ALP, ARGE Alpe-Adria, Conferencia Internacional del Lago Constanza y ARGE Donauländer, y en las actividades emprendidas en el marco de las organizaciones regionales europeas tales como la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)".⁶²²

⁶¹⁸ STAUDIGL, F., op. cit., p. 292.

⁶¹⁹ STAUDIGL, F., op. cit., p. 290.

⁶²⁰ BURTSCHER, W., op. cit., p. 169.

⁶²¹ BURTSCHER, W., op. cit., p. 170.

IV. OTROS CASOS DE PARTICIPACIÓN REGIONAL EN ASUNTOS

COMUNITARIOS

IV. I. LAS REGIONES ITALIANAS.

La Constitución italiana de 1947 establece dos tipos de Regiones: las Regiones enumeradas en el artículo 115 del citado texto constitucional, denominadas de derecho común u ordinarias: Apulia, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romana, Lazio, Liguria, Lombardía, Marcas, Molise, Piamonte, Toscana, Umbría y Véneto; y, por otra parte, las enumeradas en el artículo 116: Sicilia, Cerdeña, Trento-Alto Adigio, Friuli-Venezia Julia y Valle de Aosta, a las cuales se les atribuyen formas y condiciones particulares de autonomía, según Estatutos especiales adoptados mediante leyes constitucionales.

Este ordenamiento regional diferenciado se fundamenta en las particulares condiciones de depresión económica y social de algunas zonas del territorio estatal, en el trato especial que deben recibir las minorías étnicas o en las particulares situaciones geográficas (Regiones fronterizas, insulares, ...).⁶²³

Las Regiones especiales se constituyeron inmediatamente, o incluso antes de que se aprobara la Constitución (como es el caso de Sicilia), mientras que las Regiones de derecho común u ordinarias se vieron obligadas a esperar más de veinte años para constituirse e iniciar su funcionamiento. La Democracia

⁶²² BURTSCHER, W., op. cit., p. 170.

⁶²³ ROJO SALGADO, A., La exigencia de participación regional en la Unión Europea, Centro de Estudios Constitucionales, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 120.

Cristiana, formación política hegemónica y gobernante en Italia durante tres décadas, fue ralentizando y frenando el proceso descentralizador, ante el temor de que nacieran en el Estado italiano varias `pequeñas repúblicas' controladas por comunistas y socialistas.

Los orígenes de la participación regional italiana en asuntos europeos se remontan a 1977, cuando el DPR 616/1977 admite en su artículo 4.2 la posibilidad de que las Regiones pudiesen desarrollar en el exterior alguna actividad promocional (viajes, encuentros, etc.) relativa a las materias de su competencia; eso sí, previo acuerdo con el Gobierno central más el compromiso de actuar siempre en conformidad con las orientaciones y las normas estatales de coordinación, y salvaguardando la reserva estatal en materia de relaciones internacionales y con la CEE.

Habrá que esperar hasta mayo de 1987, cuando la Sentencia 399/1987 de la Corte Constitucional establece una línea de actuación más flexible, intentando coordinar los intereses regionales con el monopolio del Gobierno central en materia de relaciones internacionales. Sin embargo, esta sentencia, al igual que había ocurrido en 1983 con la creación de la Conferencia de Presidentes de Regiones y Provincias Autónomas, no satisfizo las demandas regionalistas. Entre otras cosas, porque las decisiones que afectaran directamente al interés regional, como todo lo relacionado con la realidad comunitaria, podrían continuar siendo adoptadas sin tener en cuenta a la Conferencia de Presidentes de Regiones y Provincias Autónomas.⁶²⁴

Por ello, en 1985, la Comisión Parlamentaria para la reforma institucional propuso la reforma del artículo 116 de la Constitución para que las Regiones y Provincias Autónomas fuesen consultadas sobre proyectos de actos comunitarios vinculantes que incidan en sus competencias. Además, entre 1987 y 1989 se

⁶²⁴ ROJO SALGADO, op. cit., p. 121.

aprobaron en el Parlamento tres leyes fundamentales -183/1987, 400/1988 y 86/1989- para la resolución del tema en cuestión, mediante las cuales:⁶²⁵ 1) se establece una relación más equilibrada entre el Parlamento y el Gobierno en la ejecución y elaboración del Derecho Comunitario; 2) se superan los puntos más conflictivos que habían dificultado en el pasado la adaptación del ordenamiento italiano al compromiso y a las obligaciones comunitarias; 3) se busca una mayor coordinación entre las distintas administraciones implicadas en la problemática comunitaria; 4) se concretan las formas de participación regional tanto en la elaboración como en la ejecución del Derecho Comunitario. A este respecto, el artículo 9 de la ley 183/1987 dispone que el Gobierno suministre a las Regiones mayor y más oportuna información acerca de las propuestas de actos comunitarios comunicados por la Comisión, a fin de que aquéllas puedan formular las observaciones pertinentes al Gobierno.

De otro lado, la Ley 400/1988, "que perfecciona y consagra definitivamente la Conferencia Estado-Regiones, dispone que dicha Conferencia sea consultada sobre las orientaciones generales relativas a la elaboración y ejecución de los actos comunitarios que afecten a las competencias regionales."⁶²⁶ Al respecto, el artículo 10 de la Ley 86/1989 establece que la Conferencia Estado-Regiones "celebrará cada seis meses [un período, sin duda, demasiado extenso] una sesión comunitaria especial para tratar los aspectos de las políticas comunitarias de interés regional o provincial. En concreto, la Conferencia se manifestará sobre las líneas generales relativas a la elaboración y ejecución de los actos comunitarios que afecten a las competencias regionales, y también sobre los criterios y modalidades para adecuar el ejercicio de las funciones regionales al cumplimiento de las

⁶²⁵ ROJO SALGADO, op. cit., p. 122.

⁶²⁶ ROJO SALGADO, op. cit., p. 125.

obligaciones que se derivan de la pertenencia de Italia a la Comunidad"⁶²⁷:

"Se ha dudado (...) de la propia validez de un organismo como la Conferencia y se ha cuestionado si no habría sido más oportuno instituir, incluso para asegurar la participación de las regiones en la formación de las decisiones comunitarias, en lugar de un organismo tipo mixto, un órgano colegial formado sólo por representantes de las regiones. Un organismo de ese tipo existe en realidad desde 1981, como estructura «voluntaria» de las regiones. Se trata de la Conferencia de los Presidentes a la que varias leyes del Estado hacen referencia para opiniones de tipo diverso, no sin embargo respecto a las cuestiones comunitarias".⁶²⁸

En marzo de 1990, se crea el Departamento para la Coordinación de las Políticas Comunitarias. Dicho Departamento acaba con el monopolio político-administrativo que hasta ese momento había ostentado el Ministerio de Asuntos Exteriores, asumiendo un buen número de importantes competencias:⁶²⁹

- 1) funciones de promoción y coordinación de la actividad del Gobierno y de las Administraciones Públicas en relación a las políticas comunitarias;
- 2) funciones de ejecución, control y seguimiento a fin de garantizar las obligaciones y compromisos comunitarios;
- 3) funciones de presidencia y dirección de los organismos interministeriales o participativos en materias de especial trascendencia comunitaria;
- 4) funciones de relación con la Comisión;
- 5) funciones de ejecución legislativa o administrativa comunitaria;
- 6) funciones de información a la opinión pública sobre temas comunitarios.

⁶²⁷ ROJO SALGADO, op. cit., p. 125.

⁶²⁸ ROJO SALGADO, op. cit., p. 125.

⁶²⁹ CHITI, M., "La creación y ejecución del Derecho comunitario en Italia", en BARNES VÁZQUEZ, J., La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros, Ed. Cívitas, Madrid, 1993, p. 218.

No obstante, con la creación del Departamento para la Coordinación de las Políticas Comunitarias no concluye el proceso de reformas iniciado en 1987 para desbloquear y mejorar el sistema italiano de participación regional en la elaboración de las políticas comunitarias.

La Ley 146/1994, en su artículo 60, declara no aplicable a las relaciones entre las Regiones y los organismos comunitarios la disposición del artículo 4 del DPR 617/1989 relativa a la necesidad de acuerdo previo entre las Regiones y el Gobierno para el desarrollo de actividades de promoción en el extranjero. El mismo artículo -art. 60 de la Ley 146/1994- determina que las Regiones pueden establecer y mantener relaciones con organismos, oficinas e instituciones comunitarias sin necesidad de acuerdo previo, ni de comunicación al Gobierno. Aunque, el espacio en el que las Regiones pueden desarrollar esas relaciones queda limitado a cuestiones que les afecten directamente y a actividades preparatorias, de información y documentación, en ejecución de la política comunitaria determinada por el Estado.⁶³⁰

En 1996, el Gobierno italiano, sometido a una fuerte presión política por parte de algunas Regiones, principalmente Lombardía, decidió abrir las puertas de la Representación Permanente a las Regiones italianas, permitiendo además la instalación de oficinas regionales en Bruselas para el desarrollo de funciones documentativas y las relaciones con las instituciones de la Unión Europea.

Con anterioridad a la aprobación del Tratado de la Unión Europea, las Regiones italianas estudiaron la posibilidad de un reconocimiento por parte de la propia Comunidad Europea para participar directamente en el proceso de toma de decisiones comunitario (Declaración concluyente del congreso Le regioni italiane per l'Europa, Trento, 16 de noviembre de 1991; Documento

⁶³⁰ ROJO SALGADO, op. cit., p. 126.

de la Conferencia de los Presidentes de las Regiones sobre el Tratado de Maastricht, Trento, 18 de septiembre de 1992; Proposición de ley constitucional del Consejo Regional de Lombardía, Cámara de los Diputados, 3362, 22 de noviembre de 1993).⁶³¹

El posterior reparto establecido por el Gobierno central para designar a los representantes italianos en el Comité de las Regiones no consiguió satisfacer, en absoluto, a las Regiones italianas. Éstas, tendrían que conformarse con 12 representantes (7 de las Regiones ordinarias y 5 de las de Estatuto especial) frente a los 12 de los poderes locales. Este reparto, que indudablemente desvaloriza el papel de las Regiones italianas, es un reflejo de la peculiar situación de los poderes territoriales en Italia, donde existe actualmente "una acentuada competencia entre las regiones por un lado y los ayuntamientos y las provincias por otro".⁶³²

Las propuestas regionales y nacionales encaminadas a resolver este tipo de problemas se enmarcan en un amplio contexto de reforma general de todo el sistema regional. Entre las reformas de carácter general del sistema regional sobre las que se ha venido concentrando la insistencia de las Regiones encontramos una conexión incluso a nivel político-legislativo, a realizar con una presencia de las regiones en la estructura parlamentaria nacional.⁶³³ En cuanto a las formas de esa presencia, se va desde una solución mínima (Proyecto de ley de revisión constitucional propuesto por la Conferencia de los Presidentes de los Consejos Regionales, L'Aquila, 8 de mayo de 1992) consistente en la propuesta de insertar en la composición de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales -competente para expresar opiniones sobre la legislación estatal

⁶³¹ ROJO SALGADO, op. cit., p. 126.

⁶³² ROJO SALGADO, op. cit., p. 126.

⁶³³ ROJO SALGADO, op. cit., p. 126.

a nivel regional- a los Presidentes de los Consejos Regionales, a la propuesta de instituir una auténtica Cámara de las Regiones (Manifiesto de las Regiones italianas, Conferencia de los Presidentes de las Regiones, Bolonia, 28 de abril de 1994)⁶³⁴:

"Aunque por parte regional se defiende la institución de la cámara de las regiones sobre todo para asegurar la participación de las regiones en el proceso de formación de las leyes nacionales relativas a las materias de su competencia, es evidente que un órgano de este tipo podría tener un papel relevante de orientación y de control incluso por lo que respecta a las actividades comunitarias «internas» de interés regional".⁶³⁵

Sin embargo, según DESIDERI, la constitución de una Cámara de las Regiones cuestionaría la utilidad de la Conferencia Estado-Regiones.⁶³⁶ Algo que dependería, en gran medida, de la composición y de las funciones del nuevo órgano de representación regional.⁶³⁷

Las Regiones italianas defienden la necesidad de un reforzamiento de la Conferencia Estado-Regiones como «sede de decisión autorizada sobre las elecciones político-institucionales estratégicas del nuevo Estado regional» y como punto de articulación exclusivo entre el Gobierno y las Regiones (Carta de las Regiones de Italia, Conferencia de los Presidentes, Milán, 19 de marzo de 1993; Manifiesto de las Regiones italianas, Conferencia de los Presidentes de las Regiones, Roma, 2 de marzo de 1994; Cien días para la reforma de las Regiones, Conferencia de los Presidentes de las Regiones, Bolonia, 28 de abril de 1994).⁶³⁸

⁶³⁴ ROJO SALGADO, op. cit., p. 126.

⁶³⁵ ROJO SALGADO, op. cit., p. 126.

⁶³⁶ DESIDERI, C., "La participación de las Regiones italianas en la formación del Derecho comunitario", Autonomies, nº 22, julio de 1997, Barcelona, p. 55.

⁶³⁷ DESIDERI, C., op. cit., p. 55.

⁶³⁸ CHITI, M., op. cit., p. 240 y ss.

Para finalizar este apartado, cabe afirmar que, a pesar de los avances mencionados, el sistema italiano de participación regional en la elaboración de las políticas y normativa comunitarias no parece satisfacer a la mayoría de las Regiones italianas, pues, gira, prácticamente en su totalidad, alrededor del Gobierno central, que detenta todos los poderes fundamentales que aseguran su funcionamiento, y continúa estando, por tanto, muy alejado del nivel alcanzado por los tres Estados federales de la Unión Europea (Alemania, Bélgica y Austria).

En este orden de cosas, una Comisión Bilateral Congreso-Senado, encargada de estudiar la posible reforma constitucional, ha elaborado un documento en el cual se proponen profundos cambios en la organización del Estado italiano.⁶³⁹ Resulta aún prematuro predecir con certeza que esta esperada reforma, que contempla la creación de un Estado federal, tendrá repercusiones de gran trascendencia sobre el tema que aquí nos ocupa. Inicialmente, en la propuesta se establecen plenos poderes para las Regiones en materia de educación, sanidad y policía local, y se convierte el Senado en una Cámara federal.

Por otra parte, el nuevo artículo 117 de la Constitución italiana configura como una materia competencial concurrente las relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones.⁶⁴⁰ Esta modificación constitucional puede facilitar que Italia se incorpore al grupo de Estados que permiten la participación de sus Regiones en el proceso de toma de decisiones comunitario.⁶⁴¹

⁶³⁹ DESIDERI, C., op. cit., p. 58.

⁶⁴⁰ ORTEGA SANTIAGO, C., "El Comité de las Regiones", en BIGLINO CAMPOS, P. (Coord.), La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario, Institut de Dret Públic, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 59.

⁶⁴¹ ORTEGA SANTIAGO, C., op. cit., p. 59.

IV. II. LAS REGIONES AUTÓNOMAS PORTUGUESAS DE MADEIRA Y AZORES

En Portugal existen únicamente dos Regiones⁶⁴² autónomas: Azores y Madeira. Ambas alcanzaron tal categoría exclusivamente por su condición insular ultraperiférica. El Decreto-Ley nº 527/85 de 31 de diciembre de 1985 -que, como se puede observar, fue firmado el día anterior al ingreso de Portugal en la Comunidad Europea- estableció la posibilidad de participación de estas Regiones en la formación de la voluntad estatal portuguesa ante las instituciones comunitarias.

La participación de Madeira y Azores en la preparación, elaboración y fijación de la posición de Portugal ante la Unión Europea se canaliza a través de la Comisión Interministerial para las Comunidades Europeas,⁶⁴³ creada a tal efecto por el Decreto-Ley nº 527/85, mencionado en el párrafo anterior.

La Comisión Interministerial para las Comunidades Europeas depende del Ministerio de Asuntos Exteriores. Su labor

⁶⁴² Las Regiones portuguesas no autónomas o meramente administrativas son: Norte, Centro, Lisboa y Valle del Tajo, Alentejo y Algarve. A pesar de que la Constitución de Portugal, de 1976, contempla la regionalización del Estado, ésta nunca se ha materializado. Por su parte, la Comisión Europea ha urgido en numerosas ocasiones al Gobierno portugués para que estas Regiones se institucionalicen realmente como tales, bajo la amenaza de retirar los fondos estructurales o de cohesión que tradicionalmente reciben. Solamente en el caso de la Región Norte, mediante su acuerdo de cooperación con Galicia, plasmado en la constitución y desarrollo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal, se puede hablar de una verdadera actuación de carácter regional.

⁶⁴³ *Vid.* BULLAIN, I., Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración, IVAP, Oñati, 1990, p. 217.

fundamental consiste en asegurar la coordinación entre los diversos Ministerios, Regiones autónomas y servicios del Estado con el objetivo principal de definir las posiciones a asumir por el Gobierno de Portugal en Bruselas.⁶⁴⁴ La Comisión, que celebra sus reuniones semanalmente, está compuesta por representantes de los distintos Ministerios y de las Regiones autónomas.⁶⁴⁵

La coordinación entre la Comisión Interministerial para las Comunidades Europeas y el Ministerio de Asuntos Exteriores se realiza a través de la Dirección General de las Regiones Autónomas, que ocupa la secretaría de la Comisión Interministerial durante sus reuniones.⁶⁴⁶ Esta Dirección General es la responsable de notificar las instrucciones oportunas a la Representación Permanente de Portugal ante la Unión Europea.⁶⁴⁷

⁶⁴⁴ BULLAIN, I., op. cit., p. 217.

⁶⁴⁵ BULLAIN, I., op. cit., p. 217.

⁶⁴⁶ BULLAIN, I., op. cit., p. 217.

IV. III. LAS ISLAS ALAND FINLANDESES

Con anterioridad, en la primera parte de esta investigación, al abordar la caracterización de las Regiones europeas, nos encontramos con un caso realmente llamativo: el de las Islas Feroe. Esta Región autónoma danesa rechazó mediante referéndum, al igual que Groenlandia -otro territorio autónomo sometido bajo la soberanía de Dinamarca-, su ingreso en la entonces denominada Comunidad Económica Europea. Tras la ampliación, en 1995, de la Unión Europea, con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia, podemos referirnos a otro caso verdaderamente inusual: el de las Islas Aland.

Las Islas Aland son un territorio autónomo, neutral y desmilitarizado -características garantizadas por el Derecho Internacional-, situado entre Suecia y Finlandia. El Acta de Autonomía de Aland, que forma parte de la Constitución finlandesa, regula la distribución de competencias entre el Estado y los órganos de autogobierno.⁶⁴⁸ Conforme a este mismo Acta, el sueco es el idioma oficial de Aland.

Al contrario que las Islas Feroe, las Islas Aland han aceptado su plena integración en la Unión Europea. Dicha aprobación tuvo lugar en la Asamblea Legislativa de Aland, reunida a tal efecto, tras la aceptación por parte del Gobierno finlandés de unas condiciones que salvaguardaran la autonomía de las Islas Aland, una vez formalizada la adhesión de Finlandia a la Unión Europea.⁶⁴⁹

⁶⁴⁷ BULLAIN, I., op. cit., p. 217.

⁶⁴⁸ JANSSON, R., "The Aland Islands", Revista del Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), octubre de 1997, p. 30.

La relación de Aland con el sistema legal de la Unión Europea se encuentra regulada por un protocolo especial, conocido como el Protocolo de Aland. Este Protocolo está incluido en el Tratado de Adhesión de Finlandia y es, consiguientemente, parte de las leyes originarias comunitarias.⁶⁵⁰ Por esta razón, las provisiones del Protocolo no pueden ser alteradas por la normativa comunitaria.

Aland ha sido clasificado dentro de la UE como uno de los denominados terceros territorios, lo cual implica su exclusión del sistema de tasas comunitario. El propósito de esta exclusión es mantener la futura viabilidad de la economía de Aland.⁶⁵¹ Aunque, una cláusula de seguridad posibilita la actuación de la UE para anular las excepciones impositivas cuando éstas ya no parezcan justificables.⁶⁵²

Las Islas Aland han realizado una reforma en su Acta de Autonomía para garantizar el derecho a la información del Gobierno de Aland en lo relativo a los asuntos económicos comunitarios que puedan afectar directa o indirectamente a los intereses de Aland.⁶⁵³

Por último, como dato más importante, debemos señalar que el Gobierno de Aland ha conseguido introducir un Consejero propio en la Representación Permanente de Finlandia en Bruselas.⁶⁵⁴

⁶⁴⁹ JANSSON, R., op. cit., p. 32.

⁶⁵⁰ JANSSON, R., op. cit., p. 32.

⁶⁵¹ JANSSON, R., op. cit., p. 32.

⁶⁵² JANSSON, R., op. cit., p. 33.

⁶⁵³ JANSSON, R., op. cit., p. 33.

IV. IV. ESCOCIA⁶⁵⁵ Y GALES

La amplia victoria del Partido Laborista en las elecciones generales de mayo de 1997 supuso el comienzo de un proceso denominado en el Reino Unido *devolución de poderes* a Escocia, Gales e Irlanda del Norte. El nuevo Primer Ministro británico, Tony BLAIR, mostró un gran empeño en llevar a cabo las reformas necesarias que posibilitaran la descentración política y administrativa previamente anunciada en su programa electoral. Como buena prueba de ello, en 1997 Escocia y Gales recuperaron su autogobierno celebrando sendos plebiscitos y eligiendo posteriormente, en 1999, sus respectivos parlamentos autónomos. El caso de Irlanda de Norte ha sido bien diferente, pues su proceso de *devolución de poderes* ha estado siempre estrechamente

⁶⁵⁴ JANSSON, R., op. cit., p. 33.

⁶⁵⁵ Escocia fue durante siglos un reino independiente, aunque siempre mantuvo unas relaciones muy directas con la corona inglesa. En 1707, los reinos de Escocia e Inglaterra decidieron unirse de forma voluntaria. Desde entonces, los escoceses han disfrutado de una serie de peculiaridades: un sistema jurídico basado en la Ley Continental (a diferencia del inglés basado en la Ley Anglosajona), su propio sistema educativo (diferente del inglés y galés tanto en la enseñanza primaria y secundaria como en la universidad), su propia iglesia protestante, etc. A finales de los años setenta, la presión popular a favor del autogobierno escocés resurgió con cierta fuerza. Se celebró un referéndum, pero, a pesar de que una pequeña mayoría del electorado apoyó la constitución de una asamblea parlamentaria autónoma escocesa, estos resultados no fueron suficientes para que el plebiscito tuviera el efecto deseado por sus promotores. El 11 de septiembre de 1997, setecientos años después de la mítica batalla de Stirling en la que las fuerzas escocesas derrotaron a los soldados ingleses, el electorado escocés aprobó mayoritariamente -74% de los votos- en referéndum la elección de un Parlamento propio de 129 miembros en 1999 y la concesión a éste de poderes para recaudar impuestos.

ligado al proceso de paz iniciado en esa Región del Reino Unido. En este apartado, nos ceñiremos a los análisis de los casos escocés y galés.

La visión de Estado, para el *nuevo* Reino Unido, del Primer Ministro Tony BLAIR concibió un ambicioso plan de modernización y descentralización estatal que necesariamente debía implicar a las diversas Regiones y Naciones británicas.⁶⁵⁶ Se inició, por tanto, un proceso que dotó primero a Escocia y después a Gales, y también a Irlanda del Norte, de poderes administrativos propios. Esta descentralización administrativa o *devolución* fue la piedra angular de la campaña electoral laborista de las elecciones generales de mayo de 1997.

El objetivo fundamental de la reforma era reducir el peso burocrático de Londres incluso sobre Regiones de Inglaterra.⁶⁵⁷ Pero, las transformaciones impulsadas por los laboristas han ido más allá; pues, la iniciativa de BLAIR contemplaba también la participación regional en foros internacionales: así, los parlamentarios escoceses y galeses disponen ahora de representación en delegaciones gubernamentales designadas para discutir temas en las instituciones europeas, siempre que estos temas repercutan directamente sobre los intereses de Escocia y Gales. Además, las discusiones sobre política exterior a celebrar en Londres se han ampliado a reuniones conjuntas con representantes escoceses y galeses.⁶⁵⁸

Las primeras elecciones⁶⁵⁹ al nuevo Parlamento unicameral escocés tuvieron lugar en mayo de 1999, y las segundas en mayo de

⁶⁵⁶ *Vid.* BASTENIER, M.A., "La visión de Tony Blair", *Análisis-Internacional*, El País Domingo, 21/09/97, p. 22.

⁶⁵⁷ *Vid.* GUMICIO, J.C., "Un Reino menos unido", El País Domingo, 21/09/97, p. 16.

⁶⁵⁸ *Vid.* GUMICIO, J.C., *op. cit.*, p. 17.

⁶⁵⁹ El sistema electoral escocés es de carácter proporcional, por tanto, diferente del sistema mayoritario británico.

2003. Los resultados de ambos comicios facilitaron la configuración de un Gobierno de coalición entre laboristas y demócratas liberales, permaneciendo en la oposición tanto los conservadores como los nacionalistas escoceses.

Según el Acta⁶⁶⁰ de Escocia de 1998, existen cuatro áreas o materias reservadas, sobre las cuales el Parlamento escocés no tiene poderes legislativos: asuntos exteriores, economía, defensa y seguridad social.⁶⁶¹ Otras materias como el empleo (aunque no la formación), derechos de imagen, asuntos relacionados con el mercado interno o la seguridad y regulación del transporte también están reservadas, residiendo la capacidad legislativa exclusivamente en las autoridades estatales.⁶⁶² El Secretario de Estado para Escocia sigue existiendo, igual que antes, como miembro del Gobierno británico.⁶⁶³

En el nuevo Parlamento escocés funcionan once Comités, distribuidos por materias: industria, educación, salud, vivienda, cultura, justicia, seguridad, medio ambiente, agricultura, pesca y asuntos europeos. El Comité Europeo se encarga de obtener y examinar toda la información (propuestas, documentos, etc.) procedente de Bruselas.

De otro lado, cabe destacar que la Oficina del Ejecutivo escocés y la Oficina de la Asamblea galesa en la capital comunitaria mantienen una relación muy estrecha con la Representación Permanente del Reino Unido ante la Unión Europea.

A pesar de que las negociaciones a nivel comunitario continúan siendo ejercidas por el Gobierno británico, existe una gran coordinación con las autoridades escocesas y galesas. De

⁶⁶⁰ En este caso, sinónimo de Constitución o Estatuto de Autonomía.

⁶⁶¹ *Vid.* HIMSWORTH, C.M.G., y MUNRO, C.R., The Scotland Act 1998, Edimburgo, 1999.

⁶⁶² *Vid.* HIMSWORTH, C.M.G., y MUNRO, C.R., *op. cit.*

hecho, los ministros escoceses y galeses pueden asistir a las reuniones del Consejo e incluso hablar, como parte de la delegación británica, en nombre del Reino Unido.

Escocia y Gales participan en los comités de trabajo de la Comisión y del Consejo, y desarrollan contactos directos con las instituciones europeas, fundamentalmente con la Comisión. Por otra parte, el sistema electoral del Reino Unido para las elecciones al Parlamento Europeo establece que ocho de los eurodiputados británicos pertenecen a la circunscripción escocesa. En lo relativo a la presencia de Escocia en los órganos consultivos comunitarios, ésta consta de cuatro representantes fijos (y cuatro rotatorios) en el Comité de las Regiones, y dos representantes en el Comité Económico y Social.

Existe un Concordato de Coordinación en Asuntos de la Unión Europea suscrito por las cuatro Administraciones del Reino Unido (la estatal y las de Escocia, Gales e Irlanda del Norte). Este Concordato establece cómo el Ejecutivo escocés y los otros dos Gobiernos autónomos se han de involucrar en el desarrollo de cuestiones que afecten a sus competencias. Se han firmado también Concordatos bilaterales entre el Gobierno británico y los tres Gobiernos autónomos. Hay además un Comité Interministerial sobre la Unión Europea, integrado por el Secretario de Estado para Asuntos Exteriores y ministros de las cuatro Administraciones. Este Comité es utilizado habitualmente por los ministros escoceses y galeses como vehículo de intervención en las discusiones sobre asuntos comunitarios.

Otro foro importante de debate, que ayuda al Ejecutivo escocés a mantener una cooperación estrecha con el Gobierno británico sobre cuestiones europeas, es conocido como MINECOR. En este órgano, Ministros de todos los Departamentos británicos y de las Administraciones autónomas se reúnen, aproximadamente cada

⁶⁶³ *Vid.* HIMSWORTH, C.M.G., y MUNRO, C.R., *op. cit.*

dos meses, bajo la presidencia del Ministro para Europa, para discutir sobre asuntos comunitarios.

Finalmente, cabe destacar que el contacto diario regular que mantienen las Administraciones estatal y escocesa contribuye también a asegurar que las posiciones de Escocia sean tomadas en consideración por el Gobierno británico a la hora de actuar en la arena comunitaria.

En lo referente a la participación de Gales en asuntos europeos, cabe aplicar, fundamentalmente, lo ya señalado en el caso escocés, aunque con algunas diferencias concretas relacionadas con el número de representantes en los órganos e instituciones comunitarios, menor evidentemente por una simple cuestión de proporcionalidad poblacional. Así, Gales dispone de cinco eurodiputados en el Parlamento Europeo, dos representantes en el Comité de las Regiones y uno en el Comité Económico y Social.

Estamos, en definitiva, ante una nueva etapa política en la historia del Reino Unido. Se trata, sin duda, del inicio de una época moderna y transformadora para las Naciones y Regiones británicas, y, especialmente, para Escocia. Ahora, los escoceses buscan en Europa otras referencias⁶⁶⁴, ejemplos de entidades subestatales con notable capacidad de autogobierno e influencia a nivel supranacional.

En la Convención sobre el futuro de Europa que redactó el texto constitucional⁶⁶⁵ debatido por los Estados miembros de la

⁶⁶⁴ Cataluña es el modelo subestatal mencionado en un mayor número de ocasiones por los representantes políticos escoceses. De hecho, existe ya un acuerdo de cooperación entre Escocia y Cataluña, firmado el 2 de mayo de 2002.

⁶⁶⁵ La Convención concluyó su trabajo en la primavera de 2003.

Unión en los últimos meses de 2003, el Reino Unido⁶⁶⁶ presentó un documento, consensuado previamente con el Gobierno escocés y la Asamblea de Gales, titulado "Europa y las Regiones". En esa propuesta, se señala que las Regiones pueden aportar una contribución crucial para el futuro de Europa, ayudando a la Unión a desarrollar mejores políticas y a alcanzar mayores cotas de transparencia y democracia.⁶⁶⁷ Por ello, se recomienda facilitar a las Regiones el desempeño de un papel más activo en la construcción europea.⁶⁶⁸ En este orden de cosas, se emplaza a la Comisión Europea a consultar a las Regiones con competencias legislativas.⁶⁶⁹ En lo relativo al Comité de las Regiones, el documento considera que este órgano no es suficientemente efectivo en la representación de los intereses de las Regiones.⁶⁷⁰ Por tanto, son necesarias ciertas reformas que aseguren que el Comité tenga una mayor influencia sobre las políticas comunitarias que afecten a las Regiones.⁶⁷¹ Esas reformas propuestas pueden resumirse en las ocho siguientes:

1) El Comité de las Regiones debe ser consultado habitualmente por la Comisión Europea en la etapa pre-legislativa de la formación del derecho comunitario.

2) La Comisión Europea deberá responder por escrito a las propuestas y cuestiones formuladas por el Comité de las Regiones. Cuando la opinión del Comité de las Regiones no sea tenida en

⁶⁶⁶ En realidad, la presentación y exposición del documento "Europa y las Regiones" en la citada Convención sobre el futuro de Europa corrió a cargo de Peter HEIN, en representación del Gobierno del Reino Unido y de los Gobiernos de Escocia y Gales.

⁶⁶⁷ UNITED KINGDOM GOVERNMENT, SCOTLAND AND WALES, "Europe and the Regions", London, Edinburgh and Cardiff, 2003, p. 1.

⁶⁶⁸ UNITED KINGDOM GOVERNMENT, SCOTLAND AND WALES, op. cit., p. 1.

⁶⁶⁹ UNITED KINGDOM GOVERNMENT, SCOTLAND AND WALES, op. cit., p. 3.

⁶⁷⁰ UNITED KINGDOM GOVERNMENT, SCOTLAND AND WALES, op. cit., p. 4.

⁶⁷¹ UNITED KINGDOM GOVERNMENT, SCOTLAND AND WALES, op. cit., p. 4.

cuenta por la Comisión Europea, la Comisión deberá exponer por escrito las razones.

3) El Comité debe ser consultado sobre las propuestas legislativas al mismo tiempo que los parlamentos de los Estados-miembros.

4) El artículo 265 del Tratado de la Unión Europea debe ser reformado de modo que el Comité pueda estar autorizado para expresar sus opiniones sobre todas aquellas materias que afecten a competencias regionales.

5) El Parlamento Europeo debe estar obligado a consultar al Comité sobre aquellas cuestiones de interés especial para las Regiones.

6) El Comité debe mejorar su funcionamiento interno con una cuidada selección de sus delegaciones, cuyo carácter ha de ser altamente político, al más alto nivel posible.

7) Es recomendable un cambio de nombre para el Comité, un término más identificado con una estructura burocrática que con un órgano de representantes elegidos democráticamente. Se sugieren: Congreso de Regiones Europeas, Convención de Regiones Europeas o Asamblea Europea de Regiones.

8) Finalmente, parece haber llegado el momento de conceder al Comité *status* institucional.

Sorprende, en cierto modo, que entre las reformas del Comité recomendadas en el documento "Europa y las Regiones" no se encuentre la separación -en dos órganos, dos instituciones o una institución y un órgano- entre Regiones, por un lado, y Localidades, por otro. Suponemos que la ausencia de esta propuesta en el citado documento ha estado más motivada por las presiones del Gobierno británico que por los deseos de Escocia o Gales.

V. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

En España, paralelamente al proceso de construcción europea, se está desarrollando otro proceso no menos importante para los ciudadanos españoles: la configuración del Estado de las Autonomías. El Estado autonómico es una forma de organización territorial del Estado español cuya original estructura no obedece ni al modelo federal ni al regional, dado que su grado de descentralización puede llegar a ser tan elevado como el de un estado federal y, como tal, mayor que el de un estado regional, aunque no fundado, como en el caso anterior, en las bases de entidades estatales sino en las de entidades regionales.⁶⁷²

La relativamente corta vida del Estado de las Autonomías ha producido una especial sensibilidad en sus agentes, tanto regionales como locales.⁶⁷³ Esta sensibilidad aumentó significativamente como resultado de la adhesión de España a la Comunidad Europea,⁶⁷⁴ incrementándose de forma paulatina cierta desconfianza en los niveles regionales, una sensación que fue acentuada por el peligro de centralización representado por los llamados eurócratas.⁶⁷⁵

Una vez terminada la transición política, España invirtió esperanza en la democracia, en la autonomía y en la integración

⁶⁷² CUCHILLO, M., "The Autonomous Communities as the Spanish Meso", SHARPE, L. J., The Rise of Meso Government in Europe, London, 1993, pp. 210-245.

⁶⁷³ PAREJO, L. y BETANCOR, A., "Spanish Report on the Committee of the Regions set up under the Treaty of European Union", Centre for European Studies, Nuttfield College Oxford, julio de 1993, p. 6.

⁶⁷⁴ PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 6.

⁶⁷⁵ PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 6.

europea.⁶⁷⁶ Pero, conforme disminuía la euforia inicial, crecía la necesidad de respetar al Estado de las Autonomías y aumentaban los problemas derivados de la tensión entre descentralización en el terreno doméstico y centralización de poderes en manos de agencias sin legitimidad democrática directa en la esfera de la Comunidad Europea.⁶⁷⁷

De otro lado, se evidenciaba una clara contradicción: el Gobierno central continuaba ejerciendo en Bruselas competencias que habían sido transferidas a las Comunidades Autónomas en el ordenamiento interno.⁶⁷⁸

Conscientes de todo ello, País Vasco y Cataluña reclamaron, ya en 1986, el final de esta situación. A esta corriente reivindicativa se unieron posteriormente otras Comunidades, aunque de forma menos intensa. El problema fue adquiriendo una dimensión cada vez mayor, multiplicándose las voces discordantes, procedentes tanto de entornos académicos como políticos, con la posición adoptada por el Gobierno central, que impedía *de facto* el acceso de las Comunidades Autónomas a las instituciones y órganos comunitarios, imposibilitando por tanto su participación en el proceso de integración europea.

El Gobierno central parecía decidido a mantener una actitud caracterizada por su escasa flexibilidad, realizando esporádicamente concesiones mínimas, casi anecdóticas, que no contribuían de modo alguno a resolver una problemática creciente. Este posicionamiento, aparentemente inflexible, adquirió un matiz desafiante al recurrir ante el Tribunal Constitucional la apertura por parte del País Vasco de una Oficina de

⁶⁷⁶ PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 6.

⁶⁷⁷ PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 7.

⁶⁷⁸ Cobran sentido aquí las siguientes palabras de ALDECOA:

Representación en Bruselas. Este desafío se volvió en su contra. En realidad, tuvo un efecto *boomerang*, inesperado en el seno del Gobierno del Estado, pues, el Alto Tribunal dictaminó sentencia a favor de la Comunidad Autónoma, abriendo el camino a las otras nacionalidades y regiones para instalarse en la capital comunitaria, opción que algunas habían adoptado ya, aunque de forma casi clandestina. Así las cosas, pasada casi una década desde el ingreso de España en la Comunidad Europea, se daba el primer paso importante, en contra de la opinión del Poder Ejecutivo, hacia la consecución de una participación autonómica en asuntos comunitarios acorde con nuestra realidad político-constitucional.

A lo largo de más de dos décadas, la configuración del sistema autonómico ha sufrido importantes transformaciones⁶⁷⁹, "hasta el punto de que se ha podido hablar del Estado autonómico como modelo variable"⁶⁸⁰ o dinámico⁶⁸¹. De acuerdo con GARCÍA MORRILLO, tales transformaciones han afectado exclusivamente al esquema competencial.⁶⁸² Pero, en la actualidad, según el mismo autor, en términos generales, la distribución de competencias ha dejado de ser una materia conflictiva.⁶⁸³ Al menos, en lo

"La eliminación del déficit democrático regional es una cuestión ineludible en un sistema político que se declara verdaderamente democrático" (op. cit., p. 320).

⁶⁷⁹ GARCÍA MORRILLO, J., "La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las políticas generales estatales", Revista Valenciana d'Estudis Autònomic, nº19, mayo-agosto 1997, p. 169.

⁶⁸⁰ GARCÍA MORRILLO, J., op. cit., p. 169.

Vid. también LÓPEZ GUERRA, L., "El modelo autonómico como modelo variable", en MONREAL, A., El Estado de las Autonomías, Madrid, 1991.

⁶⁸¹ FREIXES SANJUÁN, T., "El Estado de las Autonomías en el marco europeo: un modelo dinámico con poderes limitados", en AAVV, Asimetría y Cohesión en el Estado Autonómico, MAP, Madrid, 1997., pp. 108 y ss.

⁶⁸² GARCÍA MORRILLO, J., op. cit., p. 170.

relativo a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, ya que éstas han visto incrementadas sus competencias de tal forma que se han equiparado a las nacionalidades históricas.⁶⁸⁴ Ésta es, sin duda, una de las razones por las que Cataluña y País Vasco demandan ahora nuevos y superiores ámbitos competenciales que plasmen el llamado hecho diferencial. Así las cosas, hoy en día, el llamado problema competencial parece haber cedido protagonismo a otros dos grandes bloques temáticos:⁶⁸⁵ la financiación de las Comunidades Autónomas y la participación de éstas en la elaboración de las políticas estatales en la medida en que tales políticas afectan al ejercicio de sus competencias y, particularmente, en la definición de la posición española ante los órganos e instituciones de la Unión Europea:

"La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la política estatal ante la Unión Europea no es ya un problema de cooperación en tareas estatales sino una auténtica exigencia constitucional: se trata de articular un sistema, no para participar en una función estatal sino para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer correctamente sus competencias mediante el desarrollo de una función propia".⁶⁸⁶

La firma, el 2 de septiembre de 1997, por parte de Alemania, Austria y Bélgica de una declaración⁶⁸⁷ aneja al

⁶⁸³ GARCÍA MORRILLO, J., op. cit., p. 170.

⁶⁸⁴ GARCÍA MORRILLO, J., op. cit., p. 170.

⁶⁸⁵ GARCÍA MORRILLO, J., op. cit., p. 171.

⁶⁸⁶ PÉREZ TREMPES, P., "CCAA, Estado y Unión Europea", Instituto de Derecho Público, vol. I, Barcelona, 1995, p. 603.

⁶⁸⁷ La citada Declaración dice textualmente: "Para los Gobiernos alemán, austriaco y belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiaridad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen

Tratado de Amsterdam sobre la subsidiariedad, de la cual se deduce la defensa de la participación de las Regiones de la UE dotadas de competencias legislativas en la elaboración de las políticas comunitarias, contribuyó a avivar una polémica acentuada constantemente por las manifestaciones realizadas al respecto por los dirigentes nacionalistas catalanes y vascos, notoriamente molestos por la negativa del Gobierno central a suscribir la mencionada declaración.

Las posiciones de carácter marcadamente *centralista*, sostenidas fundamentalmente por los dirigentes del Partido Popular, contrarias a permitir la participación directa de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias, han encontrado un rotundo rechazo en las formaciones nacionalistas catalanas, vascas y gallegas, que demandan una presencia autonómica en Europa que supere el modelo de participación parcial, interna e indirecta mediante Conferencias Sectoriales, con el objetivo de alcanzar un *status* similar al de Baviera, Tirol, Flandes o Valonia en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea.

Analizar las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas españolas en el proceso de toma de decisiones comunitario, apoyándonos en los ejemplos de los tres Estados federales ya estudiados -Bélgica, Alemania y Austria- es el objetivo primordial de este capítulo.

La inminente gran ampliación⁶⁸⁸ de la Unión Europea (con la incorporación de Letonia, Estonia, Lituania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre) hace

de un poder legislativo propio que les confiere el Derecho constitucional nacional".

⁶⁸⁸ Se ha fijado la fecha del 1 de mayo de 2004 para hacer efectiva la ampliación más grande de la historia de la Unión Europea, que pasará de 15 a 25 Estados miembros, y de 375 a 450 millones de habitantes, aproximadamente.

todavía más necesaria la articulación de la participación de las Comunidades Autónomas españolas en el proceso de toma de decisiones comunitario, pues, como señalan algunos autores, no parece razonable que nuevos Estados miembros de menor tamaño e inferior número de habitantes que buena parte de nuestras Regiones tengan más peso político y mayor capacidad decisoria.⁶⁸⁹

V.I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

De acuerdo con LÓPEZ GUERRA, la raíz del Estado de las Autonomías sólo puede comprenderse desde una perspectiva histórica "o, si se quiere, historicista".⁶⁹⁰ Según este autor, "aparece, en el proceso constituyente, como una fórmula específicamente diseñada para resolver unos problemas concretos, planteados en los últimos dos siglos (e incluso antes), entre el poder central y las comunidades periféricas vasca y catalana y, en menor medida, gallega"⁶⁹¹. Por tanto, uno de los propósitos del proceso constituyente era resolver el ya tradicional *problema regional*, problema con unos protagonistas concretos:

"Aun cuando la descentralización política plasmada en la Constitución podía perseguir otros objetivos adicionales (acercar el poder público a los ciudadanos, aumentar la eficacia de la administración, colaborar a una mejor distribución de recursos), su origen concreto hay que encontrarlo en una

⁶⁸⁹ En este sentido, se ha comparado en numerosas ocasiones el caso de Cataluña (con una población cercana a los 7 millones de personas) con el de Malta (apenas 400 mil). No obstante, cabe recordar que Luxemburgo forma parte de la Comunidad desde su fundación en 1958.

⁶⁹⁰ LÓPEZ GUERRA, L., "Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías", en AAVV, Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997, p. 37.

⁶⁹¹ LÓPEZ GUERRA, L., op. cit., p. 37.

voluntad de integrar en la construcción de un Estado democrático a unas Comunidades con nombre propio, garantizando el mantenimiento de su identidad histórica (basada en el famoso hecho diferencial) en el marco de una organización estatal más amplia".⁶⁹²

De ahí que la aplicación de medidas sobre la delegación de poderes se concretase en primer lugar con la aprobación de los nuevos⁶⁹³ Estatutos de Autonomía para las nacionalidades históricas: Cataluña y País Vasco en diciembre de 1979, y Galicia en abril de 1981.

Los constituyentes no quisieron limitar la autonomía a estas tres Comunidades.⁶⁹⁴ Aunque, según CUCHILLO, la Unión de Centro Democrático (UCD), que por aquel entonces era la formación política gobernante, "adoptó una serie de medidas orientadas a retrasar y controlar la extensión de procesos similares a otras partes del Estado, oponiéndose a las previsiones constitucionales que dejaban la iniciativa a los actores políticos regionales".⁶⁹⁵ Sin embargo, tras "una intensa presión política y popular, el Gobierno central tuvo que abandonar esta idea con Andalucía, a la cual se le concedieron ya *plenos poderes autonómicos* en 1980".⁶⁹⁶

⁶⁹² LÓPEZ GUERRA, L., op. cit., pp. 37-38.

⁶⁹³ Estas tres comunidades ya habían plebiscitado Estatutos de Autonomía antes de la Guerra Civil española.

⁶⁹⁴ LÓPEZ GUERRA, L., op. cit., p. 38.

⁶⁹⁵ CUCHILLO, M., op. cit., p. 219.

En opinión de CUCHILLO, esta estrategia quedó manifiestamente clara en las largas negociaciones que precedieron a la aprobación del Estatuto de Autonomía para Galicia, y también en la definición de políticas que establecían que otras comunidades que desearan constituirse como Comunidades Autónomas en el futuro tendrían que aceptar la atribución de estatus regional de 'segunda clase' o de 'nivel inferior' (op. cit., p. 219).

La segunda fase de *instauración autonómica* puede considerarse iniciada a raíz del fallido golpe de Estado de febrero de 1981.⁶⁹⁷ Para CUCHILLO, la intentona golpista fue el "elemento más espectacular de una estrategia diseñada para reprimir los aspectos más dinámicos de la transición a la democracia y desempeñó un importante papel en la destrucción interna del partido en el poder (UCD) en favor de un partido más conservador (AP)".⁶⁹⁸

Este proceso, "junto con el rechazo por parte de los actores regionales de las políticas restrictivas en torno a la delegación de poderes"⁶⁹⁹, derivó en la firma, en 1981, del llamado Acuerdo Autonómico entre la Unión de Centro Democrático y la fuerza política que le sucedería en el poder, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE):

"Este acuerdo encontró su expresión legal en la Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). La LOAPA proporcionaba los medios adecuados para una reforma constitucional indirecta en lo relativo a una distribución territorial de poder y para la homogeneización del proceso de delegación de poderes. Estas medidas se reflejaban básicamente en: (a) simultaneidad en el establecimiento de regiones todavía no constituidas; (b) homogeneidad de poderes y funciones propensos a ser asumidos por las nuevas Regiones; (c) reconocimiento de poderes centrales para la definición de criterios y líneas a seguir a las cuales deberían ajustarse todas las leyes, regulaciones y actividades regionales".⁷⁰⁰

⁶⁹⁶ TAMAMES, R. y CLEGG, T., "Spain: regional autonomy and the democratic transition", en HEBBERT, M. y MACHIN, H. (Eds.), Regionalisation in France, Italy and Spain, London School of Economics, Londres, 1984, en CUCHILLO, M., op. cit., p. 219.

⁶⁹⁷ CUCHILLO, M., op. cit., p. 219.

⁶⁹⁸ CUCHILLO, M., op. cit., p. 219.

⁶⁹⁹ CUCHILLO, M., op. cit., p. 219.

⁷⁰⁰ CUCHILLO, M., op. cit., p. 220.

Según MORENO, con el Acuerdo Autonómico se pretendía "dar un *golpe de timón* a la construcción autonómica y eliminar las incertidumbres políticas de un proceso de descentralización complejo, prolijo e irregular".⁷⁰¹ De otro lado, la LOAPA "era consecuencia de un acto reflejo del naciente poder democrático ante las desconfianzas de la extrema derecha. Además, el texto -pobremente conceptualizado y redactado- apenas si disimulaba un intento de reforzar el poder central en detrimento de las autonomías territoriales, condicionando buena parte de las competencias de estas últimas".⁷⁰²

La LOAPA originó un conflicto político que dio lugar a la presentación de recursos ante el Tribunal Constitucional antes de que la propia ley entrara en vigor.⁷⁰³ El Tribunal Constitucional pronunció su fallo, el 5 de agosto de 1983, calificando como inconstitucionales las secciones más restrictivas en lo que concierne a la distribución de poderes centrales y regionales.⁷⁰⁴

En palabras de MORENO, esta sentencia reforzó la *lectura federal* del Título VIII de la Constitución, en detrimento de la visión recentralizadora de los acuerdos UCD-PSOE:

"La oposición a la Ley fue considerable y adquirió tintes de abierto rechazo en las nacionalidades históricas. Ciertamente, el momento y los contenidos de tales medidas armonizadoras, cuando la estructura hipercentralista del régimen franquista permanecía intacta en su mayor parte, constituyeron un grave despropósito político. Además, para la consolidación del Estado de las Autonomías la gravedad política en las relaciones centro-periferia no podía radicarse exclusivamente en las instancias centrales, precisamente en un país donde en el pasado los regímenes no democráticos siempre habían sido centralistas y donde las poderosas periferias económicas habían sido marginadas políticamente. La sentencia sobre la LOAPA provocó una

⁷⁰¹ MORENO, L., op. cit., p. 80.

⁷⁰² MORENO, L., op. cit., p. 80.

⁷⁰³ CUCHILLO, M., op. cit., p. 220.

reafirmación por parte del Tribunal Constitucional del carácter *abierto* del modelo de organización territorial de la España democrática y un respaldo a las prácticas parlamentarias consociacionales".⁷⁰⁵

En opinión de CUCHILLO, la decisión del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA motivó la promulgación de una nueva ley, la Ley para el Proceso Autonómico (LPA), y forzó al PSOE, en el poder después de vencer por mayoría absoluta en las elecciones generales de octubre de 1982, a revisar su estrategia de desarrollo autonómico.⁷⁰⁶

Se realizaron entonces tres Leyes Orgánicas de delegación y transferencia que equipararon a Valencia⁷⁰⁷, Canarias⁷⁰⁸ y Navarra⁷⁰⁹ a las Comunidades del artículo 151 de la Constitución (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) y seguidamente se produjeron extensas negociaciones durante la redacción de los anteproyectos de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que esperaban el acceso al Gobierno regional.⁷¹⁰ Como consecuencia, en la primavera de 1983, la totalidad del territorio español, a excepción de Ceuta y Melilla, se encontraba organizada en Comunidades Autónomas.⁷¹¹

Según MORENO, la mayoría de las Comunidades que optaron por la vía del artículo 143 "fueron *animadas* a iniciar los procesos autonómicos por los aparatos de los partidos a la sazón

704 CUCHILLO, M., op. cit., p. 220.

705 MORENO, L., op. cit., p. 81.

706 CUCHILLO, M., op. cit., p. 220.

707 LOTRAVA.

708 LOTRACA.

709 Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

710 CUCHILLO, M., op. cit., p. 220.

mayoritarios en dichos territorios (UCD y PSOE, principalmente), los cuales habían suscrito los Pactos Autonómicos de 1981"⁷¹²:

"Algunas zonas con nula tradición de autogobierno se vieron alentadas a realizar una apresurada profesión de fe autonómica. Se trataba de comunidades autónomas uniprovinciales carentes de especificidad territorial, a no ser la de sus zonas de origen, como representan los casos de Cantabria, La Rioja y hasta la misma provincia de Madrid".⁷¹³

Puede decirse que la implantación final de diecisiete Comunidades Autónomas no fue bien recibida desde las filas del nacionalismo periférico, que temía, en buena lógica, una progresiva igualación de los niveles competenciales y, en definitiva, una creciente homogeneización del sistema autonómico. De hecho, no parece que nos equivoquemos al afirmar que a principios de los años ochenta ya se había extendido entre los nacionalistas periféricos *moderados*, que, hasta aquel entonces, parecían estar un tanto a la expectativa de lo que ocurriese⁷¹⁴, cierta sensación de descontento, e, incluso, de rechazo hacia todo el sistema autonómico. Por consiguiente, no debería extrañarnos que, en la mayoría de los casos, se pudiese percibir una progresiva radicalización de los discursos.

Las críticas al *excesivo* número de Comunidades Autónomas institucionalizadas no han procedido únicamente del nacionalismo periférico, han tenido cabida también en prestigiosas voces de la doctrina, no conocidas precisamente por sus inclinaciones *nacionalistas*. Así, GARCÍA ROCA considera que es preciso reconocer la "más que discutible funcionalidad de un mapa

⁷¹¹ CUCHILLO, M., op. cit., p. 220.

⁷¹² MORENO, L., op. cit., p. 113.

⁷¹³ MORENO, L., op. cit., p. 82.

⁷¹⁴ Entre otras cosas, porque no estaba demasiado clara todavía la postura de determinados partidos de ámbito estatal, en concreto, la del PSOE. De

regional con demasiadas -diecisiete- Comunidades Autónomas para la población del Estado y, además, de carácter desigual, algunas de ellas histórica o económicamente artificiales y con muy diferentes niveles territoriales, demográficos y de capacidad económica y tributaria".⁷¹⁵

Como es sabido, la Constitución estableció dos niveles competenciales, que, aun suponiéndose transitorios, "daban encaje jurídico a esa asimetría política entre nacionalidades y regiones, fundada en los diferentes deseos de identidad cultural y autogobierno de cada corporación territorial"⁷¹⁶:

"De manera bastante atípica -hoy parece que sencillamente inadmisibles, pues la Constitución aún no había sido aprobada y la necesidad no era ni absoluta ni relativa en casi todos los casos-, el Gobierno UCD sembró España de 'regímenes provisionales de autonomía' mediante doce Reales Decretos-Leyes durante el período que va del 4 de enero al 31 de octubre de 1978. El mapa autonómico, de hecho, se desconstitucionalizaba y se configuraba mediante disposiciones del ejecutivo con rango de ley, hay que suponer que en virtud del presupuesto habilitante que es la extraordinaria y urgente necesidad. La opción por la generalización en Comunidades Autónomas -'café para todos', se dijo por parte del Ministro con castizo eslogan- se adoptaba a un nivel infraconstitucional y por el ejecutivo".⁷¹⁷

ahí, el empleo de la prudencia, en espera del desarrollo de acontecimientos.

⁷¹⁵ GARCÍA ROCA, J., "España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)", en AAVV, Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997, p. 52.

⁷¹⁶ GARCÍA ROCA, J., op. cit., p. 64.

⁷¹⁷ GARCÍA ROCA, J., op. cit., p. 65.

De esta cita, pueden extraerse conclusiones muy interesantes. Entre ellas, una, que por conocida no deja de ser importante, a saber: algunos sectores franquistas, conscientes de su necesidad de adaptación al proceso reformador para mantener su cuota de poder, no dudaron a la hora de ingresar en las filas de UCD, para, una vez dentro de este partido,

DE CARRERAS distingue tres períodos en el proceso de construcción del Estado de las Autonomías: 1979-1983, 1983-1992 y 1992-1997. El primero es considerado como el período fundacional o de aprobación de todos los Estatutos; en él "se transfirieron numerosos servicios estatales a las Comunidades Autónomas y se comenzó el desarrollo de las competencias propias".⁷¹⁸ En el segundo período "se produce un amplio desarrollo estatutario de las Comunidades que escogieron la vía del artículo 151 y que no tienen, por tanto, más límite competencial que el artículo 149.1 CE. Por su parte, las Comunidades que accedieron por la vía del artículo 143 tenían como límite, en sus primeros cinco años, el techo competencial señalado en el artículo 148 CE".⁷¹⁹ En 1988, transcurrido el plazo de cinco años, "se comenzó a plantear la necesidad de igualar el techo competencial...".⁷²⁰ El 28 de febrero de 1992, inicio del tercer período, se firma el segundo Acuerdo Autonómico, esta vez entre el PSOE, partido gobernante, y PP, principal partido de la oposición. En ellos "se acuerda iniciar dos procesos paralelos: por un lado, se aprueba una ley de transferencia y delegación según lo previsto en el artículo 150.2, mediante la cual se equiparán sustancialmente las competencias autonómicas de estas Comunidades con las de las Comunidades del artículo 151 CE; por otro lado, se acuerda proceder a la reforma de los Estatutos en las Comunidades

influenciar, desde una aparente visión democrática, en la medida de lo posible, sobre todo el proceso de reformas que se iniciaba entonces. Así, puede decirse que en la instauración del sistema autonómico participaron, al menos parcialmente, sectores franquistas que, por su propia condición, podrían haber intentado desvirtuar las singularidades vasca, catalana y gallega.

⁷¹⁸ DE CARRERAS, F., "El sistema autonómico español: ¿Existe un modelo de Estado?, en AAVV, Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997, pp. 93-94.

⁷¹⁹ DE CARRERAS, F., op. cit., p. 94.

⁷²⁰ DE CARRERAS, F., op. cit., p. 94.

Autónomas de la vía 143 CE, a los efectos de que esta igualación tenga carácter estatutario".⁷²¹

Para MORENO, "según la regla de la *mímesis autonómica*, las nacionalidades históricas pretendieron desde un primer momento una equiparación en el ámbito de sus decisiones políticas similar a la del estado central (competencias exclusivas, policías autonómicas, signos exteriores y emblemas propios, viajes de representación institucional al extranjero, derechos de autodeterminación aprobados por los parlamentos autonómicos, políticas públicas de nueva implantación). Subsiguientemente, las regiones más autonomistas reclamaron los techos competenciales de las nacionalidades históricas (caso de Andalucía en 1981 y, posteriormente Valencia e Islas Canarias), y, finalmente, se constituyeron ellas mismas en referentes de la reivindicación política de comunidades con una identidad colectiva más diluida o, en un primer momento, inexpresiva (Cantabria, La Rioja o Madrid, pongamos por caso)".⁷²²

A finales de 1992, se aprobó la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de delegación y transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 143.⁷²³ Asimismo, se procedió a la reforma de diez Estatutos de Autonomía (todos excepto Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias) de las Comunidades Autónomas de *segundo grado* o de *autonomía menos plena*.⁷²⁴ Sin embargo, la homogeneización competencial anhelada por los Pactos Autonómicos de febrero de 1992 no llegó a completarse. Para GARCÍA ROCA, "la opción homogeneizadora de las competencias, querida por lo firmantes de los Acuerdos, no permite alcanzar resultados

⁷²¹ DE CARRERAS, F., op. cit., p. 96.

⁷²² MORENO, L., op. cit., p. 118.

⁷²³ La aprobación de esta Ley fue acordada en los Acuerdos Autonómicos de 1992, firmados por el PSOE y el PP (*Vid.* GARCÍA ROCA, op. cit., p. 54).

⁷²⁴ También recogida en dichos Acuerdos (*Vid.* GARCÍA ROCA, op. cit., p.54).

absolutos; en la práctica, resulta ser casi una misión imposible o, más matizadamente, un enorme rompecabezas al que siempre le falta alguna pieza y nunca se llega a ultimar por mucho que se avance en su composición".⁷²⁵ De otro lado, tanto LÓPEZ GUERRA como GARCÍA ROCA manifiestan tener serias dudas "acerca de que un camino claramente homogeneizador de competencias resulte política e históricamente viable sin crear más problemas que los que venga a solventar".⁷²⁶

MORENO, por su parte, considera que "una vez concluida la fase de iniciativa autonómica, y constituidas las 17 Comunidades Autónomas, se prosiguió una segunda de asunción de competencias cuyo grado de heterogeneidad se ha ido nivelando con el paso del tiempo, aunque esta etapa dista de darse por finalizada".⁷²⁷ De acuerdo con este autor, el proceso de descentralización en España "sólo puede ser delimitado transcurrido un dilatado período de acomodo intergubernamental. A su vez, el proceso de convergencia europea ejercerá una gran influencia en el reparto *final* de responsabilidades competenciales".⁷²⁸

En definitiva, desde la misma creación de los llamados regímenes preautonómicos, anterior a la aprobación de la Constitución⁷²⁹, hasta la Ley Orgánica 9/1992 y la reciente reforma de los Estatutos de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, pasando por los Acuerdos

⁷²⁵ GARCÍA ROCA, op. cit., p. 71.

⁷²⁶ LÓPEZ GUERRA, L., "La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)", Revista Vasca de Administración Pública, nº 36 (II), mayo-agosto 1993, pp. 69 y ss. *Vid.* GARCÍA ROCA, op. cit., p. 71.

⁷²⁷ MORENO, L., op. cit., p. 120.

⁷²⁸ MORENO, L., op. cit., p. 120.

⁷²⁹ De ahí que GARCÍA ROCA considere que, en realidad, el mapa autonómico está desconstitucionalizado (op. cit., p. 65).

Autonómicos de 1981⁷³⁰ y 1992, parece evidente que la tendencia generalizada en todo el desarrollo autónomico ha sido la equiparación de los diferentes niveles de autogobierno inicialmente previstos. Esta dinámica homogeneizante, promovida y mantenida por los partidos políticos de ámbito estatal, parece distanciarse claramente del reconocimiento explícito de la diferencialidad existente en nuestra Constitución.

V.II. EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución española de 1978 fue diseñada sobre la base del consenso político, indispensable tras casi cuarenta años de régimen dictatorial, de tal modo que parece que se intentaron evitar las profundizaciones sobre aquellos aspectos más previsiblemente polémicos, cuya resolución debería esperar hasta la estabilización o incluso la posterior consolidación del sistema.

La recuperación plena de la democracia significó, en palabras de PAREJO ALFONSO, "una redefinición de sí misma de la comunidad que en ese momento da nueva forma a su convivencia política y aparece inescindiblemente vinculada, por ello y de forma simultánea, con las ideas de organización territorial descentralizada del Estado y de inserción de éste en el proceso

⁷³⁰ TRUJILLO, G., sitúa aquí el comienzo de la acentuación del diferencialismo, reflejado en la negativa de los partidos nacionalistas catalanes y vascos a firmar los acuerdos autonómicos de ese año (op. cit., p. 21).

europeo de integración supranacional representado entonces por las Comunidades Europeas".⁷³¹

Para TRUJILLO, en los días de la transición a la democracia, "la necesidad de una profunda reestructuración territorial del Estado aparecía en los ambientes de oposición a la dictadura como algo ineludible que venía aconsejado no sólo por la necesidad de solventar la inaplazable *cuestión autonómica*, sino, además, por lealtad a una tradición democrática descentralizadora propia y, asimismo, por sintonía con los nuevos aires descentralizadores europeos que por entonces se respiraban".⁷³²

Según CUCHILLO, la transición a la democracia entre la muerte del General Franco en noviembre de 1975 y la promulgación de la Constitución en diciembre de 1978 debería ser entendida como un período durante el cual se alcanzó un acuerdo entre los sectores franquistas, conscientes de la necesidad de las reformas para mantener parte de su poder, y los sectores de la oposición democrática al franquismo, concedores de su debilidad mobilizadora y organizativa comparada con las instituciones coercitivas del aparato estatal.⁷³³

El problema planteado por la existencia de unas nacionalidades con una identidad lingüística, histórica, social y cultural distinta a la del resto del Estado era una de las cuestiones fundamentales tomadas en consideración durante este proceso de negociaciones y de construcción del consenso.⁷³⁴

⁷³¹ PAREJO ALFONSO, L., "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en PEREZ GONZALEZ (Dir.), op. cit., p. 67.

⁷³² TRUJILLO, G., op. cit., p. 21.

⁷³³ CUCHILLO, M., op. cit., p. 213.

Por ello, la Constitución de 1978 concibe "la nación española como un grupo de nacionalidades y regiones con identidades específicas que difieren en términos de lengua, tradiciones culturales y símbolos identificativos"⁷³⁵; "y mientras el franquismo había ignorado sistemáticamente tales diferencias y perseguido a quienes las reclamaban, el nuevo Estado las nutriría"⁷³⁶:

"En el nuevo orden político-constitucional, estas identidades particulares implican, por lo tanto, su reconocimiento y con él, el derecho al autogobierno con una esfera de poderes legislativo y ejecutivo, y una serie de instituciones representativas propias. Tales privilegios, sin embargo, no suponen ningún reto ni ponen en cuestión la indisoluble unidad de España. Este acuerdo está reflejado en la Constitución y posteriormente también en los diecisiete Estatutos de Autonomía establecidos por las Comunidades Autónomas para fijar sus normas e instituciones básicas. En este sentido, el modelo históricamente dominante de un "Estado-nación" unitario y altamente centralizado es abandonado, pero también la idea de una "federación plurinacional" que algunos de los partidos políticos nacionalistas y de izquierdas, el PSOE entre ellos, habían expuesto en sus proyectos iniciales y manifiestos".⁷³⁷

En este orden de cosas, nace el Estado de las Autonomías, diseñado en sus aspectos básicos por la Constitución, tras un amplio acuerdo entre los partidos políticos de ámbito estatal (con la excepción de Alianza Popular) y los partidos políticos nacionalistas catalanes y vascos.⁷³⁸ Un compromiso que si bien no colmaba plenamente las aspiraciones de éstos últimos, obligados

⁷³⁴ CUCHILLO, M., op. cit., p. 213.

⁷³⁵ CUCHILLO, M., op. cit., p. 213.

⁷³⁶ CUCHILLO, M., op. cit., p. 213.

⁷³⁷ CUCHILLO, M., op. cit., p. 213-214.

por la realidad del contexto histórico a limitar sus reivindicaciones de autogobierno, satisfizo en aquel momento a ambas partes, concedoras de las limitaciones existentes y conscientes de que la ruptura del mismo pondría en peligro la estabilidad del orden democrático consensuado.⁷³⁹

En consecuencia, se le ha reconocido a la Constitución un exceso de esquematicidad y cierta falta de claridad a la hora de tratar determinadas cuestiones conceptualmente esenciales para la formulación de la organización territorial del Estado:

"El amplio consenso interpartidario que hizo posible la redacción de la nueva Constitución democrática, aprobada por la mayoría de los españoles el 6 de diciembre de 1978, también aportó un elemento de ambigüedad en la formulación de la organización territorial del Estado de las Autonomías. De alguna manera, dos conceptos diversos de España, tradicionalmente confrontados el uno con el otro, fueron integrados en el texto constitucional. De una parte, la idea de una nación-estado española indisoluble y única; de otra, la noción de España como un conjunto diverso de pueblos, regiones y nacionalidades históricas".⁷⁴⁰

Esta ambigüedad constitucional ha sido y es utilizada tanto por quienes anhelan frenar su desarrollo como por quienes pretenden avanzar por un camino constitucionalmente cuestionable, sin necesidad de reformarla:

"Se ha propuesto, en efecto, dar una especie de giro 'pro-autonómico' que, sin modificar la Constitución ni los Estatutos, sino operando tan sólo en el nivel de ciertas cláusulas constitucionales, se concrete en una especie de 'segunda lectura' que propicie el desarrollo del 'alma de la diversidad o

⁷³⁸ Según TRUJILLO, "éste es un dato real del que, sin embargo, no siempre se pondera suficientemente su indudable significación político-constitucional" (op. cit., p. 22).

⁷³⁹ TRUJILLO, G., op. cit., p. 24.

heterogeneidad´ -una de las dos almas de la Constitución-, que hasta ahora -se dice- `ha quedado pretérita o desdibujada´".⁷⁴¹

En primer lugar, la Constitución no contiene un pronunciamiento expreso sobre la naturaleza o el carácter de la forma territorial del Estado que posibilita.⁷⁴² En segundo lugar, tampoco estableció un mapa predeterminado de Comunidades Autónomas⁷⁴³ ("desde un punto de vista legal-constitucional, no todas las comunidades dentro del territorio español tenían que llegar a ser necesariamente parte de una región, y la adquisición de un Gobierno autonómico debería ocurrir a través de un proceso que comenzara desde `abajo´, es decir, desde las mismas `nacionalidades´ y regiones")⁷⁴⁴ ni tampoco estableció un modelo específico de delegación de poderes. El nivel de autonomía que podrían alcanzar las Comunidades Autónomas eventualmente constituidas podía variar desde la autonomía política hasta la autonomía administrativa⁷⁴⁵ (aunque, en la actualidad, todas las Comunidades disponen de ambos tipos de autonomía).

Además, la Constitución no impuso una distribución determinada de poderes que serían necesariamente asumidos por las

⁷⁴⁰ MORENO, L., op. cit., p. 78.

⁷⁴¹ TRUJILLO, G., op. cit., p. 21. *Vid.* ARGULLOL, E., "Las vías para la construcción de una diversidad de modelos autonómicos", en AAVV, Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1994, pp. 107 y ss.

⁷⁴² TRUJILLO, G., op. cit., p. 27.

⁷⁴³ Para GARCÍA ROCA, la no delimitación de un mapa regional "es un rasgo original en los procesos de descentralización en Derecho comparado que mantiene alguna duda sobre la voluntad constituyente de generalizar la autonomía" (GARCÍA ROCA, J., "España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)", en AAVV, Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997, p. 52.

⁷⁴⁴ CUCHILLO, M., op. cit., p. 214.

⁷⁴⁵ CUCHILLO, M., op. cit., p. 214.

Comunidades Autónomas. Los poderes transferidos a cada Comunidad podían variar ampliamente dentro del rango establecido por la Constitución y así se vio reflejado en los respectivos Estatutos de Autonomía:

"A resultas de dejar la iniciativa en los procesos de delegación de poderes a las regiones, la Constitución simplemente estableció el marco dentro del cual cada región determinaría los poderes y funciones que había decidido asumir".⁷⁴⁶

De acuerdo con CUCHILLO, este marco constitucional está básicamente diseñado por estos cuatro elementos:⁷⁴⁷

- 1) Una lista de poderes para ser delegados a las Comunidades Autónomas y otra con aquéllos que quedan necesariamente reservados para las instituciones estatales (artículos 148 y 149.1).
- 2) Una cláusula residual confiriendo todos los poderes y funciones no expresamente asumidos por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía al Gobierno central (art. 149.3).
- 3) Una provisión permitiendo futuros ajustes, tanto para ampliar como para recortar la autonomía regional, de la distribución de poderes y funciones englobados en la Constitución (art. 150).
- 4) El establecimiento de un Tribunal Constitucional como órgano responsable para la resolución de disputas entre los Gobiernos central y autonómicos sobre sus respectivas esferas de poder y sobre la constitucionalidad de la legislación nacional y regional (art. 161).

En opinión de LÓPEZ GUERRA, la Constitución no contiene "(a pesar de la extensión de su Título VIII) una regulación no ya del modelo de distribución territorial del poder, sino ni

⁷⁴⁶ CUCHILLO, M., op. cit., p. 214.

⁷⁴⁷ CUCHILLO, M., op. cit., p. 215.

siquiera de los elementos definitorios del mismo".⁷⁴⁸ Así, los constituyentes prefirieron "establecer únicamente unos mínimos normativos intocables para los poderes constituidos (por ejemplo, las reservas en favor del Estado del artículo 149 CE), dejando libertad al legislador y, en general, a las fuerzas políticas para añadir otros elementos adicionales que el constituyente no creyó oportuno incluir en el texto constitucional"⁷⁴⁹:

"Muchas de las crisis del Estado de las Autonomías que han podido ser satisfactoriamente resueltas en los últimos dieciocho años han debido su resolución precisamente a que el legislador tenía una amplia libertad de acción. Tal fue el caso, por ejemplo, de la creación de la Comunidad Autónoma de Andalucía o el de la Comunidad Foral de Navarra; en ambos casos, el amplio margen de acción del legislador evitó que aparecieran eventuales irredentismos o situaciones de insatisfacción colectiva. La negociación entre los intereses y posiciones enfrentados no tropezó con obstáculos derivados de una prolija regulación constitucional. Lo mismo podría afirmarse respecto de la solución de casos complejos, como los de Valencia o Canarias, o, en otro nivel, de los problemas derivados de la pluralidad lingüística".⁷⁵⁰

Para GARCÍA ROCA, clasificar la pluralidad de vías de acceso a la autonomía realmente seguidas puede entenderse "como un rompecabezas: *a)* la llamada vía ordinaria del artículo 143 CE; *b)* la vía especial dispuesta en el artículo 151 y dispensada en sus requisitos para ciertas Comunidades históricas en la disposición transitoria segunda; *c)* el amejoramiento del fuero en el marco de la Constitución y del Estatuto, según una problemática interpretación de la disposición adicional primera como vía de iniciativa autonómica, pese a no contemplar un

⁷⁴⁸ LÓPEZ GUERRA, "Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías", en Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, AAVV, MAP, Madrid, 1997, p. 41.

⁷⁴⁹ LÓPEZ GUERRA, op. cit., p. 41.

procedimiento expreso; y *d*) la *commixtio* entre la vía del artículo 143 y contemporáneas Leyes Orgánicas de delegación y transferencia (la LOTRACA y la LOTRAVA)".⁷⁵¹ Según GARCÍA ROCA, esas cuatro vías representan asimetrías normativas o desigualdades de trato en el modelo constitucional⁷⁵²:

"Con mayor relevancia, en teoría, sólo las Comunidades Autónomas de primer grado o autonomía plena podían acceder directa e inicialmente al nivel de competencias recogido en la lista del artículo 149 CE, quedando congeladas las demás Comunidades durante un período transitorio -una asimetría normativa y transitoria- de cinco años hasta una futura y posible ampliación competencial (art.148.2 en relación con el art.151.1). Dos niveles asimétricos de competencias, que los Acuerdos Autonómicos de 1981 organizaron homogéneamente para las Comunidades del artículo 143,⁷⁵³ y que fueron en la práctica algunos más por la misma heterogeneidad de las cláusulas estatutarias".⁷⁵⁴

En definitiva, el marco constitucional no sólo está abierto⁷⁵⁵ sino que, además, está repleto de heterogeneidades o asimetrías normativas.⁷⁵⁶ Es más, puede decirse que el modelo

⁷⁵⁰ LÓPEZ GUERRA, op. cit., pp. 42-43.

⁷⁵¹ GARCÍA ROCA, op. cit., p. 68.

⁷⁵² GARCÍA ROCA, op. cit., p. 68.

⁷⁵³ Aquí, GARCÍA ROCA parece referirse a las distinciones hechas con Navarra, Valencia y Canarias.

⁷⁵⁴ GARCÍA ROCA, op. cit., pp. 68-69.

⁷⁵⁵ Algo en lo que están de acuerdo LÓPEZ GUERRA, ÁLVAREZ CONDE, DE CARRERAS, GARCÍA ROCA, (*Vid. Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, op. cit.) y, prácticamente, toda la doctrina.

⁷⁵⁶ GARCÍA ROCA, op. cit., p. 69.

español de descentralización territorial es en gran medida estructuralmente asimétrico.⁷⁵⁷

Según LÓPEZ GUERRA, en los momentos actuales "el proceso de integración europea (que es también un proceso abierto) no deja de plantear continuamente la necesidad de replantear la configuración del reparto de competencias (...) Los efectos de este proceso son hoy por hoy impredecibles, pero no cabe en modo alguno excluir que puedan afectar en forma considerable a la relación entre Estados y entes infraestatales, llámense regiones, *Länder* o Comunidades Autónomas. La posibilidad de ajuste de nuestro sistema a los eventuales efectos de la integración europea se ve, sin duda, reforzada por la flexibilidad que resulta de que gran parte de nuestro modelo autonómico no esté recogida en normas constitucionales de difícil reforma".⁷⁵⁸

En opinión de FREIXES SANJUÁN, en el marco del proceso de transformaciones de la Unión Europea, será "absolutamente necesario readaptar el reparto interno de competencias entre las instancias centrales y autonómicas en función de la evolución que la normativa comunitaria presente (...) La dinamicidad del modelo autonómico es, también desde esta perspectiva, un elemento inherente a nuestro sistema jurídico dentro del cual se inserta como preferente el Derecho comunitario y cuya aplicación se considera de estricta legalidad. Las nuevas normas comunitarias, cada vez que se producen, introducen cambios en nuestro sistema normativo, y éste, como consecuencia, ha de estar permanentemente en disposición de recibir e integrar las construcciones normativas e interpretativas provenientes de los órganos de la Unión. La distribución interna de las competencias no puede, como

LÓPEZ GUERRA dice textualmente: "La experiencia en los últimos dieciocho años ha sido la de un desarrollo basado en un modelo asimétrico abierto y sólo parcialmente constitucionalizado" (op. cit., p. 47).

⁷⁵⁷ GARCÍA ROCA, op. cit., p. 74.

consecuencia de la dinámica del proceso de cambios en la Unión, permanecer al margen de la evolución del propio ordenamiento europeo".⁷⁵⁹

Finalmente, para PÉREZ GONZÁLEZ, el sistema español de participación en asuntos comunitarios difícilmente puede importar fórmulas vigentes fuera de nuestras fronteras: "en algunos casos (p.e. el *treaty-making power*) por estar *de lege data* cerrada constitucionalmente la vía para ello, y en otros casos (p.e. la participación paritaria de las diferentes autonomías territoriales en mecanismos institucionales tanto de concertación *ad intra* como de representación *ad extra*) por ser diversos y desiguales los estatutos jurídico-políticos de las diecisiete Comunidades Autónomas"⁷⁶⁰:

"El hecho de la desproporción en cuanto a los techos competenciales -susceptibles de variación, por lo demás- de las diferentes partes del Estado de las autonomías, en el marco de un sistema al que algún autor había calificado no sin razón de 'autonomía a la carta', dificulta sin duda la aplicación de reglas del juego uniformes -vigentes en cambio en otros países- en cuanto a la participación regional en los procesos decisorios de trascendencia internacional o supranacional. Concretamente, dificulta cualquier intento de representación igualitaria de los intereses de todas las entidades regionales ante o en el seno de órganos o conferencias internacionales a través de representantes propios, y, en el ámbito particular de la Unión Europea, dificulta, de cara a ese necesario diálogo interno entre el Estado y las autonomías, la depuración de una 'posición unitaria' de éstas, la cual en un sistema como el alemán resulta un elemento

⁷⁵⁸ LÓPEZ GUERRA, op. cit., p. 43.

⁷⁵⁹ FREIXES SANJUÁN, T., "El Estado de las Autonomías en el marco europeo: un modelo dinámico con poderes limitados", en AAVV, Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997, pp. 114-115.

⁷⁶⁰ PÉREZ GONZÁLEZ, op. cit., p. 330.

esencial del proceso de formación de la voluntad estatal en la fase ascendente de la elaboración del Derecho comunitario europeo".⁷⁶¹

V.II.1. ASIMETRÍAS Y HECHOS DIFERENCIALES

De acuerdo con la Constitución española de 1978, Cataluña, Galicia y el País Vasco son tres nacionalidades históricas⁷⁶². Este reconocimiento constitucional del hecho diferencial configura, según CASTELLS, una parte substancial del reconocimiento positivo de la diferencialidad⁷⁶³, "perfilando un techo orgánico y competencial alcanzable en exclusiva por aquellas Comunidades que pueden legítimamente prevalerse para su *diferencialismo*, de un precepto incluido en el texto constitucional"⁷⁶⁴. Esta afirmación "no está reñida con el hecho que la expresión *diferencial* se sustente sólo sobre una base substancialmente político-cultural"⁷⁶⁵:

"El presupuesto historicista que afirma una organización singular, sirve igualmente para este nivel diferenciador, confirmado además por la existencia de una lengua propia y una expresión cultural igualmente peculiar, y ratificado por un subsistema particular de partidos políticos y de sindicatos de clase, en cuanto manifestación última y coherente de esa especificidad. Todo ello se expresa en una clara voluntad política de

⁷⁶¹ PÉREZ GONZÁLEZ, op. cit., p. 330.

⁷⁶² Estas Comunidades ya plebiscitaron Estatutos de Autonomía antes de la Guerra Civil.

⁷⁶³ CASTELLS ARTECHE, J. M., "Problemática actual del Estado Autnómico", Conferencia pronunciada en A Coruña el 23 de abril de 1996 dentro de la VI Jornada sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia organizada por la EGAP.

⁷⁶⁴ CASTELLS ARTECHE, J. M., op. cit.

autodistinción, que partiendo de los Estatutos de Autonomía como factor y `cláusulas de comodidad`, suponen la manifestación evidente de ese nivel de diferencialidad. Reconocimiento expreso del hecho diferencial que se ha convertido en uno de los temas testigo de la normalidad autonómica. La dificultad de encontrar el punto de equilibrio entre las exigencias de reconocimiento por parte de las Comunidades Autónomas de raíz histórica, y las suspicacias correlativas que se han producido en el resto de las Comunidades Autónomas y en las instancias del poder central, con la continúa mención al término discriminación, se está revelando como especialmente problemática"⁷⁶⁶.

Por su parte, RODRÍGUEZ BEREIJO, al referirse al hecho diferencial, ha manifestado que la diferenciación entre Nacionalidades y Regiones tiene en la Constitución una significación muy clara. No se refería al concepto histórico, sino a nuestro pasado inmediato. Estaba contemplando una realidad política que estuvo pesando sobre todo en los últimos años de la dictadura franquista y en la transición: cómo restablecer el reconocimiento y la personalidad que en la República habían tenido el País Vasco, Cataluña y Galicia. La introducción de ese término responde a esa realidad y a que el modelo constitucional está configurado como asimétrico. Lo que ocurre es que, después, el modelo ha ido evolucionando hacia una cierta homogeneización e igualación competencial entre las autonomías, lo cual no quiere decir uniformismo. Pero la diferenciación es consustancial al modelo y a la pluralidad constitucional de España.⁷⁶⁷

Para TRUJILLO, cuando se habla de reconocimiento de los hechos diferenciales o de las asimetrías del Estado autonómico, "de lo que realmente se trataría sería de *reinterpretar determinadas cláusulas constitucionales* para, trascendiendo el

⁷⁶⁵ CASTELLS ARTECHE, J. M., op. cit.

⁷⁶⁶ CASTELLS ARTECHE, J. M., op. cit.

⁷⁶⁷ *Vid.* entrevista al ex-Presidente del Tribunal Constitucional, RODRÍGUEZ BEREIJO, J.L., en La Voz de Galicia, 20/04/97, p. 19.

reconocimiento estricto de dichos hechos, propiciar la instrumentación de políticas estatales que acentúen las dimensiones asimétricas del modelo autonómico. En el límite, parece evidente que por esta vía se puede desembocar, si no exactamente en una Confederación, sí, probablemente, en una versión *confederalista* del Estado autonómico".⁷⁶⁸

TRUJILLO distingue entre los *hechos diferenciales* y las *aspiraciones diferenciadoras globales* "que legítimamente cabe plantear en el marco de nuestra Constitución"⁷⁶⁹. Así, los primeros son definidos como "aquellas diversidades autonómicas constitucionalmente relevantes en tanto que *singularidades que, por estar previstas por la Constitución o ser consecuencia directa de previsiones constitucionales, constituyen un límite a la homogeneidad*"⁷⁷⁰. Las segundas, son "pretensiones tendentes a lograr una acentuación del principio diversificador en favor de una o varias Comunidades, aun a costa de acrecentar los perfiles asimétricos del Estado autonómico"⁷⁷¹.

RUBIO LLORENTE ha propuesto distinguir tres tipos de hechos diferenciales:⁷⁷² 1) los hechos diferenciales constitucionalizados ("básicamente, los tomados en consideración por las disposiciones adicionales primera y tercera de la Constitución"⁷⁷³); 2) el hecho diferencial institucionalizado ("que se identifica con la existencia de partidos nacionalistas que tienen la hegemonía o una situación políticamente fuerte dentro de la respectiva

⁷⁶⁸ TRUJILLO, G., "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico", AAVV, Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997, pp. 18-19.

⁷⁶⁹ TRUJILLO, G., op. cit., p. 19.

⁷⁷⁰ TRUJILLO, G., op. cit., p. 19.

⁷⁷¹ TRUJILLO, G., op. cit., p. 19.

⁷⁷² RUBIO LLORENTE, F., intervención recogida en ALBERTÍ, E.(Coord.), Ante el futuro del Senado, Barcelona, 1996, pp. 546 y ss.

Comunidad Autónoma y una proyección muy fuerte en el Congreso de los Diputados"⁷⁷⁴); y, 3) el hecho diferencial en sí ("aquel cuya existencia se basa en la diferenciación de ciertas Comunidades respecto del conjunto de las restantes"⁷⁷⁵).

DE CARRERAS realiza una distinción entre *hecho diferencial objetivo* (en el que se fusionan los que RUBIO LLORENTE denomina constitucionalizado e institucionalizado⁷⁷⁶) y *hecho diferencial ideológico* (según TRUJILLO, tributario del tradicional principio de las nacionalidades del siglo XIX⁷⁷⁷).⁷⁷⁸

TRUJILLO también reconoce la existencia de diferentes singularidades propias de una o varias Comunidades Autónomas "cuyo conjunto integra una evidente *dimensión asimétrica* del Estado autonómico".⁷⁷⁹ Así, entre otras, señala:⁷⁸⁰

a) Límites a la igualación competencial que resultan de un hecho particular, de una o de varias Comunidades, que, al no existir en las restantes, no les permite a estas últimas asumir competencias que sí han podido asumir aquéllas (la lengua y la cultura propias de algunas Comunidades).

b) La singularidad no propiamente competencial derivada de la persistencia de la *originaria diferenciación garantista* entre las Comunidades Autónomas (derechos civiles, forales o especiales propios de algunas Comunidades).

⁷⁷³ TRUJILLO, G., op. cit., p. 19.

⁷⁷⁴ TRUJILLO, G., op. cit., p. 19.

⁷⁷⁵ TRUJILLO, G., op. cit., p. 19.

⁷⁷⁶ *Vid.* RUBIO LLORENTE, op. cit., pp. 547-559.

⁷⁷⁷ TRUJILLO, G., op. cit., p. 19.

⁷⁷⁸ DE CARRERAS, F., intervención recogida en ALBERTÍ, E. (Coord.), Ante el futuro del Senado, op. cit., pp. 547-559.

⁷⁷⁹ TRUJILLO, G., op. cit., p. 19.

c) Las excepciones que figuran en las disposiciones adicionales primera y tercera de la Constitución (peculiaridades económico-fiscales de Euskadi, Navarra y Canarias).

De acuerdo con TRUJILLO, se hace necesario distinguir estos tres planos en la asimetría del Estado de las Autonomías, partiendo del reconocimiento del diferencialismo, de la siguiente manera:⁷⁸¹

1º) Potenciando la presencia multilateral autonómica en las esferas estatales.

2º) Manteniendo relaciones bilaterales entre el Estado y aquellas Comunidades con singularidades reconocidas constitucionalmente.

3º) Respetando la exigencia constitucional de conservar la necesaria diferenciación y bilateralidad, dentro de los límites de lo razonable.

Para JÁUREGUI, se ha generalizado la idea no ya de reconocer los hechos diferenciales, sino de otorgar un tratamiento específico, tanto a nivel doctrinal como en el ámbito normativo o institucional, a las competencias que se derivan de tales hechos diferenciales.⁷⁸²

MORENO entiende el hecho diferencial como "un rasgo o conjunto de rasgos diferenciadores respecto a otros grupos

⁷⁸⁰ TRUJILLO, G., op. cit., p. 20.

⁷⁸¹ *Vid.* TRUJILLO, G., "Homogeneidad y asimetría en el Estado Autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado", Documentación Administrativa, nº 232-233, Madrid, 1993. *Vid.* también TRUJILLO, G., "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico", AAVV, Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997.

étnicos o comunidades".⁷⁸³ Así, es, pues, "un concepto elaborado por contraposición subjetiva (...) difícilmente cuantificable (...) inserto en la etnicidad o identidad étnica de los pueblos"⁷⁸⁴:

"Al inicio del proceso autonómico, las pautas de movilización de las nacionalidades históricas se basaron en la premisa del *hecho diferencial*. Éste toma cuerpo -primordialmente en los casos catalán, gallego y vasco- en razón de sus lenguas vernáculas distintas del castellano, así como en culturas propias y conciencias históricas específicas, elementos estos últimos comunes también a los casos de otras Comunidades Autónomas. Con posterioridad, la distinción recogida por la Constitución de 1978 entre nacionalidades y regiones ha sido interiorizada no sólo por los actores institucionales -sociales, políticos y económicos- de las Comunidades Autónomas, sino también por los principales partidos de implantación estatal. El hecho diferencial se manifiesta también en la existencia o no de partidos políticos nacionalistas o regionalistas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Este factor tiene efectos reivindicativos multiplicadores y afecta de manera muy importante a las relaciones etnoterritoriales en España".⁷⁸⁵

Esta cuestión de la simetría o asimetría del sistema autonómico, y el consecuente establecimiento de relaciones multilaterales o bilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, constituye uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta el sistema político español.⁷⁸⁶ Obviamente, este problema se manifiesta también a la hora de abordar la reforma

782 JAUREGUI, G., La reforma del Senado y la Participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, *RVAP*, N°47 (II), 1997, p. 29.

783 MORENO, L., op. cit., p. 108.

784 MORENO, L., op. cit., p. 108.

785 MORENO, L., op. cit., pp. 107-108.

del Senado, y en la regulación de la relación entre las Comunidades Autónomas, el Estado y la Unión Europea.⁷⁸⁷

El ámbito concreto de las actividades relacionadas con la Unión Europea resulta especialmente sensible ante los hechos diferenciales. Las instituciones estatales deberían mantenerse al margen de lo que específicamente concierne a una de las nacionalidades y, además, preocuparse por garantizar el respeto a dicha singularidad con todas sus consecuencias.⁷⁸⁸ Por el contrario, si en la prosecución de las especificidades de fundamento constitucional adecuado, alguna Comunidad se excede de lo que resulta de tales fundamentos, el problema deviene común y, por tanto, de la incumbencia de los órganos centrales del Estado.⁷⁸⁹

El reconocimiento de la asimetría y el consiguiente establecimiento de relaciones de carácter bilateral entre el Estado y determinadas Comunidades Autónomas se manifiesta, como veremos⁷⁹⁰, de forma particularmente explícita en este campo de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea.⁷⁹¹ La posibilidad de establecer relaciones bilaterales

786 JÁUREGUI, G., La reforma del Senado y la Participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, Revista Vasca de Administración Pública, N°47 (II), 1997, p. 28.

787 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 28.

788 *Vid.* TRUJILLO, G., "La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", AAVV, Ante el futuro del Senado, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1996.

789 *Vid.* TRUJILLO, G., op. cit.

790 Posteriormente, analizaremos los casos de las Comisiones Bilaterales Estado-Euskadi y Estado-Cataluña para Asuntos Europeos, así como el desigual reparto de los Comités de la Comisión Europea entre las Comunidades Autónomas.

está contemplada en el artículo 3.2 del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 29 de octubre de 1992.⁷⁹²

De otro lado, en las conclusiones del informe de la ponencia del Senado relativa a las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas se señala que las relaciones multilaterales no agotan las posibilidades de participación de todas ellas,⁷⁹³ "en la medida en que existen ciertas Comunidades Autónomas que gozan de competencias exclusivas, dado que no existen otros entes territoriales que las posean en España".⁷⁹⁴

En este contexto debemos situar la suscripción, en noviembre de 1995, del Acta constitutiva de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, un acuerdo que podía llegar a ampliar el abanico de posibilidades del País Vasco para influenciar sobre las posiciones defendidas por el Gobierno central en el proceso de toma de decisiones comunitario, y, que, tal como se preveía, provocó la solicitud de uno similar por parte de Cataluña:

"En las reclamaciones de soluciones asimétricas o diferenciales provenientes de diversos partidos políticos y gobiernos autonómicos en los últimos años, la presencia exterior de las Comunidades Autónomas, y más concretamente la participación en asuntos europeos, ha sido uno de los ámbitos a los que se ha hecho constante referencia como especialmente adecuado para avances en esta línea".⁷⁹⁵

791 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 29.

792 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 29.

793 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 29.

794 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 29.

JÁUREGUI se ha mostrado partidario de establecer un sistema *intermedio* que permita compaginar la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas con una serie de poderes comunes a todas ellas, y a su vez la existencia de ciertas Comunidades Autónomas con singularidades de relevancia constitucional.⁷⁹⁶

Pero, al margen de razones meramente relacionadas con la preservación de los hechos diferenciales⁷⁹⁷, ROIG⁷⁹⁸ ha señalado otros motivos (fundamentalmente los dos que a continuación indicamos) para el establecimiento de un sistema de participación autonómica en asuntos europeos de carácter asimétrico:⁷⁹⁹

1) Las diferencias de interés e implicación que pueden percibirse entre las diversas Comunidades Autónomas.⁸⁰⁰

⁷⁹⁵ ROIG MOLÉS, E., op. cit., pp. 199-200.

⁷⁹⁶ JAÚREGUI, G., op. cit., p. 32. Otros autores se han posicionado en esta misma línea, entre ellos DE DALMAU (*Vid.* Capítulo IV.III.2.5).

⁷⁹⁷ *Vid.* de nuevo el capítulo IV.II.1.

⁷⁹⁸ Para este autor, las soluciones asimétricas son "las más adecuadas para resolver los problemas del sistema. Sin duda, la puesta en marcha de soluciones asimétricas puede también contribuir a la solución de aspectos no directamente vinculados a ella (así la dinámica sectorialización-concentración del procedimiento, a la que antes se hacía referencia); pero, su surgimiento deriva más bien de las diferencias de interés e implicación que pueden percibirse entre las diversas Comunidades Autónomas" (op. cit., p. 210).

⁷⁹⁹ *Vid.* ROIG MOLÉS, E., "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 55, 1999, pp. 199-225.

⁸⁰⁰ Si tuviéramos que establecer una clasificación siguiendo esta pauta de comportamiento, los cinco primeros lugares, de mayor a menor interés, serían probablemente para País Vasco, Cataluña, Canarias, Andalucía y Galicia. A continuación se situarían las comunidades gobernadas por

2) Las distintas capacidades administrativas existentes.⁸⁰¹

Cataluña, País Vasco, Andalucía, Canarias y Galicia son⁸⁰² las Comunidades Autónomas que mejor aunan interés y capacidad administrativa como valores adecuados para demandar una participación diferenciada en asuntos europeos. Además, pueden disponer de otro factor importante: su innegable peso político. Este tercer elemento diferenciador adquirió especial importancia en las negociaciones previas al reparto de los primeros cincuenta y cinco Comités consultivos de la Comisión Europea adjudicados a las Comunidades Autónomas:

"Naturalmente, no puede esperarse que todas las Comunidades cuenten con la capacidad suficiente para el seguimiento de todos los ámbitos de actuación comunitaria, puesto que puede dudarse que el propio Estado lo consiga. Pero sí que la existencia de estas capacidades debe garantizarse en aquellos ámbitos materiales de mayor interés para cada Comunidad, posibilitando así un `reparto de funciones´ entre las propias Comunidades, del que el reciente Acuerdo sobre participación en los comités de la Comisión es un primer paso. La actual situación, en cambio, no hace sino agravar los problemas del modelo de participación general, y situar en la más profunda insatisfacción a aquellas Comunidades que sí han realizado un auténtico esfuerzo de adaptación administrativa, no sólo al derecho comunitario, sino específicamente a la participación en la formación del mismo".⁸⁰³

Según ROIG, algunos responsables autonómicos se ven obligados a invertir una considerable energía en esfuerzos de

formaciones políticas distintas a la del Gobierno central (*Vid.* Capítulo IV.V.3.); y, finalmente, estarían aquellas comunidades, no históricas, gobernadas por el mismo partido político que dirige las riendas del Estado.

⁸⁰¹ El orden apenas variaría con respecto a la clasificación anterior (aunque Cataluña y Andalucía posiblemente adelantarían posiciones).

⁸⁰² Así lo creen la mayoría de autores consultados, entre ellos ROIG (*Vid.* ROIG, E., *op. cit.*, p. 209).

sensibilización y convicción no sólo del Estado sino incluso de sus propios homólogos autonómicos⁸⁰⁴:

"El mantenimiento sostenido de estos esfuerzos sin resultados apreciables es ilusorio, más aun cuando (por lo menos por parte de las Comunidades más activas) existen fórmulas de discusión y acuerdo (político) con el Estado a dos".⁸⁰⁵

Así las cosas, si la persistente negativa de los sucesivos Gobiernos centrales a posibilitar una verdadera participación autonómica en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, habiendo pasado ya tantos años desde nuestro ingreso en la Comunidad Europea, puede resultar decepcionante, cuando no frustrante, qué podemos decir del desinterés de buena parte de las Comunidades...⁸⁰⁶

Parece claro por tanto que las soluciones asimétricas son, por razones diversas, las más apropiadas para resolver las insuficiencias del sistema y avanzar en el camino hacia la participación deseada:

"La vía `diferencial` responde más a evitar un freno a la propia participación multilateral que al deseo de una consideración privilegiada o simplemente diversa; y de nuevo el elemento que marca a aquellas comunidades que se plantean el avance por esta vía no es tanto un hipotético carácter nacional propio, cuando el deseo de una participación más intensa y efectiva".⁸⁰⁷

ROIG distingue, y propone, dos tipos de asimetría para la articulación de la representación autonómica en los órganos e

⁸⁰³ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 214.

⁸⁰⁴ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 211.

⁸⁰⁵ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 211.

⁸⁰⁶ Desinterés propiciado, en gran medida, por imposiciones partidistas, características del sistema español de partidos políticos.

instituciones de la Unión Europea:⁸⁰⁸ la *diferencial* y la asimetría *a dos velocidades*. La primera, generalmente asociada con las reivindicaciones de tratamiento diferenciado, está "caracterizada por su carácter limitado *per se* a determinadas Comunidades Autónomas en razón de características propias y diferenciales de las mismas"⁸⁰⁹. La segunda, en cambio, se caracteriza por su posible generalización posterior, estando marcada por su aplicación a las Comunidades que decidan participar en la misma⁸¹⁰. Ambos modelos parecen legítimamente defendibles, e, incluso, nos atrevemos a decir que, pueden resultar complementarios. En esta línea de trabajo, se trataría de aunar respeto a la diferencialidad con la consideración del interés de las distintas Comunidades Autónomas. Estaríamos, por tanto, ante un sistema que contempla, por un lado, la posibilidad de la existencia de mecanismos específicos⁸¹¹ de participación diferenciada para las nacionalidades históricas; y, por otro, la extensión de la participación directa en las instituciones europeas al conjunto de Comunidades interesadas.⁸¹²

En Bélgica, Alemania y Austria, los tres Estados en los cuales la participación de los entes territoriales en la Unión Europea se encuentra más avanzada, las normas han sido adecuadas

807 ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 219.

808 ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 220.

809 ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 220.

810 ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 220.

811 No nos referimos aquí a las Comisiones Bilaterales Estado-Euskadi y Estado-Cataluña, a las que consideramos instrumentos útiles, y, con cuya constitución estamos perfectamente de acuerdo, aunque, creemos que se trata de una posibilidad no cerrada a las demás Comunidades Autónomas (lo mismo opina ROIG MOLÉS, op. cit., p. 207).

812 En la actualidad, además de las nacionalidades históricas, Andalucía, Canarias, Aragón, Asturias, Extremadura y Castilla-La Mancha. Aunque, en

a la realidad existente en cada caso. En Alemania y Austria, donde existe un federalismo perfectamente simétrico entre varios Länder homogéneos, sin especificidades entre ellos, las resoluciones se canalizan a través de las relaciones multilaterales.⁸¹³ En Bélgica, donde prácticamente existen dos naciones en una sola, las relaciones son bilaterales.⁸¹⁴

En el caso español, cabe la posibilidad de establecer un sistema intermedio que permita compaginar la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas con una serie de poderes comunes a todas ellas, y a su vez la existencia de ciertas Comunidades Autónomas con singularidades de relevancia constitucional⁸¹⁵:

"No se puede olvidar que el origen del Estado autonómico se encuentra en la existencia de dos causas confluyentes, pero muy diferentes entre sí. La primera causa fueron las reivindicaciones nacionalistas que exigían la autonomía como protección de identidades históricas (...) La segunda causa fue la necesidad de una descentralización como principio de organización más eficaz (...) La primera causa exige que la Constitución garantice la diferencia, la segunda, que garantice la eficacia de la organización. Para hacer posible la garantía de la diferencia, resulta indispensable el establecimiento de relaciones bilaterales. Para hacer posible la garantía de la eficacia, es indispensable el establecimiento de relaciones multilaterales. En el caso español se trataría de regular igual lo que es igual, y de regular diferente lo que es diferente".⁸¹⁶

función del desarrollo de la coyuntura política, se puede ampliar esta lista.

⁸¹³ JÁUREGUI, G., op. cit., p. 31.

⁸¹⁴ JÁUREGUI, G., op. cit., p. 31.

⁸¹⁵ JÁUREGUI, G., op. cit., p. 32.

V.II.2. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN EL PROCESO ESTATAL DE

TOMA DE DECISIONES Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

La ausencia, a diferencia de otros Estados altamente descentralizados como Alemania o Austria, de mecanismos cooperativos verticales y horizontales,⁸¹⁷ ha sido señalada como una de las causas fundamentales de la no participación autónoma en el proceso estatal de toma de decisiones. CASTELLS ha indicado las claves de la inexistencia de técnicas colaborativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas:⁸¹⁸

-La primacía cuantitativa del componente estatal sobre el autonómico en los órganos centrales del Estado, con una evidente descompensación numérica en su formación.

-El predominio de la verticalidad y de los intereses de los correspondientes Departamentos ministeriales.

-La falta de un órgano de encuentro de máximo nivel político⁸¹⁹, que dea pie a la participación real de las Comunidades Autónomas en la política general del Estado, o al menos facilite dicha posibilidad.

⁸¹⁶ JÁUREGUI, G., op. cit., p. 32.

⁸¹⁷ La práctica inexistencia de relaciones intergubernamentales normativizadas, tanto a nivel vertical como horizontal, es indudablemente una de las grandes carencias de nuestro Estado autonómico.

⁸¹⁸ CASTELLS, J. M., "El presente momento en la participación de las CCAA en las instituciones y órganos centrales", Revista Vasca de Administración Pública, nº 47, 1997, p. 40.

⁸¹⁹ La creación de una Conferencia de Presidentes, en la que se reunieran, al menos semestralmente, el Presidente del Gobierno (pudiendo delegar éste en su Vicepresidente) y los Presidentes de todas las Comunidades Autónomas, podría cubrir este vacío institucional a todas luces incomprensible en un Estado de las características del nuestro.

El tratamiento constitucional sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso estatal de toma de decisiones resulta prácticamente inexistente. La excepción⁸²⁰ es el artículo 131, que regula la planificación de la actividad económica general,⁸²¹ al establecer en su párrafo 2º que el Gobierno debe elaborar los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas;⁸²² constituyéndose para tal fin un Consejo, posteriormente denominado Consejo Económico y Social⁸²³:

"Los mentores de los primeros textos normativos referentes a la puesta en marcha del proceso autonómico, no poseían una excesiva preocupación por fórmulas de integración en el poder central, más proclives a proporcionar un asiento firme y consistente a la supremacía del valor unidad, sobre el presuntamente contrapuesto autonomía."⁸²⁴

Así, la inexistencia de mecanismos constitucionalizados, ausencia no corregida posteriormente por los legisladores, que posibiliten un adecuado desarrollo de las relaciones intergubernamentales entre los poderes centrales y autonómicos, parece constituir una de las carencias más alarmantes del Estado de las Autonomías. Resulta por tanto evidente que, sin el establecimiento de los instrumentos necesarios para paliar esta grave deficiencia de nuestro sistema político-jurídico, difícilmente se podrá contemplar una verdadera participación de

820 Además del art.131.2, PÉREZ CALVO menciona el art.69.5 (nombramiento de senadores autonómicos) y el art.87.2 (iniciativa legislativa autonómica). *Vid.* PÉREZ CALVO, A. (Coord.), La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, Ed. Tecnos, Madrid, 1998.

821 CASTELLS, J. M., "El presente momento en la participación de las CCAA en las instituciones y órganos centrales", Revista Vasca de Administración Pública, nº 47, 1997, p. 36.

822 CASTELLS, J. M., *op. cit.*, p. 36.

823 CASTELLS, J. M., *op. cit.*, p. 36.

824 CASTELLS, J. M., *op. cit.*, pp. 36-7.

las Comunidades Autónomas en los procesos de toma de decisiones estatal y comunitario.

Los Estatutos de Autonomía incluyen algún otro supuesto de participación autonómica en las decisiones del Estado, sin embargo, "estas previsiones resultan insuficientes para canalizar este tipo de relaciones, lo que ha dado lugar a que la propia práctica haya ido generando otros medios de participación"⁸²⁵:

"El desarrollo y ampliación de estas relaciones podría significar abrir una vía factible para el aumento de autonomía para las Comunidades Autónomas, hasta cierto límite, distinto de la ampliación de competencias que acontece bien a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía o bien a través de leyes de delegación y transferencias".⁸²⁶

Ya en 1982, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 4 de noviembre,⁸²⁷ se posicionó a favor de una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas que ayudase a buscar soluciones equitativas. Entendía entonces el Tribunal Constitucional que esa colaboración sería necesaria para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías, al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas.

Sin embargo, a pesar de las tempranas recomendaciones del alto órgano jurisdiccional, dadas la inexistencia de previsiones constitucionales que obligasen jurídicamente a una participación autonómica en las instancias centrales estatales y la falta de voluntad política de los partidos de ámbito estatal, no cabía

825 MIQUELEIZ, S., Recensión de la obra de PÉREZ CALVO, A.(Coord.), La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, Ed. Tecnos, Madrid, 1998, en Revista de Estudios Políticos, nº 100, abril-junio 1998, p. 347.

826 MIQUELEIZ, S., op. cit., p. 347.

827 *Vid.* CASTELLS, J.M., op. cit., p. 38.

esperar grandes avances en el terreno de la colaboración Estado-Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones a nivel estatal, y mucho menos en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas:

"Como demuestra la experiencia comparada, el funcionamiento real de los mecanismos de colaboración no depende de su diseño normativo, sino de la efectiva voluntad de ponerlos en movimiento".⁸²⁸

Tal como hemos visto en los casos de los Estados federales estudiados anteriormente, la instauración de las técnicas de colaboración que posibiliten una adecuada cooperación de carácter vertical y horizontal debe regirse por el principio básico de la lealtad recíproca, es decir, del Estado hacia las Comunidades y de éstas hacia aquél. A estas alturas de desarrollo autonómico, la única razón por la que no se han mejorado las relaciones intergubernamentales parece residir exclusivamente en la falta de voluntad política de los sucesivos gobiernos centrales. Cabe preguntarse entonces sobre la fidelidad del poder central con los principios básicos que deben guiar el desarrollo de nuestro sistema constitucional.

V.II.3. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA ACCIÓN EXTERIOR

DEL ESTADO

A juicio de la práctica unanimidad de la doctrina, la regulación constitucional de la acción exterior del Estado no cuenta con la estructura más adecuada.⁸²⁹

⁸²⁸ MIQUELEIZ, S., op. cit., 348.

El artículo 149.1.3 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Para REMIRO BROTONS, ese artículo constituye un "error básico de enfoque",⁸³⁰ porque si en el pasado, las relaciones internacionales tenían un contenido propio -la coexistencia entre los Estados-,⁸³¹ hoy "no son una materia diferenciada de las demás, sino un ámbito de acción en el que todas ellas -repartidas entre el Estado y las CCAA- puedan estar presentes".⁸³²

Según REMIRO, la redacción tan poco afortunada del artículo 149.1.3 pone de relieve que los constituyentes no han querido o no han sabido ver la complicación natural que la estructura compleja de un Estado supone para la integración de los tratados en el orden interno, cuando afectan a materias de la competencia exclusiva de los entes periféricos⁸³³:

"Han acabado admitiendo, de manera implícita, que los órganos centrales del Estado están habilitados para introducir en las CCAA, por la vía de tratados, normas y obligaciones que, constitucionalmente, no les sería posible establecer mediante una fuente normativa interna".⁸³⁴

Para CASANOVAS, la aplicación de la Constitución española de 1978 "exige en determinadas cuestiones un proceso continuado

829 TRUJILLO HERRERA, R., "Reflexiones sobre las oficinas de las CCAA en el seno de la UE y papel que han de jugar las CCAA en la Europa nacida en Maastricht", Revista de Estudios Europeos, nº 9, 1995, p. 109.

830 REMIRO BROTONS, A., La acción exterior del Estado, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, p. 234.

831 TRUJILLO HERRERA, R., op. cit., p. 110.

832 REMIRO BROTONS, A., op. cit., p. 234.

833 REMIRO BROTONS, A., op. cit., p. 234.

de concertación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y las relaciones internacionales es uno de estos ámbitos"⁸³⁵:

"Tanto para llevar a la práctica el derecho de información de las Comunidades Autónomas en el proceso de celebración de tratados internacionales, como para las cuestiones clave concretas que hay que dilucidar en la fase de ejecución de los tratados (...) se precisa abrir vías de concertación que, sin perjuicio del establecimiento de un órgano conjunto, han de encontrar su solución -por lo específico de las cuestiones a considerar y por lo concreto de las cuestiones a resolver- en un marco preferentemente bilateral".⁸³⁶

La ausencia de normas constitucionales que estableciesen un marco para la participación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior,⁸³⁷ no significó un obstáculo para que los Estatutos de Autonomía creasen disposiciones atributivas de participación en la actividad externa del Estado,⁸³⁸ siempre que afectase a materias de interés específico para la Comunidad Autónoma. En este sentido, REMIRO clasifica los Estatutos de Autonomía en cuatro grupos:⁸³⁹ 1) los Estatutos de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y País Vasco, que reconocen el derecho de solicitar a los órganos centrales del Estado la negociación de cierta clase de tratados; 2) los Estatutos de Baleares, Cantabria, ambas Castillas, Extremadura y Galicia, que prevén el derecho de instancia; 3) las normas estatutarias de Canarias,

⁸³⁴ REMIRO BROTONS, A., op. cit., pp. 234-5.

⁸³⁵ CASANOVAS i LA ROSA, O., "La acción exterior de las CCAA y su participación en la celebración de tratados internacionales", en PEREZ GONZALEZ, op. cit., p. 64.

⁸³⁶ CASANOVAS i LA ROSA, O., op. cit., p. 64.

⁸³⁷ ARIAS MARTÍNEZ, A., "Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales. Un estudio de jurisprudencia constitucional", Autonomies, nº21, diciembre de 1996, Barcelona, p. 374.

⁸³⁸ ARIAS MARTÍNEZ, A., op. cit., p. 374.

⁸³⁹ *Vid.* REMIRO BROTONS, A., op. cit., pp. 236 y ss.

Madrid, Murcia y Navarra, que recogen sólo el derecho de información; y 4) los Estatutos de la Comunidad Valenciana y La Rioja, que no establecen ni el derecho a solicitar la negociación de tratados ni el derecho de información.

En palabras de PÉREZ GONZÁLEZ, "ni la cláusula de reserva estatal de las relaciones internacionales del artículo 149.1.3 de la Constitución, ni otras disposiciones de este texto básico relativas a la dirección de la política exterior por las instancias estatales centrales, constituyen un obstáculo" para la participación autonómica en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea⁸⁴⁰:

"Ya es un tópico en la doctrina la consideración de que ciertos aspectos de las relaciones internacionales -aquellos que no afectan al ejercicio del poder exterior en cuanto tal o, en otras palabras, no entrañan consecuencias relevantes para la política internacional del Estado- son susceptible de beneficiarse de un 'espacio' de acción exterior de las autonomías territoriales".⁸⁴¹

De acuerdo con TRUJILLO HERRERA, hoy en día, la doctrina se manifiesta, de manera casi unánime, a favor de la participación, de alguna forma, de las Comunidades Autónomas en las fases ascendente (iniciativa, negociación y participación de las CCAA en el proceso de formación interna de la voluntad estatal internacional)⁸⁴² y descendente (ejecución y desarrollo)⁸⁴³ de las relaciones exteriores.

PUEYO LOSA, por su parte, se muestra partidario de abrir a las CCAA la posibilidad de intervenir activa y directamente en el complejo proceso de adopción de decisiones de la Unión

⁸⁴⁰ PÉREZ GONZÁLEZ, op. cit., p. 335.

⁸⁴¹ PÉREZ GONZÁLEZ, op. cit., p. 335.

⁸⁴² TRUJILLO HERRERA, R., op. cit., p. 112.

Europea;⁸⁴⁴ una intervención que no debería traducirse en el hecho de que los representantes autonómicos pudiesen disponer de una voz separada de la del Estado que les permitiese formular puntos de vista distintos de los de aquel;⁸⁴⁵ se trata, en definitiva, de que los representantes autonómicos, participando en el marco de la propia delegación estatal, contribuyan a conformar los posibles perfiles que haya de dársele a la posición española a tenor del propio proceso negociador.⁸⁴⁶

MANGAS MARTÍN va más lejos, llegando incluso a cuestionar la constitucionalidad de la cesión de competencias de titularidad exclusiva autonómica a las instituciones de la Unión Europea por parte de un Estado que niega la participación regional en esas mismas instituciones comunitarias.⁸⁴⁷

843 TRUJILLO HERRERA, R., op. cit., p. 112.

844 PUEYO LOSA, J., "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", Revista de Instituciones Europeas, nº 1, 1989, pp. 29 y ss. *Vid.* también PUEYO LOSA, J., "Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado", Dereito, vol. III, nº2, 1994, pp. 9-46.

845 PUEYO LOSA, J., op. cit., pp. 29 y ss.

846 PUEYO LOSA, J., op. cit., pp. 29 y ss.

847 *Vid.* MANGAS MARTÍN, A., "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria", en PÉREZ TREMPES, P. (Coord.), et alter, La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Marcial Pons/IEA, Madrid, 1998. ALDECOA, F., cita estas palabras de MANGAS MARTÍN, A., en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., "En busca de un pacto político en favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas", en PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, 1994, p. 320.

V.II.3.1. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVAS A
LAS RELACIONES EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En un principio, el Tribunal Constitucional negó la posibilidad de proyección externa a las Comunidades Autónomas. Así lo puso de manifiesto en su "desacertada"⁸⁴⁸ Sentencia de 20 de julio de 1989 (STC 137/89). En esta ocasión al Tribunal Constitucional le resultó indiferente que el acuerdo que la Xunta de Galicia había suscrito con Dinamarca no comprometiese la responsabilidad internacional del Estado;⁸⁴⁹ lo único que le importó al Tribunal fue que la Comunidad Autónoma había actuado en nombre propio al margen de toda actuación del Estado.⁸⁵⁰ Lo grave de esta decisión fue,⁸⁵¹ tal como ha manifestado el profesor PUEYO, que el Tribunal "asimilase plenamente la figura del Tratado internacional a cualquier instrumento que represente un acto de concertación internacional entre poderes públicos extranjeros, privando de todo valor al análisis de la naturaleza y alcance del instrumento en cuestión, y descuidando, por tanto,

848 ARIAS MARTÍNEZ, A., op. cit., p. 383.

849 ARIAS MARTÍNEZ, A., op. cit., p. 383.

850 ARIAS MARTÍNEZ, A., op. cit., p. 384.

Para PÉREZ GONZÁLEZ, "el Tribunal, aun negando la capacidad de las CCAA para celebrar acuerdos internacionales en términos de *Constitutione lata*, no dejó de admitir que la cooperación entre el Estado y las CCAA pueda proyectarse en este campo del *ius contrahendi* exterior mediante 'estructuras adecuadas', con base, bien en la Constitución (transferencia o delegación a las CCAA de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal ex artículo 150, apartado 2), bien en el Derecho internacional y comparado (tratados-marco, entre otros expedientes)". PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 332.

el auténtico significado que conforme al Derecho internacional tiene el Tratado internacional".⁸⁵²

Con posterioridad, el Tribunal Constitucional modificó su opinión; y, así, en su Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, afirmaba que no toda actividad de relación exterior de una Comunidad Autónoma supone una infracción de la reserva estatal del artículo 149.1.3 de la Constitución.⁸⁵³

Con esta Sentencia de 26 de mayo de 1994 el Tribunal Constitucional se posicionó a favor de que las Comunidades Autónomas realicen actividades de proyección exterior que:⁸⁵⁴

- 1) No estén encuadradas en el *ius contrahendi* que corresponde en exclusiva al Estado;
- 2) No nazcan de ellas obligaciones jurídico-internacionales para el Estado;
- 3) No generen la responsabilidad internacional del mismo.

El alto órgano jurisdiccional no consideró necesario realizar una exposición exhaustiva de cuáles son esas actividades de proyección exterior.⁸⁵⁵

"Lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal, y por otra, que no la perturben o condicionen".⁸⁵⁶

851 ARIAS MARTÍNEZ, A., op. cit., p. 384.

852 *Vid.* PUEYO LOSA, J., "Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado", Dereito, vol. III, nº2, 1994, pp. 27-28.

853 *Vid.* STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994.

854 ARIAS MARTÍNEZ, A., op. cit., p. 384.

855 *Vid.* STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994.

856 *Vid.* STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994.

V.II.3.1.1. LA STC 165/1994

Como acabamos de observar la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional, abrió a las Comunidades Autónomas la posibilidad de realizar actividades de proyección exterior.

Sin duda, la repercusión más importante e inmediata de esta Sentencia del Alto Tribunal fue la de permitir legalmente la apertura de Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas.⁸⁵⁷ Resolviéndose entonces un conflicto positivo de competencia⁸⁵⁸ que tuvo su origen en la creación -a través del Decreto del

⁸⁵⁷ La primera presidencia española de la Comunidad Europea, el primer semestre de 1989, tuvo una significación especial para algunas Comunidades Autónomas, que vieron en ella una oportunidad histórica para desarrollar la promoción de sus intereses particulares en el seno de la Unión Europea, mediante la apertura de oficinas en Bruselas. El País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia y Canarias fueron, por este orden, las cinco primeras Comunidades que se instalaron en la capital comunitaria, mediante fórmulas muy diversas: creación de fundaciones, a través de entes públicos adscritos a una consejería, por medio de sociedades anónimas de capital público, etc. Con la Sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional se legalizan estas oficinas que pasan a ser denominadas Oficinas de Representación.

Vid. TRUJILLO HERRERA, R., op. cit., p. 103 y pp. 114-115.

Vid., también PÉREZ GONZÁLEZ, M., "La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior", Revista de Instituciones Europeas, enero-abril 1995, pp. 899-915.

⁸⁵⁸ TRUJILLO HERRERA, R., op. cit., p. 114.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 901.

Gobierno vasco 89/1988, de 19 de abril-,⁸⁵⁹ de un Gabinete para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, para la coordinación de relaciones entre las instituciones públicas vascas y las europeas (art. 23, párrafo 1º y apartado d)); ese Gabinete incluía también la Oficina del País Vasco en Bruselas (art. 4).

La mayor virtud⁸⁶⁰ de esta Sentencia 165/1994 ha sido su valor para disipar tabúes⁸⁶¹ (entender la acción exterior como exclusividad del Estado ...) e incitar a la búsqueda de canales de diálogo basados en los principios de lealtad constitucional y de cooperación,⁸⁶² que establezcan la adopción de ciertas normas para responder a las cuestiones pendientes sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europea.⁸⁶³

De otro lado, la Sentencia 165/1994 fue recibida como una victoria política de enorme importancia por parte del Gobierno vasco, que, si bien ya destacaba anteriormente entre los gobiernos autonómicos en los asuntos relacionados con la proyección exterior autonómica, con esta Sentencia del más alto órgano jurisdiccional fortalecía sus posicionamientos en lo relativo a su participación en el entramado institucional comunitario.

Aunque, en buena lógica, se puede afirmar que, con esta Sentencia 165/1994, la Comunidad Autónoma del País Vasco no sólo obtuvo una importante victoria para sí misma, sino también para el resto de las nacionalidades y regiones de nuestro Estado interesadas en abrir Oficinas de Representación en Bruselas y participar activamente en las instituciones europeas.

⁸⁵⁹ *Vid.* B.O. del País Vasco, nº 86, de 5 de mayo de 1988.

⁸⁶⁰ PÉREZ GONZÁLEZ, M., *op. cit.*, p. 915.

⁸⁶¹ PÉREZ GONZÁLEZ, M., *op. cit.*, p. 915.

⁸⁶² PÉREZ GONZÁLEZ, M., *op. cit.*, p. 915.

V.III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA
FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO ANTE LA UNIÓN
EUROPEA

Anteriormente⁸⁶⁴, hemos señalado las lagunas jurídicas existentes en relación con la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones y órganos centrales del Estado, y algunas de las correcciones realizadas por el Tribunal Constitucional. En este capítulo, trataremos de probar que el proceso de formación de la voluntad estatal se encuentra directamente relacionado con las posibilidades de participación autónoma en la elaboración de las políticas y normativa de la Unión Europea. Es decir, en la medida en que las Comunidades Autónomas posean capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones interno, dispondrán de medios para ejercer una presencia activa en las instituciones y órganos comunitarios.

Estamos de acuerdo, por tanto, con PAREJO ALFONSO en que "la dinámica misma de la integración europea, su no dependencia de las circunstancias políticas internas y su incidencia directa en la lógica del subsistema estatal-autonómico (especialmente en cuanto a la distribución competencial), ha acabado por propiciar una clara influencia de aquélla en este último, facilitando

863 PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 915.

864 Capítulo V.II.2.

incluso las necesarias reformas estructurales y de funcionamiento".⁸⁶⁵

En este sentido, se ha exigido, PÉREZ GONZÁLEZ entre otros, la implantación de un diálogo entre las instituciones "regido por reglas jurídico-político claras"⁸⁶⁶ que conduzca a un "incremento de la participación de las Comunidades Autónomas en el diseño y en la conducción de la acción exterior del Estado -incluida la política europea-"⁸⁶⁷. Según PÉREZ GONZÁLEZ, este diálogo debe basarse en un principio equiparable al de la *Bundestreue* o lealtad federal del sistema alemán,⁸⁶⁸ que ha sido traducido por el propio Gobierno español como principio de lealtad constitucional:⁸⁶⁹

"Bien entendido que se trata de una lealtad (...) recíproca, de las colectividades territoriales hacia el Estado y de éste hacia aquéllas".⁸⁷⁰

Sin embargo, tal como se intentará demostrar en este capítulo, las llamadas a favor de la integración de las autonomías en las instituciones y órganos centrales del Estado, y en la fijación de las políticas estatales realizadas tanto por prestigiosas voces de la jurisprudencia como por el propio Tribunal Constitucional⁸⁷¹, apenas encontraron eco en los pasillos gubernamentales hasta que la aritmética parlamentaria hizo necesario el entendimiento entre los partidos estatales hegemónicos y los partidos nacionalistas de fuerte implantación en sus respectivas Comunidades Autónomas.

⁸⁶⁵ PAREJO ALFONSO, L., "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", (en PÉREZ GONZÁLEZ, op. cit., p. 73).

⁸⁶⁶ PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 331.

⁸⁶⁷ PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 331.

⁸⁶⁸ PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 331.

⁸⁶⁹ Ver a este respecto lo que decíamos en el capítulo V.II.2.

⁸⁷⁰ PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit., p. 331.

Constataremos aquí, por tanto, dos períodos claramente diferenciados,⁸⁷² siendo el segundo el reflejo de una dinámica políticamente sencilla que, básicamente, consiste en intercambiar apoyos parlamentarios por capacidad de influencia sobre la elaboración de las políticas centrales del Estado, importantes traspasos de competencias y fuertes inversiones en infraestructuras para las Comunidades Autónomas representadas por las formaciones políticas suscriptoras de los pactos de gobernabilidad con el partido más votado en las elecciones generales. En este contexto, cabe destacar el elevado peso político de las formaciones nacionalistas periféricas -sobre todo, de Convergència i Unió (CiU)-, de las cuales se ha llegado a decir, en momentos determinados, que han ejercido un protagonismo sobredimensionado, superior al de otras fuerzas con mayor implantación estatal.⁸⁷³

A raíz de todo ello, algunos analistas comenzaron a preguntarse si nos hallábamos inmersos en una etapa

⁸⁷¹ *Vid.* STC 252/1988 y STC 137/1989.

⁸⁷² TRUJILLO, entre otros, se posiciona a favor de esta tesis (*Vid.* TRUJILLO, G., "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico", en AAVV, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, M.A.P., Madrid, 1997, pp. 16-17). Para TRUJILLO, el primer período "abarca una serie de hechos decisivos que jalonan el proceso de elaboración, puesta en práctica y consolidación de nuestra forma estatal-autonómica: diseño constitucional de un peculiar modelo de organización territorial del Estado; actuación estatutaria y legislativa de las previsiones constitucionales convenientemente apoyadas en una eficiente interpretación constitucional; ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas de régimen común (...), etc." (*op. cit.*, p. 16).

⁸⁷³ TRUJILLO habla de "las debilidades del sistema político estatal por causa del *enorme desequilibrio* entre el *potencial representativo*, cuantificado en *número de escaños*, y el *potencial político*, medido en *capacidad de influencia política*" (*op. cit.*, p. 17).

históricamente destacable por la integración de los nacionalismos periféricos en el proyecto común de Estado. O, si, en cambio, aun participando en la definición de la política estatal, éstos continuaban sin identificarse con el modelo de Estado.⁸⁷⁴

Este escenario que acabamos de describir generó numerosas expectativas sobre la participación autonómica en la formación de la voluntad estatal y en la fijación de las posiciones a defender ante la Unión Europea -sobre todo, de aquellas Comunidades Autónomas implicadas en la gobernación del Estado-.⁸⁷⁵

En el momento de la adhesión de España a la Comunidad Europea, la mayoría de las Comunidades Autónomas, muchas de ellas con apenas dos o tres años de vida, no eran del todo conscientes de las grandes repercusiones administrativas que acarrearía el proceso de integración europea. Por aquel entonces, se puede decir que, únicamente Cataluña y País Vasco se apresuraron a exigir un modelo de participación que preservara las competencias autonómicas, cuando resultaba evidente que muchas de esas competencias no iban a ser ejecutadas por quienes las habían asumido legalmente:

"La adhesión a las Comunidades Europeas en 1986 no despertó especialmente la atención de las Comunidades Autónomas más allá de los casos catalán, vasco y canario, tres Comunidades que se han mantenido, con alguna adición posterior, al frente de las reivindicaciones autonómicas de participación hasta la actualidad. El resto de las Comunidades se encontraba en un momento excesivamente inicial de su andadura para implicarse en las nuevas estructuras europeas, y además el nivel competencial reducido en la mayoría de las restantes Comunidades las alejaba de las preocupaciones de participación en la formación de la voluntad comunitaria, de manera que, en el mejor de los casos, las Comunidades tomaron conciencia de la importancia de la aplicación del derecho comunitario".⁸⁷⁶

⁸⁷⁴ Así lo cree TRUJILLO (TRUJILLO, G., op. cit., p. 17).

⁸⁷⁵ Al menos, de forma indirecta.

⁸⁷⁶ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 216.

Por otra parte, los sucesivos gobiernos socialistas de los años ochenta se mostraban claramente reacios a conceder a las Comunidades Autónomas cauces de participación en los órganos e instituciones de la Unión Europea. Sin embargo, esta resistencia inicial se transformó sustancialmente con el final del período de las mayorías absolutas parlamentarias socialistas.

Los resultados de las elecciones generales de junio de 1993 propiciaron la negociación de un pacto de gobernabilidad del entonces partido hegemónico de ámbito estatal -el PSOE- con la coalición nacionalista catalana CiU y con el Partido Nacionalista Vasco (PNV). Este hecho, de indudable relevancia política, generó una transformación positiva en las relaciones Gobierno Central-Comunidades Autónomas y, en términos generales, en todo lo concerniente al desarrollo del Estado de las Autonomías.

El acuerdo celebrado en 1993 entre el partido más votado en las elecciones generales y los partidos nacionalistas democráticos de mayor implantación en sus respectivas Comunidades Autónomas alcanzó una gran trascendencia⁸⁷⁷ sobre el tema aquí investigado, traducida en un enorme incremento de las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente o de toma de decisiones de la Unión Europea, acelerando notablemente el proceso para hacer realidad dicha participación.

En 1996, por razones similares a las del Partido Socialista en 1993 -la necesidad de apoyos parlamentarios para ejercer la gobernación del Estado-, el otro partido hegemónico de ámbito estatal -el Partido Popular- se vió obligado a pactar con los mismos actores políticos que sus antecesores en el poder.

La formación nacionalista catalana *Convergència i Unió* se consolida entonces como pieza esencial del arco parlamentario, y

⁸⁷⁷ Aunque la mayoría de los autores consultados consideran más importante el pacto de 1996 entre PP, CiU, PNV y CC.

suscribe un Pacto de Gobernabilidad y Estabilidad con el Partido Popular; un acuerdo, al que se sumaron el Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria, que suponía el apoyo a las propuestas del Gobierno en el Congreso de los Diputados a cambio de innegables beneficios, básicamente, aquéllos ya mencionados anteriormente al respecto de los pactos de 1993: capacidad de influencia en las políticas centrales del Estado, importantes trasposos de competencias y grandes inversiones en infraestructuras en las Comunidades Autónomas respectivas.

La situación volvió a cambiar tras las elecciones generales de 12 de marzo de 2000, en las que el Partido Popular obtuvo la mayoría absoluta. Haremos referencia a este hecho y a sus consecuencias sobre el tema aquí estudiado al final del capítulo.

V.III.1. LA SITUACIÓN ANTERIOR A 1993

En 1981, el Ministerio para las Relaciones con la Comunidad Europea, creado en 1978, fue sustituido por la Secretaría de Estado para las Relaciones con la C.E., dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Este órgano, que será el encargado de coordinar la acción de la administración española ante las instituciones comunitarias durante el proceso negociador para la adhesión española, mantuvo contactos diversos con las Comunidades Autónomas. Éste podría ser el inicio del modelo de coordinación para temas europeos seguido en España.⁸⁷⁸

La inexistencia de una cámara de representación territorial que cumpliera el objetivo de erigirse en órgano de

⁸⁷⁸ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 201.

colaboración entre el poder central y los autonómicos, función que el Senado, tanto por su forma de elección (las circunscripciones son provinciales) como por sus competencias (sustancialmente desvalorizadas y poco acordes con la dimensión territorial propia de una institución de este tipo)⁸⁷⁹, no puede cumplir, propicia la creación de una serie de órganos *ad hoc* que intentan paliar la falta de ese marco institucionalizado de participación.⁸⁸⁰ Así, surgen una serie de organismos sectoriales y parciales, en los cuales las Comunidades Autónomas pueden solicitar participar:⁸⁸¹

1º) Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, creado por la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA nº 8 del 22 de septiembre de 1980, para coordinar la actividad financiera del Estado y las Comunidades Autónomas. Integran este Consejo los Ministros de Hacienda, Economía y Administraciones Públicas y los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

2º) Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, creadas en octubre de 1983 por la Ley del Proceso Autonómico:

"A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos".⁸⁸²

⁸⁷⁹ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 202.

⁸⁸⁰ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 202.

⁸⁸¹ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 202.

⁸⁸² Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, art. 4.1.

Estas conferencias han sido los órganos que mejor han desempeñado ese papel de coordinación al que anteriormente hacíamos referencia. Aunque, como afirma el profesor MORATA, "el papel de las conferencias sectoriales (más de treinta) (...) no es en modo alguno comparable a los medios utilizados en Alemania. Apenas facilitan el intercambio de información, y los acuerdos se adoptan unilateralmente o son negociados sin los procedimientos existentes".⁸⁸³

3º) Consejo Rector de incentivos regionales para la la corrección de desequilibrios económicos interregionales. Este Consejo es otro organismo que responde a la necesidad del poder central de ejercitar unas competencias cuya materia repercute en las CCAA.⁸⁸⁴ Fue creado por la Ley nº 50 del 23 de diciembre de 1985, e incluye en los grupos de trabajo creados al efecto representantes de las Comunidades afectadas en cada caso.⁸⁸⁵

4º) Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas. Creada también en 1985,⁸⁸⁶ está presidida por el Secretario de Estado para la C.E. e integrada por representantes de distintos ministerios. Su labor fundamental es coordinar posiciones sobre temas comunitarios. Desafortunadamente, entre las funciones de esta Comisión no se menciona el contacto institucional con las CCAA.⁸⁸⁷ Esta carencia trataría de resolverse con el Convenio entre el Gobierno

B.O.E. nº 247, de 15 de octubre de 1983.

883 MORATA, F.; "Spanish Regions and the 1993 Community Challenge" en Working Papers, nº 34, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1991, p. 9.

884 DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 203.

885 DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 203.

886 Real Decreto 1567/1985, de 2 de septiembre.

887 DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 203.

del Estado y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con la CE.⁸⁸⁸

5º) Proyecto de Convenio entre el Gobierno del Estado y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con la CE, de diciembre de 1985.⁸⁸⁹ Este Proyecto proponía crear un Observador y un Observador Adjunto, que sirviese de nexo entre las CCAA y las instancias europeas, y participase en las comisiones preparatorias del Consejo, de la Comisión y del COREPER.

En Alemania, donde esta peculiar figura ya fue creada en 1956 para supervisar la negociación del Tratado de Roma, el *Observador* depende del Land que lo nombra, mientras que en el Proyecto español dependía del Embajador Permanente de España ante la Comunidad Europea.

El Gobierno catalán preparó una contrapropuesta⁸⁹⁰ que proponía que las opiniones o propuestas de las CCAA serían vinculantes para los representantes españoles ante Bruselas, y, proponía crear además la Delegación de las Comunidades Autónomas para Asuntos Europeos, un múltiple Observador compuesto de seis miembros -el Delegado de las CCAA para asuntos europeos, un Delegado adjunto, un Secretario General, y tres vocales- elegidos de común acuerdo por las CCAA, en el que Cataluña, País Vasco y Galicia contarían con un representante cada una, en consecuencia con su naturaleza de nacionalidades históricas.

El Gobierno del Estado, tras recibir la contrapropuesta catalana, reaccionó con una suave modificación del Proyecto de

⁸⁸⁸ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 203.

⁸⁸⁹ *Vid.* PÉREZ GONZÁLEZ, M., "La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria", Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986, Universidad del País Vasco, Leioa, 1987.

⁸⁹⁰ *Vid.* PÉREZ GONZÁLEZ, M., op. cit.

Convenio,⁸⁹¹ que resultó insuficiente para su aprobación definitiva. Finalmente, ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo, la idea del Convenio fue desestimada. Habrá que esperar hasta 1988 para ver nacer el primer órgano claramente destinado a coordinar las posiciones autonómicas y estatal sobre asuntos europeos: la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

V.III.1.1. LA CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

La Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, creada a finales de 1988, es un cuerpo mixto de coordinación, formado por representantes de las diecisiete Comunidades Autónomas y del Gobierno Central bajo la presidencia del Ministro para las Administraciones Públicas, para discutir y establecer posiciones comunes en asuntos comunitarios y describirse a sí misma como foro para tratar materias afectadas por el proceso de integración europeo.⁸⁹²

La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas comenzó a funcionar justo antes de la primera Presidencia española del Consejo de la Comunidad Europea. Sus primeros resultados fueron sendos acuerdos sobre la regulación de la intervención de las Comunidades Autónomas en las

⁸⁹¹ *Vid.* PÉREZ GONZÁLEZ, M., *op. cit.*

⁸⁹² *Vid.* DIEGO CASALS, J., "La participación de las CCAA en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", Revista Vasca de Administración Pública, nº 40 (II), 1994, pp. 151-152. *Vid.* también PAREJO, L. y BETANCOR, A., *op. cit.*

actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión Europea y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia Europeo que afecten a sus competencias, y, sobre ayudas públicas, respectivamente, adoptados ambos en el Pleno de la Conferencia del 28 de noviembre de 1990.⁸⁹³

Entre finales de 1990 y finales de 1991, cuando se desarrollan los trabajos de las Conferencias Intergubernamentales que condujeron al Tratado de la Unión Europea y en las que tantos temas de trascendencia para las Comunidades Autónomas eran objeto de discusión (ampliación de competencias de la Unión en materias de competencia autonómica, principio de subsidiaridad, creación del Comité de las Regiones, reforma del artículo 146, acceso directo al Tribunal Europeo de Justicia, etc.),⁸⁹⁴ la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas fue convocada sólo una vez, el 4 de diciembre de 1991, en vísperas de la cumbre de Maastricht que puso fin a los trabajos, y, consiguientemente, fuera de tiempo hábil para fijar su posición o realizar sus aportaciones a esta reforma.⁸⁹⁵

La falta de voluntad política de un Gobierno central sólidamente legitimado (respaldado mayoritariamente en tres elecciones generales consecutivas) y escasamente presionado en la arena parlamentaria (donde disponía de una holgada mayoría), y la pasividad de muchas Comunidades Autónomas (controladas por el partido gubernamental) propiciaron que la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas apenas volviese a dar señales de vida hasta 1994. El Gobierno del Estado utilizaba con frecuencia el argumento de una política exterior estable y sin fisuras como excusa para desatender las reivindicaciones catalanas y vascas respecto a la participación

⁸⁹³ *Vid.* DIEGO CASALS, J., op. cit., pp. 151-152.

Vid. también PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit.

⁸⁹⁴ DIEGO CASALS, J., op. cit., p. 153.

autonómica en asuntos europeos, a sabiendas de su mayoría absoluta parlamentaria y del control político de buena parte del resto de Comunidades.

Por otra parte, recordemos que en febrero de 1992 PSOE y PP alcanzaron el llamado Pacto Autonómico. Un acuerdo que consistió básicamente en la cesión de un importante número de competencias a las denominadas autonomías de vía lenta y en la articulación de un sistema de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas que afectaría a todas las Comunidades Autónomas (mediante la creación de dieciséis Conferencias Sectoriales que permitiesen la toma de decisiones conjuntas entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas en la definición de políticas generales).⁸⁹⁶

País Vasco y Cataluña solicitaron quedar excluidos de este sistema, así como el establecimiento de un marco diferencial singular. Los gobiernos vasco y catalán temían que, bajo pretexto cooperativo, se produjese una invasión en sus propias competencias a la vez que la pérdida de su interlocución bilateral ante el Gobierno central.⁸⁹⁷ Ambas Comunidades se decantaron preferentemente por intensificar el diálogo con la Secretaría de Estado para la Comunidad Europea en lo relativo a su participación en la elaboración de las políticas y normativa comunitarias.

El Pacto Autonómico, firmado por el Gobierno del Estado con el PSOE y el PP, contiene además un apartado -capítulo 2, párrafo 12- específicamente dedicado a la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el cual se afirma que para profundizar en los aspectos de participación debe institucionalizarse la Conferencia Sectorial y perfeccionar sus métodos de trabajo.

⁸⁹⁵ DIEGO CASALS, J., op. cit., p. 153.

⁸⁹⁶ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 212.

⁸⁹⁷ DE CASTRO RUANO, J. L., op. cit., p. 212.

Así, el 29 de octubre de 1992, en la reunión de la Conferencia Sectorial arriba mencionada, se alcanzó un acuerdo de institucionalización posteriormente firmado por la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, con las excepciones iniciales del País Vasco (esta Comunidad demandaba previamente la suscripción del Acta constitutiva de la Comisión Bilateral de cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas) y de Cataluña⁸⁹⁸ (cuyas razones para el desacuerdo ya se han expuesto en las páginas anteriores).

Alcanzado el acuerdo de institucionalización de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, los trabajos de la Conferencia se centraron en la elaboración del reglamento interno, el cual no llegó a acordarse hasta noviembre de 1994, y en algunas cuestiones puntuales, aunque, dejando de lado el tema de la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente o de toma de decisiones por las instituciones de la Unión Europea.⁸⁹⁹

El Gobierno central ha intentado potenciar el papel de la Conferencia, tratando de posicionarla como eje angular y pieza clave en la articulación de la participación autonómica en asuntos europeos. Ésto se puso claramente de manifiesto con la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE⁹⁰⁰ y con los

⁸⁹⁸ El Gobierno catalán suscribiría posteriormente la institucionalización de la Conferencia, tras el pacto de gobernabilidad entre PSOE y CiU (una vez celebradas las elecciones generales de junio de 1993).

⁸⁹⁹ DIEGO CASALS, J., op. cit., p. 155.

⁹⁰⁰ Para la creación de esta Consejería, se tuvo en cuenta, según lo expresado en el contenido del Real Decreto 2105/1996, que la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas había aprobado, el 22 de julio de 1996, un acuerdo para crear la figura de un Consejero dentro

acuerdos de participación autonómica en los Comités de la Comisión Europea⁹⁰¹.

El 13 de marzo de 1997 se aprobó la Ley de Regulación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, "donde se abandona el sistema de Acuerdo por el de disposiciones legales aprobadas por las Cortes Generales y sancionada por el Rey, consolidando el ámbito de cooperación logrado hasta el momento".⁹⁰²

Sin embargo, a pesar de los aparentes esfuerzos realizados por parte del Gobierno del Estado, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas continúa suscitando abundantes críticas tanto desde medios autonómicos como académicos. Así, para ROIG, la mayor fluidez con que se han desarrollado los procesos de concertación exclusivamente autonómica con ocasión de la participación en los Comités de la Comisión, en comparación con lo sucedido en el caso de la Conferencia para Asuntos Europeos, se debe a que el impulso

de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, para la canalización de la información hacia las Comunidades Autónomas, con competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, y sin que esta competencia cuestione las relaciones de las Comunidades Autónomas con los demás Consejeros de la Representación Permanente.

⁹⁰¹ En septiembre de 1997, el Gobierno central y los Gobiernos vasco y catalán acordaron la representación de las Comunidades Autónomas en los Comités o grupos de trabajo de la Comisión Europea. El acuerdo se alcanzó después de varios meses de negociaciones en el seno de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, cuyo rango fue elevado al mismo nivel que el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Además, se intensificó el ritmo de las reuniones de la Conferencia, que, teóricamente (en la práctica no ha sido así), pasaron a ser mensuales y no trimestrales, como sucedía hasta entonces.

⁹⁰² SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 37.

corresponde a una Comunidad Autónoma⁹⁰³. En este sentido, el mismo autor afirma que la desaparición del Estado dota de una dinámica muy distinta a las intervenciones de las diferentes Comunidades, y sobre todo a las de aquéllas cuyo gobierno es del mismo color que el estatal.⁹⁰⁴

En opinión de SALAS y BETANCOR, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas ha demostrado no ser "un cauce orgánico de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal a manifestar y defender ante las Instituciones comunitarias ni una instancia adecuada para ser consultada por el Gobierno ni para formar la posición de las Comunidades Autónomas".⁹⁰⁵

V.III.2. LA SITUACIÓN POSTERIOR A 1993

En las elecciones generales de junio de 1993, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) perdió la mayoría absoluta que había obtenido en las tres anteriores convocatorias electorales. Luego de descartar una alianza parlamentaria con Izquierda Unida (IU), el PSOE decidió pactar con los nacionalistas de Convergència i Unió (CiU) y del Partido Nacionalista Vasco (PNV). Estos pactos propiciaron un replanteamiento, por parte de los socialistas, de la participación autonómica en el proceso estatal

⁹⁰³ ROIG MOLÉS, E., "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?", Revista Vasca de Administración Pública, nº 55, 1999, p. 212.

⁹⁰⁴ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 212.

⁹⁰⁵ SALAS, J., y BETANCOR, A., "La incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española", Revista de Administración Pública, nº 125, 1991, p. 522.

de toma de decisiones y en las instituciones de la Unión Europea. Los *nuevos* tiempos políticos trajeron consigo cambios cualitativos que originaron novedosas fórmulas de participación singularizada de los partidos nacionalistas firmantes de los pactos de gobernabilidad en específicos órganos centrales, adquiriendo plasmación orgánica dicha colaboración.⁹⁰⁶

Se percibió además la generalización de intervenciones participativas informales, tributarias del aludido mejoramiento relacional.⁹⁰⁷ Se trataba de espacios de consenso solapados, pero no por ello menos efectivos, demostrativos globalmente del desbloqueo en la paralización del nivel de relación y participación por parte de muy específicas Comunidades Autónomas en la política del propio Estado.⁹⁰⁸

Las repercusiones de este clima de entendimiento entre el Gobierno central y los nacionalistas catalanes y vascos sobre la participación de estos últimos en la adopción de decisiones a nivel comunitario resultaban evidentes. Así, parecía confirmarse que las posibilidades de participación autonómica en la elaboración de las políticas comunitarias se encontraban directamente relacionadas con la intensidad de su participación en la gobernabilidad del Estado. Por consiguiente, en la medida en que Cataluña y País Vasco disponían de capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones interno, participando en

⁹⁰⁶ *Vid.* TRUJILLO, G., "La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA", en AAVV, Ante el futuro del Senado, Barcelona, 1996.

Vid. también ALBERTÍ, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 14, 1985, y ALBERTÍ, E., "Relaciones de colaboración con las CCAA", Informe Comunidades Autónomas 1995, Barcelona, 1996.

⁹⁰⁷ CASTELLS, J. M., "El presente momento en la participación de las CCAA en las instituciones y órganos centrales", Revista Vasca de Administración Pública, nº 47, 1997, p. 39.

las instituciones y órganos centrales del Estado, podían también disponer de medios para ejercer una participación más activa en la discusión de asuntos relacionados con la Unión Europea.

Sin embargo, por una serie de razones de carácter político -fundamentalmente cuestiones de gran calado social, sobre todo en el País Vasco, tales como ciertos aspectos relacionados con la política antiterrorista-, las relaciones del Gobierno central se intensificaron con los nacionalistas catalanes de CiU, cuyo apoyo parlamentario resultaba estrictamente imprescindible para el PSOE, mientras el distanciamiento con los nacionalistas vascos del PNV se hacía cada día más palpable.

Así las cosas, llegamos a la reunión del Pleno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de 30 de noviembre de 1994, en la que se aprobó un acuerdo sobre participación autonómica (rechazado por el País Vasco) en la fase ascendente o de elaboración de la normativa comunitaria. El Acuerdo contemplaba la participación interna de las Comunidades Autónomas, a través de las Conferencias Sectoriales, en los asuntos comunitarios europeos de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, cuya opinión debería ser tenida en cuenta de forma determinante.⁹⁰⁹ De cualquier modo, la posición inicial negociadora internamente concertada en función de este procedimiento no resultaba definitiva, dado que el Gobierno central, único representante del Estado en las instituciones y órganos comunitarios donde se debatiría sobre la propuesta en cuestión, podría apartarse de ella cuando las

⁹⁰⁸ CASTELLS, J. M., op. cit., p. 39.

⁹⁰⁹ *Vid.* CALONGE VELÁZQUEZ, A., "Últimos acuerdos de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades europeas: pasos en la dirección correcta", Revista de Estudios Europeos, nº 10, 1995, pp. 10-12.

exigencias de la negociación (en las que no estarían presentes las CCAA) así lo impusieran.⁹¹⁰

El Acuerdo sobre la participación de las Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales no suponía grandes avances, más bien parecía reflejar una conocida intención de carácter centralista:⁹¹¹ institucionalizar un sistema de participación ascendente indirecto, sin posibilitar la presencia de las Comunidades Autónomas en las instituciones decisorias de la Unión Europea. Además, la aplicación del Acuerdo sobre participación autónoma en la fase ascendente no dependería de la propia Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sino de cada una de las conferencias sectoriales y órganos equivalentes según la materia que se tratase.⁹¹²

Transcurridos cinco años (1994-1999) de vigencia del Acuerdo no se adoptó ni una sola posición común autonómica en las Conferencias Sectoriales, salvo una única vez, en 1997, cuando la Conferencia para Asuntos Europeos alcanzó un acuerdo con ocasión de la Conferencia Intergubernamental de Reforma del Tratado de la Unión Europea:

"Las actuaciones en asuntos europeos se ciñen, en el mejor de los casos, a la información previa a las discusiones europeas (...) Sin duda las resistencias ministeriales, plasmadas en la falta de impulso de la actividad participativa de las Conferencias y durante mucho tiempo en la falta casi absoluta de información previa de la actividad comunitaria, han sido determinantes en este fracaso. Pero también es cierto que los pocos intentos de dinamización en asuntos concretos por parte de algunas Comunidades han topado normalmente con la inercia cuando no el desinterés de buena parte del resto de CCAA. Esta situación resulta especialmente decepcionante para aquellos responsables autonómicos que deben invertir una considerable

⁹¹⁰ Punto dos del apartado tercero. DIEGO CASALS, J., op. cit., p. 156.

⁹¹¹ DIEGO CASALS, J., op. cit., p. 156.

⁹¹² DIEGO CASALS, J., op. cit., p. 156.

energía en esfuerzos de sensibilización y convicción no sólo del Estado sino incluso de sus propios homólogos autonómicos. El mantenimiento sostenido de estos esfuerzos sin resultados apreciables es ilusorio, más aun cuando (por lo menos por parte de algunas de las Comunidades más activas) existen fórmulas de discusión y acuerdo (político) con el Estado a dos."⁹¹³

V.III.2.1. LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El 11 de enero de 1994 fue aprobada la Reforma del Reglamento del Senado, por la que se creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas, entre cuyas funciones figuran algunas relacionadas con cuestiones europeas, entre ellas, la de formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos los foros internacionales donde haya una participación territorial, y, la de proponer al Pleno del Senado mociones respecto a los asuntos de su competencia. Esta reforma reglamentaria para potenciar la función territorial del Senado pretendía subsanar algunas insuficiencias jurídicas del modelo constitucional español,⁹¹⁴ al iniciar una relación y un diálogo multilateral permanente, en sede parlamentaria, entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, núcleo fundamental de esta reforma.⁹¹⁵

La Comisión General de las Comunidades Autónomas está formada por el doble de senadores que las otras comisiones del Senado, ya que cada grupo parlamentario designa el doble de los miembros que les corresponden en las demás sesiones senatoriales (artículo 51.3 del Reglamento del Senado).⁹¹⁶ Además, "a las

⁹¹³ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 211.

⁹¹⁴ CIENFUEGOS, M., op. cit., p. 158.

reuniones de la Comisión General pueden asistir, y tienen derecho a hacer uso de la palabra en sus debates, todos los senadores designados por los parlamentos autonómicos que no sean miembros (artículo 56 *bis.* 1 del Reglamento), aunque no defiendan enmiendas, lo que constituye una de sus novedades. Asimismo, el Gobierno central y los consejos de gobierno de las comunidades autónomas -representados por su presidente o el consejero designado al efecto- tienen derecho a intervenir en las sesiones de la Comisión General (artículo 56 *bis.* 2 del reglamento del Senado)".⁹¹⁷

Las competencias de la Comisión General de las Comunidades Autónomas no se limitan a la función legislativa. Se le atribuyen otras funciones diseminadas a lo largo de las 23 competencias que enumera el artículo 56 del Reglamento del Senado.⁹¹⁸ Desde la perspectiva concreta de la intervención directa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios y, por tanto, para su participación como medio de control del Gobierno central en actividades relacionadas con la Comunidad Europea, la reforma se refería directamente a tres funciones:⁹¹⁹

a) Ser informada por el Gobierno y la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica (artículo 56.*p*).

b) Formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos los foros internacionales donde haya una participación territorial (artículo 56 *q*).

⁹¹⁵ LABORDA, J. J., "La reforma del Senado", Anuario El País, 1995, p. 136.

⁹¹⁶ CIENFUEGOS, M., op. cit., p. 159.

⁹¹⁷ CIENFUEGOS, M., op. cit., p. 159-160.

⁹¹⁸ CIENFUEGOS, M., op. cit., p. 163.

c) Conocer la cuantía y distribución de los fondos de la Unión Europea destinados a la corrección de los desequilibrios regionales o interterritoriales en España, así como efectuar el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión que se financien a su cargo (artículo 56. r).

Desde su creación, la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tenido una intensa actividad.⁹²⁰ En la V Legislatura, el Pleno se reunió 15 veces, con una duración global aproximada de 45 horas.⁹²¹ El 28 de noviembre de 1994, a raíz del debate sobre el Estado de las Autonomías celebrado en septiembre de ese mismo año, en cumplimiento de sendas mociones aprobadas por el Pleno del Senado el 28 de septiembre de 1994 (mociones nº 9 y 14), la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado acordó la constitución de una *Ponencia sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea*.⁹²²

Dicha Ponencia emitió el 11 de diciembre de 1995 un Informe, aprobado por acuerdo unánime de todos sus miembros, y apoyado por todos los grupos parlamentarios representados en la Ponencia. Este Informe defendía la participación de los entes territoriales mediante una doble vía: directamente en las instituciones y órganos de la Unión, y, en el seno mismo del Estado, tanto en la fase ascendente como descendente.

En primer lugar, se señalaba la necesidad de facilitar la inclusión 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 competencias

⁹¹⁹ CIENFUEGOS, M., op. cit., p. 164-165.

⁹²⁰ CIENFUEGOS, M., op. cit., p. 167.

⁹²¹ CIENFUEGOS, M., op. cit., p. 167.

autónomas.⁹²³ Además, se consideraba que, siendo España el país que está experimentando una mayor y más profunda transformación descentralizadora del Estado, le correspondería la función de ser punto de referencia, e, indirectamente, impulsor de la regionalización de la Unión Europea.⁹²⁴

En cuanto a la segunda vía, se sugería aumentar la eficacia de las Conferencias Sectoriales, mediante la celebración previa de una reunión de las Comunidades Autónomas en una Conferencia Interautónomica, sin presencia de la Administración General del Estado, con el propósito de elaborar una postura común.⁹²⁵ El Informe de la Ponencia también proponía una colaboración más estrecha entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y la Representación Permanente del Estado ante la Unión Europea.⁹²⁶

Debemos mencionar también la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, creada en una reunión de la Comisión conjunta de la Comisión General de las CCAA y la Comisión Constitucional el 21 de noviembre de 1994,⁹²⁷ "a los efectos de impulsar un acuerdo sobre la participación de los entes subestatales en el Consejo de la Unión Europea o de sus órganos".⁹²⁸ Sin duda, la reforma constitucional del Senado que ha de convertirlo en una auténtica cámara de representación territorial y dotarlo de las funciones necesarias a esta condición -una de las cuales debe ser la de encuadrar en su seno

922 JÁUREGUI, G., "La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", Revista Vasca de Administración Pública, nº 47 (II), 1997, p. 18.

923 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 20.

924 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 20.

925 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 21.

926 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 21.

927 CIENFUEGOS, M., op. cit., p. 172.

la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios- contribuirá a mejorar sustancialmente la situación actual.⁹²⁹

No podemos concluir este apartado relativo a la institucionalización de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea sin hacer referencia a cinco hechos fundamentales:

1) El Acta constitutiva de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de noviembre de 1995.

2) La creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, de septiembre de 1996.

3) El acuerdo sobre la representación de las Comunidades Autónomas en los comités o grupos de trabajo de la Comisión Europea, de septiembre de 1997.

4) El acuerdo sobre la presencia de las Comunidades Autónomas en la delegación española en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, de marzo de 1998.

5) La constitución de la Comisión Bilateral Estado-Cataluña para Asuntos Europeos, de junio de 1998.

Estos acuerdos son, en buena medida, la plasmación orgánica de la colaboración bilateral entre el Gobierno central y los partidos nacionalistas mayoritarios en Cataluña y País Vasco durante el período comprendido entre 1994 y 1999.

⁹²⁸ CIENFUEGOS, M., op. cit., p. 172.

⁹²⁹ CALONGE VELÁZQUEZ, A., op. cit., p. 13.

V.III.2.2. LA COMISIÓN BILATERAL ESTADO-EUSKADI

Desde los primeros momentos de la adhesión de España a la Comunidad Europea, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha reivindicado su participación en la elaboración de las políticas y el derecho comunitarios mediante la presencia de representantes autonómicos vascos integrados en las delegaciones españolas ante los órganos e instituciones de la CE. Asimismo, el Gobierno vasco fue el primero en solicitar la apertura de una Oficina de representación autonómica en Bruselas, un hecho que trajo consigo trascendentales consecuencias, pues, dio origen a un conflicto positivo de competencia resuelto por el Tribunal Constitucional, con su Sentencia 165/1994⁹³⁰, dando la razón al Gobierno vasco y abriendo el camino a las demás Comunidades Autónomas para instalarse legalmente en Bruselas. Por ello, no debe extrañarnos que la práctica totalidad de los analistas consultados coincidan en señalar a la Comunidad Autónoma del País Vasco como el verdadero motor e impulsor de un sistema articulado de participación autonómica en asuntos europeos, aún repleto de carencias e imprecisiones. Estas numerosas insuficiencias⁹³¹ del

⁹³⁰ *Vid.* Capítulo IV.II.3.1.1.

⁹³¹ Fundamentalmente, la no previsión de presencia directa autonómica en las instituciones comunitarias, en lo relativo a la participación externa; y, la canalización de la formación inicial de la voluntad estatal ante la Unión Europea mediante Conferencias Sectoriales, y no a través de un solo órgano (la Conferencia para Asuntos Europeos), en lo referente a la participación interna. No se trataba de plantear un rechazo frontal a cualquier fórmula de carácter multilateral, sino de proponer un modelo que aunara efectividad y respeto al diferencialismo. Al respecto, *Vid.* DIEGO, J., "La participación de las CCAA en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", Revista Vasca de Administración Pública, nº 40 (II), 1994; y, AAVV, Informe Pi i Sunyer sobre CCAA 1994, Fundació Pi i Sunyer,

sistema propiciaron la inicial desvinculación⁹³² vasca de la participación multilateral.

El 14 de mayo de 1990 se celebró en Madrid una reunión entre representantes de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la que se acordó la constitución de una Comisión bilateral con la finalidad de articular la participación del País Vasco en los asuntos comunitarios que afectaran específicamente a dicha Comunidad Autónoma.⁹³³ La citada Comisión no celebró reunión alguna hasta el 3 de diciembre de 1992. Desde esa fecha hasta octubre de 1995, el desencuentro, en relación con la bilateralidad de la participación en asuntos europeos entre la Administración del Estado y la Administración del País Vasco, se convirtió en una constante predominante.

Barcelona, 1995, p. 1034 y ss (trabajo realizado también por J.DIEGO, quien, entonces, desempeñaba el cargo de Director General para Asuntos Europeos del Gobierno vasco).

⁹³² Para ROIG MOLÉS, las críticas realizadas desde el Gobierno vasco hacia el modelo de participación autonómica en asuntos europeos no se dirigen a su carácter específico o general, sino que, asumiendo la participación multilateral, se refieren a su concreta instrumentación: "Muestra especial de ello es la integración real y efectiva de la CAPV en los diversos trabajos de participación multilateral, en muchas ocasiones como motor de los mismos. El hecho de que las reivindicaciones vascas coincidan con las causas de lo que cada vez más claramente parece el fracaso práctico del modelo interno de participación general deberá retomarse para comprender mejor el fundamento y caracteres de las actuales reivindicaciones de participación <asimétrica>, que se plantean ya más allá de la CAPV" (*Vid.* ROIG MOLÉS, E., op, cit., p. 203).

Finalmente, el 30 de noviembre de 1995, el Ministro de Administraciones Públicas, Joan LERMA⁹³⁴, y el Vicelehendakari del Gobierno Vasco, Juan José IBARRETXE⁹³⁵, firmaron el acta constitutiva de la Comisión Bilateral Estado-Euskadi para asuntos europeos.⁹³⁶ Esta Comisión ha de ser, tal como la define el acta constitucional,⁹³⁷ un instrumento de relación bilateral, a partir del principio de cooperación, para el tratamiento, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, de aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que afecten en exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco o que tengan para ella una vertiente singular en función de su especificidad autonómica.⁹³⁸ En este sentido, el acuerdo de constitución de este organismo permite al País Vasco disponer de un representante propio en la delegación española ante la Unión Europea cuando se traten cuestiones que afecten específicamente a sus intereses.⁹³⁹

La Comisión también debe servir como foro de discusión con el objetivo de llegar a una articulación definitiva de los mecanismos de participación directa de esta Comunidad Autónoma en la Unión Europea.⁹⁴⁰ Además, la Comisión Bilateral Estado Euskadi para asuntos europeos coordinará institucionalmente aquellos sectores relacionados con la Unión Europea en los que pudieran converger la actividad de los Gobiernos central y vasco.⁹⁴¹

933 *Vid.* ASTOLA MADARIAGA, J., "Las CCAA en la elaboración de la posición española ante la UE", Revista Vasca de Administración Pública, nº44-I, 1996, pp. 107-109.

934 Ex-President de la Comunidad Valenciana.

935 Actual Lehendakari.

936 ASTOLA MADARIAGA, J., *op. cit.*, p. 107.

937 *Vid.* R.E.D.I. vol. XLVIII (1996), 1, pp. 415-417.

938 R.E.D.I. vol. XLVIII (1996), 1, pp. 416.

939 ASTOLA MADARIAGA, J., *op. cit.*, p. 108.

940 ASTOLA MADARIAGA, J., *op. cit.*, p. 108.

En concreto, las funciones de la Comisión enumeradas en el Acta constitutiva son cuatro:⁹⁴²

1.- El impulso de los procesos particulares de relación entre ambas Administraciones en cuestiones que afecten a las Comunidades Europeas.

2.- La coordinación institucional mediante el impulso de los mecanismos de colaboración en aquellos sectores materiales relacionados con las Comunidades Europeas, donde pueda confluir la actividad de ambas Administraciones.

3.- La adopción de actuaciones de carácter preventivo, en el intento de evitar que surjan conflictos entre ambas Administraciones, así como la revisión de los ya planteados y la potenciación del diálogo, en la fase de su elaboración, sobre las disposiciones cuyo contenido esté relacionado con las Comunidades Europeas.

4.- El análisis y estudio de cuantos asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, y sean de mutuo interés, puedan suscitarse.

La constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas parecía resolver un conflicto excesivamente duradero, dando por finalizada una larga etapa de desavenencias Estado-Euskadi respecto a la participación autónoma en asuntos comunitarios e iniciando un nuevo período de mayor entendimiento. Así, debemos subrayar que en la misma fecha de constitución de la Comisión Bilateral, el 30 de noviembre de 1995, el Gobierno vasco accedió a firmar su integración en la Comisión Multilateral para Asuntos Europeos.⁹⁴³

⁹⁴¹ ASTOLA MADARIAGA, J., op. cit., p. 108.

⁹⁴² *Vid.* R.E.D.I. vol. XLVIII (1996), 1, pp. 416-417.

⁹⁴³ ASTOLA MADARIAGA, J., op. cit., p. 109.

Para ROIG, la existencia de Comisiones bilaterales entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas⁹⁴⁴ constituye la "única fórmula de auténtica participación diferencial formalizada"⁹⁴⁵. La posibilidad de establecer fórmulas bilaterales de cooperación es contemplada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, sobre la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que en su Disposición Adicional Primera dispone:

"Aquellas cuestiones propias de la participación en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral".

Contrariamente a lo que se podía creer inicialmente, en la Comisión Bilateral Estado-Euskadi, la discusión de temas generales ha sido, de acuerdo con ROIG, "la tónica dominante"⁹⁴⁶:

"Por un lado la Comisión se ha configurado no como un foro de decisión, pues el tratamiento de temas generales implica que no pueda llegarse a acuerdos formalizados que deben ser de aplicación a todas las Comunidades; por otro, que la diferencialidad se haya concentrado en aquellos temas que, a juicio de la Comunidad Vasca, no eran suficientemente abordados en los foros generales, por problemas de interés del resto de las Comunidades o por problemas de funcionamiento del propio sistema general".⁹⁴⁷

Para ROIG MOLÉS, la Comisión Bilateral con el País Vasco fue el paso necesario para la integración formal de Euskadi en la Conferencia para Asuntos Europeos que reúne a la totalidad de Comunidades Autónomas (ROIG MOLÉS, E., op. cit., pp. 203-204).

⁹⁴⁴ Por el momento, solamente Euskadi y Cataluña.

⁹⁴⁵ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 203.

⁹⁴⁶ ROIG MOLÉS, op. cit., p. 206.

⁹⁴⁷ ROIG MOLÉS, op. cit., p. 206.

V.III.2.3. LA CONSEJERÍA PARA ASUNTOS AUTONÓMICOS EN LA REPRESENTACIÓN PERMANENTE ANTE LA UE

El Ministerio de Administraciones Públicas, en el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, entiende que el compromiso de mejorar la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas debe reflejarse en la composición de la Representación Permanente de España (REPER) ante la Unión Europea, que es el órgano acreditado, con carácter representativo y de gestión, por el Estado español ante la Unión Europea, responsable de asegurar la presencia de España en las instituciones y organismos dependientes de la misma.⁹⁴⁸

La creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente ante la Unión Europea tiene su origen en el 'Pacto de Investidura y Gobernabilidad' suscrito por el Partido Popular y Convergencia i Unió en abril de 1996; así, el punto segundo del apartado 11,8, titulado Unión Europea, del citado pacto expresa lo siguiente:

"Está previsto un reforzamiento de los mecanismos articuladores del procedimiento de consulta previa en las materias de competencia de las Administraciones autonómicas y se creará la figura de un agregado con facultades para relacionarse con las Oficinas de las Autonomías en Bruselas".

Además, para la creación de esta Consejería, se ha tenido en cuenta, según lo expresado en el contenido del Real Decreto 2105/1996, que la Conferencia para asuntos relacionados con las

⁹⁴⁸ Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, Madrid, 1996.

Comunidades Europeas había aprobado, el 22 de julio de 1996, un acuerdo para crear la figura de un Consejero dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, para la canalización de la información hacia las Comunidades Autónomas, con competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, y sin que esta competencia cuestione las relaciones de las CCAA con los demás Consejeros de la Representación Permanente.

Sin embargo, lo que en un principio parecía una posibilidad de integrar a un representante autonómico en la Representación Permanente española ante la Unión Europea, designado por las propias Comunidades Autónomas, lo cual, evidentemente, requeriría un acuerdo entre ellas, se concretó en la designación de un funcionario público del servicio exterior del Estado por parte del Gobierno central. Esta decisión significa la transformación del esperado observador, agregado o, simplemente, representante autonómico en Bruselas, en un diplomático al que se le encomienda la función específica de mantener el enlace y la comunicación entre las Comunidades Europeas y las Comunidades Autónomas:

"No podemos sino manifestar, cuando menos, nuestra sorpresa por el hecho de que el Consejero para Asuntos Autonómicos, que nace con la pretensión de representar a las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, no sea nombrado por éstas, sino por el Gobierno de la Nación. Además, las Comunidades Autónomas ni siquiera intervienen de forma vinculante o decisiva ni en el nombramiento ni en el cese de quien las va a representar. Su participación en este procedimiento de designación exclusivamente se limita, como hemos visto, a ser oídas en el seno de la Conferencia, pero a nada más (...) El Consejero para Asuntos Autonómicos se constituye, principal y sustancialmente, en un mero órgano de información. En todo caso, da la impresión de que el Gobierno de la Nación ha obrado con excesivo apresuramiento en la creación de esta figura. Se trataba, sobre todo, de cumplir los conocidos acuerdos de gobernabilidad más que de conseguir un órgano eficaz. Se crea una figura sin una clara delimitación de los

cometidos que le compete, que se deja en manos de un futuro desarrollo reglamentario; se articula su dependencia funcional de un Ministro del gobierno de la Nación cuando debería ser representativa de las Comunidades Autónomas; se le nombra y cesa con la participación mínima de aquéllas a las que supuestamente dice representar, etc. Y, quizás, como mero órgano de información no tiene demasiado interés habida cuenta de la existencia de suficientes órganos y canales que cumplen ya esta función. Sólo el trabajo que desarrolle y el desarrollo reglamentario futuro que de este órgano se haga nos dará cuenta de su validez".⁹⁴⁹

La labor desarrollada por la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (en adelante, la Consejería), fundamentalmente informar de forma puntual a las Comunidades Autónomas sobre todo aquello que pueda afectar a sus competencias e intereses, debe complementar el trabajo de los representantes autonómicos en los Comités de la Comisión y en el Consejo. Hasta la creación de la Consejería, las relaciones entre la Representación Permanente y las CCAA se canalizaban a través de los contactos que la REPER mantenía con las Oficinas autonómicas.⁹⁵⁰ Gracias a estos contactos, las Oficinas accedían a la información de su interés y la REPER conocía los proyectos de las CCAA en el ámbito comunitario.⁹⁵¹ Desde septiembre de 1996, las Oficinas autonómicas se relacionan directamente con *su Consejería*, sin necesidad de establecer contactos con los miembros de la REPER:

⁹⁴⁹ CALONGE VELÁZQUEZ, A., "Otra vez sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación del derecho comunitario: últimos avances", Revista de Estudios Europeos, nº 18, 1998, pp. 29-30.

PUEYO LOSA, J. ("Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las CCAA en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", Revista de Instituciones Europeas, nº 1, Madrid, 1989, p. 68.) considera que debe evitarse que el Consejero sea "un convidado de piedra en el seno de la REPER".

⁹⁵⁰ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 380.

"La principal misión que se le ha encomendado a la Consejería ha sido la de mantener informadas a las CCAA de los asuntos de su competencia o interés, bien directamente o bien a través de las delegaciones y Oficinas de estos en Bruselas".⁹⁵²

El Consejero autonómico en la REPER podrá formar parte de la delegación del Estado español en todas aquellas reuniones en las que se debatan temas que afecten directamente a las competencias asumidas por las CCAA.⁹⁵³ Además, se encuentra habilitado para asistir a las reuniones de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, según establece el Reglamento interno de ésta.⁹⁵⁴ También está autorizado a integrarse en las delegaciones negociadoras que participan en las instituciones y órganos comunitarios (Comités y Grupos de Trabajo de la Comisión y del Consejo, así como en el propio Consejo).⁹⁵⁵

En palabras de ARIAS MARTÍNEZ, la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea "ha contribuido, por una parte, a que la REPER adecue su configuración a la realidad autonómica del Estado español y, por otra, a reforzar la capacidad de incidencia en la negociación por parte del Estado en su conjunto".⁹⁵⁶ Sin embargo, su regulación adolece de ciertos defectos:⁹⁵⁷

⁹⁵¹ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 380.

⁹⁵² ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 383.

⁹⁵³ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 383.

⁹⁵⁴ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 383.

⁹⁵⁵ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 383. Según esta autora, "A pesar de que el Real Decreto no hace referencia a esta función, sí aparece esta en el Acuerdo de la Conferencia de creación de esta Consejería" (op. cit., pp. 383-384).

⁹⁵⁶ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., pp. 384-385.

1) Es el Gobierno central quien nombra al Consejero, cuando sería más adecuado que fuesen las propias Comunidades Autónomas las que de común acuerdo procediesen a su nombramiento.

2) Tal y cómo está diseñada esta figura, el Consejero será un representante del Estado en lo relacionado con los problemas autonómicos y no un representante directo de las Comunidades.

Finalmente, MATÍA PORTILLA cree que sólo de forma impropia se puede afirmar que las Comunidades Autónomas participen en las materias europeas a través del Consejero para los asuntos comunitarios:⁹⁵⁸

"Nos encontramos, sencillamente, ante una reorganización administrativa de la REPER en la que un agente estatal (...) asume una función determinada: ser un enlace, visible, entre la REPER y las Administraciones autonómicas".⁹⁵⁹

V.III.2.4. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LOS COMITÉS DE LA COMISIÓN

En septiembre de 1997, el Gobierno central y los Gobiernos vasco y catalán acordaron la representación de las Comunidades Autónomas en los Comités o grupos de trabajo de la Comisión

⁹⁵⁷ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., pp. 384-385.

⁹⁵⁸ MATÍA PORTILLA, F. J., "Otros instrumentos de participación", BIGLINO CAMPOS, P., La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario, Institut de Dret Públic, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 161-162.

⁹⁵⁹ MATÍA PORTILLA, F. J., op. cit., p. 162.

Europea.⁹⁶⁰ El acuerdo se alcanzó después de varios meses de negociaciones en el seno de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

Esta decisión, al igual que la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación de España ante la UE, se contemplaba en el acuerdo de investidura firmado por el Partido Popular y Convergència i Unió en abril de 1996. Recordemos que este Pacto de Investidura y Gobernabilidad incluía un apartado específico relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. El punto tercero de ese apartado (11,8) dice textualmente:

"Quedará igualmente articulada una representación autonómica en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo de la Comisión Europea en lo que respecta a asuntos propios de las Comunidades Autónomas".

De otro lado, ese pacto suscrito por PP y CiU elevó el rango de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas⁹⁶¹ al mismo nivel que el Consejo de Política Fiscal y Financiera e intensificó el ritmo de las reuniones, que pasaron a ser mensuales y no trimestrales, como sucedía hasta entonces.⁹⁶²

⁹⁶⁰ Las negociaciones fueron dirigidas por el propio Ministro de Administraciones Públicas, Mariano RAJOY, y su Secretario de Estado, Jorge FERNÁNDEZ, por parte del Gobierno central, mientras que el Secretario General para Asuntos Exteriores del Gobierno vasco, Andoni ORTÚZAR, y el Comisionado de Asuntos Exteriores del Gobierno catalán, Llibert CUATRECASAS, fueron los valedores de la causa autonómica.

⁹⁶¹ *Vid.* Ley 2/1997, de 13 de marzo, de regulación de esta Conferencia.

⁹⁶² En realidad, ésto no ha sido así, pues, en 1998 la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas se ha reunido tan sólo tres veces.

El acuerdo relativo a la participación autonómica en los Comités de la Comisión alcanzó inicialmente tan solo cincuenta y cinco⁹⁶³ de los cuatrocientos cincuenta Comités o grupos de trabajo de la Comisión Europea. El representante autonómico acompaña en los Comités designados al representante de la Administración central, coincidiendo por tanto con el representante estatal en estos Comités, "aunque sin voz ni voto"⁹⁶⁴:

"No puede entenderse por qué el representante no va a tener ni voz ni voto en estos Comités; por qué, en definitiva, va a tener poco menos que el estatuto de 'convidado de piedra'. Resulta plenamente justificable en el Derecho comunitario que el representante autonómico no tenga voto, pero que, además, no pueda expresar la posición nacional no tiene, a mi juicio, justificación ninguna, ya que, obligadamente, la postura que deberá defenderse será la articulada en la correspondiente Conferencia Sectorial, esto es, la acordada por la Administración estatal y las de las Comunidades Autónomas. Así las cosas, el representante autonómico resulta, según hemos manifestado, un mero 'convidado de piedra' en el Comité, pues su presencia se limita a conocer de modo directo los debates que se producen en el seno de este órgano y a verificar que el representante estatal expone y defiende la postura adoptada en el seno de este órgano competente de cooperación Estado-Comunidades Autónomas. Además, lógicamente, deberá informar a las Comunidades Autónomas del debate producido en el Comité y del dictamen finalmente elaborado".⁹⁶⁵

963 Este número ha ido creciendo gradualmente, superando, apenas cuatro años después de la entrada en vigor del acuerdo, el centenar.

964 CALONGE VELÁZQUEZ, A., op. cit., p. 28.

965 CALONGE VELÁZQUEZ, A., op. cit., p. 28.

La expresión "convidado de piedra" es aquí de MANGAS MARTÍN, A., "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria", en el seminario La participación europea y

Este acuerdo de participación autonómica en los Comités consultivos de la Comisión Europea tenía, inicialmente, una duración de cuatro años, durante los cuales se preveía una rotación de las Comunidades Autónomas en los Comités que se les asignasen, de tal manera que cada Comunidad Autónoma ostentara la representación en un primer período de dos años y otra en el segundo período.⁹⁶⁶ De modo excepcional, mediante acuerdo de las Comunidades Autónomas interesadas, "se podrán incluir a más de dos Comunidades Autónomas en la representación autonómica en un comité y redistribuir los periodos de representación".⁹⁶⁷

Los dos Comités verdaderamente importantes⁹⁶⁸, de entre los cincuenta y cinco ofrecidos inicialmente, fueron asignados a Cataluña y País Vasco.⁹⁶⁹ El resto se repartieron entre las demás Comunidades Autónomas "mediante la correspondiente votación -a falta de consenso-"⁹⁷⁰:

"Varias Comunidades Autónomas han puesto de manifiesto su interés en estar presentes en otros Comités de gran importancia para ellas, como son los comités hortofrutícolas o del plátano. Algunas, incluso, se han mostrado contrarias a participar en el Comité que se las ha asignado".⁹⁷¹

la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 29-30 de mayo de 1997.

⁹⁶⁶ CALONGE VELÁZQUEZ, A., op. cit., p. 31.

La distribución definitiva de los cincuenta y cinco Comités de la Comisión ofrecidos a las Comunidades Autónomas se puede consultar en ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., pp. 425-428. También en MATÍA PORTILLA, F.J., op., cit., pp. 167-169. Y en MAP, Informe sobre el Proyecto de Ley general de cooperación autonómica, Madrid, 2002, volumen IV, pp. 374 y ss.

⁹⁶⁷ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 430.

⁹⁶⁸ El Comité consultivo para el desarrollo y la reconversión de las Regiones, y, el Comité de gestión para las iniciativas comunitarias.

⁹⁶⁹ CALONGE VELÁZQUEZ, A., op. cit., p. 28.

⁹⁷⁰ CALONGE VELÁZQUEZ, A., op. cit., p. 28.

Para ROIG MOLÉS, en el reparto de los Comités puede detectarse algún elemento asimétrico⁹⁷². Aunque, de entrada debe afirmarse la absoluta igualdad en la posición de las Comunidades en la negociación, que tuvo lugar a través de los Coordinadores de Asuntos Europeos de cada Comunidad en diversas reuniones al efecto.⁹⁷³

No obstante, el número de Comités correspondientes a cada Comunidad y, sobre todo, su relevancia presentan diferencias importantes. Así frente a los ocho Comités asumidos por el País Vasco en cada período, o los seis de Cataluña, el grueso de Comunidades asume entre tres y cuatro Comités por período, o en algún caso un número menor.⁹⁷⁴ En cuanto a la relevancia de los Comités, las discusiones para estar presentes en Comités como el Comité de gestión para las iniciativas comunitarias, los Comités en el ámbito de energía, o los Comités de gestión de iniciativas agrarias o de desarrollo y reconversión regional fueron considerables⁹⁷⁵:

"El resultado debe interpretarse a la luz de diversos factores:

-en primer lugar el interés específico de las Comunidades, pero este elemento juega poco en ámbitos como los citados, en que es obvio el interés de la práctica totalidad de las Comunidades, e igualmente no es de aplicación en el caso de Comités de interés muy marginal;

-en segundo lugar, la capacidad administrativa para desempeñar las funciones de coordinación e impulso de la participación autonómica en cada Comité (...);

-y por último es indispensable comprender el reparto desde el conocimiento del desarrollo previo de las negociaciones y del esfuerzo e interés de cada Comunidad en instrumentar la presencia autonómica a nivel europeo: ya se ha visto como el paso decisivo en esta presencia se da en los acuerdos de

⁹⁷¹ CALONGE VELÁZQUEZ, A., op. cit., p. 31.

⁹⁷² ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 208.

⁹⁷³ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 208.

⁹⁷⁴ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 208.

governabilidad entre PP y CiU, de manera que el Gobierno catalán tiene a su favor esta importante baza política en el momento del reparto, al igual que otras Comunidades (señaladamente el País Vasco y Andalucía) pueden hacer valer no sólo su capacidad administrativa sino también su peso político en la negociación. Ciertamente el reconocimiento de esta situación 'privilegiada' no está formalizado, pues no se explicitan los criterios de reparto más allá de una genérica referencia al interés y capacidad gestora de cada Comunidad. Sin embargo una observación del reparto lleva ineludiblemente a asumir la trascendencia, razonable por otro lado, que estas circunstancias han tenido al discutir el mismo".⁹⁷⁶

Según CALONGE VELÁZQUEZ, esta participación autonómica en los comités de la Comisión, "si bien no dudamos en calificarla de avance importante por que, al menos, representantes de las Comunidades Autónomas podrán acudir por primera vez a sesiones de órganos comunitarios, resulta cicatera y, por ello, propugnamos sea modificada en breve plazo con el fin de que sea más racional y atienda los lógicos y razonables deseos de las Comunidades Autónomas".⁹⁷⁷

Para ARIAS MARTÍNEZ, este paso que se ha dado en lo concerniente a la participación autonómica en las decisiones comunitarias desde una perspectiva externa ha sido demasiado corto y tímido.⁹⁷⁸ Esta misma autora realiza además las dos observaciones críticas siguientes:

"En primer lugar, y desde un punto de vista cuantitativo, cabe poner de relieve que tan solo se admite la representación autonómica en cincuenta y cinco Comités de los más de trescientos existentes. En segundo lugar, y desde un punto de vista cualitativo, no se han incluido en esta lista de cincuenta y cinco Comités, los que poseen un mayor interés autonómico por

⁹⁷⁵ ROIG MOLÉS, E., op. cit., pp. 208-209.

⁹⁷⁶ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 209.

⁹⁷⁷ CALONGE VELÁZQUEZ, A., op. cit., p. 28.

afectar de forma directa a su ámbito competencial, incluyendo por el contrario otros que poseen para aquellas escaso interés".⁹⁷⁹

Por su parte, ROIG MOLÉS considera que esta participación autonómica en los Comités de la Comisión no posee base formalizada alguna.⁹⁸⁰ De acuerdo con este autor, en 1997, se dejó abierto el proceso de negociación de un Reglamento que disciplinara el alcance y forma de esa participación y las consiguientes obligaciones estatales para hacerla posible, pero, finalmente, en 1998, se optó por una praxis flexible que permitiera la concreción escrita de las reglas que se desarrollaran de forma espontánea en las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas.⁹⁸¹

Las Comunidades Autónomas⁹⁸² que preferían una clara regulación de las bases y el procedimiento mínimo exigible de relación entre Estado y Comunidades en este ámbito hacían especial hincapié en las siguientes consideraciones:⁹⁸³

a) la Representación Permanente debe comunicar a los representantes autonómicos la convocatoria de las reuniones e informar del orden del día, así como de los textos accesorios y requisitos mínimos de coordinación entre el delegado estatal y el delegado autonómico en cada Comité;

b) el representante autonómico en cada Comité debe comunicar las convocatorias a todas las Comunidades Autónomas e informar de los

⁹⁷⁸ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 428.

⁹⁷⁹ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 428.

⁹⁸⁰ *Vid.* ROIG MOLÉS, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas", Informe Comunidades Autónomas 1998, Vol.I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999, pp. 537-553.

⁹⁸¹ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 539.

⁹⁸² Fundamentalmente, las gobernadas, en ese momento, por el Partido Socialista: Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha.

⁹⁸³ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 539.

órdenes del día y materiales de trabajo disponibles, además debe rendir cuentas sobre la posición defendida en las reuniones, previamente negociada y concertada entre las Comunidades.⁹⁸⁴

Desoyendo estas consideraciones, se ha llegado a una situación "un tanto desorientadora".⁹⁸⁵ De hecho, ninguna norma publicada especifica los Comités abiertos a los representantes autonómicos, a pesar de existir un listado de los mismos⁹⁸⁶; tampoco se dispone de regulación expresa sobre la adjudicación de los Comités a las distintas Comunidades, aun cuando el reparto se ha realizado mediante un acuerdo suscrito por todas ellas⁹⁸⁷.

No obstante, en los pocos años de participación autonómica en los Comités de la Comisión, se ha constatado que los representantes de las Comunidades, normalmente directores generales o responsables del área afectada, han ejercido una presencia activa en las reuniones.⁹⁸⁸ De otro lado, la dinámica del acuerdo entre la representación estatal y autonómica ha sido una constante durante este reducido período de tiempo.⁹⁸⁹

⁹⁸⁴ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 539.

⁹⁸⁵ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 540.

⁹⁸⁶ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 540.

⁹⁸⁷ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 540. *Vid.* MANGAS MARTÍN, A., "La participación directa de las CCAA en la actuación comunitaria: fase preparatoria", en PÉREZ TREMPES, P. (Coord.), et alter, La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Marcial Pons/IEA, Madrid, 1999, p. 545 y ss.).

⁹⁸⁸ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 548.

⁹⁸⁹ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 548. La configuración de la posición que debe defender el representante autonómico en cada Comité no parece del todo clara. Las Conferencias Sectoriales, dada su escasa e intermitente actividad, no constituyen el mejor método de concertación. La comunicación oral o escrita con los demás representantes autonómicos también presenta numerosos problemas, sobre todo, si tenemos en cuenta la existencia de

En opinión de ARIAS MARTÍNEZ, el primer y principal papel que se le encomienda al representante autonómico en el seno del Comité es "el de hilo conductor de información en una doble dirección: la posición común autonómica al representante estatal y, posteriormente, la posición común española (acordada por el representante autonómico y el ministerial) a las Comunidades Autónomas"⁹⁹⁰:

"Por otra parte, es a este representante autonómico a quien le corresponde elaborar la posición común de las CCAA a partir de las observaciones remitidas por los responsables sectoriales de las CCAA. Esta sensación de 'ir y venir' en la regulación de esta materia es una consecuencia de la ausencia de un órgano interno de cooperación horizontal que funcione y en el que estén representadas todas las CCAA. En este sentido, la elaboración de esa postura común debería de corresponder con carácter general y no de forma excepcional a los responsables sectoriales de las distintas CCAA. Con ello se evitaría una buena parte de los trámites previstos en el proyecto para la adopción de una posición autonómica común. En definitiva, un órgano de cooperación horizontal haría este proceso menos complejo y más reducido, eliminarían trámites y ganaría tiempo, que es, por otra parte, un factor decisivo en el largo y complejo proceso decisorio comunitario".⁹⁹¹

plazos muy reducidos. Por todo ello, resulta frecuente que el representante autonómico defienda la posición de su respectiva Comunidad que no siempre coincide con las de las demás.

⁹⁹⁰ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 432.

⁹⁹¹ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 432. Para ROIG, la mayor fluidez con que se han desarrollado los procesos de concertación exclusivamente autonómica con ocasión de la participación en los Comités de la Comisión, en comparación con lo sucedido en el caso de la Conferencia para Asuntos Europeos, se debe a que el impulso corresponde a una Comunidad Autónoma. En este sentido, el mismo autor afirma que la desaparición del Estado dota de una dinámica muy distinta a las intervenciones de las diferentes

Otro aspecto polémico de la participación autonómica en los Comités de la Comisión es el relativo a las materias abiertas a la participación de las Comunidades Autónomas. En este sentido, MATÍA PORTILLA no entiende como el empleo, los asuntos sociales, la pesca o el comercio han quedado fuera de la implicación autonómica.⁹⁹²

Para finalizar este apartado, conviene indicar los Comités abiertos a la participación autonómica asignados a las distintas Comunidades en el periodo 1999-2002:⁹⁹³

- 1) Comunitario de la red de información contable agraria (Extremadura, dos años; Andalucía y Castilla y León).
- 2) Consultivo de Europa contra el cáncer (Murcia y Cantabria).
- 3) Consultivo de Europa contra el sida (Aragón y Cataluña).
- 4) Consultivo de las redes transeuropeas de energía (País Vasco y Madrid).
- 5) Consultivo del mecanismo de seguimiento de las emisiones comunitarias de CO2 y otros gases de efecto invernadero en la Comunidad (Galicia y Andalucía).
- 6) Consultivo del programa de acción comunitaria para prevención de toxicomanías en el ámbito de acción de la salud pública (Madrid y Cataluña).
- 7) Consultivo para el desarrollo y reconversión de las regiones (País Vasco y Andalucía).

Comunidades, y sobre todo a las de aquéllas cuyo gobierno es del mismo color que el estatal (ROIG, E., op. cit., p. 212).

⁹⁹² MATÍA PORTILLA, F. J., op. cit., p. 167.

- 8) Consultivo para el establecimiento de la legislación relativa a la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (Madrid y País Vasco).
- 9) Consultivo sobre energía (Madrid y País Vasco).
- 10) Consultivo sobre precios de la electricidad y el gas (Cataluña).
- 11) De adaptación al progreso científico y técnico para la aplicación de la normativa de residuos (La Rioja y Castilla y León).
- 12) De adaptación al progreso técnico de la directiva sobre calidad de aguas de baño (Canarias y Comunidad Valenciana)
- 13) De adaptación al progreso técnico de la directiva sobre calidad de las aguas destinadas al consumo humano (Murcia y País Vasco).
- 14) De adaptación al progreso técnico de la seguridad de los juguetes (Comunidad Valenciana).
- 15) De conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Andalucía y Extremadura).
- 16) De envases y residuos de envases (Castilla y León y Madrid).
- 17) De estadística agraria (Castilla La Mancha y Galicia).
- 18) De fomento de tecnologías energéticas en Europa (programa Thermie) (Navarra y Canarias).
- 19) De gestión de estructuras agrarias y desarrollo regional (STAR) (País Vasco, Galicia y Andalucía).
- 20) De gestión de residuos (Galicia y Canarias).

⁹⁹³ AA.VV., Informe sobre el Proyecto de Ley general de cooperación autonómica, MAP, volumen IV, Madrid, 2002, pp. 374 y ss.

- 21) De gestión del programa Joule (Castilla y León).
- 22) De gestión del reglamento 3093/94, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Andalucía y Galicia).
- 23) De gestión para las iniciativas comunitarias (Cataluña, dos años, Navarra y Castilla La Mancha).
- 24) De la directiva 73/23/CEE, baja tensión (País Vasco).
- 25) De la directiva 89/336/CEE de compatibilidad electromagnética (no asignado).
- 26) De la directiva sobre incineración de residuos peligrosos (Andalucía y País Vasco).
- 27) De normalización y racionalización de los informes relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al medio ambiente (Asturias y Navarra).
- 28) De normas y reglamentaciones técnicas (Cataluña y Aragón).
- 29) De protección de las aves silvestres ORNIS (Galicia y Castilla y León).
- 30) De urgencia competente en materia de seguridad de los productos (Castilla y León y Aragón).
- 31) Del artículo 19 del reglamento 1836/93, ecogestión y auditoría (Islas Baleares y Castilla y León).
- 32) Del instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) (Asturias y Murcia).
- 33) Del programa de acción comunitaria promoción, información y formación en materia de salud (Extremadura y Castilla La Mancha).
- 34) Del programa de acción comunitaria seguimiento y control sanitario en el contexto del marco de actuación en el ámbito de la salud pública (País Vasco y Extremadura).

- 35) Del programa de fomento de energías renovables (Altener) (Canarias los dos primeros años, no asignado los siguientes).
- 36) En el ámbito de la directiva sobre el control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV) (Castilla y León y Galicia).
- 37) Leonardo da Vinci (Murcia y Madrid).
- 38) Para el sector de las directivas relativas a las denominaciones y al etiquetado de productos textiles (Galicia).
- 39) Para la adaptación al progreso técnico de la directiva 76/787CEE (País Vasco).
- 40) Para la adaptación al progreso técnico de la directiva de aerosoles (no asignado).
- 41) Para la adaptación al progreso técnico y científico de determinadas directivas sobre calidad del aire (País Vasco y Galicia).
- 42) Para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas en el ámbito de la energía (Cataluña y Comunidad Valenciana).
- 43) Permanente de la directiva de aparatos a gas (País Vasco).
- 44) Permanente de la directiva de ascensores (Madrid).
- 45) Permanente de la directiva de máquinas (Comunidad Valenciana).
- 46) Permanente de la directiva 89/392/CEE, de equipos de protección individual (País Vasco).
- 47) Permanente de investigación agraria (Cataluña y La Rioja).
- 48) Permanente de la directiva de atmósferas explosivas (ATEX) (no asignado).

- 49) Permanente forestal (La Rioja y Galicia).
- 50) Del programa SAVE (Asturias).
- 51) Relativo a la puesta en el mercado y control de los explosivos para uso civil (no asignado).
- 52) Reunión de delegados para la aplicación del reglamento 259/1993 (Cataluña el primer año, no asignado los tres años siguientes).
- 53) Sócrates (Castilla La Mancha y Andalucía).
- 54) Tempus (Aragón y Cataluña).
- 55) De revisión del reglamento CITES (Canarias).

V.III.2.5. LA PRESENCIA AUTONÓMICA EN EL CONSEJO

El 4 de marzo de 1998 la Comisión Mixta Congreso-Senado⁹⁹⁴ para Asuntos de la Unión Europea acordó la participación de las

⁹⁹⁴ Cabe destacar aquí que si bien la presencia de representantes autonómicos en las instituciones y órganos comunitarios ha sido reivindicada por buena parte de las Comunidades Autónomas, la demanda de participación autonómica en las reuniones del Consejo encuentra su punto de partida no en las posturas defendidas por los Gobiernos autónomos sino en las reivindicaciones de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales: "La historia de las resoluciones parlamentarias indica ya el carácter diferencial de las reivindicaciones, pues ambas proceden de una resolución del Parlamento Vasco que reclamaba esta participación. Y es un impulso de los representantes vascos en el Congreso de los Diputados (EA y PNV

Comunidades Autónomas en la delegación española ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Este acuerdo tiene su origen en una propuesta del Partido Nacionalista Vasco (PNV), a raíz de una resolución previa del Parlamento vasco, debatida durante el mes de febrero de 1998. La Proposición no de Ley aprobada el 4 de marzo de ese mismo año dice textualmente:

"Las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea:

(...)

4º 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 Ministros de la Unión, en las que se traten asuntos para los cuales tengan competencia exclusiva las Comunidades Autónomas. (...)"⁹⁹⁵

A día de hoy, podemos afirmar que la falta de voluntad política por parte del Gobierno central es la única y verdadera razón por la cual este acuerdo de participación autonómica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea no ha adquirido todavía una concreción institucional.⁹⁹⁶

señaladamente) la que lleva a la aprobación de las mociones, sin que medie pronunciamiento previo alguno de la Conferencia para Asuntos Europeos, como foro multilateral hasta entonces impulsor de todos los Acuerdos de participación" (ROIG MOLÉS, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas", Informe Comunidades Autónomas 1998, Vol.I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999, p. 540).

⁹⁹⁵ BOCG, VI Leg., Serie A, nº 176.

⁹⁹⁶ Hemos conocido que el pasado 2 de junio de 1999 durante la sesión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, la Vicelehendakari del Gobierno vasco, Idoaia Zenazurrabeitia, dio a conocer

La celebración de ese acuerdo de participación autonómica en la máxima institución decisoria comunitaria suponía, en cierta medida, la aceptación de las reivindicaciones autonómicas sobre la materia aquí tratada; unas demandas a las que, al menos hasta fechas muy recientes, no se había prestado suficiente atención por parte de los partidos hegemónicos de ámbito estatal:

"Esta iniciativa marcadamente vasca, apoyada sin duda desde las Comunidades tradicionalmente más reivindicativas en este aspecto (especialmente Cataluña, Canarias y Andalucía, pero también las Comunidades PSOE), ha chocado con la resistencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Representación Permanente de España, auténtica pieza clave en la presencia española en el Consejo de Ministros de la UE. Pero además (o precisamente por ello) no ha despertado una adhesión especialmente activa por parte de buena parte de Comunidades Autónomas. A esta inercia se une la perspectiva de problemas de gestión similares a los vividos con ocasión de la participación en los Comités de la Comisión, y sobre todo la posibilidad de negar (o retrasar indefinidamente) la participación basándose en no ser una necesidad sentida por la mayoría de las Comunidades, o a la que éstas estén

una propuesta de posición común autonómica, redactada por el propio Gobierno vasco con aportaciones de Asturias y Canarias, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros, COREPER y Consejo de la UE. Este documento no concreta los mecanismos de cooperación, el procedimiento de designación de los representantes autonómicos en la delegación del Estado, su función o el reparto competencial. Estos aspectos serían acordados posteriormente, una vez aprobada la propuesta por parte del Gobierno central. Sin embargo, esta posibilidad desapareció tras la victoria por mayoría absoluta del Partido Popular en las elecciones generales de marzo de 2000. Prueba de ello ha sido la votación celebrada el 26 de septiembre de este mismo año en el Congreso de los Diputados que rechazaba, con los votos en contra del PP, una proposición no de ley del PSOE, a la que se sumaron CiU, IU, PNV, CC y el Grupo Mixto, que reclamaba la participación de las Comunidades Autónomas en la delegación del Estado en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

en condiciones de hacer frente. Es ante esta situación que la perspectiva de las posibilidades diferenciadas de participación cobra un especial interés, pues permite abrir inmediatamente la participación, ciñéndola a los aspectos en que exista un auténtico interés de alguna o algunas Comunidades, y además independientemente de que este interés sea general o limitado a alguna de ellas. Con ello, en especial, se supera una hipotética utilización por parte del Estado como freno de la participación, de las carencias de capacidad administrativa o interés de un grupo relevante de Comunidades Autónomas. En esta línea se ha procedido ya a proponer una apertura inmediata de modo informal y con carácter de ensayo de algunos Grupos de trabajo y algunos Consejos de Ministros de interés de las Comunidades más implicadas".⁹⁹⁷

De acuerdo con MATÍA PORTILLA, debemos entender que, cuando su participación sea aprobada por el Gobierno central, el representante autonómico en el Consejo no será el mismo para todas las reuniones, sino que variará en función de los intereses que, en cada momento, afectan a una u otra Comunidad (aceite, Andalucía; pesca, Galicia; etc.).⁹⁹⁸ Por otra parte, cabe señalar que el acuerdo sobre la presencia regional en el Consejo de Ministros de la Unión Europea al cual se ha hecho referencia "descarta que el representante regional pueda ser concebido como un mero observador de la actuación adoptada por el Gobierno de la Nación en Bruselas, y lo articula como un miembro más de la delegación estatal".⁹⁹⁹

Para ROIG, la presencia autonómica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea es la "única medida" que puede posibilitar una "auténtica" participación de las Comunidades Autónomas en la adopción de decisiones comunitarias.¹⁰⁰⁰ Este

⁹⁹⁷ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 220.

⁹⁹⁸ MATÍA PORTILLA, F. J., op. cit., p. 179.

⁹⁹⁹ MATÍA PORTILLA, F. J., op. cit., p. 179.

autor ha propuesto instrumentar una fórmula diferenciada de participación, aunque no con carácter excluyente, denominada asimetría "a dos velocidades", basada únicamente en la voluntad e interés de las Comunidades y cuyo "fin natural" habrá de ser la integración de todas las Comunidades Autónomas.¹⁰⁰¹ Se trataría de abrir inicialmente las puertas de la participación sólo a aquellas Comunidades realmente interesadas, permitiendo la posterior integración de las demás tras la "simple declaración de voluntad"¹⁰⁰²:

"La auténtica finalidad de la apertura de vías asimétricas está en la presión que significa esa posibilidad sobre el resto de participantes en la negociación. Por una parte el Estado sabe que no podrá apoyarse en las Comunidades menos interesadas en la participación para evitar una intensificación de la misma. Por otra, las Comunidades que hasta el momento conciben la participación en asuntos europeos más como un problema añadido a sus tareas habituales que como una forma o posibilidad más de actuación dejan de tener la llave del avance, y muy probablemente se verán arrastradas por las Comunidades más activas. Igualmente los problemas derivados de la centralización del sistema de partidos español se superan con la simple apertura de la posibilidad de avance asimétrico, por cuanto la oposición de las Comunidades, con Gobierno del mismo partido que el del Estado no le garantiza a éste la conservación del status quo, y por el contrario lo que hace es excluir del procedimiento "intensificado" a sus propios compañeros de partido. Ciertamente, de forma un tanto paradójica, ello significa que la apertura de posibilidades de participación asimétrica puede concluir con un avance general de todas las Comunidades, sin que la asimetría llegue realmente a existir".¹⁰⁰³

1000 ROIG MOLÉS, E., "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?", R.V.A.P., núm. 55, 1999, p. 219.

1001 ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 222.

1002 ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 225.

En opinión de DE DALMAU, la dirección de la delegación española en el Consejo de Ministros de la Unión Europea habrá de corresponder al Gobierno central, cuyo representante consultará en todo momento a la representación autonómica, que puede estar habilitada para intervenir en el transcurso de las negociaciones, de acuerdo con el jefe de la delegación.¹⁰⁰⁴ Sin embargo, en las reuniones del Consejo en las cuales se discutan proyectos que afecten a competencias exclusivas autonómicas, un representante de las Comunidades Autónomas podría encabezar la delegación.¹⁰⁰⁵

DE DALMAU ha defendido que, en caso de que se permita la inclusión de dos representantes autonómicos en la delegación española ante el Consejo, se posibilite un sistema de doble rotación entre las Comunidades Autónomas:¹⁰⁰⁶ a) un representante autonómico para las nacionalidades históricas; b) otro representante autonómico para las demás Comunidades Autónomas.¹⁰⁰⁷

1003 ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 225. En la propuesta defendida por ROIG parece imperar claramente el derecho a la igualdad entre todas las Comunidades Autónomas sobre los derechos jurídicos e históricos diferenciados de determinadas Comunidades. De forma, francamente, muy similar a lo sucedido, tras los Acuerdos Autonómicos de 1992, firmados por el PSOE y el PP, con la masiva reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades del artículo 143 de la Constitución que concluyó en la práctica con una igualación de los niveles competenciales de las autonomías, ROIG se muestra partidario de utilizar una especie de efecto imán que atraiga a todas las Comunidades Autónomas hacia una participación simétrica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE, incluyendo a aquellas, aparentemente, poco interesadas en participar.

1004 DE DALMAU, C., op. cit., p. 96.

1005 DE DALMAU, C., op. cit., p. 97.

1006 DE DALMAU, C., op. cit., p. 96. *Vid.* capítulo II.I.1.1

1007 Canarias y Andalucía serían, posiblemente, las más interesadas y, probablemente, las que más presión ejercerían para hacerse inicialmente con esta representación.

Por otra parte, tal como se ha explicado detalladamente en el capítulo II.I.1.1, además de la presencia de representantes autonómicos en las reuniones ministeriales del Consejo, cobra especial importancia la posible participación de éstos en los órganos preparatorios previos (Grupos de Trabajo y COREPER), pues, es en ellos donde se toman de antemano las decisiones que, en la mayoría de los casos, los Ministros simplemente corroboran con posterioridad:

“La participación en el Consejo de Ministros aisladamente no tiene ningún sentido en el modelo decisorio comunitario, dejando ahora al margen su relevante carga simbólica. Las decisiones del Consejo no son en la mayor parte de casos sino la formalización de los acuerdos alcanzados en los órganos preparatorios, sin que exista discusión alguna al respecto, de manera que resulta habitual que cada Consejo de Ministros apruebe diversas decisiones en ámbitos materiales ajenos a los propios. Tan sólo en caso de desacuerdo se procede a un auténtico debate entre los Ministros; e incluso en estos casos, los términos del debate se han marcado claramente en los órganos preparatorios. En cualquier caso, la presencia en los mismos significa una posibilidad de intervención mucho más intensa y efectiva, de manera que cualquier modelo de participación debe abarcar esta compleja red de órganos”.¹⁰⁰⁸

Además de la participación en el COREPER y en los Grupos de Trabajo, ROIG considera igualmente necesaria la integración de representantes de las Comunidades Autónomas en el seno de la propia Representación Permanente con el fin de instrumentar adecuadamente la presencia autonómica en las instituciones europeas, mejorando los flujos de información y relación con los órganos comunitarios, y asegurando la sensibilidad autonómica de la REPER.¹⁰⁰⁹

¹⁰⁰⁸ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 542.

¹⁰⁰⁹ ROIG MOLÉS, E., Las Comunidades Autónomas y la posición autonómica en asuntos europeos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 345.

La posible presencia de representación autonómica en el Consejo ha generado un intenso debate en el campo doctrinal. Muchos autores han expresado su opinión favorable al respecto. Otros, en cambio, apoyándose en el *ius representationis* como base jurídica, se han posicionado en contra. Nosotros entendemos, con ARIAS MARTÍNEZ, que un Consejero autonómico puede acudir a las reuniones del Consejo representando al Estado español sin vulnerar el *ius representationis* que corresponde al Gobierno central: "(i) cuando la propuesta comunitaria afecta a una sola Comunidad Autónoma. Si bien es cierto que es difícil que esto ocurra, si llegase a suceder, deberán ser las instituciones autonómicas las que elaboren la posición, la defiendan y negocien ante el Consejo de Ministros de la Unión; y (ii) cuando la iniciativa de la Comisión afecte a una materia que pertenezca a la competencia exclusiva de todas las CCAA. Éstas deberán llegar a un acuerdo, diseñando una posición común y eligiendo al representante que la Administración estatal nombrará formalmente para defender dicha posición ante el Consejo de la Unión".¹⁰¹⁰

El Gobierno del Partido Popular ha evolucionado desde una posición inicialmente¹⁰¹¹ receptiva a la participación autonómica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea hacia un rechazo, más o menos explícito, de dicha presencia. Este cambio de actitud estuvo motivado por la propia evolución de la coyuntura política estatal, que, como ya se ha dicho con anterioridad, parece haber ejercido demasiada influencia sobre todo lo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

Los nacionalistas periféricos defienden la participación directa, con presencia propia, en las reuniones del Consejo y en

¹⁰¹⁰ ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., op. cit., p. 436.

¹⁰¹¹ Partiendo de junio de 1996, tras haber sido la formación política más votada en las elecciones generales de aquel año y mostrarse favorable a la negociación de un acuerdo de gobernabilidad con CiU.

sus grupos de trabajo, cuando las materias que se discutan sean de competencia exclusiva autonómica. A la hora de establecer prioridades, puede decirse que los nacionalistas vascos se inclinan por acudir a los Consejos de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin)¹⁰¹², los catalanes por los de Cultura, y, los gallegos por los de Pesca y Agricultura.

El PSOE, por su parte, en la reunión de su Consejo Territorial del pasado 22 de noviembre de 2001, aprobó una propuesta para promover la presencia de un representante autonómico, elegido en el Senado, en la delegación española ante el Consejo de Ministros de la UE. La tesis adoptada por los socialistas contempla la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo con tres posibilidades de actuación: 1) 'capacidad plena' cuando se aborden competencias exclusivas de las CCAA; 2) 'intervención' si se trata de competencias compartidas, previo acuerdo con el jefe de la delegación; 3) 'consulta' sobre cuestiones de competencia exclusiva del Estado, sin poder participar en las deliberaciones. Además, la propuesta socialista establece que la delegación española, independientemente de su composición, estará siempre presidida por un representante del Gobierno del Estado. Finalmente, el PSOE propone que el turno anual entre las Comunidades Autónomas sea fijado por las conferencias sectoriales de modo que la Comunidad elegida asegurará por cada período la participación del conjunto de las autonomías en el seno de la delegación española.

El Partido Popular, en cambio, prefiere que la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) fije la posición autonómica y que sea el Gobierno central quien

¹⁰¹² Recordemos que tanto País Vasco como Navarra tienen competencias plenas en materia fiscal, disponiendo de regímenes específicos (denominados 'Concierto' y 'Convenio' respectivamente), diferenciados del sistema existente para las demás Comunidades Autónomas.

la traslade a Bruselas. La presión ejercida por socialistas y nacionalistas periféricos ha obligado al PP a aceptar un grupo de trabajo, dependiente de la CARCE, que estudia fórmulas de participación autonómica en el Consejo de Ministros. Aunque, los populares han puesto dos condiciones: la cabeza de la representación exterior será siempre del Estado y la fórmula participativa debe lograr un consenso total.¹⁰¹³

Por si existía alguna duda en relación con esta cuestión, el cambio de postura del Partido Popular quedó manifiestamente claro el 24 de junio de 2003, al rechazar, en solitario, una moción del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés en el Senado en la que se pedía al Gobierno central la incorporación, con carácter urgente, de un representante de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea cuando las decisiones afecten a materias de su competencia exclusiva. Una semana después, en el debate sobre el estado de la Nación, mientras el líder de la oposición, el Secretario General del PSOE, José Luis RODRÍGUEZ ZAPATERO¹⁰¹⁴, hacía un llamamiento a favor de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea, el entonces Presidente del Gobierno del Estado, José María AZNAR, obviaba cualquier comentario al respecto. Las diferencias entre un partido político y otro parecen pues evidentes.

En definitiva, tal como señala MATÍA PORTILLA, ante la participación autonómica en el Consejo, se perciben, claramente, tres posiciones distintas:¹⁰¹⁵

1013 *Vid.* El País, Madrid, 09/12/01, p. 20.

1014 A raíz de los resultados de las elecciones generales de 14 de marzo de 2004, RODRÍGUEZ ZAPATERO es ahora Presidente del Gobierno, tras haber derrotado al Partido Popular en las urnas.

1015 MATÍA PORTILLA, F. J., *op. cit.*, p. 188.

1) La de los partidos nacionalistas, que "buscan integrar, en sentido estricto y extrayendo todas las posibilidades que el artículo 203 TCE contiene, un representante autonómico en el Consejo de Ministros de la UE, que actúe en nombre del Estado español".¹⁰¹⁶

2) La del Partido Socialista, que "se inclina por incluir un representante regional en la delegación española, pero sin conferirle la representación estatal".¹⁰¹⁷

3) La del Partido Popular, que "es partidario de reservar la asistencia al Consejo de Ministros de la UE a representantes del Gobierno de la Nación".¹⁰¹⁸

El nuevo Gobierno socialista, salido de las urnas el 14 de marzo de 2004, parece dispuesto a negociar con todas las formaciones políticas la presencia autonómica en el Consejo. Al no disponer el PSOE de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, resulta previsible que la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en la institución decisoria por antonomasia de la Unión Europea finalmente acordada será especialmente sensible a las demandas expuestas al respecto por los nacionalistas periféricos.

V.III.2.6. LA COMISIÓN BILATERAL ESTADO-CATALUÑA

El 9 de junio de 1998, la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña acordaron la constitución de una Comisión

¹⁰¹⁶ MATÍA PORTILLA, F. J., op. cit., pp. 188-189.

¹⁰¹⁷ MATÍA PORTILLA, F. J., op. cit., p. 189.

¹⁰¹⁸ MATÍA PORTILLA, F. J., op. cit., p. 189.

Bilateral para Asuntos europeos, similar a la creada en 1995 por los Gobiernos central y vasco.

Recordemos¹⁰¹⁹ que la existencia de este tipo de Comisiones Bilaterales está prevista por la Disposición Adicional primera de la Ley 2/1997:

"Aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral".

Ahora bien, esta invocación expresa de la Disposición Adicional Primera de la Ley 2 /1997 no es óbice para que el acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral Estado-Cataluña para Asuntos Europeos realice una mención especial a la relación con los instrumentos cooperativos multilaterales:

"Los órganos de cooperación sectorial entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en particular las Conferencias Sectoriales, constituyen el foro para abordar conjuntamente y de manera multilateral la participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas".¹⁰²⁰

El acuerdo también se detiene con especial atención en temas tan significativos como las afectaciones lingüísticas y los problemas característicos de la cooperación en materia de justicia y política interior.

Las funciones de la Comisión se encuentran definidas en el punto II del Acuerdo:

¹⁰¹⁹ *Vid.* Capítulo IV.III.2.2.

¹⁰²⁰ Acuerdo de Constitución de la Comisión Bilateral Estado-Cataluña para Asuntos Europeos, punto II, párrafo 2°.

"El impulso de los procesos particulares de relación entre las dos Administraciones en cuestiones que afecten a las Comunidades Europeas.

La coordinación institucional mediante el impulso de los mecanismos de colaboración en aquellos sectores materiales relacionados con las Comunidades Europeas, en los cuales pueda confluir la actividad de ambas Administraciones.

La adopción de actuaciones de carácter preventivo, en el intento de evitar el surgimiento de conflictos que se hayan ya planteado y la potenciación de diálogo, en la fase de su elaboración, sobre las disposiciones cuyo contenido esté relacionado con las Comunidades Europeas.

El análisis y estudio de todos aquellos asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y que sean de interés mutuo que se puedan suscitar."¹⁰²¹

En opinión de ROIG MOLÉS, la creación de esta Comisión apunta a una posible búsqueda de nuevos caminos bilaterales ante las limitaciones de los mecanismos acordados en la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.¹⁰²²

Por otra parte, "las dificultades de una formalización bilateral de relaciones en este aspecto no deben hacer olvidar la existencia de Comunidades especialmente interesadas en el ámbito europeo, y consiguientemente de las diferencias de ambición e implicación en el mismo"¹⁰²³:

"El claro mensaje que se desprende de una interpretación en este sentido pretende ante todo denunciar la situación actual, y poner de manifiesto la decisión firme de avanzar (aunque sea en solitario) en el número y en la intensidad de los mecanismos de participación en asuntos europeos,

¹⁰²¹ *Vid.* Acuerdo de Constitución de la Comisión Bilateral Estado-Cataluña para Asuntos Europeos, punto II.

¹⁰²² ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 552.

recordando a la vez al resto de las Comunidades Autónomas que es la presión de algunas de ellas la que ha posibilitado el avance, multilateral, desarrollado hasta la fecha, estimulando así la adhesión real y activa de más Comunidades a las reivindicaciones de mejor y mayor participación".¹⁰²⁴

V.III.2.7. LA REPRESENTACIÓN EN EL COMITÉ DE LAS REGIONES

El establecimiento del Comité de las Regiones fue seguido en España con un interés muy especial, básicamente por dos razones fundamentales: primero, porque posibilitaba por vez primera la representación de las Comunidades Autónomas en un órgano comunitario; segundo, porque las Comunidades Autónomas españolas, a diferencia de las alemanas o belgas, no disponían de otro medio para defender directamente sus intereses ante las instituciones europeas:

"El Comité de las Regiones creado por el Tratado de la Unión Europea (TUE) llena un importante vacío institucional: la inexistencia de una institución comunitaria para la participación de las entidades regionales y locales de los Estados miembros en el proceso de toma de decisiones de la UE. Esta inexistencia era y es todavía fuertemente sentida por los Estados cuya organización territorial está basada en la descentralización política y administrativa de unidades territoriales regionales y locales".¹⁰²⁵

Entre las Comunidades Autónomas existían distintos puntos de vista, destacando, una vez más, las posiciones mantenidas por el País Vasco y Cataluña, que contemplaban el Comité sólo como un primer paso, significativo pero modesto, en el camino hacia una

¹⁰²³ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 552.

¹⁰²⁴ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 552.

¹⁰²⁵ PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 3.

presencia creciente y hacia un peso institucional importante de las Regiones europeas dentro de la UE.¹⁰²⁶ Aunque, para los Gobiernos vasco y catalán, la composición mixta del Comité (regional y local) era, y es, una paradoja dado que el Tratado de la Unión Europea (TEU) se refiere a un Comité de las Regiones.¹⁰²⁷ En este sentido, el Comité fue concebido como una solución temporal hasta la modificación del TUE, cuando a las Regiones debería asignárseles un órgano exclusivo de representación regional.¹⁰²⁸ El Comité era, y sigue siendo, por tanto, un punto inicial y no el final de la configuración institucional de la UE en lo relativo a la participación regional.¹⁰²⁹

En el momento de realizar la distribución de los escaños de la delegación española en el Comité de las Regiones hubo una clara divergencia de opiniones. Las Comunidades Autónomas presionaron al Gobierno central para incluir un representante de cada una en la delegación española. Ésto significaba que las autoridades locales dispondrían de 4 de los 21 representantes españoles. La Federación Española de Provincias y Municipios se opuso radicalmente a esta postura.¹⁰³⁰

Tal como señalamos anteriormente, los Gobiernos catalán y vasco creían, y creen, que el Comité debería estar compuesto exclusivamente por Regiones. Basaban este argumento en el origen mismo del Comité, el cual fue establecido por el Tratado de Maastricht a petición de las Regiones europeas y de los movimientos regionalistas, particularmente de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE).¹⁰³¹ La postura mantenida por los Gobiernos vasco y catalán se fundamentaba también en las materias

1026 PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 12.

1027 PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 12.

1028 PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 13.

1029 PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 13.

1030 *Vid.* PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., pp. 14-15.

asignadas al Comité (Educación, Formación Profesional, Salud Pública, Fondos Estructurales, etc.) que son esencialmente competencia regional.¹⁰³² Por tanto, la presencia de entidades locales estaría justificada únicamente en el caso de aquellos Estados donde no existiese descentralización política para las Regiones.¹⁰³³ Obviamente, éste no es el caso de España.

La intervención final del Gobierno central estableció la siguiente distribución:¹⁰³⁴ 17 representantes para las CCAA (uno por cada Comunidad) y 4 para las autoridades locales. El Gobierno central se posicionó a favor de la presencia de representantes de las entidades locales en el Comité de las Regiones, apoyándose en la inexistencia de un órgano separado exclusivamente para la representación local. El País Vasco y Cataluña aceptaron finalmente la propuesta relativa a la distribución 17 + 4. Sin embargo, mantuvieron que ésta era solamente una solución temporal hasta que una eventual reforma de los Tratados estableciese órganos separados para las Regiones y para las entidades locales.

En la actualidad, puede decirse que tanto Cataluña como el País Vasco contemplan la existencia del Comité de las Regiones con bastante indiferencia. Los Gobiernos de ambas Comunidades parecen haber aceptado con cierta resignación la consolidación de un órgano de representación subestatal de composición variada y multiforme. Ahora bien, este Comité, en el que caben distintas Regiones políticas y administrativas con muy diferentes niveles competenciales (en algunos casos, simplemente sin competencias) y Localidades, no satisface en absoluto los deseos de participación en el proceso de construcción europea de Regiones

¹⁰³¹ PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 16.

¹⁰³² PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 16.

¹⁰³³ PAREJO, L. y BETANCOR, A., op. cit., p. 16.

autónomas de *primer orden* como Flandes y Valonia, los Länder alemanes, los Länder austríacos, Escocia y Gales, Cataluña y País Vasco, etc. Todas estas Regiones ya no consideran al Comité como un órgano realmente valioso para la defensa de sus intereses.

Así, paradójicamente, un órgano que fue creado a petición, principalmente, de los Länder alemanes y de las Comunidades Autónomas españolas, parece haber dejado de resultarle útil a sus propios promotores, quienes, dando por fenecida su idea de Comité de las Regiones, persiguen alcanzar ahora otros objetivos de mayor envergadura, tales como la consolidación de su representación en las instituciones decisorias comunitarias:

"El inicial interés general por el Comité, plasmado en el alto nivel de los representantes designados por *Länder*, Comunidades Autónomas y otras entidades similares, así como por su muy activa implicación en los trabajos del nuevo órgano ha dejado paso a un difundido escepticismo sobre sus posibilidades, especialmente tras el rechazo en Amsterdam y Niza de las modificaciones propuestas por las regiones con competencias legislativas, hasta el punto de que actualmente (...) han surgido algunas voces desde las propias regiones que propugnan simplemente su supresión".¹⁰³⁵

En definitiva, desde la perspectiva de los nacionalistas periféricos y de los principales movimientos regionalistas europeos, sería necesario adoptar una serie de medidas reformadoras, tales como las cuatro siguientes:

1º) Dividir la organización del Comité en dos secciones, una para los poderes locales y otra para los regionales.

¹⁰³⁴ Que dejó medianamente satisfechos a los entonces Alcaldes socialistas de Barcelona y A Coruña, en aquel momento, Pasqual MARAGALL y Francisco VÁZQUEZ.

2º) Establecer un sistema de elección democrática de sus miembros por Regiones y no por Estados, teniendo en cuenta la población y las características institucionales.

3º) Incrementar el número de materias, aquéllas que tradicional y competencialmente son propiamente regionales en los Estados miembros, sobre las cuales el Comité debería ser consultado.

4º) Elevar el status jurídico del Comité de órgano a institución.

V.IV. LA REFORMA DEL SENADO

El Senado es la institución que más déficits ha mostrado en el discurso postconstitucional, en cuanto Cámara territorial.¹⁰³⁵ "Su declarada indefinición funcional y de composición en el texto constitucional, puesto que tampoco estaba claro el modelo de estructuración territorial del Estado, no se rectifica con posterioridad, incluso cuando sí se consolida un sistema de autonomías políticas generalizado".¹⁰³⁶ Por todo ello, el Senado es, actualmente, "la pieza más defectuosa y menos útil de nuestra arquitectura constitucional".¹⁰³⁷

1035 ROIG MOLÉS, E., "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 119, enero-marzo de 2003, p. 297.

1036 CASTELLS ARTECHE, J. M., "Problemática actual del Estado Autonomico", Conferencia pronunciada en A Coruña el 23 de abril de 1996 dentro de la VI Jornada sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia organizada por la EGAP, p. 8.

1037 CASTELLS ARTECHE, J. M., op. cit., p. 8.

1038 LEGUINA VILLA, J., "La reforma del Senado y los hechos diferenciales",

A la hora de analizar la conveniencia de la reforma del Senado, cuándo¹⁰³⁹ y cómo se ha de producir esa reforma, y los factores a tener en cuenta para abordarla correctamente, hemos estimado oportuno realizar un enfoque marcadamente jurídico. Pues creemos que nadie mejor que algunas de las más prestigiosas voces del Derecho Constitucional, cuyo reconocimiento doctrinal trasciende los límites de dicha disciplina, puede enriquecer este análisis y ayudarnos a clarificar esta cuestión tan fundamental para el desarrollo del Estado autonómico y para el futuro inmediato de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad de España ante la Unión Europea.

Para CASTELLS, los interrogantes que circunvalan el actual Senado pueden sistematizarse del siguiente modo:

"En cuanto a su composición y superando el actual *provincialismo* por obsoleto, el sistema de elección se plantea entre diversas alternativas: a través de la elección de los gobiernos autonómicos, por los parlamentos de las Comunidades Autónomas, por medio del sufragio universal directo de la población de cada Comunidad Autónoma, o por un sistema, en el que intervengan diversas de estas bases electorales. Sobre las funciones del nuevo Senado y sobrepasando también su actual rol de simple cámara de segunda lectura de las leyes, diversas novedosas vías se abren en la dirección de dar coherencia a un Senado Territorial como expresión básica de las Comunidades Autónomas; así, se ha mantenido el reducir su función al examen y aprobación de leyes autonómicas, en ruptura del papel presente, de supletoriedad con el Congreso de los Diputados; e, incluso de una posible

Revista de Administración Pública, nº 143, mayo-agosto de 1997, p. 7.

1039 Según MIQUELEIZ, "todos parecen coincidir en que éste no es el momento oportuno para proceder a la reforma del Senado. Consideran que es conveniente esperar a que se produzca un cambio en las actuales circunstancias y se cumplan las condiciones exigidas. Y, mientras llega ese momento, la limitada reforma del Reglamento del Senado aprobada en 1994 puede aportar elementos que faciliten el consenso en torno a la futura reforma constitucional" (op. cit., p. 351).

facultad de veto suspensivo de las leyes aprobadas en el Congreso. Los modelos federales han sido reiteradamente puestos de relieve cara a este proyecto reformista. Incluso para afrontar la cuestión de mayor controversia suscitada, y me consta personalmente, como es el traslado al Senado, bien en su composición o bien en sus funciones, del hecho diferencial de determinadas Comunidades Autónomas históricas y con conciencia de su *historicidad*."¹⁰⁴⁰

A pesar de la existencia de numerosas voces ampliamente reconocidas en círculos académicos que demandan la inmediata reforma del Senado, LEGUINA VILLA considera que se necesitan al menos tres condiciones estrictamente relacionadas y dependientes entre sí para iniciar las obras de remodelación:¹⁰⁴¹ 1ª) un clima general de normalidad política; 2ª) un acuerdo muy amplio entre todas las fuerzas políticas sobre los elementos esenciales de la reforma; y 3ª) una participación activa en la reforma de los partidos políticos nacionalistas, en particular de aquellos que no dieron su voto afirmativo a la Constitución en el año 1978:

"Los partidos nacionalistas democráticos de Cataluña, Galicia y País Vasco no han ocultado su escaso entusiasmo ante la eventual apertura de un proceso de reforma constitucional que (...) podría acentuar el uniformismo autonómico (...) y acabaría por vaciar virtualmente de contenido las singularidades políticas de las nacionalidades -hasta ahora, mejor o peor defendidas en relaciones bilaterales-, diluyendo los hechos diferenciales en una Cámara territorial simétrica y dominada por las Comunidades Autónomas de régimen ordinario y que haría de la multilateralidad la sola norma de conducta admisible en las relaciones con las instituciones generales del Estado (...) La reforma del Senado es (...) necesaria, pero, sin duda puede y debe esperar a que maduren las condiciones que la hagan viable".¹⁰⁴²

LEGUINA VILLA considera además que transformar el Senado en cámara de representación territorial es "una necesidad que

1040 CASTELLS ARTECHE, J. M., op. cit., pp. 9-10.

1041 LEGUINA VILLA, J., op. cit., p. 10.

1042 LEGUINA VILLA, J., op. cit., p. 10-11.

debería mover a todos por igual a rescatar la idea de restablecer un amplio consenso sobre asuntos autonómicos, uno de cuyos puntos más notables es la reforma constitucional del Senado".¹⁰⁴³

Para LÓPEZ GUERRA, la propuesta de reforma constitucional del Senado no deja de suscitar dudas.¹⁰⁴⁴ Para este autor, cualquier ajuste de la composición y competencias del Senado de forma que resulte un órgano operativo en el Estado de las Autonomías debe ser considerado como "algo deseable y positivo".¹⁰⁴⁵ Pero, "lo que no resulta tan evidente es que tal ajuste haya de llevarse a cabo precisamente a través de una reforma constitucional, al menos sin haber agotado previamente otras vías menos comprometedoras".¹⁰⁴⁶ Porque, "una vez reformada la Constitución, resulta difícil volverse atrás, aun cuando los efectos de la reforma no sean los previamente supuestos".¹⁰⁴⁷

En opinión de DE CARRERAS, la inexistencia de un Senado representante de las Comunidades Autónomas "sigue siendo el hueco más notorio en la estructura constitucional del Estado autonómico".¹⁰⁴⁸ Pues, una verdadera cámara de representación territorial podría subsanar muchas insuficiencias. DE CARRERAS señala tres:¹⁰⁴⁹

- 1) Participación autonómica en la regulación de la legislación básica.
- 2) Participación autonómica en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea, en aquellas materias que afectaran a las competencias autonómicas.

1043 LEGUINA VILLA, J., op. cit., p. 11.

1044 LÓPEZ GUERRA, op. cit., p. 43.

1045 LÓPEZ GUERRA, op. cit., p. 43.

1046 LÓPEZ GUERRA, op. cit., p. 43.

1047 LÓPEZ GUERRA, op. cit., p. 43.

1048 DE CARRERAS, F., op. cit., p. 100.

3) Integración política de las Comunidades Autónomas en una problemática tan sensible como es la de las lenguas. Así, además del castellano, podrían utilizarse en el Senado los otros idiomas oficiales.

En la ponencia creada para su reforma constitucional, se produjo un acuerdo en torno a las tres grandes funciones que debe cumplir el Senado: cámara de participación decisiva en la legislación estatal relativa a las Comunidades Autónomas, instancia de diálogo permanente entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado, y canal de participación de las Comunidades Autónomas en los nombramientos que correspondan al Senado. CASTELLS considera que, además, el Senado debe consolidarse como institución reconocedora del hecho diferencial de específicas Comunidades Autónomas, aceptando y asumiendo el modelo federal pluricultural y la pertinente admisión del bilateralismo convencional:¹⁰⁵⁰

"La plasmación en el Senado del hecho diferencial, con reconocimiento y fundamento constitucional y estatutario, de específicas Comunidades autónomas implica una serie de consecuencias ineludibles; una básica y primera: el reconocimiento del pluralismo lingüístico en la cámara, bien con un régimen de cooficialidad o de modalidad lingüística para las otras lenguas que posean el título de oficiales como el castellano, en sus respectivas Comunidades Autónomas".¹⁰⁵¹

En relación con el polémico tema de la elección y composición del Senado, GARCÍA MORILLO cree que si se desea que el Senado sea la vía para la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal, esa participación sólo puede canalizarla quien, en cada momento,

1049 DE CARRERAS, F., op. cit., pp. 100-101.

1050 CASTELLS, J. M., "El presente momento en la participación de las CCAA en las instituciones y órganos centrales", Revista Vasca de Administración Pública, nº 47, 1997, p. 46.

1051 CASTELLS, J. M., op. cit., p. 46.

tenga la responsabilidad de configurar las políticas de cada Comunidad.¹⁰⁵² Por tanto, la elección de los Senadores debe ser realizada por el gobierno autonómico o por la mayoría parlamentaria que lo apoya.¹⁰⁵³

Sobre esta misma cuestión de la elección de los senadores, también opina CASTELLS, discrepando de la anterior idea de GARCÍA MORILLO:

"Por reflejar más la pluralidad política, parece más oportuno que sea el parlamento quien lleve a cabo esta función, utilizando un sistema mayoritario, con voto limitado. Sin que se reconozca la posibilidad de miembros natos, tales como podían ser los Presidentes de las respectivas Comunidades Autónomas, ante la posibilidad de desvirtuación de la institución; lo que no debe impedir que en el mismo Senado se lleven a cabo Conferencias de presidentes comunitarios, abordando problemas generales o de singular importancia".¹⁰⁵⁴

LEGUINA VILLA, por el contrario, se posiciona a favor de un Senado formado por miembros de los respectivos Gobiernos autonómicos y por senadores elegidos por las mayorías que sostienen políticamente a tales Gobiernos.¹⁰⁵⁵ La duración en el cargo dependería de la voluntad de los respectivos Gobiernos autonómicos designantes o de la duración de la legislatura en las Cámaras Territoriales electoras.¹⁰⁵⁶ De otro lado, LEGUINA VILLA considera que el número de escaños o votos que haya de asignarse a cada Comunidad Autónoma debería guardar alguna proporción con su densidad de población.¹⁰⁵⁷

1052 GARCÍA MORILLO, J., "La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las políticas generales estatales", Revista Valenciana d'Estudis Autonomics, nº19, mayo-agosto 1997, p. 175.

1053 GARCÍA MORILLO, J., op. cit., 175.

1054 CASTELLS, J. M., op. cit., p. 46-47

1055 LEGUINA VILLA, J., op. cit, p. 13.

1056 LEGUINA VILLA, J., op. cit., p. 13.

Por otra parte, algunos autores han propuesto una configuración asimétrica del Senado, basada en dos niveles distintos de representación, respectivamente, para nacionalidades y regiones; o, incluso, con tres niveles: nacionalidades, regiones y Comunidades provinciales; defendiendo una composición organizada a través de grupos parlamentarios territoriales o por Comunidades Autónomas en las cuales se decida previamente el sentido del voto.¹⁰⁵⁸ Desde esta perspectiva, se afirma que si no fuera posible una configuración asimétrica del Senado, sería mejor suprimirlo, porque un Estado compuesto puede funcionar sin una Cámara de representación territorial, ya que no forma necesariamente parte de una "definición sustancial del Estado federal".¹⁰⁵⁹

En cuanto a las funciones que ha de tener el nuevo Senado, CASTELLS considera que debe ser cámara de obligada primera lectura en los supuestos de leyes que se dictaminen que poseen un contenido autonómico,¹⁰⁶⁰ así como en la ratificación de los decretos-leyes, en los que igualmente se declare su contenido esencialmente autonómico.¹⁰⁶¹

CASTELLS, además, se muestra partidario de establecer un derecho de veto suspensivo de las leyes que afectaran al hecho diferencial, "adoptado por el correspondiente grupo territorial y

1057 LEGUINA VILLA, J., op. cit., pp. 12-13.

1058 CAMINAL BADÍA, M., "Representación, territorio y plurinacionalidad: una propuesta asimétrica para un Senado de las nacionalidades y regiones", AAVV, PAU, F.(Cood.), El Senado, Cámara de representación territorial, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Ed. Tecnos, Madrid, 1996, pp. 381 y ss. En GARCIA ROCA, op. cit., p. 57.

1059 CAMINAL BADIA, M., op. cit., pp. 381 y ss. En GARCIA ROCA, op. cit., p. 57.

1060 CASTELLS, J. M., op. cit., p. 47.

1061 CASTELLS, J. M., op. cit., p. 47.

mediante mayorías cualificadas".¹⁰⁶² De otro lado, el mismo autor, se posiciona a favor de establecer un control sobre los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, "con un preceptivo informe anual presentado ante el Senado".¹⁰⁶³ Y aboga también por superar el nivel de desconfianza perceptible en el artículo 145.2 de la Constitución en lo relativo a la celebración de convenios intercomunitarios, "desembocando en la mera comunicación de los mismos al Senado, así como estableciendo la posibilidad de autorizar por esta institución la creación de órganos de coordinación de gobierno intercomunitarios".¹⁰⁶⁴

LEGUINA VILLA coincide con CASTELLS en que los hechos diferenciales -se refiere a las nacionalidades históricas y los territorios forales-¹⁰⁶⁵ deberían obtener una mejor representación en escaños o votos que permitiera compensar en algún grado la inalcanzable mayoría de representaciones regionales y facilitara, en su caso, la formación de minorías de bloqueo para decidir sobre determinados asuntos.¹⁰⁶⁶

Dentro de la consideración del Senado como cámara de participación decisiva en la legislación estatal relativa a las Comunidades Autónomas, debe incluirse no sólo su participación en el derecho interno, sino también, y de forma muy especial, en el derecho comunitario. En este ámbito, la participación del Senado en la fase ascendente o de toma de decisiones en las instituciones de la Unión Europea debe ser fundamental.

La Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos puede constituir un excelente foro para preparar el camino, pero no es el marco adecuado para una discusión o debate general sobre el asunto de la participación de las Comunidades Autónomas en el

1062 CASTELLS, J. M., op. cit., p. 47.

1063 CASTELLS, J. M., op. cit., p. 47.

1064 CASTELLS, J. M., op. cit., p. 47.

1065 LEGUINA VILLA, J., op. cit., p. 20.

proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.¹⁰⁶⁷ La Conferencia es un órgano meramente administrativo o de gestión y carece de cobertura normativa adecuada para cumplir tal función.¹⁰⁶⁸ Sus miembros no representan a las Comunidades Autónomas como tal sino a sus Gobiernos.¹⁰⁶⁹ Posee, por tanto, un déficit de legitimidad insalvable, déficit que no se daría en el caso del Senado incluso en el supuesto de que lo compusieran únicamente miembros nombrados por los ejecutivos autonómicos.¹⁰⁷⁰

Por su parte, LEGUINA VILLA cree que la *vocación europea* del Senado debe ser motivo fundamental para su reforma, así como uno de sus objetivos prioritarios.¹⁰⁷¹

La inmensa mayoría de las formaciones políticas con representación parlamentaria se muestra partidaria de iniciar una reforma constitucional para convertir al Senado en una verdadera cámara de representación territorial. La oposición expresada por el Partido Popular al respecto, en repetidas ocasiones durante los últimos años¹⁰⁷², ha sido el único obstáculo para que dicha reforma no se haya producido.

1066 LEGUINA VILLA, J., op. cit., p. 25.

1067 JÁUREGUI, G., La reforma del Senado y la Participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, R.V.A.P., N°47 (II), 1997, p. 25.

1068 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 25.

1069 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 32.

1070 JÁUREGUI, G., op. cit., p. 32.

1071 LEGUINA VILLA, J., op. cit., p. 19.

1072 Años en los que el PP ha gobernado con mayoría absoluta; pues, entre 1996 y 2000 sus máximos dirigentes, Mariano RAJOY entre ellos, se mostraban partidarios de la reforma.

V.V. LAS DEMANDAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

V.V.1.LAS DEMANDAS DE LAS NACIONALIDADES HISTÓRICAS

Cataluña, País Vasco y Galicia presentan como denominador común el haber pasado por una fase de renacimiento cultural, de afirmación lingüística y literaria antes de entrar en la fase política.¹⁰⁷³ Frente al concepto racionalista y abstracto de nación como comunidad organizada políticamente en un Estado,¹⁰⁷⁴ los ideólogos de los tres nacionalismos periféricos han opuesto los más románticos conceptos de lengua, cultura, tradición histórica, costumbres, etc. como rasgos definidores de su identidad nacional.¹⁰⁷⁵ Así, la nación se identifica como una interrelación de elementos geográficos, históricos, económico-sociales, culturales y políticos sobre los que se forma una conciencia colectiva¹⁰⁷⁶:

"En el plano de la construcción de los Estados nacionales del continente, España pertenece, con Francia e Inglaterra, al género de las *monarquías de agregación*, que a lo largo de los siglos XV a XVIII aglutinan bajo la autoridad de un monarca a unidades políticas antes diferenciadas. Una presencia temprana de la autoridad común, incluso su configuración como poder absoluto, no excluye la supervivencia de niveles intermedios de poder

1073 DÍAZ LÓPEZ, C. y DE LA RASILLA, L., Galicia: Autonomías e Integración Europea, Ed. Poniente, Madrid, 1984, p. 46.

1074 DÍAZ LÓPEZ, C. y DE LA RASILLA, L., op. cit., p. 46.

1075 DÍAZ LÓPEZ, C. y DE LA RASILLA, L., op. cit., p. 46.

que, bajo una u otra fórmula institucional, responden a los componentes sucesivamente integrados".¹⁰⁷⁷

A principios del siglo XX, el fracaso del proceso integrador español había dejado ya al descubierto sus insuficiencias y limitaciones y abrió camino a proyectos alternativos de reorganización, e incluso de fractura, del Estado.¹⁰⁷⁸ En este sentido, según ELORZA y ALONSO, el papel desempeñado por la crisis del 98 resultó fundamental para la consolidación política de los nacionalismos catalán y vasco.¹⁰⁷⁹

Aunque, evidentemente, existieron otros factores: la anterior existencia de regímenes administrativos particulares (los Fueros vascos habían sido suprimidos en 1876), el carácter focalizado de una industrialización que veía despuntar precisamente las zonas con especificidad político-cultural (Cataluña y Vizcaya), la tardía constitución del mercado nacional y la ineficacia de un sistema de enseñanza castellanizante que erosionaba, pero no asimilaba, las culturas diferenciadas.¹⁰⁸⁰

Por otra parte, cabe resaltar que el papel desempeñado por la burguesía ha resultado decisivo para la edificación y consolidación de los nacionalismos vasco y catalán. Mientras en Galicia, la ausencia de un cuadro de transformaciones burguesas bloqueó en términos políticos todo proyecto basado en el hecho diferencial, a pesar de su asentamiento en términos culturales e históricos.¹⁰⁸¹ De hecho, ha habido que esperar hasta los últimos años del siglo XX para constatar la existencia de un proyecto

¹⁰⁷⁶ RIBÓ, R., Asalto al centralismo, Barcelona, 1976, p. 11.

¹⁰⁷⁷ ELORZA, A., y LÓPEZ ALONSO, C., Arcaísmo y modernidad. Pensamiento político en España, siglos XIX y XX, Colección Biblioteca Historia 16, Madrid, 1989, pp. 135-6.

¹⁰⁷⁸ ELORZA, A., y LÓPEZ ALONSO, C., op. cit., p. 136.

¹⁰⁷⁹ ELORZA, A., y LÓPEZ ALONSO, C., op. cit., p. 136.

¹⁰⁸⁰ ELORZA, A., y LÓPEZ ALONSO, C., op. cit., p. 136.

¹⁰⁸¹ ELORZA, A., y LOPEZ ALONSO, C., op. cit., p. 138.

político *nacional*¹⁰⁸² asentado en la sociedad gallega, respaldado electoralmente, de forma aproximada, por una cuarta parte de la población. Así, mientras Cataluña¹⁰⁸³ y Euskadi han sido gobernadas desde el retorno a la democracia hasta nuestros días por formaciones políticas de carácter nacionalista, el Gobierno gallego siempre ha estado presidido por representantes de partidos de ámbito estatal.

V.V.1.1. LAS REIVINDICACIONES NACIONALISTAS

Las demandas políticas colectivas¹⁰⁸⁴ actuales de los nacionalistas catalanes, vascos y gallegos se encuentran

1082 El proyecto político representado por el Bloque Nacionalista Galego (BNG), actualmente segunda fuerza política en el Parlamento de Galicia, sólo superada en número de votos por el Partido Popular.

1083 El actual Gobierno catalán, surgido de las elecciones de noviembre de 2003, está formado por PSC, ERC e ICV. A pesar de ser presidido por un socialista (MARAGALL), este Ejecutivo autonómico tiene un carácter marcadamente catalanista.

1084 Por separado, habría que destacar la Propuesta de Estatuto Político, basada en la concepción de una *Comunidad libremente asociada al Estado español* bajo la denominación de *Comunidad de Euskadi*, del Gobierno vasco (PNV, EA y EB-IU), conocida como Plan Ibarretxe, aprobada en la reunión del Consejo del Gobierno vasco el 25 de octubre de 2003. En Cataluña, CiU, PSC, ERC e IPC -todos los partidos del arco parlamentario excepto el PP-

recogidas *a grosso modo* en la denominada Declaración de Barcelona, firmada el 16 de julio de 1998 por los dirigentes de CiU, PNV y BNG.¹⁰⁸⁵ Esta Declaración está inspirada en otras iniciativas similares anteriores (Triple Alianza, en 1923, o, Galeuzca, en 1933).

La Declaración de Barcelona hace un llamamiento al reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado español. Un reconocimiento que, tras más de veinticinco de democracia, aún no se ha producido. En este sentido, los nacionalistas catalanes, vascos y gallegos afirman que continúa sin resolverse la articulación del Estado español como Estado plurinacional.¹⁰⁸⁶

Siguiendo la citada Declaración, este reconocimiento al que se hace mención parece necesario en una Europa en proceso de edificación económica y política y que, además apunta, a medio plazo, cara a una redistribución del poder político entre sus diversas instancias y niveles. Una Europa, en la que su Unión debe basarse en el respeto a la vertebración de los diversos pueblos y culturas que alberga.

De acuerdo con PETSCHEN, donde se produzcan tensiones por la inadecuación de la nación y del Estado "lo que debe procurarse es solucionar el problema bien con la creación de un Estado plurinacional armónico, con la transformación de un Estado en varios -lo que cuanto más avance la construcción de la Unión Europea menos asustará- o con la atención a las minorías

están de acuerdo en que es necesario reformar el Estatuto de Autonomía. El contenido de la propuesta no se conocerá previsiblemente hasta finales de 2004 o principios de 2005.

¹⁰⁸⁵ Ha sido barajada en repetidas ocasiones la posibilidad de que otras formaciones políticas con representación parlamentaria, fundamentalmente ERC y EA, se adhieran a la Declaración de Barcelona.

nacionales, particularmente las establecidas en un territorio, por medio del reconocimiento de amplias competencias"¹⁰⁸⁷.

Concretamente, en lo relativo a la participación de sus respectivas nacionalidades históricas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión europea, los principales representantes de los nacionalismos catalán, vasco y gallego han expresado su deseo de formalizar una presencia autonómica activa en las instituciones y órganos comunitarios, acorde y respetuosa con su diferencialidad.¹⁰⁸⁸ En este sentido, se han demandado: vías de relación directa de las instituciones catalanas, vascas y gallegas con las instituciones europea, participación de los ejecutivos de las nacionalidades en las instituciones UE en que existen delegaciones estatales, establecimiento de un sistema de información que permita a Galicia, Euskadi y Cataluña el conocimiento exhaustivo de los proyectos y debates en el seno de la UE, participación directa en todos los Comités de la Comisión cuando traten asuntos de competencia de las nacionalidades, mecanismos de consulta previos en relación con las reuniones del Consejo Europeo, etc.¹⁰⁸⁹

Según ROIG, en las reclamaciones de soluciones asimétricas o diferenciales provenientes de diversos partidos políticos y gobiernos autonómicos en los últimos años, la participación en los asuntos europeos ha sido "uno de los ámbitos a los que se ha hecho constante referencia como especialmente adecuado para

1086 *Vid.* Declaración de Barcelona, BNG, PNV y CiU, Barcelona, 16 de julio de 1998.

1087 PETSCHEN, S., "Las Regiones en la Unión Europea. Realidades, aspiraciones, posibilidades", *Ervaroa*, nº 13, Bilbao, 1998, pp. 42-43.

1088 *Vid.* Declaración de Barcelona, BNG, PNV y CiU, Barcelona, 16 de julio de 1998. Igualmente, existen referencias al respecto en las Declaraciones de Vitoria y Santiago.

1089 *Vid.* Declaraciones de Barcelona, Vitoria y Santiago.

avances en esta línea".¹⁰⁹⁰ En este sentido, el desarrollo de los escasos mecanismos de participación existentes ha dado lugar a posiciones favorables a un avance asimétrico en este ámbito en el seno de determinadas administraciones autonómicas, poniendo de actualidad de nuevo las dificultades de integración de algunas Comunidades en las vías multilaterales.¹⁰⁹¹

Esa participación autonómica en las instituciones europeas respetuosa con los hechos diferenciales, que demandan los nacionalismos periféricos, no se contradice con la existencia de una participación general, multilateral, abierta a todas las Comunidades. La reivindicación de una participación *diferenciada* parece más bien "una exigencia de completar esa participación general con instrumentos bilaterales propios y específicos"¹⁰⁹² para las nacionalidades históricas.

V.V.1.2. PAÍS VASCO

Desde el retorno a la democracia, tras la promulgación del Estatuto de Guernica en 1979 y después de las elecciones autonómicas de 1980, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) ha presidido el Gobierno autónomo vasco.

¹⁰⁹⁰ ROIG MOLÉS, E., "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?", R.V.A.P., nº 55, 1999, pp. 199-200.

¹⁰⁹¹ ROIG MOLÉS, E., op. cit., pp. 199-200.

En lo relativo a la participación en asuntos europeos, el Gobierno vasco se ha mostrado como el más reivindicativo de todos los gobiernos autónomos. Desde el momento de la adhesión de España a la Comunidad Europea, ha venido solicitando el establecimiento de mecanismos de participación para las Comunidades Autónomas que lo deseen en las instituciones europeas.

El Gobierno vasco ha denunciado, por una parte, la falta de voluntad política por parte de los sucesivos Gobiernos centrales para llegar a un acuerdo sobre esta materia y, por otra parte, la pasividad de la mayoría de las Comunidades Autónomas a la hora de exponer sus demandas respecto a esta cuestión.

Tras las elecciones generales de junio de 1993, el Partido Nacionalista Vasco adquirió un protagonismo singular, aunque inferior al de CiU, en el proceso estatal de toma de decisiones. La dinámica pactista, consecuencia de la distribución de escaños existente en el arco parlamentario español, contribuyó a incrementar considerablemente el peso político del PNV, que no dudó en ejercer su capacidad de influencia sobre los Gobiernos centrales del PSOE, entre 1993 y 1996, y del PP, entre 1996 y 2000, para conseguir notorios avances en materia de participación autonómica en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea.

Recordemos que el País Vasco fue la única Comunidad Autónoma que se mantuvo al margen del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.¹⁰⁹³ El Gobierno vasco

¹⁰⁹² ROIG MOLÉS, E., op. cit., pp. 201-202.

¹⁰⁹³ Aunque Euskadi se integró en la práctica en los debates de la Conferencia, participando, de manera informal, en todas sus reuniones y constituyéndose en ocasiones en auténtico motor de la participación autonómica junto con otras Comunidades notoriamente interesadas. No se trataba por consiguiente de un rechazo a la participación general,

rechazó tal acuerdo debido a la no aceptación por parte del Gobierno del Estado de suscribir el Acta Constitutiva de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una vez constituida esta Comisión, el 30 de noviembre de 1995, cuyo acuerdo constitutivo contempla la inclusión de un representante vasco en la delegación española ante la Unión Europea cuando se traten cuestiones que afecten específicamente al País Vasco, el Gobierno Vasco accedió a integrarse en la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas:

"La conexión entre presencia formal en los foros generales y reivindicación de vías específicas de participación para la Comunidad Vasca se comprueba con su integración en la Conferencia para Asuntos Europeos en el momento en que se acuerda la constitución de una Comisión Bilateral para Asuntos Europeos entre el Gobierno del Estado y el de la Comunidad".¹⁰⁹⁴

Sin embargo, como era de suponer, la constitución de la Comisión Bilateral Estado-Euskadi para asuntos europeos "no ha determinado la reconsideración de la posición vasca en relación con la participación a través de las Conferencias Sectoriales; por el contrario, y sin perjuicio de su efectiva participación en las mismas en aplicación del Acuerdo (si es que puede sostenerse que haya existido tal aplicación), la Comunidad Vasca ha continuado sin adherirse al mismo formalmente, y mantiene sus críticas al mismo, concentradas en las fórmulas concretas de participación multilateral escogidas y sus limitaciones, y no en su carácter multilateral"¹⁰⁹⁵:

multilateral, sino más bien de una exigencia de completar esa participación general con instrumentos bilaterales propios y específicos para Euskadi. (ROIG MOLÉS, E., op. cit., pp. 201-202). *Vid.* DIEGO, J., en AAVV, Informe Pi i Sunyer sobre CCAA 1994, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 1995, p. 1034 y ss.

¹⁰⁹⁴ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 202.

¹⁰⁹⁵ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 202.

"El hecho de que las reivindicaciones vascas coincidan con las causas de lo que cada vez más claramente parece el fracaso práctico del modelo interno de participación general deberá retomarse para comprender mejor el fundamento y caracteres de las actuales reivindicaciones de participación *asimétrica*, que se plantean ya más allá de la CAPV".¹⁰⁹⁶

Entre las reivindicaciones expuestas a lo largo de los últimos años, por parte de representantes del Gobierno vasco, en lo relativo a la participación autonómica en asuntos europeos, cabe destacar cuatro demandas específicas:¹⁰⁹⁷

1) Tener acceso directo al sistema de información de la Unión Europea, al menos en lo referente a los documentos transmitidos por el Consejo y la Comisión al Gobierno español:

"El sistema de información a las Comunidades Autónomas debe ser completo de tal forma que les permita estar puntualmente al corriente de las iniciativas y del estado de las negociaciones de aquellos expedientes y proyectos que afectan a sus competencias e intereses".¹⁰⁹⁸

2) Poder formar parte de la Representación Permanente española:

"La presencia de representantes regionales formando parte de las delegaciones estatales que se reúnen en los comités y grupos de trabajo de la Comisión y del Consejo es un hecho totalmente admitido en la práctica comunitaria".¹⁰⁹⁹

3) Disponer de un órgano donde las Comunidades que lo deseen puedan discutir sin el Gobierno central, y extraer una posición común ante Madrid. Este cuerpo estaría formado por los Presidentes Autonómicos y sería confiado a determinados grupos de trabajo:

¹⁰⁹⁶ ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 203.

¹⁰⁹⁷ DIEGO, J., op. cit., pp. 161-164.

¹⁰⁹⁸ DIEGO, J., op. cit., p. 161.

"Si en el momento de definir la posición negociadora de partida del Estado español se está pidiendo que las Comunidades Autónomas trasladen al Estado una posición común, ésta no puede sino adoptarse en un órgano de estas características que garantice la organización del debate necesario previo a la adopción de aquella".¹¹⁰⁰

(4) Disponer de un órgano de concertación con el Estado y fijar en él la posición negociadora:

"El sistema propuesto en el proyecto de acuerdo de la Conferencia de que sean diecinueve órganos desconexos entre sí los que sirvan de foro de concertación según la materia de que se trate, resulta excesivamente complejo y complicado. Atendiendo de nuevo a la experiencia alemana, en ella tanto los órganos de concertación entre los Länder, como los órganos de concertación de éstos con la Federación, pivotan sobre una estructura de base única en la que están siempre presentes los responsables en cada uno de ellos de la coordinación de los temas comunitarios. Los responsables de los Departamentos sectoriales acuden puntualmente cuando las materias objeto de concertación así lo requieran. Ello ofrece varias ventajas: permite una organización mejor de los trabajos; una periodicidad mayor de las reuniones; la mejor garantía de un funcionamiento regular; la identificación de un órgano en cada Administración que es básicamente responsable a efectos del funcionamiento del sistema; la mayor facilidad para la organización de una única Secretaría que realice de forma especializada las variadas funciones de apoyo que requiere el funcionamiento de un órgano y de un sistema de estas características (...) Por lo que se refiere al modo de determinar la posición negociadora inicial del Estado en este órgano de concertación, la línea que inspira el proyecto de acuerdo de la Conferencia Sectorial parece correcta. Ésta consiste en diferenciar, según se haya alcanzado o no una posición común de las Comunidades Autónomas, y según se haya alcanzado o no un acuerdo respecto a ésta con la Administración del Estado en el órgano de concertación. Además de ello, los efectos de cada uno de los supuestos se

¹⁰⁹⁹ DIEGO, J., op. cit., p. 164.

¹¹⁰⁰ DIEGO, J., op. cit., pp. 162-163.

modulan según la materia objeto de discusión corresponda principalmente a una competencia estatal o a una competencia autonómica".¹¹⁰¹

El Gobierno vasco ha pretendido transmitir desde el principio una idea clara de lo que significa la participación autonómica en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Se trata de una participación directa, que debe dar cabida a la presencia de representantes de las Comunidades Autónomas en las delegaciones del Estado en aquellos órganos e instituciones de la Unión Europea en los que se debaten cuestiones de su competencia y en los que resulta posible esta participación. El acuerdo con el Gobierno central es necesario, pero debería ser más amplio y ambicioso que el alcanzado en el marco de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas:

"Efectivamente, la CAPV planteó desde un inicio el carácter fundamental que para ella tenía la posibilidad de participar en las delegaciones españolas ante los órganos europeos, hasta el punto de vincular cualquier efectividad de la participación a esa presencia".¹¹⁰²

Con vistas a la cumbre europea de Amsterdam de octubre de 1997, el Gobierno vasco elaboró un *Proyecto de declaración aneja al Tratado de la Unión Europea sobre las Regiones de la Unión dotadas de competencias legislativas*. Este proyecto proponía la facilitación de la presencia de estas Regiones, en el seno de las delegaciones de los Estados, en las reuniones del Consejo de Ministros y en sus grupos de trabajo cuando se traten temas que afecten a sus competencias legislativas, al igual que en los Comités de la Comisión. Más recientemente, con la mirada puesta en la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea de 2004, se intensificaron las reivindicaciones vascas relativas a su participación en el proceso de construcción europea. Entre ellas, la exigencia al Estado de una declaración unilateral ante la

¹¹⁰¹ DIEGO, J., op. cit., p. 163.

¹¹⁰² ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 202.

citada cumbre comunitaria, en la que se afirmase que el Concierto Económico es un régimen específico del País Vasco, pero no responde a un régimen subvencionado o privilegiado. Asimismo, apoyándose en la peculiaridad fiscal de Euskadi, el Gobierno vasco ha demandado con cierta insistencia su presencia en el Ecofin o Consejos de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea.

Finalmente, no podemos dar por concluido este apartado sin hacer mención a la Propuesta de Estatuto Político basada en la concepción de una *Comunidad libremente asociada al Estado español* bajo la denominación de *Comunidad de Euskadi*, conocida como Plan Ibarretxe, aprobada en la reunión del Consejo del Gobierno vasco (formado por PNV, EA¹¹⁰³ y EB-IU¹¹⁰⁴) el 25 de octubre de 2003.

Esta propuesta ha despertado un sonoro rechazo en las filas de los dos principales partidos políticos de ámbito estatal. Mientras que, en medios académicos el debate se centra en si la propuesta tiene cabida en el marco constitucional, postura que defienden algunos de sus partidarios.¹¹⁰⁵

Por su parte, el Gobierno central ha presentado, antes incluso de que la propuesta fuese debatida y sometida a votación en el Parlamento vasco -posiblemente, en la primavera de 2004-, un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

En lo relativo a las *Relaciones de la Comunidad de Euskadi con la Unión Europea*,¹¹⁰⁶ la propuesta del Gobierno vasco dice:

1103 Eusko Alkartasuna.

1104 Ezker Batua-Izquierda Unida.

1105 Aun sin mostrarse a favor del Plan Ibarretxe, cabe destacar la defensa de su legitimidad realizada por uno de los siete Padres de la Constitución, Miguel HERRERO DE MIÑÓN.

1106 Título VI (Del Régimen de Relación Política con el Ámbito Europeo e Internacional), Capítulo Primero (De las Relaciones con Europa), Artículo

"...El Gobierno español habilitará los cauces precisos para posibilitar la participación activa del Gobierno Vasco en los diferentes procedimientos de toma de decisiones de las Instituciones Comunitarias en aquellos asuntos que afecten a sus competencias. Asimismo, los representantes de las Instituciones vascas formarán parte de las delegaciones del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en todos aquellos asuntos que afecten al contenido de las políticas públicas que les son exclusivas".¹¹⁰⁷

En la propuesta del Gobierno vasco se reclama además la garantía, por parte del Estado español, del acceso de las Instituciones vascas al Tribunal Europeo de Justicia¹¹⁰⁸, y, la creación de la circunscripción electoral de la Comunidad de Euskadi en el ámbito de las elecciones al Parlamento Europeo¹¹⁰⁹.

V.V.1.3. CATALUÑA

Desde incluso antes del ingreso de España en la Comunidad Europea, el Gobierno catalán ha venido demandando la participación de Cataluña en las instituciones y órganos comunitarios. Ya en 1985, el Gobierno catalán preparó una contrapropuesta al Proyecto de Convenio entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas sobre Cooperación en los Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. La contrapropuesta de la Generalitat establecía que las opiniones o

65 (Unión Europea) de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi.

¹¹⁰⁷ Art.65.2.

¹¹⁰⁸ Art.65.5.

propuestas de las Comunidades serían vinculantes para los representantes españoles ante Bruselas, y proponía crear además la Delegación de las Comunidades Autónomas para Asuntos Europeos, un múltiple Observador compuesto de seis miembros -el Delegado de las Comunidades Autónomas para Asuntos Europeos, un Delegado adjunto, un Secretario General, y tres vocales, elegidos de común acuerdo entre las Comunidades- en el que Cataluña, País Vasco y Galicia contarían con un representante cada una, en consecuencia con su naturaleza de nacionalidades históricas.

La coalición nacionalista *CiU*, formada por *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC) y *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC), gobernó Cataluña desde las primeras elecciones autonómicas de 1980 hasta los comicios celebrados en noviembre de 2003¹¹¹⁰. En la década de los 90, bajo el liderazgo de PUJOL, CiU se convirtió en una de las formaciones con mayor peso político en el proceso estatal de toma de decisiones. Este protagonismo singular emergió con fuerza a raíz de las elecciones generales de junio de 1993, final de un período histórico caracterizado por tres¹¹¹¹ sucesivas

1109 Art.65.6.

1110 Los resultados de las elecciones autonómicas catalanas de noviembre de 2003 han posibilitado la formación de un nuevo Gobierno catalán integrado por PSC, liderado por MARAGALL, ERC, liderada por CAROD ROVIRA, e ICV, liderada por SAURA. El nuevo *President* es MARAGALL. Un cambio de estas características en el Gobierno de la *Generalitat* no parece implicar modificación alguna *a la baja* en lo referente a las demandas de participación de Cataluña en el proceso de integración europea. Las tres formaciones políticas que forman el nuevo Gobierno catalán están a favor de redactar un nuevo Estatuto de Autonomía, que posibilite la obtención de mayores cotas de autogobierno para Cataluña, algo que, sin duda, también apoyará CiU, liderada ahora por Artur MAS.

1111 Aunque en realidad fueron dos (1982 y 1986), los resultados de las elecciones de 1988 -año en que se inicia verdaderamente la colaboración entre el PSOE, liderado por GONZÁLEZ, y CiU, liderada por PUJOL- propiciaron que el PSOE gobernase prácticamente con mayoría absoluta,

mayorías absolutas parlamentarias obtenidas por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Desde entonces hasta el 12 de marzo de 2000,¹¹¹² la distribución de escaños en el Congreso de los Diputados beneficiaba claramente a CiU, sin cuyo consentimiento parecía no estar asegurada la gobernabilidad del Estado o la estabilidad del Gobierno central. Así, la formación política de ámbito estatal más votada en las elecciones generales, PSOE en 1993 y PP en 1996, en su deseo de gobernar, se veía obligada¹¹¹³ a pactar con los nacionalistas catalanes de CiU, ante los cuales debía realizar algunas concesiones importantes, traducidas materialmente en cuestiones tales como una financiación autonómica más favorable para Cataluña, la transferencia de determinadas competencias pendientes a la *Generalitat*, etc.¹¹¹⁴

El peso político de los nacionalistas catalanes de CiU en el proceso estatal de toma de decisiones ha tenido, sin duda, una clara concreción en materia de participación autonómica en asuntos europeos. De hecho, hoy en día, no parece disparatado afirmar que los avances alcanzados en los últimos años en la

puesto que los diputados de la ahora ilegalizada HERRI BATASUNA no acataban la Constitución española, no pudiendo, por tanto, tomar posesión de sus escaños en el Congreso de los Diputados.

1112 Fecha en que se celebran las elecciones generales que otorgan la mayoría absoluta al Partido Popular.

1113 En el caso del PSOE en 1993, cabía también la posibilidad de un acuerdo con Izquierda Unida (IU). Pacto que fue descartado por GONZÁLEZ, quien se inclinó por un entendimiento con los nacionalistas catalanes de CiU.

1114 Asistimos, por tanto, ante una innegable realidad política: de los diputados nacionalistas catalanes, de CiU, en el Congreso de los Diputados dependía, entre los años 1993 y 2000, la posibilidad de que el

temática aquí tratada se deben, en gran medida, a la coyuntura política a la que se ha hecho referencia.¹¹¹⁵

Dada su peculiar relación con el Poder Ejecutivo del Estado en el período comprendido entre 1993 y 2000, los nacionalistas catalanes de CiU -de los que se puede decir que han ejercido una presión política equilibrada entre la exposición de demandas y la contribución a la estabilidad gubernamental- han adquirido cierta capacidad de influencia sobre el Gobierno central, superior a la del resto de las formaciones representadas en el Congreso de los Diputados, exceptuando evidentemente al principal grupo de la oposición. Por ello, ante la inexistencia de suficientes medios institucionalizados para la participación directa de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea, la Generalitat ha desarrollado la celebración de contactos informales, en numerosas ocasiones no publicitados, para dar a conocer sus opiniones al respecto de cuestiones debatidas o de inminente discusión en Bruselas.

De todo lo acontecido recientemente¹¹¹⁶ en lo relativo a la participación de Cataluña en el proceso de toma de decisiones de

Presidente del Gobierno español cumpliera al completo la legislatura para la que había sido investido.

¹¹¹⁵ Muchos autores coinciden en afirmar que el origen del Acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre participación autonómica en los Comités de la Comisión Europea, de finales de 1997, se encuentra en los pactos de gobernabilidad suscritos por el PP y CiU en septiembre de 1996. Lo mismo cabe decir del Acuerdo para la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, de septiembre de 1996; aunque, si bien, en este caso, parece claro que su gestación se realizó durante el anterior mandato socialista (1993-1996), período caracterizado por la existencia de un pacto de gobernabilidad entre PSOE y CiU.

¹¹¹⁶ Dejamos al margen la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE y el

la Unión Europea, cabe destacar la constitución, en 1998, de una Comisión Bilateral Estado-Cataluña para Asuntos Europeos, similar a la creada a finales de 1995 para atender las reivindicaciones vascas:

"El hecho de que la misma se haya creado en 1998, en un momento de replanteamiento de la virtualidad real del procedimiento general acordado en 1994 y con una decepcionante aplicación práctica hasta hoy, lleva a concluir que en el fondo de la Comisión se encuentran, no las afectaciones a competencias o realidades específicas de Cataluña, sino más bien una insatisfacción con el funcionamiento del modelo general hasta hoy, cierto escepticismo ante las posibilidades de mejorarlo en sus foros multilaterales, y, sobre todo, la expresión de seguir adelante en la intensificación de la participación autonómica, por vías bilaterales si las multilaterales no consiguen asumir el reto y satisfacer las expectativas catalanas".¹¹¹⁷

Por otro lado, cabe señalar que los grupos parlamentarios catalanes acordaron, el 10 de abril de 2002, elaborar una propuesta conjunta sobre la presencia de Cataluña en las instituciones europeas. Con esa misma fecha, CiU presentó la suya, claramente inspirada en el modelo alemán de representación de los Länder en las instituciones europeas. Esta propuesta contempla la posibilidad de que el representante autonómico pueda liderar la delegación española cuando se debatan materias de su competencia exclusiva o en caso de que afecten a sus intereses. Cuando los temas a debatir sean de competencia compartida con el Estado, CiU propone que el representante autonómico forme parte de la delegación española como miembro de pleno derecho, acompañando al ministro correspondiente en representación de las Comunidades Autónomas competentes.

Acuerdo para la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión.

¹¹¹⁷ ROIG MOLÉS, E., op. cit., pp. 206-207.

La esperada¹¹¹⁸ reforma del Estatuto de Autonomía, apoyada por todas las formaciones políticas del arco parlamentario catalán (CiU, PSC, ERC, ICV), con la excepción del PP, contribuirá probablemente a formalizar la participación directa de Cataluña en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

En el Pacto para un gobierno catalanista y progresista, suscrito por PSC, ERC e ICV tras las elecciones de noviembre de 2003, se defiende "la participación ordinaria de la Generalitat y de las otras CCAA en la representación española delante del Consejo Europeo, del COREPER, de los Comités y de los Grupos de Trabajo del Consejo y de otros órganos auxiliares cuando se traten materias de competencia autonómica"¹¹¹⁹, así como el ejercicio por delegación estatal de "la representación española en las instituciones de la UE, cuando se traten materias de competencia autonómica, de acuerdo con el art. 203 del Tratado de la Unión"¹¹²⁰.

V.V.1.4. GALICIA

El retorno a la democracia trajo consigo un nuevo Estatuto de Autonomía para los gallegos.¹¹²¹ A diferencia de Cataluña y Euskadi, Galicia nunca ha estado gobernada por una formación nacionalista. De ahí que sus reivindicaciones de participación

¹¹¹⁸ Posiblemente materializada en el año 2005.

¹¹¹⁹ PSC, ERC e ICV, Pacto para un gobierno catalanista y progresista, Barcelona, 2003, apartado III, párrafo 3º.

¹¹²⁰ PSC, ERC e ICV, op. cit., apartado III, párrafo 4º.

en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea hayan sido menores, al menos, en términos cualitativos, que las manifestadas desde los gobiernos autónomos de las otras dos nacionalidades históricas.

Sin embargo, puede decirse que el Gobierno gallego ha defendido en todo momento la participación directa de las Comunidades Autónomas en los órganos e instituciones comunitarios, si bien, haciendo especial énfasis en la presencia en los Comités de la Comisión y en el Comité de las Regiones, y, demandando la participación en el Consejo únicamente cuando se debatan materias especialmente sensibles para Galicia, como pueden ser los casos de la pesca o la agricultura.

Siguiendo la opinión del Presidente de la Xunta, Manuel FRAGA, en el cargo desde 1989 -tras ganar de forma consecutiva cuatro elecciones autonómicas, obteniendo en todas ellas la mayoría absoluta en el Parlamento gallego-, la participación de las Regiones en los órganos e instituciones de la Unión Europea está justificada para defender las competencias y los intereses regionales.

FRAGA ha propuesto la creación de una Conferencia Permanente de Presidentes Autonómicos, con el objetivo de potenciar la coordinación entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas y reforzar, al mismo tiempo, la presencia de éstas en la arena comunitaria. Se trataría de un foro multilateral de cooperación política entre las Comunidades Autónomas y el Estado, que actuaría como órgano permanente de carácter deliberante y resolvería por unanimidad sobre los proyectos normativos de la Unión Europea, las actuaciones de defensa del Estado español ante el Tribunal Europeo de Justicia y la designación de los representantes autonómicos en las

¹¹²¹ Al igual que Euskadi y Cataluña, Galicia plebiscitó un Estatuto de Autonomía antes de la Guerra Civil española.

comisiones interadministrativas para asuntos económicos comunitarios.¹¹²²

La Secretaría General de Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior¹¹²³, dependiente funcionalmente de la Presidencia de la Xunta y orgánicamente de la Consellería de Presidencia y Administración Pública, coordina las acciones que se desarrollan en el ámbito de la Unión Europea, "tanto en lo que se refiere a la presencia directa de la Xunta de Galicia en los órganos comunitarios, como a la participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos europeos en colaboración con la Administración General del Estado"¹¹²⁴. El Gobierno gallego ha creado además una Comisión para Asuntos de la Unión Europea, integrada por representantes de todas las Consellerías y de todas las Secretarías Xerais, controlada directamente desde la Presidencia.

La Oficina de Representación de Galicia en Bruselas -conviene subrayar su configuración jurídica como Fundación, recibiendo el nombre de Fundación Galicia-Europa- fue creada en 1988. Entre sus objetivos, cabe destacar, principalmente:¹¹²⁵ la canalización de la gestión de los intereses gallegos en Europa, la difusión de información de interés para la sociedad gallega sobre la Unión Europea y sus actividades, la promoción de la cultura y de la economía gallega en Europa, y, finalmente, el fomento de la formación europea de jóvenes y profesionales gallegos. El Patronato de la Fundación ostenta la representación, gobierno y gestión de la misma. Integran el Patronato las Cámaras de Comercio de Galicia, así como distintas entidades financieras gallegas. Lo preside el propio Presidente de la Xunta, mientras

1122 SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 39.

1123 Decreto 4/1997, de 9 de enero, modificado por Decreto 85/1999, de 8 de abril.

1124 SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 54.

que su Director-Apoderado es el Secretario General de Relaciones con la Unión Europea y de Acción Exterior.

La Oficina de la Fundación en Bruselas efectúa un seguimiento diario de las políticas sectoriales de mayor interés para Galicia, presta apoyo logístico para la presentación de proyectos comunitarios, asiste en los desplazamientos a Bruselas, apoya la preparación técnica de las comisiones y plenos del Comité de las Regiones, y, colabora con la Representación Permanente española así como con las restantes Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas.¹¹²⁶

Por otra parte, no podemos olvidar que la Xunta de Galicia ha otorgado una prioridad especial a la cooperación interregional y transfronteriza como elemento de cohesión. Desde el Gobierno gallego, se cree que quienes comparten fronteras comunitarias, como es el caso de Galicia y Portugal¹¹²⁷, deben esforzarse por

¹¹²⁵ SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 55.

¹¹²⁶ SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 56.

¹¹²⁷ En 1986, tras la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Europea, la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región del Norte de Portugal prepararon y presentaron a sus respectivos Gobiernos centrales un memorándum conjunto de candidatura para la financiación de un estudio global Galicia-Región Norte de Portugal, para intervenciones comunitarias específicas. En 1988, se celebraron las I Jornadas Técnicas «Galicia y la Región Norte de Portugal ante 1992», con el firme propósito de incrementar la cooperación transfronteriza entre las dos Regiones vecinas hasta conseguir la constitución de una verdadera Eurorregión con vistas al nuevo siglo. Tres años después, el 31 de octubre de 1991, se constituyó en la ciudad portuguesa de Oporto la Comunidad de Trabajo Galicia-Región del Norte de Portugal, en un acto presidido por los Presidentes de la Xunta de Galicia, Manuel FRAGA IRIBARNE, y de la Comisión de Coordinación de la Región del Norte de Portugal, Luis BRAGA DA CRUZ.

conseguir que el Tratado de la Unión Europea ofrezca cobertura jurídica suficiente para consolidar las actuaciones de colaboración entre Regiones.

Galicia ha desarrollado además relaciones de carácter bilateral con otras Regiones europeas, entre ellas: la Región del País de Loira (Protocolo de colaboración, firmado en Santiago, en 1991, para el intercambio de experiencias en acuicultura, el intercambio de profesores de lengua extranjera, y, la difusión de programas de formación profesional en el área del turismo rural)¹¹²⁸, la Región de Piamonte (Protocolo de colaboración, firmado en 1992, en el ámbito de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE))¹¹²⁹, y, la Región de Bretaña (Protocolo, firmado en Rennes, en 1992, para la colaboración en la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) y en el seno de la Comisión del Arco Atlántico de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM))¹¹³⁰.

Galicia ha ampliado notablemente sus relaciones interregionales a través de la Comisión Arco Atlántico, de la que ya forman parte treinta y tres Regiones europeas. Esta Comisión se encuentra a su vez integrada en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), cuyo buró político se reunió el 1 de julio de 1997 en la isla de A Toxa. En dicha reunión, Galicia presentó los siguientes documentos: "Promoción de la Economía Marítima en las Regiones de la CRPM" y "Propuestas de cooperación institucional, económica y comercial entre la CRPM

Entre los objetivos de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal podemos destacar los siguientes: a) Potenciar el intercambio cultural.

b) Compatibilizar programas universitarios que estimulen una oferta de empleo conjunta. c) Dinamizar las infraestructuras terrestres, marítimas y aéreas. d) Crear un gran mercado transfronterizo.

1128 SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., pp. 48-49.

1129 SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 49.

1130 SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit., p. 49.

y el Mercosur". Debemos destacar la importancia de este último documento dadas las peculiares relaciones que Galicia mantiene con los países de América del Sur (fundamentalmente, por la elevada tasa de emigración gallega residente en aquellos Estados). Así, se cree que las tradicionales relaciones gallego-sudamericanas facilitan la proyección empresarial exterior, lo que unido a la posición geográfica estratégica gallega permite albergar buenas expectativas de presencia internacional y alianzas estratégicas en un futuro próximo. De ahí, el interés que ha despertado en Galicia la posible potenciación de las relaciones Unión Europea-Mercosur.

El Gobierno gallego ha expresado en reiteradas ocasiones su consideración de que el proyecto de esquema de desarrollo del espacio comunitario adolece de falta de perspectiva marítima, un aspecto de la ordenación territorial del continente en el que parece confiar la Xunta para garantizar la atención de la Unión Europea frente a otras áreas de Europa.

Desde la celebración de las primeras elecciones autonómicas, en 1981, hasta la actualidad¹¹³¹, la sociedad gallega ha expresado mayoritariamente su preferencia por tendencias políticas conservadoras no nacionalistas, representadas por el Partido Popular de Galicia (PPdeG-PP). No obstante, a partir de 1989, se ha ido constatando un crecimiento¹¹³² electoral importante del Bloque Nacionalista Galego (BNG)¹¹³³ -actualmente,

1131 Las últimas elecciones autonómicas gallegas se celebraron el 21 de octubre de 2001.

1132 Cabe señalar, sin embargo, que el crecimiento electoral del BNG parece haberse detenido, a la vista de los resultados del pasado 21 de octubre de 2001 (el BNG obtuvo 17 diputados, uno menos que los obtenidos en los comicios celebrados en 1997).

1133 El BNG defiende un mayor peso político de Galicia en el proceso estatal de toma de decisiones, al mismo tiempo que mantiene unas reivindicaciones de autogobierno equiparables a las defendidas por CiU y

segunda fuerza política en el Parlamento gallego si nos atenemos al número de votos obtenidos en las últimas elecciones autonómicas, aunque con los mismos escaños que el PSdeG-PSOE-. La posibilidad de una alternativa de gobierno parece pasar necesariamente por una futura alianza entre nacionalistas (BNG) y socialistas (PSdeG-PSOE). La hipotética formación de un Ejecutivo autonómico de esta índole proporcionaría probablemente mayor intensidad a las reivindicaciones de participación directa en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

El Parlamento de Galicia aprobó el 19 de febrero de 2002 una propuesta no de ley del PSdeG-PSOE en la que se solicita la participación ordinaria de la Xunta en la representación española ante el Consejo y en las demás instituciones y órganos de la Unión Europea cuando se traten materias de su competencia. En la propuesta aprobada por el Parlamento gallego, con los votos a favor de socialistas y populares y la abstención del BNG por una cuestión de método, se contempla además la posibilidad de que Galicia pueda presidir la delegación española cuando el asunto a debatir sea de su competencia exclusiva.

PNV. Respecto a la Unión Europea, los actuales máximos representantes del nacionalismo gallego mantienen una postura abiertamente crítica. Consideran que el ingreso de España en la Comunidad Europea sirvió para dismantelar los sectores productivos gallegos, repercutiendo de modo enormemente negativo en terrenos tan especiales y fundamentales para la economía gallega como son la pesca y la agricultura. Por ello, el BNG demanda para Galicia, dada su peculiar situación geográfica y económica, un estatus especial dentro de la UE, así como un nivel de participación en los órganos e instituciones comunitarias similar al que poseen los Länder alemanes o las Comunidades y Regiones belgas.

V.V.2. LAS DEMANDAS DE LAS REGIONES ESPECIALES

En el momento de aproximarnos al análisis de los casos de Andalucía, Canarias, Navarra y Comunidad Valenciana debemos tener presente que nos encontramos ante unas Comunidades que, por razones históricas, culturales o geográficas albergan realidades sociopolíticas complejas, distintas a las de los tres casos analizados anteriormente, pero también diferentes a las del conjunto de Comunidades Autónomas.¹¹³⁴ Así lo debieron entender nuestros legisladores, que posibilitaron que Andalucía, al igual que las nacionalidades históricas, accediera al autogobierno por la vía del artículo 151 de la Constitución; mientras que Canarias, Navarra y la Comunidad Valenciana merecieron una atención jurídico-constitucional específica, formando el denominado *grupo especial*, que ha incrementado sensiblemente su nivel competencial para equipararlo al de las nacionalidades históricas.

Canarias y la Comunidad Valenciana tenían muy avanzada la aprobación en las Cortes Generales de unos proyectos de Estatuto de nivel superior, al amparo del artículo 151.2, en el momento de la firma de los Acuerdos Autonómicos de 1981, pero que no pudieron ser promulgados por el compromiso que en dichos pactos autonómicos se incluyó de no extender más el nivel superior de autonomía.¹¹³⁵ El conflicto se solventó con una fórmula que permite transferir, mediante Leyes orgánicas, competencias de

¹¹³⁴ Entre las cuales, existen, al menos, otros dos casos que, por razones idénticas, podemos considerar, sociopolíticamente, complejos: Aragón y Baleares. En las restantes Comunidades Autónomas, el regionalismo no ha adquirido, al menos hasta ahora, niveles de representación similares.

¹¹³⁵ GARCIA DE ENTERRIA, E., "El sistema autonómico quince años después". Texto de la conferencia "Hacia una vertebración definitiva del Estado", organizada por las Cortes de Castilla y León en 1993. En la Revista Española de Derecho Constitucional, nº 40, enero-abril 1994, p. 582.

titularidad estatal a las Comunidades Autónomas.¹¹³⁶ A este efecto, simultáneamente a los respectivos Estatutos, se aprobaron sendas Leyes orgánicas de transferencia y delegación de competencias a Canarias (LOTRACA) y la Comunidad Valenciana (LOTRAVA) no incluidas en el artículo 148 de la Constitución, lo que virtualmente las equiparaba en sus competencias a las Comunidades Autónomas de nivel superior.¹¹³⁷

En lo que respecta a Navarra, fue objeto de una Disposición Transitoria específica en la Constitución, la Cuarta, que pretende conectar con su situación foral tradicional y no llama Estatuto a lo que genéricamente podemos calificar como tal, sino Amejoramiento de su Fuero, pero que, en la práctica, viene a coincidir también con las competencias de nivel superior.¹¹³⁸

V.V.2.1. ANDALUCÍA

Las distinciones realizadas, en el momento de la instauración del Estado de las Autonomías, entre Regiones inicialmente con poderes autonómicos plenos y Regiones inicialmente con poderes restringidos, o Regiones con plena autonomía y Regiones con autonomía limitada, no resultaron perjudiciales para Andalucía. La presión ejercida entonces por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), así como por otros partidos políticos, asociaciones y grupos de interés, posibilitó la inclusión de Andalucía en el grupo de las denominadas *Comunidades privilegiadas*:

1136 GARCIA DE ENTERRIA, E., op. cit., p. 582.

1137 GARCIA DE ENTERRIA, E., op. cit., p. 582.

1138 GARCIA DE ENTERRIA, E., op. cit., p. 583.

"La movilización sociopolítica andaluza que culminó con la celebración del Referéndum del 28 de febrero de 1980 supuso un hito que afectó irreversiblemente al proceso autonómico. A consecuencia de la consulta popular por la autonomía, Andalucía tuvo un acceso más rápido y pleno al autogobierno en equivalencia con Cataluña, Galicia y el País Vasco. En realidad, y a efectos operativos de traspasos de competencias, Andalucía pasó a ser considerada una nacionalidad más junto a las 'históricas'. Incluso la primera invocación del gobierno central a utilizar el mecanismo del artículo 150.2 de la Constitución, que permite delegar competencias exclusivas del Estado a las Comunidades Autónomas, incluyó a Andalucía junto a las nacionalidades históricas".¹¹³⁹

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha estado gobernada por el Partido Socialista desde sus primeras elecciones autonómicas. En consecuencia, los Gobiernos estatal y autonómico mantuvieron durante más de una década (1983-1993) unas relaciones excelentes. Evidentemente, la inexistencia de grandes desavenencias entre el Gobierno central y el regional, se tradujo en una demanda de competencias equilibrada atendiendo las sugerencias de ambas partes. En este sentido, cabe decir que Andalucía ha tenido la posibilidad de acceder al mismo nivel competencial que Cataluña, pero, el Gobierno andaluz asumió, al menos hasta 1996¹¹⁴⁰, la transferencia de competencias sin entrar en conflictos con el Gobierno central.

Sin embargo, a raíz de las elecciones generales de junio de 1993 y las autonómicas de junio de 1994, se presentó una panorámica bien distinta a la mencionada previamente. El Partido Socialista perdió la mayoría absoluta parlamentaria en ambas elecciones, y, por consiguiente, se vió obligado a buscar alianzas con otras formaciones políticas. Así, mientras en Madrid, el PSOE tenía que pactar con los nacionalistas catalanes

¹¹³⁹ MORENO, L., La federalización de España. Poder político y territorio, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1997, pp. 108-109.

¹¹⁴⁰ Coincidiendo con el cambio de partido al frente del Gobierno del Estado.

de CiU, en Sevilla, lo haría, eventualmente, con el Partido Andalucista.

Tras las elecciones autonómicas de 1994 y, sobre todo, después de las elecciones generales de 1996¹¹⁴¹, puede decirse que el Presidente de la Comunidad Autónoma, Manuel CHAVES, modificó sustancialmente su discurso. Desde entonces, presionado primero por Izquierda Unida y posteriormente, tras celebrarse de nuevo elecciones autonómicas en 1996¹¹⁴², por el Partido Andalucista, parece reivindicar más autogobierno para su Comunidad Autónoma. CHAVES ha definido Andalucía como "una comunidad histórica que debería mantener su posición sin buscar privilegios, pero ejerciendo su responsabilidad y lealtad en la esfera autonómica"¹¹⁴³. Para alcanzar este objetivo, el Presidente andaluz ha exigido la transferencia de nuevas competencias.

En relación con la participación de Andalucía en los órganos e instituciones de la Unión Europea, cabe señalar que el Gobierno andaluz fue uno de los primeros gobiernos autonómicos que decidió abrir una oficina de representación en Bruselas. Desde entonces, ha venido reclamando la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europea, aunque no con la misma intensidad que Cataluña y País Vasco.

En los últimos años, sin embargo, hemos constatado que, a raíz, fundamentalmente, del conflicto pesquero entre la Unión Europea y Marruecos, y, de las limitaciones impuestas desde Bruselas a la producción olivarera,¹¹⁴⁴ Andalucía ha intensificado

1141 En estos comicios, el Partido Popular superó al Partido Socialista.

1142 Estas elecciones, convocadas de forma anticipada por el Presidente andaluz, al perder la mayoría en el Parlamento autonómico, coincidieron con las generales de ese mismo año.

1143 *Vid.* El País, Madrid, 02/08/94.

1144 Pesca y agricultura son materias prioritarias para el Gobierno andaluz. En la actualidad, la reforma de la Política Agraria Común (PAC) parece constituir el asunto europeo de mayor interés para Andalucía, habida

sus reivindicaciones de participación en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, situándose al lado de las nacionalidades históricas y Canarias a la hora de reclamar una mayor presencia autonómica en las instituciones comunitarias. De hecho, uno de los recientes debates de mayor intensidad que se recuerdan en Andalucía fue el que precedió a la aprobación por el Pleno del Parlamento andaluz, en su sesión de 28 y 29 de abril de 1999, de la Moción relativa a la política general del Gobierno autonómico ante la negociación europea sobre la Agenda 2000, reforma de la PAC y de los fondos de cohesión y estructurales en relación a Andalucía (BOPA nº 327, de 14/05/99).¹¹⁴⁵ En esa Moción el Parlamento instaba al Gobierno autonómico a "exigir al Gobierno central (...) la necesaria, oportuna e imprescindible información concreta sobre aquellos asuntos europeos que afectan directamente a Andalucía en el marco de sus competencias estatutarias"¹¹⁴⁶, proponiendo además el establecimiento de una Comisión institucional, formada por el Gobierno central y el andaluz, "que permita iniciar el camino de la codecisión entre gobiernos sobre aquellos asuntos que afectan a Andalucía en las políticas de la UE".¹¹⁴⁷ Posteriormente, apenas un mes después, el Parlamento andaluz respaldó una Resolución sobre la participación de Andalucía en los órganos de decisión de la Unión Europea, "que figuraba con el nº 8 entre las aprobadas en la sesión plenaria celebrada los días 26 y 27 de mayo, como consecuencia del debate de la Comunicación del Consejo de gobierno sobre el estado de la Comunidad Autónoma (BOPA nº 333, de 04-06-1999)"¹¹⁴⁸. La Resolución exigía la Gobierno central "la presencia de Andalucía en cuantos foros internacionales,

cuenta de sus importantes repercusiones sobre el futuro de la economía andaluza.

¹¹⁴⁵ BILBAO UBILLOS, J.M., "El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos", en BIGLINO CAMPOS, P. (Coord.), op. cit., p. 234.

¹¹⁴⁶ BILBAO UBILLOS, J.M., op. cit., p. 234.

¹¹⁴⁷ BILBAO UBILLOS, J.M., op. cit., p. 234.

¹¹⁴⁸ BILBAO UBILLOS, J.M., op. cit., p. 234.

especialmente en la Unión Europea, y allí donde se decidan cuestiones que afecten a sus intereses, para que la voz de Andalucía sea oída y tenida en cuenta antes de tomar cualquier decisión".¹¹⁴⁹

En las Bases para la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, presentadas por el Presidente CHAVES en el Parlamento andaluz en los últimos días de 2003, se contempla la participación de Andalucía "en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado".¹¹⁵⁰ En este sentido, se afirma que "la Comunidad Autónoma estará presente en las distintas instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las comunitarias. En particular, se garantizará su presencia en la representación española en el Consejo de Ministros de la Unión cuando se traten asuntos de su exclusiva competencia".¹¹⁵¹

Para aprobar estas bases, previsiblemente durante el año 2005, el Presidente andaluz buscará el consenso entre todas las formaciones políticas con representación en el Parlamento autonómico.¹¹⁵² Aunque, teniendo en cuenta los resultados de las últimas elecciones autonómicas de 14 de marzo de 2004, a CHAVES, que dispone de nuevo de mayoría absoluta, le bastará el acuerdo bien con el Partido Andalucista bien con Izquierda Unida para realizar la reforma estatutaria.¹¹⁵³

1149 BILBAO UBILLOS, J.M., op. cit., p. 234.

1150 Junta de Andalucía, Bases para la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Base Décima: De la Acción Exterior de la Comunidad Autónoma, apartado 2.

1151 Junta de Andalucía, op. cit., apartado 5.

1152 PSOE, PP, IU y PA.

1153 El Reglamento del Parlamento andaluz exige una mayoría de 3/5 para poder aprobar una reforma estatutaria. Considerando que el PSOE tiene 61

V.V.2.2. CANARIAS

"Las peculiaridades del archipiélago canario, derivadas de la insularidad y de la distancia de la península, tradicionalmente contempladas en la legislación fiscal, encuentran consagración expresa en la disposición adicional tercera de la Constitución, que exige el informe previo de la Comunidad Autónoma para la modificación de su régimen económico y fiscal. También en el artículo 138.1 se contemplan las circunstancias del 'hecho insular' en general -no sólo Canarias- como un hecho diferencial que debe ser atendido a la hora de velar por un equilibrio económico regional adecuado y justo. Y en el artículo 141.4 se reconocen los Cabildos como forma de administración tradicional de las islas en los archipiélagos".¹¹⁵⁴

El Estatuto de Autonomía de Canarias determina que la Comunidad Autónoma además de ser informada de la negociación de los tratados o convenios que puedan afectarle, habrá de expresar su opinión antes de la conclusión de un acuerdo que repercuta sobre sus intereses.¹¹⁵⁵ En el Acta de Adhesión de España a la Comunidad Europea (artículo 25) se estableció un régimen especial para las Islas Canarias, dado su carácter ultraperiférico.

escaños, de un total de 109, con el apoyo de los 6 que posee IU o de los 5 del PA será suficiente para que Andalucía vea reformado su Estatuto de Autonomía en el año 2005.

¹¹⁵⁴ GARCIA ROCA, J., op. cit., p. 67.

¹¹⁵⁵ Tras su reforma de 1996 (LO 4/1996, de 30 de diciembre), el Estatuto de Autonomía de Canarias ha introducido una recepción específica de participación diferenciada en su artículo 37, párrafo segundo:

"El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de

Aunque, posteriormente, a propuesta del Gobierno español, el Consejo de Ministros resolvió la inclusión de Canarias en el territorio aduanero de la Comunidad (Decisión de 26 de junio de 1991) y la aplicación en el archipiélago del derecho comunitario en los términos previstos por el Reglamento 91/1991, lo cual provocó un incidente de cierta gravedad entre la Comunidad Autónoma y la Administración central.

En las dos últimas elecciones autonómicas, los ciudadanos canarios han apoyado la formación de un Gobierno nacionalista al frente de la Comunidad Autónoma; un hecho que confirma la consolidación del proyecto nacionalista de Coalición Canaria -el partido político más votado-, y, al mismo tiempo, constata la existencia de un mapa electoral claramente dividido entre la opción nacionalista y las propuestas de los grandes partidos estatales: PP y PSOE.

El Parlamento canario aprobó en septiembre de 1997 un documento de mínimos, consensuado por todos los partidos de la Comunidad Autónoma, base, a su vez, del compromiso de los nacionalistas canarios en el Parlamento del Estado con el Gobierno del Partido Popular. Entre esas bases mínimas, se encuentra la decidida defensa en Bruselas de los intereses canarios por parte del Gobierno español.

Así, el Gobierno del archipiélago ha instado al Gobierno central a renegociar con la Comisión Europea un Estatuto Permanente para Canarias -Régimen Fiscal Especial- que sustituya satisfactoriamente al actual modelo transitorio de excepciones arancelarias y comerciales incluidas en el Programa de Opciones Específicas a la Lejanía e Insularidad. Mientras tanto, la reivindicación de participación directa en los órganos e instituciones de la Unión Europea emerge cada vez con más fuerza.

específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia." (Vid. BOE 315, de 31 de diciembre).

En un encuentro celebrado recientemente en Las Palmas, las Regiones Ultraperiféricas (RUP) de la Unión Europea -Canarias, Azores, Madeira, Guayana, Martinica, Guadalupe y Reunión- reclamaron partidas compensatorias de los programas continentales que no se aplican en sus territorios. En la citada reunión, los presidentes de las RUP también demandaron el máximo nivel de fondos comunitarios mediante la creación de una catalogación específica que reconozca sus desventajas permanentes.

V.V.2.3. NAVARRA

Navarra es, junto con Euskadi, uno de los denominados territorios forales que, por razones de gran peso histórico, disfrutan de un sistema de convenio/concierto económico especial, diferente al del resto de las Comunidades Autónomas. Su proximidad con el País Vasco ha convertido esta Comunidad en un punto de encuentro en el que confluyen fuerzas políticas con fines opuestos: nacionalistas vascos, regionalistas navarros y los denominados *españolistas*. Los primeros consideran a Navarra como parte de los territorios históricos de *Euskal Herria* y reivindican el derecho a estudiar en lengua vasca en todo el territorio navarro y a disponer de medios de comunicación que utilicen adecuadamente esa lengua, cooficial en el norte y centro de la Comunidad Foral; los dos últimos defienden el autogobierno navarro, nunca la autodeterminación, y rechazan cualquier hipotética futura adhesión a Euskadi. En el caso de los socialistas, la batalla política se realiza en solitario; mientras, los populares se han inclinado por el pacto con los regionalistas -tradicionalmente, situados en la derecha del

espectro ideológico- de Unión del Pueblo Navarro (UPN)¹¹⁵⁶, con los que concurren unidos a las distintas convocatorias electorales.

BERIAIN mantiene que la identidad cultural, política e institucional de Navarra está ya construida y es aceptada por todos.¹¹⁵⁷ Según este autor, de una troncalidad histórica y cultural común, los fueros y el euskera, surgieron dos construcciones diferenciadas de la tradición.¹¹⁵⁸ Así, los vascos le dieron una solución en clave de códigos nacionales mientras los navarros optaron por la adaptación de sus fueros, su mejoramiento. De forma que la línea divisoria de la identidad navarra radica en que no se hizo en clave nacionalista vasca, sino de adaptación de ese acervo foral propio.¹¹⁵⁹

En lo que respecta a su inserción en el Estado de las Autonomías, cabe decir, en primer lugar, que a pesar de no haber accedido al más elevado nivel competencial por la vía del artículo 151 de la Constitución, Navarra fue objeto de una Disposición Transitoria específica en el texto constitucional, la Cuarta, a fin de enlazar con su situación foral tradicional, que no llama Estatuto a lo que genéricamente podemos calificar como tal (algo que evitó cuidadosamente la Ley Orgánica 13/1982)¹¹⁶⁰ sino Mejoramiento de su Fuero, pero que, en la práctica, viene a coincidir también con las competencias de nivel superior.¹¹⁶¹

1156 UPN, formación política en la que se encuentra prácticamente integrado el Partido Popular, gobierna la Comunidad Foral desde 1995.

1157 *Vid.* BERIAIN, J., Vascos y navarros, Universidad Pública de Navarra, 1998.

1158 *Vid.* BERIAIN, J., Vascos y navarros, Universidad Pública de Navarra, 1998.

1159 *Vid.* BERIAIN, J., Vascos y navarros, Universidad Pública de Navarra, 1998.

1160 *Vid.* TENA PIAZUELO, V., *op. cit.*, p. 86.

1161 *Vid.* GARCIA DE ENTERRIA, E., *op. cit.*, p. 583.

En lo relativo a las demandas de participación en asuntos europeos, el Gobierno de la Comunidad Foral no ha destacado por encima de otros gobiernos autonómicos por el contenido de sus reivindicaciones. El hecho de que tanto el Gobierno central como el navarro hayan estado integrados, desde 1996 hasta 2004, por miembros de la misma formación política ha propiciado que, en los últimos años, las demandas de Navarra en asuntos europeos resultaran escasas. Algo que parece, a todas luces, un tanto ilógico, habida cuenta las similitudes económico-fiscales, sociales y culturales con la vecina Euskadi, pionera y principal impulsora de la participación autonómica en las instituciones comunitarias.

V.V.2.4. COMUNIDAD VALENCIANA

La Comunidad Valenciana estuvo gobernada por el Partido Socialista desde las primeras elecciones autonómicas hasta 1995. Los resultados de las elecciones de ese año, determinaron que la Comunidad Valenciana fuese gobernada por el Partido Popular; tendencia confirmada posteriormente en 1999 y 2003, cuando los populares obtuvieron mayoría absoluta en el Parlamento regional.¹¹⁶² Este hecho ha determinado, en buena lógica, el

¹¹⁶² En la Comunidad Valenciana, aunque son claramente mayoritarias las dos principales opciones políticas de ámbito estatal (PP y PSOE), existen tendencias ideológicas de carácter regionalista y nacionalista. Así, podemos encontrar por un lado a los *Blaveros* o regionalistas de derecha, quienes se niegan a identificar el catalán como su lengua (dicho de otro modo, para ellos, el valenciano no es, ni mucho menos, un dialecto del idioma catalán) e, incluso, ven en Cataluña un enemigo de los intereses regionales valencianos; y, por otro lado, a los *Catalanistas* o

mantenimiento de una postura *obediente*¹¹⁶³ ante el Gobierno central entre 1996 y 2004, período en el cual los populares han ejercido la gobernación del Estado.

A pesar de tener cierta experiencia anterior, a través de su participación en el Comité de Gestión para la Exportación de Cítricos -asociación privada con representación del sector exportador, de los sindicatos agrarios y de las organizaciones de productores cítricos-, la Comunidad Valenciana no inauguró su Oficina de Representación en Bruselas hasta 1990, tras la firma de un Convenio de colaboración entre la Generalitat Valenciana, el Consejo Regional de Cámaras de Comercio e Industria, la Confederación de Cajas de Ahorro y el citado Comité de Gestión para la Exportación de Cítricos.¹¹⁶⁴ La actividad meramente económica a la que se dedican las anteriores entidades colaboradoras corrobora la afirmación de que la mayor parte de las relaciones exteriores que la Comunidad Valenciana mantiene persigue fines meramente promocionales. Una situación que posiblemente se verá modificada tras los resultados de las elecciones generales de marzo de 2004.

nacionalistas de izquierda, los cuales creen que el centralismo procedente de Madrid es el mayor problema para el desarrollo de su autogobierno. Políticamente, los blaveros defienden sus intereses desde Unión Valenciana, tercera formación política, detrás de populares y socialistas, en los comicios autonómicos; mientras que los catalanistas exponen sus reivindicaciones, fundamentalmente, a través del Bloc Nacionalista Valencià, fuerza política que no suele alcanzar el 5% de los sufragios emitidos en las elecciones al Parlamento de la Comunidad Valenciana.

¹¹⁶³ Lo mismo podría decirse del período transcurrido entre 1983 y 1995, cuando los socialistas gobernaban en la Comunidad Autónoma y en el Estado.

¹¹⁶⁴ RIDAURA, M.J., "La conflictividad entre el Gobierno del Estado y la Generalitat de la Comunidad Valenciana", Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics, n°19, mayo-agosto 1997, p. 218.

No obstante, cabe destacar que desde 1994¹¹⁶⁵ se ha establecido una práctica en las Cortes Valencianas mediante la cual el Conseller de Administración Pública o el de Economía comparece ante la Comisión de Asuntos Europeos para informar sobre las cuestiones tratadas en las reuniones del Comité de las Regiones.¹¹⁶⁶

V.V.3. LA INFLUENCIA DE LA COYUNTURA POLÍTICA

El proceso de desarrollo autonómico parece haber adquirido una creciente dependencia de la coyuntura política: quedando a expensas, por una parte, de la voluntad de los principales partidos políticos, de los hegemónicos de ámbito estatal y, en menor medida, de los nacionalistas periféricos con fuerte implantación en determinadas Comunidades Autónomas (Cataluña y País Vasco, fundamentalmente); y, por otra, estando sometido a los resultados electorales que se producen en las elecciones generales, habida cuenta que éstos determinan las posibilidades de establecer unas u otras condiciones parlamentarias que puedan facilitar la gobernabilidad y la estabilidad del Estado.

Evidentemente, los partidos políticos son los actores principales del proceso estatal de toma de decisiones. En un contexto como el actual, de excesiva dependencia coyuntural, la vida política de las Comunidades Autónomas se ve, con frecuencia, alterada por voluntades partidistas que pueden, temporalmente, ejercer cierta influencia sobre el desarrollo de su propio autogobierno. Así, cuando existen acuerdos parlamentarios en el

¹¹⁶⁵ La primera ocasión tuvo lugar en la sesión parlamentaria del 24 de mayo de 1994 (*Vid.* BILBAO UBILLOS, J.M., op. cit., p. 236.).

¹¹⁶⁶ BILBAO UBILLOS, J.M., op. cit., p. 236.

Congreso de los Diputados entre el partido gobernante en el Estado y el que gobierna la Comunidad Autónoma, o si ambos son el mismo, la ausencia de conflictos territoriales-competenciales será la tónica imperante; mientras que, cuando se trata de formaciones enfrentadas políticamente sucede justamente lo contrario.

En este sentido, en los últimos años, se ha podido apreciar como algunas Comunidades han modificado la intensidad de sus demandas autonómicas, incrementándolas o disminuyéndolas, con relativa facilidad, y, en determinados casos, con una rapidez inusual.¹¹⁶⁷ En este sentido, se presentan, al menos, estas posibilidades:

1) Una Comunidad Autónoma con presencia nacionalista¹¹⁶⁸ no realizará las mismas reivindicaciones si: (a) es gobernada por el partido de ámbito estatal que gobierna el Estado, (b) es gobernada por el partido de ámbito estatal que constituye la principal formación opositora, o, (c) es gobernada por el partido nacionalista de mayor implantación.

2) Una Comunidad Autónoma sin presencia nacionalista¹¹⁶⁹ no realizará las mismas reivindicaciones si: (a) es gobernada por el partido de ámbito estatal que gobierna el Estado, (b) es gobernada por el partido de ámbito estatal que constituye la principal formación opositora.

¹¹⁶⁷ Andalucía intensificó sensiblemente sus reivindicaciones de participación en las instituciones europeas tras la derrota socialista en las elecciones generales de 1996. Otras Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE, Extremadura, Castilla-La Mancha, y, más recientemente, Aragón y Asturias, también han aumentado sus demandas de participación en asuntos europeos.

¹¹⁶⁸ Como puede ser el caso de Galicia.

¹¹⁶⁹ Como puede ser el caso de Extremadura.

Estamos de acuerdo, por tanto, con ROIG MOLÉS, en que el sistema de partidos políticos español es extraordinariamente centralizado.¹¹⁷⁰ Así las cosas, los ejemplos de representantes autonómicos con posiciones propias frente a sus correligionarios estatales no parecen alentadoras, ni en el PP ni en el PSOE.¹¹⁷¹

De otro lado, en los últimos años hemos asistido a la irrupción de un fenómeno que RAMÍREZ ha denominado *regionalismo visceral*. "Es decir, el por qué no nosotros lo mismo". O "ser igual y más que el vecino"...¹¹⁷² Así, en muchas Comunidades lo visceral ha sustituido a lo racional, tratando el problema regional en el terreno de los sentimientos, de los supuestos agravios, de los recelos y de los prejuicios.¹¹⁷³ Recordemos que Baleares¹¹⁷⁴ decidió reformar su Estatuto de Autonomía para equiparar sus competencias a las de su vecina Cataluña; mientras que, Aragón¹¹⁷⁵ ha tomado como referentes a Navarra y País Vasco. Otras Regiones, como Extremadura o Castilla-La Mancha, que nunca se habían mostrado especialmente favorables, al menos

1170 ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 212.

1171 ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 212.

1172 RAMIREZ, M., "Regionalismo visceral", El País, Madrid, 16/01/96, p. 12.

1173 RAMIREZ, M., op. cit., p. 12.

1174 Baleares accedió al autogobierno según lo establecido en el artículo 143 de la Constitución: la llamada *vía lenta*. El Parlament balear aprobó en 1994 una reforma del Estatuto de Autonomía para equiparar sus competencias a las de Cataluña, pero esta propuesta quedó paralizada en el Congreso de los Diputados. El PSOE, en aquel entonces en el Gobierno central, se oponía a esta reforma por entender que la ampliación de competencias debe seguir los plazos marcados en el Pacto Autonómico. El PP, en aquel momento en la oposición, a pesar de todo, mantuvo su propuesta.

1175 El Parlamento de esta Comunidad Autónoma aprobó también una reforma del Estatuto de Autonomía en la que se declaraba que Aragón es una Nacionalidad y se proponía un sistema de convenio/concierto económico

institucionalmente, a la delegación de poderes del centro a la periferia, también han demandado reformas en sus Estatutos para ampliar sus competencias.¹¹⁷⁶

La generalización de este fenómeno *reformador* es consecuencia, en cierta medida, de los Pactos Autonómicos alcanzados por el PSOE y el PP en febrero de 1992.¹¹⁷⁷ Hasta aquel entonces, las autonomías que podíamos denominar como *comunidades silenciosas* estaban en su mayoría gobernadas por los socialistas y evitaban los conflictos con el Gobierno central. Ante la presión ejercida por las Comunidades Autónomas populares y por algunos partidos políticos regionalistas, retrasar el proceso de ampliación de competencias a estas Comunidades resultaba inviable.¹¹⁷⁸ El PSOE, por su parte, tampoco parecía dispuesto a transferir competencias a las Comunidades Autónomas gobernadas por sus adversarios políticos sin asumirlos en las suyas.¹¹⁷⁹

En lo relativo a la participación autonómica en asuntos europeos, la influencia de la coyuntura política, como ha quedado reflejado en esta investigación, ha sido determinante. La inexistencia de un modelo institucionalizado ha propiciado que los avances realizados en esta materia dependieran, en buena medida, de los resultados electorales de las elecciones generales. En este sentido, nadie puede negar que el período comprendido entre los comicios de junio de 1993 y marzo de 2000, caracterizado por los pactos o acuerdos alcanzados entre la formación política de ámbito estatal más votada y las formaciones nacionalistas con mayor número de diputados, ha sido, hasta

similar al de Navarra o País Vasco. Esta reforma también fue desestimada en el Congreso de los Diputados.

¹¹⁷⁶ Así, por citar un ejemplo, el parlamento cántabro ha reclamado la denominación de Nacionalidad para su Comunidad Autónoma.

¹¹⁷⁷ RAMÍREZ, M., op. cit., p. 12.

¹¹⁷⁸ RAMÍREZ, M., op. cit., p. 12.

¹¹⁷⁹ RAMÍREZ, M., op. cit., p. 12.

ahora, sin duda, el más fructífero, resultando ampliamente positivo para aquellas Comunidades interesadas en disponer de una presencia activa en los órganos e instituciones de la Unión Europea.

En las elecciones generales del 12 de marzo de 2000 se produjeron unos resultados que otorgaron mayoría absoluta al Partido Popular tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. En consecuencia, dicha formación política consolidó su hegemonía en el ámbito estatal, gobernando en solitario sin necesidad de alcanzar acuerdos con los nacionalistas periféricos. Este hecho modificó completamente la coyuntura política estatal, que adquirió características similares a las existentes entre 1983 y 1993, cuando un único partido disponía de mayoría absoluta parlamentaria en las Cortes Generales. Tras las elecciones del 12 de marzo de 2000, se inició por tanto un nuevo período, de sólo cuatro años de duración, caracterizado, en cierta medida, por la pérdida de relevancia de los partidos políticos que representan a los denominados nacionalismos periféricos en el proceso estatal de toma de decisiones.

En lo relativo al proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea, cabe preguntarse si ha habido o no consecuencias negativas sobre la participación autonómica en dicho proceso. Los pactos de gobernabilidad suscritos entre las formaciones políticas hegemónicas de ámbito estatal, primero PSOE y luego PP, en 1993 y 1996 respectivamente, y los nacionalistas periféricos de CiU y PNV, constituyeron, sobre todo los acuerdos de 1996, un verdadero impulso dinamizador para un proceso de negociaciones que se hallaba notoriamente estancado o, si se prefiere, avanzaba con demasiada lentitud.

Gracias, fundamentalmente, a esos pactos se creó la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, se acordó la presencia de representantes autonómicos en los comités

consultivos y de trabajo de la Comisión Europea, se constituyeron las dos comisiones bilaterales para asuntos europeos entre la Administración del Estado y las administraciones del País Vasco, en 1995, y de Cataluña, en 1998, y, finalmente, se abrió la puerta a la posibilidad de participación de un consejero autonómico en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Todos los avances producidos, en el camino hacia una participación autonómica en asuntos europeos que se adecúe a la realidad político-constitucional del Estado español, han sido propiciados, en gran medida, por la existencia de una dinámica pactista y dialogante que los resultados electorales del 12 de marzo de 2000 no deberían haber roto. Al contrario, parecía más bien necesario aprender de los errores cometidos en el decenio comprendido entre 1983 y 1993, estimulando el desarrollo de un proceso negociador satisfactorio para todas las partes interesadas. Si bien, los acuerdos de gobernabilidad firmados por el Partido Popular y las formaciones nacionalistas periféricas hegemónicas (en sus respectivas Comunidades Autónomas) surgieron de la necesidad impuesta por la aritmética parlamentaria, los avances que propiciaron en materia de participación autonómica en las instituciones y órganos comunitarios no deben desvanecerse por la mera inexistencia de dicha necesidad. En otras palabras, una problemática tan seria como la planteada en esta investigación no puede depender de situaciones coyunturales. El nuevo Gobierno central socialista, salido de las sufragios depositados en las urnas el 14 de marzo de 2004, ha de tener ésto absolutamente claro. La participación autonómica en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea, una vez esté plenamente articulada y cuente con la aprobación de todas las partes interesadas, debe constituir un marco de encuentro estable y duradero, no sujeto a cambios ni modificaciones en función de unos determinados resultados electorales.

VI. CONCLUSIONES

En los inicios de la investigación señalábamos una serie de objetivos esenciales cuyo alcance considerábamos la verdadera razón de ser de este trabajo. Una vez finalizada la labor investigadora creemos firmemente haber alcanzado esas metas previamente fijadas. Hemos analizado el fenómeno regional europeo desde bien distintas perspectivas, obteniendo asimismo diferentes resultados. Se han definido los conceptos que daban título a nuestro estudio, se ha delimitado el marco donde resultaba preciso desarrollar el trabajo, se han localizado los problemas fundamentales en el camino hacia la corroboración de las hipótesis planteadas y se han descifrado las incógnitas existentes en cada uno de los casos investigados.

La amplitud del término Región, manifiestamente clarificada a lo largo del primer capítulo de la investigación, imponía un esquema transparente, capaz por sí solo de situarnos adecuadamente ante un trabajo tan complejo. La ubicación del estudio, en el contexto comunitario, y la localización de los principales protagonistas, las Regiones de cuatro entidades estatales integradas en el proceso de construcción europea, anticipaban los parámetros del análisis posteriormente desarrollado.

Completados de manera satisfactoria los contenidos, creemos, finalmente, haber obtenido y examinado suficientes datos, que posibilitan la exposición de las siguientes conclusiones.

1. El debilitamiento político del Estado-nación y la creciente importancia de las Regiones en el marco de la Unión Europea conforman una evidencia progresivamente verificada. No obstante, debido fundamentalmente a la oposición de algunos Estados miembros, sigue sin haber un reconocimiento explícito favorable a la participación de aquellas entidades regionales dotadas con competencias legislativas en el proceso de toma de decisiones comunitario.

A pesar de las características plurales y heterogéneas del sistema político emergente en Europa, es posible definir algunos rasgos generales del proceso de construcción europea. Sin duda, uno de los más importantes es la pérdida por parte de los Estados de su capacidad de control sobre esferas políticas decisivas, acompañada por una relevancia creciente de los niveles políticos supraestatales y subestatales.

Entre estos últimos, podemos afirmar que, conforme avanza la integración continental, son las Regiones quienes van adquiriendo mayores posibilidades de participación en la misma. Su presencia, capacidad de influencia y participación directa en la adopción de decisiones estará determinada por el papel que se les reconozca dentro de los respectivos Estados miembros.

Asistimos, por tanto, a una redefinición entre política y territorio que afecta tanto a las posibilidades como a los objetivos de los distintos actores políticos europeos. Ahora bien, no se puede hablar de un proceso de convergencia hacia un patrón único de relaciones entre los distintos niveles de gobierno territorial. En el nuevo marco político europeo, las formas e intensidades de la participación regional dependerá de los recursos, tanto institucionales como de identidad, de las propias Regiones.

El desarrollo del proceso unificador europeo sigue estando fundamentalmente en manos de los Estados, aunque algunas entidades regionales, luego de haber ejercitado una intensa presión política, hayan conseguido incrementar, paulatina pero considerablemente, las posibilidades de actuación regional -las suyas y las del resto de Regiones europeas- en el entramado comunitario.

Desde los Tratados de Maastricht y Amsterdam apenas ha habido avances en materia de participación regional en la construcción europea, y tanto el Tratado de Niza, de efímera vigencia, como el Proyecto de Constitución Europea no contienen novedades que supongan un incremento significativo del papel que han de desempeñar las Regiones en el entramado institucional comunitario.

Así las cosas, a corto plazo, no podemos ser optimistas respecto al futuro, pues siguen sin resolverse numerosas cuestiones demandadas por las principales organizaciones regionales europeas (ARE, REG-LEG y el propio Comité de las Regiones). La fuerte oposición ejercida hasta ahora por algunos Estados miembros, entre ellos el nuestro, al reconocimiento explícito a nivel comunitario de determinadas realidades regionales diferenciadas, esencialmente aquéllas dotadas de competencias legislativas, nos ha obligado a considerar que estas Regiones tendrán que solucionar este problema en el interior de su propio Estado, si de alguna manera pretenden participar en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea.

A raíz de los datos obtenidos, se puede decir que las Regiones mejor representadas en Bruselas son aquéllas jurídica y políticamente fuertes, influyentes y bien relacionadas, y distinguidas con unos valores étnicos y culturales sólidamente reconocidos. Igualmente, debe tenerse presente que en la medida en que las Regiones participen activamente en la gestión central de los Estados participarán también, directa o indirectamente, en el proceso de toma de decisiones comunitario, disponiendo por

tanto de mayores posibilidades de representación en las instituciones y en los órganos comunitarios.

2. Bélgica, Alemania y Austria constituyen los casos más avanzados de participación regional en el proceso de adopción de decisiones comunitario.

La experiencia comparada nos ha demostrado que las posibilidades de participación de las Regiones en el proceso de toma de decisiones comunitario se determinan en función de su propio peso político y jurídico dentro de los ordenamientos internos. En la actualidad, son los Estados federales existentes en la Unión Europea (Bélgica, Alemania y Austria) los que disponen de los mecanismos constitucionalizados más avanzados de participación regional directa -interna y externa- en la formación de la voluntad política estatal ante las instituciones comunitarias. En consecuencia, los Länder alemanes y austríacos, y las Regiones y Comunidades belgas ejercen una verdadera presencia en el organigrama institucional comunitario que permite su implicación en la toma de decisiones.

Los casos de Escocia y Gales no son comparables a los de las Regiones belgas, los Länder alemanes y los Länder austríacos. Siguiendo la tradición británica, carecen de un auténtico sistema articulado e institucionalizado de participación en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea; en otras palabras, los representantes escoceses y galeses participarán en todas las reuniones a nivel comunitario en las que se traten asuntos de interés para sus respectivas Regiones, y serán informados puntualmente sobre aquellas cuestiones que les afecten directamente, sin embargo, su presencia en las instituciones y

órganos comunitarios no está tan claramente definida como en los casos belga, alemán y austríaco.

Alemania, según opinión unánime de la doctrina, es el ejemplo más rico y satisfactorio de participación regional en el procedimiento europeo de adopción de decisiones. La reforma del artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn así lo confirma. Los Länder alemanes disponen de cuantiosas y diversas posibilidades de actuación en el entramado institucional comunitario:

-Poseen representación e incluso pueden liderar la REPER alemana.

-Participan en los Comités y Grupos de Trabajo de la Comisión.

-Se encuentran representados en el COREPER y en los demás órganos (liderando a veces las negociaciones) preparatorios de las reuniones del Consejo de Ministros, en las cuales también disponen de representación (dos representantes y capacidad de liderazgo si se tratan asuntos que afectan al núcleo de sus competencias exclusivas). Además, el Observador de los Länder en las Comunidades Europeas asiste a todos los encuentros del Consejo.

-En elecciones al Parlamento Europeo existen circunscripciones regionales y una circunscripción federal. Así, las formaciones políticas pueden elegir entre presentarse en uno o varios Länder o hacerlo en toda la Federación. Dicho de otro modo, los partidos alemanes disponen de dos posibilidades de representación en Estrasburgo, la regional y la federal.

-Toda la información y documentación transferida desde las instituciones y órganos comunitarios al Gobierno federal debe ser enviada al Observador de los Länder.

-El Bundesrat o cámara de representación territorial que vela por los intereses de los Länder, cuyo poder se ha visto notablemente incrementado tras la última reforma del artículo 23 de la Ley Fundamental de manera que su aprobación resulta necesaria en la

práctica totalidad de materias tratadas en el seno de la Unión Europea que repercuten sobre los intereses o competencias de los Länder, puede requerir al Gobierno Federal el acceso al Tribunal de Justicia Europeo.

-Los Länder alemanes mantienen relaciones directas con las autoridades comunitarias.

Por otra parte, cabe señalar que en los últimos años los Länder han ido perdiendo progresivamente competencias en favor del Bund, en un proceso que ha sido calificado como el paso del federalismo dual al federalismo cooperativo, de forma que han vaciado casi completamente sus competencias legislativas, que han quedado prácticamente reducidas a las áreas de Educación, Cultura, Formación Profesional, Policía y Administración Local.

Por el contrario, en Austria, donde los Länder partían de una posición tremendamente inferior a la de sus vecinos alemanes, se ha desarrollado un proceso opuesto. Sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por la mayor parte de los autores consultados durante el desarrollo de esta investigación, la participación de los Länder austríacos en la adopción de decisiones, tanto a nivel estatal como comunitario, continúa siendo, cuantitativa y cualitativamente, de menor intensidad que la de los Länder alemanes.

En Austria se ha articulado un completo sistema de relaciones entre la Federación y los Länder, y de éstos entre sí, para coordinar la participación en la formación y aplicación del derecho comunitario, basado en un Convenio suscrito entre la Federación y los Länder, y en la denominada Conferencia de Integración de los Länder. En términos generales, los instrumentos de que disponen los Länder austríacos para ejercer una presencia activa en las instituciones comunitarias pueden resumirse del siguiente modo:

-Poseen representación en la Misión Permanente austríaca ante la Unión Europea.

-Participan en los Comités y Grupos de Trabajo de la Comisión.

-Sus representantes asisten a los encuentros del COREPER y demás órganos preparatorios de las reuniones del Consejo de Ministros, para las cuales también cuentan con autorización, aunque su presencia resulta meramente consultiva y en algunos casos casi testimonial, estando subordinada, en primer lugar, al acuerdo con el representante del Gobierno federal (de hecho, para que el representante de los Länder en el Consejo tome la palabra se requiere la aprobación del jefe de delegación) y, en segundo lugar, a las normas relativas a la construcción de la posición unitaria de los Länder.

-Un Länder austríaco también puede solicitar a su Federación que defienda sus competencias ante el Tribunal de Justicia Europeo.

El caso belga es sensiblemente diferente a los casos alemán y austríaco. Bélgica ha pasado de ser, en apenas dos décadas, un Estado unitario para convertirse en un Estado federal. La bipolaridad manifiesta de la sociedad belga ha quedado patente en su vertebración política y territorial. Flamencos y valones han demostrado no poder seguir conviviendo de forma pacífica bajo un sistema político unificado. Consecuentemente, la solución federal ha servido para poner fin, al menos temporalmente, a un conflicto que, de lo contrario, podría haber causado incluso la desaparición del Estado belga. En este contexto, parecen lógicos los argumentos en favor de una profundización federal del modelo estatal de organización política, sin descartar la progresiva inclusión de matices confederales en el mismo.

En lo relativo a la participación de Bélgica en las instituciones y órganos comunitarios resulta fácilmente comprensible que las decisiones sean consensuadas entre el

Gobierno federal y las Comunidades flamenca y francesa. Los principales cauces institucionalizados que posibilitan esta participación regional son:

-La presencia de un delegado en la Representación Permanente belga ante la Unión Europea.

-La inclusión en los Comités y Grupos de Trabajo de la Comisión.

-La integración en el COREPER y en los demás órganos preparatorios de las reuniones del Consejo de Ministros, a las cuales asisten participando plenamente en su desarrollo, liderando en ocasiones la delegación belga, e incluso presidiendo la propia reunión.

-En las elecciones al Parlamento Europeo Bélgica se divide en cuatro circunscripciones electorales: la flamenca, la valona, la bruselense y la germanófona; y en tres colegios electorales: el neerlandés, el francófono y el germanófono.

-Las Regiones y Comunidades belgas pueden acceder al Tribunal de Justicia Europeo a través del Gobierno federal.

3. A pesar de que los modelos alemán, austriaco y belga pueden aportar datos de enorme valor, el Estado español debe articular un sistema original, adecuado a las características propias de nuestra realidad política, jurídica y territorial, sin pretender reproducir otras experiencias ya existentes.

El Estado español ha realizado avances considerables que le aproximan a ese reducido grupo de Estados que contemplan la participación de sus Regiones en el proceso de adopción de decisiones comunitario. No obstante, todavía persisten numerosas

carencias que impiden equiparar el nivel de participación en asuntos europeos de las Comunidades Autónomas con el alcanzado por las entidades regionales de los tres casos anteriormente mencionados. Tres razones fundamentales han motivado la pervivencia de esta situación: la ausencia de una verdadera voluntad política por parte de los sucesivos Gobiernos centrales, la pasividad de buena parte de las Comunidades Autónomas y la propia complejidad de nuestra organización territorial.

De otro lado, parece poco recomendable intentar reproducir los sistemas establecidos en Alemania, Austria y Bélgica, por los motivos que a continuación exponemos: resulta inviable asumir el modelo germano, pues, a pesar de ser, *a priori*, el que más soluciones aporta, no se adecúa a las necesidades del Estado autonómico (las Comunidades Autónomas son una respuesta a la existencia de una realidad heterogénea, plurinacional; mientras que, los Länder alemanes y austríacos son un reflejo de la homogeneidad política de su territorio); por su parte, el Estado belga, compuesto únicamente por tres Regiones y Comunidades, bipolarizado en la práctica entre flamencos y valones, tampoco es la referencia apropiada.

Por consiguiente, el sistema español de articulación de la participación autonómica en las instituciones de la Unión Europea debe ser genuino y adecuado a nuestra propia realidad política. Ésto no significa que los casos alemán, austríaco y belga no aporten datos de notable interés, de obligada consideración tanto para el Gobierno central como para los Gobiernos autonómicos.

El primero de ellos: la necesidad de encontrar un correcto equilibrio entre cohesión estatal e intereses regionales. Los casos estudiados nos han transmitido una consolidada visión de madurez democrática, sanamente envidiada, al articular sin mayores problemas de los que cabía prever un sistema de participación en asuntos comunitarios capaz de respetar esas dos dimensiones (la estatal y la regional) a las que hemos hecho referencia.

El segundo dato, extraído de la experiencia germana, reside en la existencia de un medio apropiado para la unificación de las posturas regionales ante el Gobierno central, un instrumento que en el caso español ha de integrar la multilateralidad con la diferencialidad explícita de determinadas Comunidades. El ejemplar funcionamiento del Bundesrat alemán como cámara de representación territorial merece nuestra especial atención, pues, parece evidente que en España necesitamos un Senado que no actúe únicamente como Cámara de segunda lectura, sino que posea además esa perspectiva de territorialidad inexistente en la actualidad. Estando de acuerdo en esta necesidad, conviene ponerse a trabajar inmediatamente para darle la forma ajustada a nuestra realidad política.

Por otra parte, la creación e institucionalización de una Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, que sirva también como instrumento unificador de criterios y posiciones a defender ante la Unión Europea, puede completar adecuadamente la participación autonómica en asuntos europeos. Esta Conferencia debe realizar un seguimiento continuo de los acuerdos alcanzados a nivel interno y de su puesta en práctica por los representantes estatales y autonómicos en las instituciones y órganos comunitarios.

El tercer elemento a tener en cuenta, aportado por el caso belga, es el necesario respeto a la identidad propia de cada Región. La diversidad debe tener una plasmación jurídico-legal reconocida oficialmente en el plano institucional tanto en el interior del Estado como en la representación exterior de éste. Un reconocimiento que no puede solamente restringirse a declaraciones anecdóticas, sino que ha de incluir el empleo de determinada simbología con frecuencia infravalorada, así como la posibilidad de utilizar cualquiera de las lenguas oficiales del Estado.

4. Los medios de que disponen las Comunidades Autónomas para ejercer una presencia activa en los órganos e instituciones comunitarios resultan, a todas luces, insuficientes. Es necesario mejorar la situación actual para que los representantes autonómicos y sus ciudadanos se sientan más partícipes del proceso de construcción europea. No se debe continuar actuando en función de la coyuntura política existente, algo que se ha puesto claramente de manifiesto, sobre todo, a partir de 1993. En este sentido, cabe decir que una hipotética *federalización* del Estado español podría contribuir a la consecución de un sistema estable de participación autonómica en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea.

Paralelamente al proceso de integración europea, en España, vivimos un proceso que algunos autores denominan como *federalizante*, que debe servirnos para consolidar el Estado diseñado por la Constitución de 1978. La culminación de este proceso ha de venir precedida de un consenso previo entre todas las fuerzas políticas del arco parlamentario, incluidos los nacionalistas periféricos. Sólo así se podrán llevar a cabo las reformas esenciales que precisa nuestro sistema autonómico: conversión del Senado en Cámara de representación territorial, adaptación de los procesos electorales a las Cortes Generales y al Parlamento Europeo a la estructura descentralizada del Estado mediante la utilización de la circunscripción autonómica, acordar de forma definitiva un sistema de financiación autonómica, articular un sistema de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea, etc.

Nuestro Estado, al menos hasta ahora, ni pertenece a la familia de los Estados federales ni ha alcanzado el nivel de

descentralización de dichos Estados.¹¹⁸⁰ Nuestro modelo estructural, aunque sí posee algunos rasgos que pueden considerarse federales, no se corresponde con el que representan este tipo de Estados, no sólo por no disponer de una verdadera cámara de representación territorial sino porque además, entre otras cosas, no permite a sus Comunidades Autónomas reformar sus Estatutos de Autonomía sin la aprobación de las Cortes Generales, regular sus regímenes locales, o, participar en los procesos de toma de decisiones estatal y europeo, a diferencia de lo que sucede en Alemania, Austria y Bélgica.¹¹⁸¹

En los inicios del Estado de las Autonomías únicamente cuatro Comunidades (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) asumieron *plenos poderes*,¹¹⁸² por medio del artículo 151 de la Constitución. En unos pocos años este número se incrementó gradualmente (con Navarra, Valencia y Canarias). Y posteriormente, a raíz sobre todo de los llamados Acuerdos Autonómicos, que suponían básicamente una considerable transferencia de competencias del Gobierno central a las Comunidades del artículo 143 CE, se amplió la intensidad de la descentralización, aunque sin equiparar completamente los niveles, hacia la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, algunas de ellas predestinadas en un principio a disponer de un nivel de autogobierno mucho más limitado.

De otro lado, si en 1986, año de nuestro ingreso en la Comunidad Europea, solamente el País Vasco y Cataluña parecían preocuparse por la extensión de las actividades comunitarias

1180 En contra de una opinión que parece extenderse actualmente entre parte de la doctrina española.

1181 En este sentido, la afirmación de que España es el Estado más descentralizado de Europa, extendida con ciertas dosis de irresponsabilidad o ignorancia por determinados sectores de la política y la judicatura, no se corresponde en absoluto con la realidad, o, en otras palabras, resulta simplemente falsa.

1182 Expresión utilizada por CUCHILLO, M., op. cit.

hacia materias de exclusiva competencia autonómica, una década después esta preocupación se había extendido ya a buena parte de las Comunidades Autónomas españolas.

En términos generales, los avances realizados en España en relación con la participación autonómica en asuntos comunitarios continúan siendo insatisfactorios para las Comunidades más interesadas en esta materia. El Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas contiene puntos de interés que parecían poder iniciar el camino en la dirección adecuada, pero que difícilmente conseguirán solucionar el problema. La relevancia práctica de ese Acuerdo ha sido más bien escasa. Podemos afirmar incluso que no ha habido desde entonces un verdadero impulso de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.¹¹⁸³

No obstante, con el final del período de las mayorías absolutas parlamentarias socialistas se inició una nueva etapa caracterizada por la existencia de una mayor voluntad política a la hora de solucionar el problema de la participación autonómica en las instituciones y órganos comunitarios. En este sentido, cabe decir que los resultados electorales de junio de 1993 y marzo de 1996 facilitaron la atención hacia determinadas reivindicaciones de los nacionalistas periféricos por parte de los partidos hegemónicos de ámbito estatal. Este hecho resulta fundamental para analizar el reciente desarrollo autonómico y, en particular, la evolución de la participación de las Comunidades

¹¹⁸³ Las reuniones continúan siendo escasas (en 1998, tan sólo tres); y apenas hay constancia de la existencia de una tarea de coordinación o seguimiento de las demás Conferencias Sectoriales. Durante el pasado curso político, la Conferencia no alcanzó acuerdo alguno, dando síntomas evidentes de que su funcionamiento se desarrolla a partir de las directrices marcadas por los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, y no desde los Gobiernos autonómicos que se integran en su seno.

Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea.

5. Los *nuevos* tiempos políticos propiciaron la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, el Acuerdo para la participación autonómica en los Comités de la Comisión y el Acuerdo para la representación autonómica en el Consejo, que constituyen los avances más importantes en el camino hacia la resolución del problema planteado.

Tres hechos fundamentales constataron la realidad de los *nuevos* tiempos políticos: la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, el Acuerdo para la Representación Autonómica en los Comités de la Comisión y el Acuerdo para la Representación Autonómica en el Consejo.

La creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea ha constituido un importante avance en el camino hacia la normalización de la presencia autonómica en Bruselas. Así, por vez primera, las Comunidades Autónomas vieron reconocido institucionalmente su legítimo derecho a la participación directa en la Representación del Estado español ante las instituciones y órganos comunitarios.¹¹⁸⁴

¹¹⁸⁴ Cabe recordar, de nuevo, que la creación de esta Consejería estaba contemplada en los acuerdos de gobernabilidad suscritos por el Partido Popular y Convergència i Unió en abril de 1996, lo cual constituye otro síntoma de la dependencia que estos avances en la participación autonómica en asuntos europeos han adquirido respecto de la coyuntura política existente.

El Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente ha desarrollado hasta ahora una labor valorada mayoritariamente como útil y eficaz,¹¹⁸⁵ en el reducido período de tiempo de que ha dispuesto para ejercer correctamente sus funciones. Sin embargo, parece preciso señalar que su nombramiento, a cargo de la Administración del Estado cuando lo lógico sería que fuese elegido por las propias Comunidades Autónomas, ha suscitado numerosas críticas.

En lo referente a la participación autónoma en los Comités de la Comisión,¹¹⁸⁶ debemos señalar que ha comenzado a desarrollarse sin amparo normativo ni regulación alguna. Este hecho ha impedido el establecimiento de una dinámica de reparto aceptada unánimemente. Los Comités, que en teoría debían haber sido asignados en función de los intereses manifestados por cada Comunidad Autónoma, fueron adjudicados inicialmente de acuerdo con las voluntades de las partes firmantes de los pactos de legislatura anteriormente citados,¹¹⁸⁷ si bien, cabe decir que las dos Comunidades, en un principio, más beneficiadas en el reparto, además de hacer valer su mayor peso político, también han sido las que más interés han mostrado.

Por otra parte, el número de Comités en los que se ha autorizado la participación autónoma resulta realmente escaso si tenemos en cuenta la amplia demanda existente y la extensión

1185 ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 546. Según este autor, "la dinámica desarrollada con las Oficinas autonómicas en Bruselas resulta (...) muy positiva. La colaboración de la Representación Permanente con estas Oficinas ha aumentado considerablemente y resulta especialmente adecuada en el seguimiento y tramitación de ayudas comunitarias".

1186 También contemplada en los acuerdos de gobernabilidad suscritos tras las elecciones generales de marzo de 1996.

1187 Los verdaderamente importantes fueron asignados inicialmente a Cataluña y Euskadi.

Vid. CALONGE VELÁZQUEZ, A., op. cit., p. 31.

de las competencias exclusivas que poseen las Comunidades Autónomas.¹¹⁸⁸ Debemos señalar además que, desacertadamente, tampoco se ha configurado un método de concertación para establecer la posición común a defender por el representante autonómico en cada Comité. Finalmente, la imposición del silencio que ha recaído sobre los representantes autonómicos en los Comités de la Comisión ha sido calificada de forma muy negativa tanto por la doctrina como por las propias Comunidades interesadas.¹¹⁸⁹

De los acuerdos relativos a la participación autonómica en las reuniones del Consejo (y en los órganos preparatorios de las mismas), no se pueden extraer todavía conclusiones sólidas que aclaren con precisión el alcance final de dicha participación. La complejidad y mayor relevancia de esta participación aconseja la elaboración de un sistema más completo y estable que el diseñado para la presencia autonómica en los Comités de la Comisión.

La participación autonómica en el Consejo carece de lógica alguna sino se facilita también la presencia de los representantes de las Comunidades Autónomas en el COREPER y en los Grupos de Trabajo preparatorios de las reuniones ministeriales. Pues, en realidad, con notoria frecuencia, los ministros suelen limitar su labor en el Consejo a aprobar en sus encuentros las decisiones adoptadas de antemano por altos cargos de sus ministerios.

A la hora de definir la participación autonómica, tanto en el COREPER y demás órganos preparatorios como en las propias reuniones del Consejo de Ministros, se plantean fundamentalmente dos posibilidades: la primera consistiría en establecer un

¹¹⁸⁸ Algunas Comunidades han manifestado su interés en estar presentes en otros Comités de gran importancia para ellas. *Vid.* CALONGE VELÁZQUEZ, A., *op. cit.*, p. 31.

sistema de rotación único para todas las Comunidades Autónomas interesadas; la segunda contemplaría la presencia en las reuniones de un representante adjunto para las nacionalidades históricas, además del representante designado por el resto de las Comunidades Autónomas.¹¹⁹⁰ Estaríamos, por tanto, en este segundo caso, ante el establecimiento de un doble sistema rotatorio, uno para Cataluña, País Vasco y Galicia, y otro para las demás Comunidades Autónomas interesadas en participar directamente en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea. Esta última opción se corresponde con una interpretación asimétrica de la participación autonómica en asuntos europeos reivindicada tanto por buena parte de la doctrina como por las propias nacionalidades históricas.

6. El establecimiento de un sistema asimétrico de participación autonómica en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea se ajusta plenamente a la realidad jurídica y política de nuestro Estado.

Los pactos entre los partidos hegemónicos de ámbito estatal, primero el PSOE y luego el PP, y las formaciones nacionalistas periféricas de mayor implantación en el arco parlamentario español no tardaron en dar en sus frutos. Así, se propició la constitución de las Comisiones Bilaterales Estado-Euskadi, en 1995, y Estado-Cataluña, en 1998, para Asuntos

¹¹⁸⁹ *Vid.* Capítulo IV.III.2.4.

¹¹⁹⁰ En Alemania, con un número de Länder (16) similar al de nuestras Comunidades Autónomas, los representantes regionales cuentan con dos miembros en las reuniones del Consejo de Ministros que tratan asuntos de su interés o competencia.

Europeos, un claro reconocimiento del peso político y de la diferencialidad de ambas Comunidades.

El reforzamiento de la bilateralidad puede resultar especialmente intenso en función de la coyuntura política existente. Catalanes y vascos, los más interesados en avanzar en el camino hacia una presencia autonómica activa en las instituciones y órganos comunitarios, han demostrado sobradamente estar dispuestos a profundizar las vías participativas sin necesidad de generalizarlas de forma inmediata a todas las Comunidades Autónomas.¹¹⁹¹ En este sentido, cabe decir que la posibilidad de implantar un sistema de participación asimétrico parece defendible en base a los siguientes parámetros:

1º.- El sistema de organización territorial diseñado por la Constitución es sustancialmente asimétrico. El reconocimiento de Cataluña, País Vasco y Galicia como nacionalidades históricas constituye la principal asimetría, manifiestamente clara en el texto constitucional.

2º.- La diferencialidad de las nacionalidades históricas no se apoya únicamente en una base jurídico-constitucional; dispone además de fundamentos políticos que el paso del tiempo no sólo no ha conseguido difuminar sino que incluso ha acrecentado de manera evidente, tal como lo demuestran los sucesivos resultados electorales obtenidos por las formaciones nacionalistas periféricas en las distintas convocatorias realizadas en nuestro Estado.

3º.- La capacidad administrativa y el interés en participar de estas Comunidades también parecen superiores a los de la mayoría de Comunidades Autónomas.¹¹⁹²

¹¹⁹¹ Es lo que algunos autores, ROIG MOLÉS (*Vid. op. cit.*, pp. 538, 547.) entre ellos, han denominado "participación a diferentes velocidades".

¹¹⁹² Andalucía y Canarias son excepciones entre esa mayoría. Andalucía, gobernada por el PSOE, ha incrementado notablemente su interés por disponer

4º.- La existencia de gobiernos de carácter nacionalista en Cataluña¹¹⁹³ y Euskadi constituye otro factor diferenciador. El resto de los gobiernos autonómicos, con la excepción de Canarias, están mayoritariamente¹¹⁹⁴ gobernados por formaciones de ámbito estatal.

7. El Gobierno central debe impulsar la articulación de un sistema estable de participación autonómica en asuntos europeos, consensuado con todas las Comunidades Autónomas interesadas y no exclusivamente con aquéllas con cuyos representantes políticos haya alcanzado o pueda alcanzar acuerdos de legislatura.

de presencia directa en Bruselas en los últimos años, coincidiendo con el período político, iniciado en 1996 y concluido en 2004, en el cual el Partido Popular ha estado ejerciendo el Gobierno del Estado. Por el contrario, se puede decir que la Comunidad Valenciana y Navarra, gobernadas por el PP, perdieron, aparentemente, cierto interés por estar presentes en las instituciones europeas después de la victoria electoral popular en los comicios generales de 1996. Es previsible que ahora, en 2004, presionen al nuevo Gobierno central socialista para poder participar, en la medida de lo posible, en el proceso de toma de decisiones de la UE. Todo ello constituye una nueva prueba de la excesiva coyunturalidad existente en España a la hora de abordar el tema de la participación autonómica en asuntos europeos.

¹¹⁹³ En Cataluña, hay actualmente un gobierno de coalición (PSC, ERC e ICV) presidido por un socialista, MARAGALL. No obstante, las reivindicaciones de autogobierno de este nuevo Gobierno catalán son tan elevadas como las del anterior Ejecutivo dirigido por CiU.

¹¹⁹⁴ El caso de Navarra es diferente, pues, UPN son, realmente, las siglas bajo las cuales el PP concurre a las elecciones en esta Comunidad. Por otra parte, en Cantabria, en este momento, aunque el Gobierno autonómico está presidido por un regionalista, la mayoría de sus miembros pertenecen al PSOE.

El Gobierno del Estado debe liderar el proceso negociador para establecer los criterios, posibilidades y límites de la participación autonómica en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea. Dicho de otro modo, el Ejecutivo es el responsable de promover la articulación de un sistema consensuado, que garantice una presencia satisfactoria en las instituciones y órganos comunitarios de todas las Comunidades Autónomas interesadas.

Las conversaciones o contactos informales producidos entre 1993 y 2000, principalmente con las formaciones nacionalistas implicadas en la gobernación del Estado, no pueden resolver las insuficiencias participativas. La ausencia de formalización de los acuerdos adoptados de este modo, la opacidad de los mismos y la existencia de intereses contrapuestos de distintas Comunidades Autónomas desaconsejan estos métodos. La inexistencia de un sistema articulado de participación autonómica en las instituciones europeas puede beneficiar exclusivamente a aquellas Comunidades cuyos máximos representantes hayan suscrito o puedan suscribir pactos de gobernabilidad con la formación política vencedora en las elecciones generales. En este sentido, podemos afirmar que esas Comunidades serían las únicas que, de forma indirecta, parcial e interna, participarían o ejercerían cierta influencia en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea.

España debe esforzarse por incrementar el conocimiento que el resto de los Estados miembros de la Unión Europea tienen respecto a nuestra realidad política. En un momento en el que el Estado español acomete una de las mayores transformaciones de su historia contemporánea, convirtiéndose incuestionablemente en el principal punto de referencia para todos aquellos Estados inmersos en procesos de descentralización, la imagen proyectada cara al exterior ha de reflejar un consolidado carácter plurinacional, que contribuya a difundir una visión moderna y

altamente desarrollada de nuestro Estado, evitando en la medida de lo posible todo tipo de conflictos o fisuras que puedan dañar la cohesión interna.

Las numerosas demandas de algunas Comunidades en lo relativo a la participación autonómica en la elaboración de las políticas y normativa comunitarias -acceso completo a la información comunitaria, representación directa en las reuniones del Consejo y COREPER, participación plena en los Comités de la Comisión, cambio de la circunscripción única por la circunscripción autonómica en las elecciones al Parlamento Europeo, acceso al Tribunal Europeo de Justicia, etc.- no han sido aún atendidas de forma satisfactoria.

Continuar prorrogando indefinidamente las soluciones a toda esta problemática puede repercutir negativamente en la consolidación del Estado de las Autonomías. En otras palabras, mantener la incertidumbre sobre esta cuestión no hará sino incrementar los temores y las posibilidades de inestabilidad política y de insatisfacción generalizada de un determinado número de Comunidades Autónomas, y, consecuentemente, de sus ciudadanos, cada vez menos identificados con un proceso de integración europea que parece desarrollarse sin apenas contar con ellos.

A continuación, se exponen una serie de propuestas con la intención de contribuir a la aportación de soluciones, que necesariamente se han de plasmar mediante la adopción de medidas concretas.

VI.I. PROPUESTAS RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DE LAS

COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES

COMUNITARIAS

La insatisfacción generalizada en medios autonómicos que produce la falta de cauces institucionalizados que posibiliten una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las políticas comunitarias nos obliga a formular propuestas que puedan aportar algunas soluciones a la situación actual.

Tal como se expone en el Informe emitido el 11 de diciembre de 1995¹¹⁹⁵ por la Ponencia del Senado sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea¹¹⁹⁶ -aprobado por acuerdo unánime de todos sus miembros, y apoyado por todos los grupos parlamentarios representados en la Ponencia-¹¹⁹⁷, parece necesario, o, al menos, completamente legítimo, permitir, o, defender, la participación autonómica en el proceso decisorio comunitario¹¹⁹⁸ mediante una doble vía:¹¹⁹⁹ en el seno mismo del Estado, y, directamente en los órganos e instituciones de la Unión Europea. Nuestras propuestas se ciñen exclusivamente a la participación directa de representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo, COREPER y sus Grupos de Trabajo, y en los Comités consultivos de la Comisión. Proponemos

1195 B.O.C.G., 21/12/95, Sección Senado, Serie 1, nº 360.

1196 Creada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado en cumplimiento de las mociones nº 9 y 14 aprobadas por el Pleno del Senado el 28 de septiembre de 1994.

1197 JÁUREGUI, G., "La reforma del Senado ...", op. cit., p. 18.

1198 El texto del Informe entiende esta participación como "un derecho y una necesidad en un Estado compuesto como es el autonómico español".

1199 *Vid.* JÁUREGUI, G., "La reforma del Senado ...", op. cit., p. 20.

además una modificación en nuestro Estado del sistema de elecciones al Parlamento Europeo. La propuesta de reforma del Comité de las Regiones no se puede enfocar evidentemente desde una perspectiva estatal sino comunitaria.

VI.I.1. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LAS INSTITUCIONES Y EN LOS ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Entre los argumentos expuestos a favor de la participación autonómica en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, el respeto a la distribución competencial¹²⁰⁰ legalmente establecida ha sido uno de los más recurrentes. Aunque se han señalado además otras razones de carácter político:

"Ignorar el reconocimiento de las entidades subestatales tiene como resultado la deslegitimación a los ojos de éstas y de sus ciudadanos del proceso de integración europea, especialmente en aquellos casos en los que existe un fuerte sentimiento nacionalista y cuando los mecanismos estatales de representación de los intereses subestatales en el exterior son insuficientes".¹²⁰¹

¹²⁰⁰ Al respecto, se manifiestan O`LEARY y FERNÁNDEZ MARTÍN de la siguiente manera: "La aplicación conjunta del principio de autonomía institucional y del juego del sistema interno de reparto de competencias en los Estados de estructura descentralizada lleva a la paradoja de que son las entidades subestatales las que han de aplicar la normativa comunitaria, en la que sus puntos de vista pueden no verse recogidos". O`LEARY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., "¿Hacia la Europa de las Regiones?, ...", op. cit., p. 311.

¹²⁰¹ O`LEARY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M., "¿Hacia la Europa de las Regiones?, ...", op. cit., pp. 311-312.

Considerando que los gobiernos autónomos deben responder ante sus ciudadanos de la aplicación de decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias, si estas decisiones afectan a sus intereses esenciales y resultaran, al menos aparentemente, perjudiciales para sus respectivas Comunidades, ¿cómo se debe explicar a los ciudadanos que los gobernantes por ellos elegidos no han tomado parte ni en la discusión ni en la elaboración de esas decisiones que ahora les aplican?:

"A menudo los intereses e incluso los valores del gobierno central no tienen por qué corresponderse con los de las entidades subestatales (...) Asumiendo que los mecanismos de participación de éstas en la toma de posición del gobierno central en las instituciones comunitarias sean insuficientes, el conflicto de intereses puede degenerar en un desafío frontal de dichas entidades a la normativa comunitaria que han de aplicar e incluso un desafío al propio gobierno central, último responsable del cumplimiento de las obligaciones comunitarias ante Bruselas".¹²⁰²

VI.I.1.1. LA REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA EN EL CONSEJO

VI.I.1.1.1. LA PARTICIPACIÓN EN LAS REUNIONES DEL CONSEJO

A la espera de conocer más datos relativos a la posibilidad de que se constituya y articule por vez primera una representación autonómica en la delegación española ante el

¹²⁰² O`LEARY, S., y FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M., "¿Hacia la Europa de las Regiones?, ...", op. cit., pp. 311-312.

Consejo de Ministros de la Unión Europea,¹²⁰³ consideramos necesario presentar en estas conclusiones nuestra propia propuesta.

Proponemos, en primer lugar, que la participación autonómica en el Consejo, al igual que en las demás instituciones comunitarias, se adapte a la realidad político-jurídica del Estado, que, tal como se ha demostrado en esta investigación, responde a parámetros asimétricos. De ahí que abogemos por el respeto a la diferencialidad de determinadas Comunidades Autónomas a la hora de concretar la representación autonómica en el Consejo. Con ello, aprobamos las sugerencias formuladas por un amplio número de autores que se posicionan a favor de otorgar un peso específico a las nacionalidades históricas¹²⁰⁴ en el proceso

¹²⁰³ Esta posibilidad parecía haber desaparecido de la agenda política tras la victoria por mayoría absoluta del Partido Popular en las elecciones generales de marzo de 2000. Prueba de ello fue la votación celebrada el 26 de septiembre de ese mismo año en el Congreso de los Diputados que rechazaba, con los votos en contra del PP, una proposición no de ley del Partido Socialista, a la que se sumaron CiU, IU, PNV, CC y el Grupo Mixto, que reclamaba la participación de las Comunidades Autónomas en la delegación del Estado en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Posteriormente, el 24 de junio de 2003, el Partido Popular rechazaba en el Senado, también en solitario, una moción del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés en la que se pedía al Gobierno central la incorporación, con carácter urgente, de un representante de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea cuando las decisiones afecten a materias de su competencia exclusiva. Ahora, en 2004, el nuevo Gobierno central socialista se ha comprometido a formalizar, lo antes posible, esta representación autonómica en el Consejo.

¹²⁰⁴ Entre otras cosas, porque con la excepción de Canarias y Navarra, todas las demás Comunidades Autónomas están, y previsiblemente seguirán estando, gobernadas por formaciones políticas de ámbito estatal. Acceder a otorgar cierto peso específico a las nacionalidades históricas en el proceso de formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea

de formación de la voluntad estatal ante la institución decisoria por antonomasia de la Unión Europea. Ahora bien, este reconocimiento de la diferencialidad no debe constituir, en absoluto, un límite a la participación multilateral, generalizada a todas las Comunidades Autónomas que lo deseen.¹²⁰⁵

Somos partidarios de desarrollar una tercera vía entre la defendida por ROIG¹²⁰⁶ y la expuesta por DE DALMAU¹²⁰⁷. Consistiría en instrumentar una fórmula que contemple, de inicio, únicamente la participación de aquellas Comunidades Autónomas realmente interesadas y capaces en el ejercicio de una presencia directa en Bruselas; quedando abierta la posible, y previsible, incorporación a corto plazo de las restantes.¹²⁰⁸ Llegado a este

significaría también integrar, tal vez de forma definitiva, a los nacionalistas periféricos demócratas en el proyecto común de Estado.

¹²⁰⁵ De lo que se trata realmente es de conjugar ambos hechos, de modo que nadie permanezca insatisfecho.

¹²⁰⁶ *Vid.* Capítulo IV.III.2.5.

¹²⁰⁷ *Ídem.*

¹²⁰⁸ Cabe incluso la posibilidad de establecer tres fases de acceso, en función del interés y de la capacidad administrativa de las diferentes Comunidades Autónomas: una primera, fundamentalmente, para Euskadi, Cataluña, Andalucía, Canarias y Galicia; una segunda, en la que se incorporarían a corto plazo, Valencia, Navarra, Aragón, Baleares, Asturias y Extremadura; y, finalmente, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, La Rioja, Murcia y Madrid. Evidentemente, no se trata de grupos cerrados. Es posible que algunas Comunidades intenten acceder antes a la participación directa (especialmente, aquéllas gobernadas por partidos de distinto color al que gobierne en el Estado) y otras, en cambio, retrasen su participación, o, simplemente, no la reivindiquen (como puede suceder en el caso de Comunidades gobernadas por el mismo partido que el del Gobierno central). Aunque, también parece previsible que se produzca una especie de efecto imán que, ante la efectiva participación de un determinado grupo de Comunidades, provoque la atracción de aquéllas teóricamente menos interesadas. Por último, no debemos descartar una generalización de la

punto, las demandas de participación diferenciada adquirirán probablemente una mayor fuerza, con lo que, resultará prácticamente inevitable la introducción en el sistema de matices de carácter asimétrico. Cabe entonces¹²⁰⁹ la posibilidad de establecer un doble sistema rotatorio¹²¹⁰, mediante el cual se permita la participación en las reuniones de dos¹²¹¹ delegados autonómicos, uno representando a las nacionalidades históricas, y otro a las demás Comunidades Autónomas. Estaríamos, por tanto, ante una fórmula, abierta a todas las Comunidades, que reconoce la existencia jurídica y política de la diferencialidad.

participación promovida desde el propio Gobierno del Estado, estando éste sometido a una intensa presión por parte de las Comunidades gobernadas por formaciones nacionalistas periféricas, y, en menor medida, por aquéllas gobernadas por el principal partido de la oposición. Obviamente, la generalización de la participación beneficiaría al Gobierno central, que se aseguraría el control de buena parte de la representación autonómica (de su mismo partido político).

¹²⁰⁹ Una vez generalizada la participación a la totalidad, o, al menos, a la mayoría de las Comunidades Autónomas.

¹²¹⁰ La lógica parece imponer bien una rotación semestral, en concordancia con la duración de las presidencias europeas, bien una rotación cuatrimestral, tomando en consideración el número de nacionalidades históricas existentes, y, teniendo en cuenta además que, en caso de adoptarse un sistema de rotación semestral, la representación singular de las demás Comunidades Autónomas se repetiría con una distancia temporal demasiado extensa.

¹²¹¹ La presencia de dos representantes autonómicos en la reuniones del Consejo de Ministros que, por razones competenciales o de interés especial, posibiliten dicha participación parece viable teniendo en cuenta que, en las citadas reuniones, cada delegación estatal se encuentra integrada por seis miembros, tres sentados en la fila de adelante y otros tres en la fila de atrás.

VI.I.1.1.2. LA PARTICIPACIÓN EN EL COREPER Y EN LOS GRUPOS DE TRABAJO

La presencia de las Comunidades Autónomas en las reuniones del Consejo carece de lógica alguna sino se facilita, paralelamente, conforme al procedimiento y a los criterios expuestos en el párrafo anterior, la participación de sus representantes en el COREPER y en los demás órganos, dependientes funcionalmente del primero, preparatorios de las reuniones ministeriales. Creemos que es aquí donde los representantes autonómicos pueden ejercer realmente una verdadera defensa de sus competencias e intereses. Pues, tal como se ha señalado con anterioridad, en la práctica, con notoria frecuencia, los ministros de los Estados miembros de la Unión Europea se limitan a aprobar en sus encuentros las decisiones adoptadas de antemano por altos cargos de sus ministerios en las reuniones previas.

El alcance de esta participación podría variar en función del carácter y contenido del COREPER o Grupo de Trabajo abierto a la presencia autonómica. En algunos casos cabría la posibilidad de situar a dos representantes de las Comunidades interesadas, en otros a tan sólo uno, mientras que en determinadas reuniones restringidas, en las cuales se limita considerablemente el número de participantes, no se permitiría el acceso a los delegados autonómicos.

VI.I.1.1.3. LA PRESENCIA AUTONÓMICA EN LA REPER

Para facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en el COREPER y en los Grupos de Trabajo del Consejo es conveniente la presencia permanente de representantes autonómicos en la REPER española ante la Unión Europea. El hecho de que la Misión de nuestro Estado en Bruselas sea una de las más numerosas, con aproximadamente unas ciento cincuenta personas, posibilita que todas nuestras Comunidades Autónomas puedan tener allí un representante cada una. En caso de rechazar esta propuesta, el Gobierno central debería facilitar la presencia de, al menos, dos representantes autonómicos, siguiendo el mismo criterio empleado para la participación en las reuniones del Consejo.

Por otra parte, consideramos que la Consejería para Asuntos Autonómicos integrada actualmente en la REPER debe pasar a depender funcionalmente de las propias Comunidades Autónomas. Para su correcta gestión, incluyendo el nombramiento del Consejero por un periodo determinado de tiempo, que, creemos, no ha de ser inferior a dos años, la creación a nivel interno de un órgano como la Conferencia de Presidentes Autonómicos resulta fundamental.

VI.I.1.2. LA PARTICIPACIÓN EN LOS COMITÉS DE LA COMISIÓN

La participación autonómica en los Comités de la Comisión, iniciada en 1998, presenta tres notorias carencias:

1ª) Establecimiento de un Reglamento que discipline la forma y alcance de dicha participación (método de asignación o reparto directo de los Comités, duración y renovación de los mandatos,

mecanismos de concertación de la posición común a defender por el representante autonómico en cada comité, obligaciones estatales, etc.).

2ª) Ampliación cuantitativa¹²¹² y cualitativa de los Comités en los que se permite la participación de las Comunidades Autónomas.

3ª) Dotar a los representantes autonómicos de voz, aun siguiendo sin disponer de capacidad de voto, en las reuniones de los Comités.

VI.II. EL SISTEMA DE ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

Desde distintos medios académicos, jurídicos y políticos se ha venido defendiendo en los últimos años una reforma del sistema de elección de los representantes españoles en el Parlamento Europeo que contemple el cambio de la circunscripción única actual por circunscripciones que se correspondan con los territorios de las Comunidades Autónomas.

De todos los Estados miembros de la Unión Europea que poseen una estructura política descentralizada, España es el único que mantiene un sistema electoral que no se corresponde con la organización territorial establecida por su texto constitucional, haciendo caso omiso a las recomendaciones realizadas desde el propio Parlamento Europeo.

Cabe recordar que incluso aquellos Estados más centralizados políticamente han acometido modificaciones al respecto, o, al menos, han iniciado una serie de reformas que deben finalizar otorgando un carácter más descentralizado a su

¹²¹² Su número debería, como mínimo, triplicarse.

sistema de elección de representantes en Estrasburgo. Así, en el Reino Unido se ha dispuesto que Escocia, Gales e Irlanda del Norte cuenten con circunscripción propia.

La modificación del actual sistema español de elecciones al Parlamento Europeo es una demanda tan legítima como la reforma del Senado para convertirlo en una verdadera Cámara de representación territorial. Además, realizándola, se mostraría una acertada sensibilidad por parte de los principales representantes políticos de ámbito estatal, y, se contribuiría a mejorar las relaciones entre las formaciones políticas nacionalistas y regionalistas y los grandes partidos estatales, que, en su afán por obtener réditos electorales, parecen olvidar la descentralización territorial del Estado autonómico.

No obstante, la disminución del número de representantes del Parlamento Europeo adjudicados a España, que en 2004 son tan sólo 54, frente a los 64 anteriores, y en 2009 serán previsiblemente 50, nos hace pensar que, al menos, ocho Comunidades Autónomas no podrán configurarse como circunscripción electoral, habida cuenta su población inferior al 1.200.000 habitantes, encontrándose por tanto por debajo de la cifra mínima de dos representantes, dividiendo el número de escaños entre el censo electoral de nuestro Estado. En consecuencia, la solución de circunscripciones electorales conjuntas de diversas Comunidades parece la única posible para dar satisfacción simultánea a los principios de proporcionalidad y representación territorial.¹²¹³

¹²¹³ *Vid.* ROIG MOLÉS, E., "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 119, enero-marzo de 2003, p. 301.

VI.III. LA REFORMA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

El Comité de las Regiones, cuya creación despertó inicialmente un océano de esperanzas, ya no es hoy centro primordial de la atención de la mayoría de las Comunidades Autónomas. El interés autonómico hacia este órgano comunitario se ha ido desvaneciendo hasta tal punto que su propia existencia es actualmente criticada con dureza por los nacionalistas periféricos, contrarios a la integración de distintos tipos de Regiones (administrativas, políticas, ...), con diferentes niveles competenciales, y Localidades en un mismo órgano de representación.

Recordemos las necesidades que presenta el Comité de las Regiones:

- Dividir la organización del Comité en dos secciones, una para los poderes locales y otra para los regionales.
- Establecer un sistema de elección democrática de sus miembros (actualmente son propuestos por los Estados).
- Disponer de una organización propia del Comité, con financiación separada del Comité Económico y Social.¹²¹⁴
- Incrementar el número de materias, aquéllas que, tradicional y competencialmente, son propiamente regionales en los Estados miembros, sobre las cuales el Comité debería ser consultado y expresar su opinión.
- Elevar el status jurídico del Comité, de órgano a institución.
- Permitir el acceso al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, posibilitando la capacidad de recurrir actos comunitarios.¹²¹⁵

¹²¹⁴ La reforma del Tratado de la Unión Europea contempla esta posibilidad.

En caso de que se materializasen estas modificaciones, el Comité contaría probablemente con un mayor respaldo por parte de los nacionalistas periféricos, actualmente reticentes a considerar este órgano comunitario como un medio adecuado, y mucho menos, eficaz, para la representación de los intereses de sus respectivas Comunidades Autónomas. Mientras estas reformas no se produzcan, la efectividad del Comité de las Regiones seguirá, previsiblemente, en entredicho.

También cabe la posibilidad de que algunas Regiones políticas autónomas de primer orden¹²¹⁶ (Länder alemanes y austríacos, Regiones y Comunidades belgas, y, determinadas nacionalidades históricas existentes en la Unión Europea -Cataluña, País Vasco y Galicia, en España, y, Escocia y Gales, en el Reino Unido-) promuevan la constitución de un órgano asambleario de carácter consultivo,¹²¹⁷ similar al Comité de las Regiones, con la finalidad de salvaguardar un estatus político diferenciado que parece difuminarse con su integración en el Comité creado por el Tratado de Maastricht. En este sentido, se puede decir que la ansiada reforma del CdR a la cual venimos haciendo referencia jugaría también en contra del diferencialismo de las Regiones políticas autónomas mencionadas, pues,

1215 Se da por hecho que la nueva Constitución Europea otorgará al Comité de las Regiones capacidad para recurrir ante el Tribunal de Justicia Europeo.

1216 Ver definición en el capítulo I. Por extensión, nos referimos a todas las Regiones dotadas de competencias legislativas, cuyos Presidentes se han reunido en varias ocasiones a lo largo de los últimos años, bajo la denominación REGLEG, demandando un estatus especial dentro de la Unión Europea. (Ver a este respecto el capítulo II.I.2.1).

1217 Esta posibilidad resulta, a todas luces, difícilmente realizable. Más viable parece, aunque todavía sin muchas posibilidades de éxito, la opción

equipararía, en cierto modo, a éstas con otras Regiones de nivel inferior.

defendida por algunos partidos nacionalistas periféricos de crear un grupo parlamentario propio en el Parlamento europeo.

VII. ANEXOS

1. ESPAÑA.

1.1. ACUERDO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS, DE OCTUBRE DE 1992.¹²¹⁸

Los diversos temas que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas han supuesto, desde el momento de la adhesión de España a las mismas, la búsqueda de fórmulas para contemplar los diferentes aspectos que dicha participación requiere. Desde una perspectiva pragmática, la constitución en 1988 de la Conferencia Sectorial en el Ministerio para las Administraciones Públicas aportó un instrumento de diálogo entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, que ha demostrado ser un foro adecuado para ir resolviendo en común algunos de estos temas.

Las Administraciones presentes en la Conferencia, partiendo de esta experiencia, han estimado necesario proceder de común acuerdo a su institucionalización para lograr un objetivo que consideran fundamental: acometer, con arreglo al principio de cooperación, la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias europeas.

Considerando lo anterior, la Conferencia, en su reunión de 29 de octubre de 1992, adopta el siguiente Acuerdo:

¹²¹⁸ Fuente: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

*Primero.*_ Las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas deciden institucionalizar la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas con la finalidad de articular y resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

*Segundo.*_ 1. Componen la Conferencia como miembros de la misma:

En representación de la Administración del Estado: el Ministro para las Administraciones Públicas, que la presidirá.

En representación de la Administración de cada Comunidad Autónoma: el Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito temático de la Conferencia, sea designado para formar parte de la misma por el Presidente de cada Comunidad Autónoma.

En función de los temas a tratar en las reuniones, se podrá interesar la asistencia de responsables de las distintas Administraciones o de expertos.

2. Como órgano de apoyo de la Conferencia se crea la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, a la que corresponde la preparación de sus trabajos, con la siguiente composición:

En representación de la Administración de cada Comunidad Autónoma: el Director General u otro cargo que designe para formar parte de la Comisión el respectivo Consejero miembro de la Conferencia.

3. La Secretaría de la Conferencia corresponde a la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio para las Administraciones Públicas.

*Tercero.*_ 1. La institucionalización de la Conferencia se sustenta en el compromiso de las Administraciones en ella presente de:

- a) Mantener la periodicidad de sus reuniones,
- b) Asistencia regular de sus miembros,
- c) Residenciar en la Conferencia aquellas cuestiones de su ámbito temático, y
- d) Propiciar que las cuestiones en que se aprecie la necesidad de una decisión común se solucionen mediante acuerdos, cuya eficacia vinculante para cada una de las Administraciones resultará de su suscripción por las partes que decidan hacerlo.

2. Aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral.

*Cuarto.*_ 1. El ámbito temático de la Conferencia está integrado por las cuestiones relacionadas con las tres siguientes facetas de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

1ª. La información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea.

2ª. El tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas como las siguientes:

- a) Procedimientos técnicos para asegurar la recepción por las Comunidades Autónomas de la información comunitaria de carácter general,

b) Técnica normativa para incorporar las directivas al Derecho interno y completar reglamentos y decisiones,

c) Fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones comunitarias,

d) Problemas planteados en la ejecución del Derecho comunitario por implicar horizontalmente a varias políticas comunitarias o exigir medidas internas con un cierto grado de coordinación temporal o material, y

e) Cuestiones relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que carezcan de una Conferencia Sectorial o instrumento equivalente donde ser tratadas.

3ª. El impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de las Comunidades Autónomas aplicable, a través de la respectiva Conferencia Sectorial o instrumento equivalente, en cada una de las políticas comunitarias que afecten a las competencias de aquéllas. El esquema comprenderá los procedimientos de cooperación para hacer efectiva la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho Comunitario y del contenido de las políticas comunitarias.

2. Asimismo, las Administraciones presentes en la Conferencia pueden encomendarle, de común acuerdo entre las mismas, el tratamiento de aquellas otras cuestiones de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que estimen oportuno.

Quinto. La organización y funcionamiento de la Conferencia se regulará en un reglamento interno, para cuya elaboración y aprobación se observará lo siguiente:

1º La redacción del proyecto de reglamento corresponderá a la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos.

2º El reglamento regulará, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, los siguientes aspectos de la Conferencia:

a) estructura orgánica y asistencia a los miembros de sus órganos,

b) enumeración de sus funciones,

c) régimen de funcionamiento y procedimiento para crear grupos de trabajo,

d) convocatoria, orden del día, periodicidad y lugar de las reuniones de sus órganos,

e) forma de adopción de acuerdos y alcance de los mismos,

f) procedimientos y plazos para asegurar el conocimiento previo de los asuntos y documentos incluidos en el orden del día de las reuniones de sus órganos, y

g) secretaría, documentación y apoyo técnico de sus trabajos.

3º En el plazo de tres meses desde la adopción del presente Acuerdo, la Comisión elevará a la Conferencia la propuesta de proyecto de reglamento.

4º El reglamento entrará en vigor una vez que la Conferencia lo haya aprobado.

Sexto. En consonancia con la naturaleza política de este Acuerdo, se considera que la voluntad que se manifiesta en su formalización queda sujeta exclusivamente al mantenimiento de la misma.

1.2. ACUERDO DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN INTERNA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS COMUNITARIOS EUROPEOS A TRAVÉS DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES (NOVIEMBRE, 1994).¹²¹⁹

I. Las Administraciones presentes en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas acordaron en la reunión celebrada el 29 de octubre de 1992 la institucionalización de la Conferencia para lograr un objetivo considerado fundamental: acometer con arreglo al principio de cooperación, la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias europeas.

El apartado cuarto del Acuerdo de Institucionalización determina que corresponde a la misma "El impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de las Comunidades Autónomas aplicable, a través de la respectiva Conferencia Sectorial o instrumento equivalente, en cada una de las políticas comunitarias que afecten a las competencias de aquellas. El esquema comprenderá los procedimientos de cooperación para hacer efectiva la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias".

II. Para el desarrollo de este cometido propio de la Conferencia, se ha estimado necesario establecer un procedimiento marco en el que se determine el contenido necesario de esa participación de las Comunidades Autónomas, tanto en lo que

¹²¹⁹ Fuente: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

respecta a la fase ascendente como en lo relativo a la fase descendente.

El contenido del presente Acuerdo se circunscribe a la dimensión interna de la participación, respondiendo a la línea de trabajo emprendida por la Conferencia y en consonancia con la moción aprobada al respecto por el Pleno del Senado, en su sesión de 28 de septiembre de 1994 sobre el Estado de las Autonomías que, a su vez y en lo que respecta a la dimensión externa de la participación, señala como 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 acudan a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas".

III. Considerando lo anterior, la Conferencia, en su reunión de 30 de noviembre de 1994, adopta el siguiente Acuerdo:

I. PRINCIPIOS GENERALES

Primero.-El presente Acuerdo tiene por objeto establecer el contenido necesario de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, determinando el procedimiento marco de cooperación que cada Conferencia Sectorial debe aplicar tanto en lo que respecta a la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, como en la descendente de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

Segundo.-A efectos de lo establecido en este Acuerdo y siempre que no se especifique, se entiende por Conferencia Sectorial

tanto el Pleno del órgano de esa naturaleza como el conjunto de órganos de cooperación multilateral de nivel inferior que, encuadrados directa o indirectamente en la Conferencia, puedan desarrollar en la práctica el contenido del procedimiento marco. Cada Conferencia Sectorial desarrollará el procedimiento marco concretando su ámbito material, especificando los diversos elementos del procedimiento, y modulando su aplicación a tenor de las exigencias de la distribución de competencias y de la respectiva política comunitaria.

En tanto no se produzca dicho desarrollo, serán de aplicación, por su carácter de contenido necesario, los compromisos que para la Administración del Estado y para las Administraciones de las Comunidades Autónomas resultan del procedimiento marco establecido en este Acuerdo.

Tercero.-1. En el desarrollo de cada Conferencia del procedimiento marco deberá ser tenida en cuenta, a efectos de determinar el grado de intensidad y el contenido concreto de la participación de las Comunidades Autónomas, la naturaleza y el nivel de competencias, tanto de las asumidas por las Comunidades Autónomas como de las reservadas al Estado.

1.1. Cuando el asunto comunitario afecte exclusivamente a las competencias reservadas del Estado y las Comunidades Autónomas invoquen su interés, la Administración del Estado les informará oportunamente en el marco de la Conferencia Sectorial respectiva.

1.2. Cuando los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, si en el procedimiento de concertación interno, previo a la decisión del Consejo, se ha llegado a una posición común entre ellas, ésta será tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

1.3. En aquellos asuntos que incidan sobre competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los que previamente a la decisión del Consejo exista un acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado, tal acuerdo será determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

2. En los supuestos 1.2 y 1.3, si la posición inicial del Estado experimentase variación sustancial como consecuencia del proceso de negociación comunitaria, siempre que los plazos lo permitan, la Administración del Estado, a solicitud de las Comunidades Autónomas, explicará los motivos de que la posición expresada por el Estado en el seno del Consejo haya variado respecto de la inicialmente acordada.

3. En el supuesto de que las decisiones sean susceptibles de originar aumento de gasto o disminución de ingresos de las Administraciones Públicas, la posición común de las Comunidades Autónomas se consensuará con la posición de la Administración del Estado.

4. En aquellos asuntos en los que se hubiese alcanzado una posición común por parte de las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado tomará conocimiento de los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas.

Cuarto.-A los efectos del procedimiento de participación, se entiende por posición común de las Comunidades Autónomas el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido.

Quinto.-Las Conferencias Sectoriales deben incluir entre sus actividades los asuntos comunitarios europeos que, en las

respectivas materias, tengan relación con la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias.

Para la atribución de los asuntos a cada una de las Conferencias Sectoriales se tendrá en cuenta la tabla de correspondencias entre política comunitaria, Consejo de Ministros especializado y Conferencia Sectorial que figura en el Anexo de este Acuerdo.

Cuando con arreglo al sistema anterior no pueda hacerse efectiva en una Conferencia Sectorial la participación de las Comunidades Autónomas en un determinado asunto comunitario, será de aplicación, siempre que no resulte factible arbitrar un mecanismo ad hoc, lo establecido en el apartado cuarto, 1.2.^a, e) del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

Sexto.-Los Plenos de las Conferencias Sectoriales deberán dejar constancia en acta del desarrollo de las reuniones y contenido de los acuerdos adoptados.

Séptimo.-Con carácter general y con respecto al tratamiento de los asuntos comunitarios europeos, el Pleno de las Conferencias Sectoriales se reunirá al comienzo de cada semestre para analizar el programa expuesto por el representante del Estado miembro que en ese tiempo ejerce la Presidencia del Consejo. Asimismo, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas deberá convocar esta reunión al inicio de cada Presidencia.

A salvo de lo que se determine por cada Conferencia Sectorial, como regla general, corresponderá a los órganos de cooperación de representación técnica, el tratamiento de los asuntos que no requieran específicamente reunión plenaria.

Octavo.-La aplicación en cada Conferencia Sectorial del procedimiento de participación deberá garantizar el mantenimiento de la capacidad de acción del Reino de España y de una gestión flexible de las negociaciones.

Noveno.-La Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas se facilitarán entre sí, en el seno de las Conferencias Sectoriales, la información y los documentos que sean necesarios para hacer efectivo el procedimiento de participación tanto en su fase ascendente como en la descendente.

II. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA FASE DE FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO

Décimo.-La participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado tendrá como contenido necesario el que a continuación se establece:

1. La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas la propuesta de la Comisión fijando, en función de los plazos de tramitación en el Consejo, un término para expresar su postura.

2. De conformidad con el sistema que acuerde cada Conferencia Sectorial, o en su defecto siempre que lo solicite al menos una Comunidad Autónoma, la propuesta de la Comisión deberá incluirse en el orden del día del órgano especializado de la Conferencia - comisión, grupo de trabajo, o reunión ad hoc- a efectos de su deliberación y consideración conjunta entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

3. La Conferencia Sectorial informará regularmente a las Comunidades Autónomas de la evolución de la propuesta de la Comisión en el seno del Consejo.

4. En los procedimientos de cooperación y codecisión, las Comunidades Autónomas serán informadas de todas las sucesivas modificaciones que se produzcan a lo largo del proceso de adopción de la iniciativa.

En el caso de convocatoria del Comité de Conciliación previsto en el procedimiento de codecisión se informará a las Comunidades Autónomas sobre sus deliberaciones.

5. La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas el texto de la propuesta de la Comisión que se incluya en el orden del día del Consejo.

6. La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas el orden del día provisional de la sesión del Consejo. Teniendo en cuenta el contenido del orden del día y el resultado del procedimiento de participación desarrollado, cada Conferencia Sectorial valorará la oportunidad de una reunión del Pleno de la misma antes de la sesión del Consejo.

III. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA FASE DESCENDENTE DE APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO Y DE LOS ACTOS DE LAS INSTITUCIONES

Decimoprimer.-En el marco del principio de autonomía institucional que rige en todos los Estados miembros en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados, así como del principio de que la aplicación en España del Derecho comunitario europeo debe llevarse a cabo conforme a la distribución de competencias resultante del bloque de constitucionalidad, la Administración del Estado y la Administraciones de las Comunidades Autónomas se comprometen a residenciar en la respectiva Conferencia Sectorial el tratamiento con arreglo al principio de cooperación de todos aquellos asuntos de mutuo interés relacionados con la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

Decimosegundo.-La participación en la fase descendente implica como contenido necesario, los siguientes compromisos relativos a la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

1. Cuando la aplicación consista en la aprobación de las normas.

1.1. Las Administraciones que proyecten la aprobación de una norma, bien para desarrollar o completar un reglamento o decisión comunitario, bien para efectuar la transposición de una directiva comunitaria, pondrán en conocimiento de la Conferencia Sectorial el texto del proyecto.

1.2. Cuando en la Conferencia Sectorial la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas coincidan en la necesidad de dar un contenido semejante o equivalente al proceso normativo interno derivado de la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión será incluida en el orden del día correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial al objeto de elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

2. Cuando la aplicación consista en la ejecución de actuaciones administrativas.

2.1. La Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas se informarán regularmente, a través de la Conferencia Sectorial, de aquellas actuaciones administrativas en proyecto o en curso que se deriven de la aplicación del Derecho comunitario.

2.2. Cuando en la Conferencia Sectorial la Administración del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas propongan la necesidad de dar un contenido semejante o equivalente al proceso de ejecución administrativa en aplicación del Derecho comunitario, la cuestión será incluida en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial al objeto de elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

3. Cuando la aplicación consista en el desarrollo de programas comunitarios.

3.1. La Administración del Estado informará regularmente a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial, de aquellos programas comunitarios que gestione, abiertos o no a la participación de las Comunidades Autónomas.

3.2. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas informarán regularmente a la Administración del Estado de su participación en aquellos programas comunitarios que no sean coordinados por la Administración del Estado.

1.3. CREACIÓN DE LA CONSEJERÍA PARA ASUNTOS AUTONÓMICOS EN LA REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.¹²²⁰

REAL DECRETO 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (BOE de 21 de septiembre de 1996)

La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas ha exigido la búsqueda de fórmulas que contemplasen los distintos aspectos que requiere dicha participación. La experiencia desde la adhesión y el compromiso de mejorar esa participación debe reflejarse en la composición de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que es el órgano acreditado, con carácter representativo y de gestión, por el Estado español ante la Unión Europea, responsable de asegurar la presencia de España en las instituciones y organismos dependientes de la misma.

La Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, en su reunión del día 22 de julio de 1996, aprobó un acuerdo en el que se proponía crear la figura de un Consejero dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, para la canalización de la información hacia las Comunidades Autónomas, con competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, y sin que esta competencia cuestione en ningún caso las relaciones que normalmente seguirán teniendo las Comunidades Autónomas con los restantes Consejeros de la Representación Permanente.

¹²²⁰ Fuente: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

En su virtud, a iniciativa conjunta de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas y previa deliberación del Consejo de Ministros del día 20 de septiembre de 1996,

1. Conforme a lo establecido en el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de 22 de julio de 1996, se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, con competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y para canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas, y con independencia de la información que corresponda realizar a las Conferencias Sectoriales, según lo dispuesto en el Acuerdo de la Conferencia de 30 de noviembre de 1994.

2. La competencia contemplada en el apartado anterior no afectará a las relaciones que ordinariamente mantengan las Comunidades Autónomas con el resto de los Consejeros de la Representación Permanente.

3. La Consejería dependerá funcionalmente del Ministerio de Administraciones Públicas, al que corresponde su organización interna y dotación presupuestaria, así como su inspección técnica y control, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre la organización de la Administración del Estado en el Exterior, y en el artículo 5 del Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, modificado por el Real Decreto 2077/1995, de 22 de diciembre, sobre la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

Disposición final primera

Los Ministros de Economía y Hacienda, de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas, previo cumplimiento de los trámites legales oportunos, dictarán las disposiciones y adoptarán las medidas necesarias para el desarrollo del presente Real Decreto.

Disposición final segunda

El presente Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Dado en Madrid a 20 de septiembre de 1996.

JUAN CARLOS R.

El Ministro de Administraciones Públicas,

MARIANO RAJOY BREY.

2. ALEMANIA.

2.1. EL NUEVO ARTICULO 23 DE LA LEY FUNDAMENTAL, INTRODUCIDO POR LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 21 DE DICIEMBRE DE 1992.¹²²¹

(1) Para la consecución de una Europa unida, la República Federal de Alemania participará en el desarrollo de la Unión Europea, cuya realización se condiciona a los principios del Estado democrático, social y de Derecho, al federalismo y al principio de subsidiaridad, y a que se garantice una tutela judicial de los derechos fundamentales que sea en esencia comparable a la dispensada por esta Ley Fundamental. A tal efecto, la Federación podrá transferir competencias mediante Ley con la aprobación del Bundesrat. Se aplicará el artículo 79.II y III para la justificación de la Unión Europea, la reforma de los fundamentos de sus Tratados o de normas análogas, a través de las que se modifique o complete, dependiendo de su contenido, esta Ley Fundamental, o bien se hagan posibles tales reformas o adiciones.

(2) El Bundestag y los Länder, a través del Bundesrat, participarán en los asuntos comunitarios. El Gobierno Federal habrá de informar ampliamente al Bundestag y al Bundesrat con la mayor celeridad posible.

(3) El Gobierno Federal le dará al Bundestag la oportunidad de expresar su parecer antes de participar en la producción normativa de la Unión Europea. El Gobierno Federal tendrá en

¹²²¹ Fuente: WEBER, A. "Los Länder y el Derecho Europeo", dentro de las Xornadas sobre o futuro do Estado Autonómico, organizadas por la Fundación Caixa Galicia, en Santiago de Compostela, los días 4 y 5 de diciembre de 1995.

cuenta las opiniones del Bundestag en las negociaciones. La Ley desarrollará esta materia.

(4) El Bundesrat participará en el procedimiento de formación de la voluntad de la Federación siempre que deba tomar parte en la correspondiente medida interna o bien los Länder tengan competencias en el ámbito interno.

(5) El Gobierno Federal tendrá en cuenta el parecer del Bundesrat cuando, en el ejercicio de las competencias exclusivas de la Federación, se vean afectados los intereses de los Länder, sobre su organización administrativa o su procedimiento administrativo, habrá de tenerse en cuenta de forma determinante la opinión del Bundesrat. Con todo, ha de preservarse la responsabilidad de la Federación en su conjunto. Las materias que puedan determinar un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos deberá contar con la aprobación del Gobierno Federal.

(6) En caso de que se 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, corresponden a la Federación. Se llevará a cabo la defensa de tales competencias con la participación y aprobación del Gobierno Federal. Ha de preservarse la responsabilidad de la Federación en su conjunto.

(7) La Ley, que requerirá la aprobación del Bundesrat concretará cuanto se dispone en los apartados 4 a 6.

3. ASAMBLEA DE LAS REGIONES DE EUROPA (ARE).

3.1. DECLARACION SOBRE EL REGIONALISMO EN EUROPA.¹²²²

(ASAMBLEA GENERAL DE LA ARE, BASILEA, 4 DE DICIEMBRE DE 1996)

Preámbulo

La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) reunida en Asamblea General en Basilea el día 4 de diciembre de 1996

1. Considerando que la ARE representa cerca de 300 Regiones europeas de diferentes tamaños y estructuras administrativas y políticas con una población total de casi 400 millones de habitantes;

2. Considerando que estas Regiones tienen status diferentes en función de la historia, la cultura y los principios constitucionales que marcan la organización territorial de cada Estado. En el estricto respeto de esta diversidad, esta Declaración común refleja las aspiraciones de las Regiones hacia nuevos avances de regionalización, en el marco institucional de su país, sea organizado mediante una estructura federal, autonómica o en poderes políticos descentralizados. Este texto no podrá ser interpretado de forma que comprometa a las Regiones en uno u otro de estos sistemas;

3. Considerando que las Regiones constituyen un elemento esencial e irremplazable de la construcción de Europa y del proceso de integración europea;

¹²²² Fuente: ARE.

4. Consciente de que las Regiones tienen orígenes y funciones diferentes, en el sentido que algunas albergan desde hace mucho tiempo comunidades, etnias e, incluso, naciones diferenciadas, mientras otras han sido creadas como distritos administrativos que ejercen funciones delegadas por el Estado;
5. Reconociendo la importancia en Europa del proceso de integración y de regionalización;
6. Observando que los ciudadanos se identifican cada día más con su Región a través de lazos históricos, lingüísticos, culturales sociales, económicos y geográficos, cuya variedad constituye una riqueza inagotable;
7. Convencidos de que los Estados dotados de estructuras políticas regionales fuertes, es decir, con competencias legislativas y financiación propia, pueden resolver de manera óptima los problemas económicos y sociales que se presenten;
8. Considerando también que la realidad regional justifica la participación de las Regiones en los órganos del Estado y la actuación en el ámbito internacional;
9. Conscientes de que las Regiones, dentro del orden jurídico del Estado, son un elemento indispensable de democracia, descentralización y autodeterminación, permitiendo a los ciudadanos identificarse con su comunidad e incrementando las oportunidades para su participación en la vida pública;
10. Conscientes de que las Regiones y los ciudadanos tienen múltiples posibilidades de llevar a cabo y desarrollar una cooperación política, económica y cultural ventajosa para ambos;
11. Constatando el inmenso potencial de cooperación política, social, económica y cultural que existe entre las Regiones europeas, así como la importancia de esta cooperación interregional a nivel nacional, transfronterizo e internacional,

para la construcción de una Europa unida, solidaria, cuyas acciones se conozcan y comprendan mejor por los ciudadanos;

12. Considerando que la participación de las Regiones en el proceso de toma de decisión de las Instituciones europeas, de acuerdo con el principio de Subsidiariedad, contribuye a mejorar la transparencia de las acciones de la UE para sus ciudadanos;

13. Considerando el interés del Proyecto de la "Carta Europea de la Autonomía Regional" del Consejo de Europa (1996) así como de la "Carta Comunitaria de la Regionalización" del Parlamento Europeo (1988);

14. Convencidos de la importancia de la presente Declaración, que traduce una voluntad política y unas aspiraciones que las Regiones desean promover en Europa, respetando la pluralidad de situaciones de cada una de ellas, que necesitan soluciones diversas;

ha adoptado la siguiente Declaración:

artículo 1- La Región - Definición y concepto

1. La Región es el Ente Público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político.

2. La Región encuentra su reconocimiento en la Constitución o en la ley que garantiza la autonomía de la Región, su identidad, sus competencias y su forma de organización.

3. La Región estará dotada de una Constitución propia, de un Estatuto de Autonomía u otra ley, que formarán parte del ordenamiento jurídico estatal al más alto nivel, estableciendo, al menos, su organización y competencias. La modificación del estatus de la Región no puede realizarse sin su participación. Las Regiones podrán tener estatus diferentes, dentro de un mismo

Estado, en consonancia con sus particularidades históricas, políticas, sociales o culturales.

4. La Región expresa una identidad política propia, susceptible de configurarse políticamente de formas muy diversas, correspondiendo a la voluntad democrática de cada Región adoptar la forma de organización política que prefiera. La Región dotará a su Administración de personal así como de un patrimonio propio y adoptará sus símbolos de representación.

artículo 2- Organización institucional de la Región

1. La Región dispondrá de personalidad jurídica plena.

2. La estructura fundamental de la Región se configurará a partir de un órgano de representación y de un órgano ejecutivo. Será la Región la que decida sobre su organización.

3. Los miembros del órgano de representación se elegirán mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Este órgano podrá ser dotado de poderes legislativos, en los límites establecidos por el orden jurídico interno.

4. El órgano ejecutivo será políticamente responsable ante la asamblea representativa, en las condiciones y modalidades previstas por el derecho interno.

5. Los miembros que componen la asamblea representativa o el órgano ejecutivo, no serán objeto de medidas de control del poder central que perjudiquen al libre ejercicio de sus funciones.

artículo 3- Competencias

1. El reparto de competencias entre el Estado y las Regiones se regula en la Constitución o en las leyes, de acuerdo con el principio de descentralización política y de subsidiaridad. En virtud de estos principios, las funciones deben ser ejercidas al nivel más cercano posible a los ciudadanos.(véase anexo)

2. La ejecución de las normas estatales, bien directamente o por delegación, debe ser como norma general, responsabilidad de las Regiones.

3. La Región debe ser responsable de todas las funciones que tengan una dimensión predominantemente regional.

4. Si el Estado dispone de administraciones descentralizadas a nivel regional, a efectos de evitar duplicidades, transferirá a los órganos de la Región el personal y los medios financieros correspondientes.

5. La Región ejercerá de forma individual las competencias que le han sido atribuídas. Las Regiones se pondrán de acuerdo, en el seno de un mismo Estado, para armonizar, si se considera necesario, las acciones que desarrollan en el marco de sus competencias propias. En este sentido, decidirán sobre los procedimientos necesarios a poner en marcha.

6. Las decisiones o medidas estatales que afecten a las competencias o intereses regionales no pueden ser adoptadas sin el consentimiento previo de las Regiones afectadas, en particular las medidas que tengan una incidencia sobre su situación financiera o sobre la de los poderes locales, o las decisiones que modifiquen el alcance de las competencias legislativas de las Regiones, en el caso de que las tengan.

Anexo al artículo 3 párrafo 1

Ejemplo de competencias existentes en las Regiones:

-política económica regional;

-ordenación del territorio, política de construcción y vivienda;

-infraestructuras de telecomunicaciones y transportes;

-energía y medio ambiente;

- agricultura y pesca;
- educación a todos los niveles, universidades e investigación;
- cultura y medios de comunicación social;
- salud pública;
- turismo, ocio y deportes;
- policía y seguridad pública.

artículo 4- La financiación de la Región

1. La Región dispondrá de autonomía financiera y de recursos propios suficientes para el pleno desarrollo de sus competencias. Se regirá en la gestión de sus recursos principalmente por los principios de ahorro, eficacia, aprovechamiento de los medios, servicio a los ciudadanos y transparencia en sus decisiones presupuestarias.

2. Los principios fundamentales de las finanzas públicas y de distribución de ingresos, así como las premisas estatales para la economía presupuestaria de las Regiones, deben regularse por la Constitución o ley. La Región juega un papel decisivo en el desarrollo de la legislación financiera de los Estados.

artículo 5- Los recursos financieros de la Región

1. Los recursos financieros de la Región consisten básicamente en impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado y en impuestos propios.

2. La Región recibirá los ingresos necesarios para la realización de sus funciones. Para ello, tendrá derecho a una proporción adecuada de los impuestos recaudados por el Estado. Sus ingresos serán suficientes, hallándose concentrados uniformemente y sobre unas pocas fuentes fiscales de gran importancia, para favorecer

su gestión presupuestaria y asegurar una política económica dirigida a un desarrollo durable.

3. Según la legislación estatal, las Regiones tendrán un derecho propio a la recaudación de impuestos y localización de fuentes fiscales. Para ello podrán definir los criterios de fijación de los impuestos, tasas y derechos. En la medida en que se encuentre previsto en la legislación pueden decidir efectuar recargos sobre los impuestos estatales.

4. Si una fuente fiscal se divide en varias corporaciones territoriales (impuesto común), la proporción y el método de distribución se determinarán por ley. Las asignaciones financieras generales del Estado tienen prioridad sobre las especiales que se registrarán únicamente por los criterios previstos legalmente.

5. En la medida en que la recaudación fiscal no sea competencia de las Regiones, éstas participarán en la estructuración de los organismos así como en el diseño del procedimiento fiscal. Ésto será aplicable también para la composición y el procedimiento de los Tribunales competentes.

6. Dentro de los límites establecidos por ley, las Regiones podrán concertar operaciones de crédito para financiar sus inversiones. Los límites de estas operaciones de crédito así como el control de su legalidad se establecerán por ley.

artículo 6- La compensación financiera interregional

1. El principio de la solidaridad requiere un sistema de compensación financiera interno a nivel estatal. Los objetivos y el procedimiento de compensación financiera se establecerán en la Constitución o en la ley. Para ello se tendrán en cuenta las diferentes cargas que soportan las Regiones sobre la base de criterios de distribución de objetivos. Sin embargo, la compensación financiera no perjudicará la utilización apropiada de las fuentes fiscales por parte de las Regiones con obligación

de compensación financiera. Para la determinación de la compensación se tendrán en cuenta también las necesidades de las corporaciones municipales. La compensación financiera se realizará mediante transferencia del Estado a las Regiones y de las propias Regiones entre sí.

2. El principio de solidaridad debe manifestarse también en el seno de la Unión Europea para paliar las desigualdades interregionales con objeto de alcanzar el objetivo de cohesión económica y social en Europa. Los Fondos estructurales serán un instrumento para la consecución de este objetivo.

artículo 7- Participación en los Órganos centrales del Estado

1. Las Regiones participarán de forma adecuada en los órganos legislativos del Estado.

2. El Estado, en el ámbito de sus propias competencias, arbitrará mecanismos que permitan la coordinación y participación de las instituciones regionales en los procesos de toma de decisión estatales, en el caso de que dichas competencias afecten a las competencias regionales.

3. Las Regiones participarán en el nombramiento de los órganos jurisdiccionales que resuelvan los conflictos de competencia entre el Estado y las Regiones. Los conflictos entre las Regiones y el Estado establecerán procedimientos de solución jurisdiccionales o arbitrales.

artículo 8- El Estado y las Regiones

1. Las relaciones del Estado con sus Regiones y de éstas entre sí responderán a los principios de respeto mutuo, cooperación y solidaridad. Las Regiones y el Estado promoverán la cooperación recíproca y se abstendrán de tomar medidas que puedan perjudicar o limitar el ejercicio de competencias de los demás niveles.

2. En el caso de que existan, los controles del Estado sobre las Regiones serán los previstos en la Constitución o en su defecto por la ley correspondiente.

3. Las Regiones pueden concluir Tratados o acuerdos con otras Regiones del mismo Estado.

4. Como regla general, las competencias administrativas deben ser ejercidas por las Regiones, y sólo excepcionalmente por el Estado.

artículo 9- Las Regiones y las Colectividades Locales

1. En el ejercicio de sus poderes, las Regiones y las Colectividades Locales cooperarán bajo un espíritu de confianza mutua, teniendo en cuenta el control que las Regiones, en su caso, ejercen sobre las Colectividades Locales.

2. Las Colectividades Locales serán consultadas en relación con todas las medidas regionales que afecten a su ámbito competencial o a su interés particular. En concreto, éstas incluirán todas aquellas medidas que afecten al aspecto financiero propio de las Colectividades Locales.

artículo 10- Las Regiones y las relaciones internacionales

1. Las Regiones tendrán capacidad para actuar en el ámbito internacional. Las Regiones pueden celebrar Tratados, Acuerdos o Protocolos de Intenciones Internacionales, condicionados a la aprobación del Gobierno central, siempre que la legislación estatal se lo exija.

2. Las Regiones promoverán la cooperación entre sí, bilateral o multilateralmente, tanto dentro del Estado como más allá de las propias fronteras, con el fin de realizar proyectos comunes.

3. Las Regiones tendrán derecho a establecer representaciones propias, sea individualmente o con otras Regiones, en terceros Estados y ante organizaciones internacionales competentes.

4. Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo 1º de este artículo, las Regiones participarán en las actividades internacionales de su Estado, según los mecanismos jurídicos internos establecidos al efecto, y siempre que afecten a sus competencias exclusivas o intereses esenciales.

5. Antes de la conclusión de un Tratado internacional que afecte a los intereses esenciales de las Regiones, éstas serán consultadas por el Estado. Si el Estado quiere celebrar Tratados internacionales que afecten a las competencias de las Regiones, éstas participarán con el Estado en la elaboración y conclusión del Tratado. Los detalles sobre la participación serán regulados por procedimientos internos entre el Estado y las Regiones. La ejecución de un Tratado estará regulada por el reparto de competencias entre el Estado y sus Regiones.

artículo 11- Las Regiones y la cooperación transfronteriza

1. Las Regiones que cuenten con fronteras comunes, en el respeto de sus respectivos órdenes jurídicos estatales concernidos y del Derecho Internacional, promoverán la cooperación transfronteriza.

2. Las Regiones, teniendo en cuenta debidamente las legislaciones estatales y los acuerdos estatales de los Estados, tendrán derecho a establecer acuerdos transfronterizos para desarrollar dicha cooperación en el ámbito de sus competencias.

3. Las Regiones tienen derecho a constituir, en el marco jurídico de cada uno de los Estados afectados, organismos comunes de tipo deliberativo o ejecutivo.

4. Las Regiones tienen derecho a constituir, en el marco jurídico de cada uno de los Estados afectados, organismos comunes, de tipo deliberativo o ejecutivo.

artículo 12- Las Regiones y la Unión Europea

1. La Unión Europea reconocerá a las Regiones de sus Estados miembros y asociaciones de carácter regional como sujetos activos de sus políticas. Se dotará de un órgano de composición regional, que participará en los procesos decisionales que afecten a competencias o intereses regionales. Sus miembros serán propuestos por las Regiones.

2. Las Regiones podrán establecer oficinas de representación ante las Instituciones de la Unión Europea. Estas oficinas de representación podrán establecerse compartidamente. La Unión Europea les reconocerá un estatus propio, así como los Estados en que se encuentren.

3. Las Regiones, en el ámbito de sus competencias, o cuando sus intereses se vean afectados, participarán en la formación de la posición de sus Estados ante las instancias comunitarias.

4. Si la competencia es exclusiva de la Región o afecta de manera especial a sus intereses, el Estado no podrá desviarse de la postura establecida por la Región, salvo si el derecho interno lo exige por razones de integración. El Estado deberá motivar su desviación del dictamen regional. La Región tendrá también el derecho de participar en los procesos decisionales que se desarrollen ante los órganos comunitarios y, en especial, nombrando a un representante que forme parte de la delegación estatal.

5. Las Regiones ejecutarán la normativa comunitaria en el ámbito de sus competencias.

6. Las Regiones gestionarán las asignaciones de los Fondos comunitarios que afecten a sus competencias. Las relaciones entre la Unión Europea y las Regiones en estos supuestos no precisarán la intermediación del Estado.

7. Las Regiones podrán celebrar convenios dirigidos a mejorar la ejecución de las políticas comunitarias. El control de la ejecución de las normas comunitarias por las Regiones será

jurisdiccional. El Estado y las Regiones se informarán mutuamente sobre las medidas que adopten en la ejecución de las normas y programas comunitarios.

8. Las Regiones están legitimadas para acudir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea si una medida de los órganos comunitarios afecta a sus competencias o intereses.

9. La Ley Electoral que rige las elecciones al Parlamento Europeo preverá la circunscripción regional en aquellos Estados que cuenten con estructuras políticas o administrativas descentralizadas.

10. Deberán establecerse mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales como instituciones que representan directamente la voluntad popular de los ciudadanos.

artículo 13- Consideraciones finales

1. La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) adopta la presente Declaración de carácter político, con el objeto de promover y reforzar el regionalismo en Europa. Teniendo en cuenta la gran diversidad de aspiraciones y de situaciones existentes, dicho documento, cuya aplicación no es vinculante, servirá a algunas Regiones como guía, estableciendo unas pautas mínimas y unos objetivos para la regionalización.

2. La ARE y sus miembros actuarán ante los Gobiernos de los Estados, ante los órganos de la Unión Europea y ante otras instancias europeas, para la realización de los objetivos del presente documento.

3. Del mismo modo, la Declaración evidencia que la Región es la forma de organización óptima con la que pueden solucionarse los problemas regionales de forma adecuada y autónoma. Los Estados europeos deberán comprometerse a desarrollar al máximo el traspaso de competencias hacia las Regiones así como los medios

financieros necesarios para asumirlas, introduciendo las modificaciones necesarias en la legislación internacional.

4. La ARE y sus miembros promoverán también la cooperación interregional europea a todos los niveles y prestarán su ayuda a la regionalización de los Estados hoy en día centralizados para permitir la creación de estructuras regionales óptimas.

5. El fortalecimiento y la profundización del regionalismo se apoya en la cooperación transfronteriza. El desarrollo de una identidad regional apoyada sobre la cooperación transfronteriza favorece la estabilidad política y social.

6. La constitución del Comité de las Regiones en el seno de la Unión Europea y del Congreso de Poderes Locales y Regionales en el marco del Consejo de Europa, representa un gran avance para el regionalismo en Europa. A más largo plazo, se debería llegar a una Europa de las Regiones constituyendo un tercer nivel. Ésto conduciría a transformar el Comité de las Regiones en una verdadera cámara regional.

7. La ARE y sus miembros apoyarán las asociaciones de las Colectividades Locales. Sin embargo, el objetivo principal es el desarrollo de una verdadera identidad regional.

8. La ARE hará un seguimiento de los avances que se realicen en cada uno de los Estados europeos en la consecución de los objetivos de su Declaración.

4. TRATADO DE AMSTERDAM (firmado el 2 de octubre de 1997).

4.1. DECLARACIÓN DE ALEMANIA, AUSTRIA Y BÉLGICA SOBRE LA SUBSIDIARIEDAD DE LA QUE TOMÓ NOTA LA CONFERENCIA.¹²²³

Para los Gobiernos alemán, austríaco y belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el Derecho constitucional nacional.

¹²²³ Fuente: Fundación Galicia-Europa, *Consellería de Economía e Facenda*, Xunta de Galicia (en la actualidad, la Fundación Galicia-Europa se encuentra integrada en la *Consellería da Presidencia*).

4.2. DECLARACIÓN SOBRE LAS REGIONES INSULARES.¹²²⁴

La Conferencia reconoce que las regiones insulares sufren de desventajas estructurales vinculadas a su carácter insular cuya permanencia perjudica a su desarrollo económico y social.

La Conferencia reconoce, por lo tanto, que el Derecho comunitario debe tener en cuenta dichas desventajas y que, cuando ello se justifique, podrán tomarse medidas específicas en favor de dichas regiones con miras a integrarlas mejor en el mercado interior en condiciones equitativas.

¹²²⁴ Fuente: Fundación Galicia-Europa.

4.3. DECLARACIÓN RELATIVA AL PROTOCOLO SOBRE LA APLICACION DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD.¹²²⁵

Las Altas Partes Contratantes confirman, por un lado, la Declaración relativa a la aplicación del Derecho comunitario anexa al Acta final del Tratado de la Unión Europea y, por otro, las conclusiones del Consejo Europeo de Essen según las cuales, en principio, los Estados miembros serán responsables de la aplicación administrativa del Derecho comunitario, con arreglo a sus disposiciones constitucionales. Ésto no afectará a las competencias de supervisión, control y ejecución de las instituciones comunitarias establecidas en los artículos 145 y 155 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

¹²²⁵ Fuente: Fundación Galicia-Europa.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., La reforma del Senado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

AA.VV., Euskadi en la Unión Europea, Fundación Sabino Arana, Bilbao, 1994.

AA.VV., Ante la reforma del Senado, Institut d'Estudis Autnomic, Barcelona, 1996.

AA.VV., La inserción de las Regiones en la Europa del mañana, Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona, 1997.

AA.VV., La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, IVAP, Bilbao, 1998.

AGUILERA DE PRAT, C.R., Nacionalismos y autonomía, Ed. PPU, Barcelona, 1993.

AJA, E., El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Alianza, Madrid, 1999.

AJA, E., "Las CCAA y la Reforma del Senado", Revista Vasca de Administración Pública, nº 35 (II), 1993.

AJA, E. *et alt.* (Dir.), Informe Comunidades Autónomas (Ediciones de 1992, 1993, 1994 y 1995), Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1992, 1993, 1994 y 1995.

ALBERTÍ, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 14, 1985.

ALBERTÍ ROVIRA, E., "Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas", Informe Comunidades Autónomas 1995, Barcelona, 1996.

ALBERTÍ ROVIRA, E., "El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos", en AJA, E. *et al.* (Dir.), Informe Comunidades Autónomas 1994, Barcelona, 1995.

ALBERTÍ ROVIRA, E., "La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del derecho comunitario europeo", en PÉREZ TREMP, P. (Coord.), CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. y ROIG MOLÉS, E., La participación Europea y la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas, Marcial Pons, IEA, Barcelona, 1998.

ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A., Política y Gobierno en España, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (Dir.), De la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea: una visión desde Euskadi, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Leioa, 1993.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., "En busca de un pacto político en favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas", en PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, 1994.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., "Las Relaciones Exteriores de las Regiones", en PAU i VALL, F., (Coord.), Parlamentos y Regiones en la construcción europea, Tecnos, Madrid, 2002.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., La integración europea, Ed. Tecnos, Madrid, 2002.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y KEATING, M. (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Marcial Pons, Madrid, 2000.

ÁLVAREZ CONDE, E., "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español"; en AA.VV., Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997.

ARDIZONE, G., "Los entes territoriales en la toma de decisiones comunitarias", en PÉREZ TREMP, P. (Coord.), et alter, La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Marcial Pons/IEA, Madrid, 1998.

ARENILLA SÁEZ, M., LOUGHLIN, J., y TOONEN, T., La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental, Universidad de Granada, 1994.

ARENILLA SÁEZ, M., "El problema regional en España. Un balance desde la perspectiva interadministrativa", en ARENILLA SÁEZ, M., LOUGHLIN, J., y TOONEN, T., La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental, Universidad de Granada, 1994.

ARGULLOL, E., "Las vías para la construcción de una diversidad de modelos autonómicos", en AA.VV., Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1994.

ARGULLOL, E. (dir.), Federalismo y autonomía, Ariel, Barcelona, 2004.

ARIAS MARTÍNEZ, M^a.A., "Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales. Un estudio de jurisprudencia constitucional", Autonomies, núm. 21, Barcelona, 1996.

ARIAS MARTÍNEZ, M^a.A., Comunidades Autónomas y Elaboración del Derecho Comunitario, IVAP, Oñati, 1998.

ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional en la Unión Europea, IVAP, Oñati, 1994.

ASTOLA MADARIAGA, J., "Las Regiones en la Unión Europea", Revista Española de Derecho Constitucional, año 15, n^o 45, septiembre-diciembre, 1995.

ASTOLA MADARIAGA, J., "Las Comunidades Autónomas en la elaboración de la posición española ante la Unión Europea: una asignatura pendiente", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 44-I, 1996.

AYMERICH CANO, C., O principio de cooperación no Estado autonómico, Escola Galega de Administración Pública, 1995.

BAENA DEL ALCÁZAR, M., Curso de Ciencia de la Administración, Tecnos, Madrid, 1985.

BAÑO LEÓN, J.M., Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea, Institut Valencià d'Administració Pública, Valencia, 1993.

BARKE, M., y NEWTON, M., "Spain, its regions and the EU 'LEADER' initiative: some critical perspectives on its administration", Public Policy and Administration, volumen 12, nº 3, otoño de 1997.

BARNÉS VÁZQUEZ, J.(Coord.), La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros, Civitas, Madrid, 1993.

BENGOETXEA, J., "La participación de las Autonomías en las Instituciones Comunitarias", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 40 (II), 1994.

BERIAIN, J., Vascos y navarros, Universidad Pública de Navarra, 1998.

BEYERLIN, U., "German Federalism: A Dynamic Process", Reports on German Public Law, Ed.Müller, 1990.

BIANCHI, P., "La réorientation des politiques structurelles de la CEE", Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, nº 350, 1991.

BIGLINO CAMPOS, P.(Coord.), La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario, Institut de Dret Públic, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

BIRCH, A.H., Nationalism and National Integration, Unwin Hyman, London, 1989.

BLANCO VALDÉS, R., "La institucionalización de la autonomía de Galicia: desarrollo estatutario y producción legislativa"; conferencia pronunciada en Santiago de Compostela el 21 de abril de 1997 dentro de la VII Jornada sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia organizada por la EGAP.

BLANKE, H.-J., "Bélgica como Estado Federal en las Comunidades Europeas", en BARNÉS VÁZQUEZ, J.(Coord.), La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros, Civitas, Madrid, 1993.

BLANKE, H.-J., "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", Autonomías, núm. 22, Barcelona, 1997.

BOMBERG, E., y PETERSON, J., "European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities", Political Studies, XLVI, 1998.

BREUILLY, J., Nacionalismo y Estado, Ed. Pomares-Corredor, Barcelona, 1990.

BULLAIN LÓPEZ, I., Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990.

BURGESS, M., y GRESS, F., "The quest for a Federal Europe: German Unity and European Union", en BURGESS, M., y GAGNON, A.-G., Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions, Nueva York, 1993.

BURGESS, M., y GAGNON, A.-G., Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions, Nueva York, 1993.

BURGESS, M., "Introduction: Federalism and Building the European Union", Publius: The Journal of Federalism, núm. 26:4, otoño de 1996.

BURTSCHER, W., "La acción exterior de los Länder austriacos y su participación en la celebración de tratados internacionales", en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Dir.), La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol.1, AA.VV., IVAP, 1994.

CALONGE VELÁZQUEZ, A., "Últimos acuerdos de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades europeas: pasos en la dirección correcta", Revista de Estudios Europeos, nº 10, 1995.

CALONGE VELÁZQUEZ, A., "Otra vez sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación y ejecución del derecho comunitario", Revista de Estudios Europeos, nº 18, 1998.

CALONGE VELÁZQUEZ, A., Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978, Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros de Salamanca, 1988.

CAMINAL BADÍA, M., "Representación, territorio y plurinacionalidad: una propuesta asimétrica para un Senado de las nacionalidades y regiones", AA.VV., PAU, F.(Coord.), El Senado, Cámara de representación territorial, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Ed. Tecnos, Madrid, 1996.

CANALES ALIENDE, J.M., "Las relaciones entre la Unión Europea y MERCOSUR: Balance y perspectivas", Revista Galega de Administración Pública, nº 15, enero-abril, 1997.

CANO BUESO, J., Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial, Ed. Tecnos, Madrid, 1990.

CANO BUESO, J., "El derecho de las CCAA a ser informadas en la elaboración de los tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés", Revista de las Cortes Generales, nº 18, 1989.

CAPELLIN, R., "The International Role of Regional Economies: The Scope of Interregional Cooperation in Europe", ponencia presentada en el Symposium on Interregional Cooperation, Instituto Universitario Europeo de Florencia, 29-30 de junio de 1991.

CARRO FERNÁNDEZ, J.L., "Ejecución autonómica, supervisión estatal y administración periférica"; conferencia pronunciada en la Escola Galega de Administración Pública (EGAP), en Santiago de Compostela, el día 21 de abril de 1997 en el marco de las "VII Xornadas sobre o Estatuto de Autonomía de Galicia".

CASANOVAS i LA ROSA, O., "La acción exterior de las CCAA y su participación en la celebración de tratados internacionales", en PÉREZ GONZÁLEZ (Coord.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol. 1, IVAP, Bilbao, 1994.

CASCAJO CASTRO, J.L., "La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado: La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", en PÉREZ CALVO, A.(Coord.), La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, Tecnos, Madrid, 1997.

CASTELLS, J.M., "Problemática actual del Estado autonómico"; conferencia pronunciada en A Coruña el 23 de abril de 1996 dentro de la VI Jornada sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia organizada por la EGAP.

CASTELLS, J.M., "El presente momento en la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones y órganos centrales", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 47, 1997.

CEREXHE, E., "La participación de las instancias regionales en la formación del Derecho comunitario, después de la reforma de la Constitución belga de 1993", Autonomies, núm. 22, julio de 1997, Barcelona.

CHITI, M.P., "La creación y ejecución del derecho comunitario en Italia", en BARNÉS VÁZQUEZ, J.(Coord.), La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros, Civitas, Madrid, 1993.

CIENFUEGOS MATEO, M., "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", Autonomies, nº 22, julio de 1997.

CIENFUEGOS MATEO, M., "La Comisión Mixta para la UE: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios", Gaceta Jurídica de la C.E., D-27, 1997.

CLARK, R., "Democracia española y autonomía regional: el sistema de las comunidades autónomas y el autogobierno para las patrias étnicas", en RUDOLPH, J. y THOMPSON, R, Política etnoterritorial. Desafíos en las democracias occidentales, Ed. Pomares Corredor, Barcelona, 1992.

CONDE MARTÍNEZ, C., "La participación regional en los procesos políticos europeos: estado de la cuestión", Revista de Estudios Regionales, nº 51, 1998.

CUCHILLO, M., "The Autonomous Communities as the Spanish Meso", en SHARPE, L.J., The Rise of Meso Government in Europe, Londres, 1993.

DASTOLI, P., La Europa federal, Ed. Il Mulino, Bolonia, 1992.

DE CARRERAS, F., "El sistema autonómico español: ¿Existe un modelo de Estado?", AA.VV., Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997.

DE CARRERAS, F., "Las funciones del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", en AA.VV., Ante el futuro del Senado, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1996.

DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.

DE CASTRO RUANO, J.L., "El principio de subsidiaridad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional", Gaceta Jurídica de la C.E., nº D-24, Madrid, 1995, pp. 215-253.

DE CHAMPRIS, T., "La Région, voie royale de l'Europe", en Documents. Revue des Questions Allemandes, nº 1, 1990.

DE DALMAU, C., "Propuestas y aspiraciones de las CCAA sobre la articulación de mecanismos para garantizar la participación autonómica en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea", Autonomies, núm. 22, julio de 1997, Barcelona.

DEL ARENAL, C., Introducción a las Relaciones Internacionales, Ed. Tecnos, 3ª Edición, Madrid, 1990.

DELMARTINO, F., "Belgium after the fourth state reform: completed federalism or confederalism in the making", en FÄRBER, M., y FORSYTH, G., The Regions, Factors of Integration or Disintegration in Europe?, Baden Baden, 1996.

DELORS, J., El nuevo concierto europeo, Ed. Acento, Madrid, 1993.

DELPÉRÉE, F. et alter, La Constitution fédérale du 5 mai 1993, Ed. Bruylant, Bruselas, 1993.

DELPÉRÉE, F., "Le fédéralisme de confrontation á la belge", en KRAMER, J., Föderalismus zwischen Integration und Sezession, Nomos, Baden-Baden, 1993.

DELPÉRÉE, F., "Les autorités fédérales", en La Belgique fédérale, Ed. Bruylant, Bruselas, 1994.

DE ROUGEMONT, D., Inédits, Editions de la Baconnière, Boudry-Neuchatel, 1988.

DESIDERI, C., "La participación de las Regiones italianas en la formación del Derecho comunitario", Autonomies, núm. 22, julio de 1997, Barcelona.

DÍAZ LOPEZ, C. y DE LA RASILLA, L., Galicia: Autonomías e Integración Europea, Ed. Poniente, Madrid, 1984.

DIEGO CASALS, J., "La participación de las CCAA en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", Revista Vasca de Administración Pública, nº 40 (II), 1994.

ELORZA, A., y LÓPEZ ALONSO, C., Arcaísmo y modernidad. Pensamiento político en España, siglos XIX y XX, Colección Biblioteca Historia 16, Madrid, 1989.

ERMACORA, F., Der Verfassungsgerichtschof, Graz Wien, Köln, 1956.

EZQUIAGA GANUZAS, F.J., "Soberanía, autodeterminación y derecho al desarrollo", Revista Vasca de Administración Pública, nº 41, 1995.

FALKNER, G., y NENTWICH, M., European Union: Democratic Perspectives after 1996, Service Fachverlag, Viena, 1995.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.J., "La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: una vía ineficaz de participación de las Comunidades Autónomas", Dereito, Revista

Xurídica da Universidad de Santiago de Compostela, vol.8, nº 2, 1999.

FOSSAS, E., "Autonomía y Asimetría", Informe Pi-Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994, Fundación Carles Viver i Pi-Sunyer d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1995.

FRAGA IRIBARNE, M., Galicia en el concierto regional europeo, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1991.

FRAGA IRIBARNE, M., La Administración Única, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1992.

FRAGA IRIBARNE, M., El principio de subsidiaridad en la Unión Europea, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela, 1997.

FRANCA FILHO, M.T., "Integración regional y globalización de la economía: las dos caras del nuevo orden mundial", Revista de Estudios Políticos, nº 100, abril-junio 1998.

FREIXES SANJUÁN, T., "El Estado de las Autonomías en el marco europeo: un modelo dinámico con poderes limitados", en AA.VV., Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997.

FOUÉRÉ, Y., "La participation régionale considerée en tant que moyent de résoudre les tensions infra e inter étatiques", en La participation regionale, Presses d'Europe, París, 1982.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La participación de las comunidades autónomas en las decisiones comunitarias", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 33, 1991.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "El sistema autonómico quince años después", texto de la conferencia pronunciada en el curso organizado por las cortes de Castilla y León "Hacia una vertebración definitiva del Estado", 1993.

GARCÍA FERRANDO, M., LÓPEZ ARANGUREN, E., BELTRÁN, M., La conciencia nacional y regional en la España de las Autonomías, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1994.

GARCÍA MEXÍA, P., As Rexións en Europa, Escola Galega de Administración Pública, 1995.

GARCÍA MORALES, M.J., Los sistemas de colaboración en Alemania, Austria, Bélgica y Suiza, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1998.

GARCÍA MORRILLO, J., "La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las políticas generales estatales", Revista Valenciana d'Estudis Autonomics, nº 19, mayo-agosto, 1997.

GARCÍA ROCA, J., "España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)", AA.VV., Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997.

GELLNER, E., Naciones y nacionalismo, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

GONZALES D'ALCÁNTARA, "The Aims and Actions of the Coudenberg Group for Federalism in Belgium", en KNIPPING, F.(Ed.), Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., Manual del negociador en la Comunidad Europea, Madrid, 1992.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., El Sistema Institucional de la Unión Europea, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., "La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas", Gaceta Jurídica de la C.E., D-22, 1994.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., "Las Oficinas autonómicas y la STC 165, de 26 de mayo de 1994", Noticias UE, 1995.

HERRERO DE MIÑÓN, M., "Los derechos forales como derechos históricos", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 52, enero-abril, 1998.

HERVADA VIDAL, M^a.J., "O Comité das Rexións. Modificacións introducidas no novo Tratado de Amsterdam", Boletín Galicia Europa, Fundación Galicia Europa, noviembre de 1997.

HIMSWORTH, C.M.G., y MUNRO, C.R., The Scotland Act 1998, Edimburgo, 1999.

HOFMANN, R., "Los Länder alemanes y el derecho comunitario", en BARNÉS VÁZQUEZ, J.(Coord.), La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros, Civitas, Madrid, 1993.

HOOGHE, L., y MARKS, G., "Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union", Publius: The Journal of Federalism, 26:1, 1996.

HRBEK, R., "The principle of subsidiarity, or the distribution of powers between Europe and its member states", Universidad de Tübingen, 1994.

JANSSON, R., "The Aland Islands", Revista del Instituto Europeo de Administración Pública, IEAP, octubre de 1997.

JÁUREGUI, G., La nación y el Estado nacional en el umbral del nuevo siglo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

JÁUREGUI, G., "La descentralización política en Europa", Revista Vasca de Administración Pública, nº 40 (II), 1994.

JÁUREGUI, G., "La autodeterminación en la perspectiva del siglo XXI", Revista Vasca de Administración Pública, nº 41, 1995.

JÁUREGUI, G., "La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", Revista Vasca de Administración Pública, nº 47 (II), 1997.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. "La ejecución del derecho comunitario por las CCAA en la jurisprudencia constitucional", Revista Vasca de Administración Pública, nº 41, 1995.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 42, septiembre-diciembre, 1994.

KEATING, M., "The Continental Meso: Regions in the EC", en SHARPE, L.J., The Rise of Meso Government in Europe, Londres, 1993.

KEATING, M., "Regions and Regionalism in the European Community", International Journal of Public Administration, 18 (10), 1995.

KEATING, M., "Territorial Politics and the New Regionalism", en MORATA, F., Regional governance in the EU, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2002.

KNIPPING, F. (Ed.), Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993.

KRAMER, J., Föderalismus zwischen Integration und Sezession, Nomos, Baden-Baden, 1993.

LABORDA, J. J., "La reforma del Senado", Anuario El País, 1995.

LANDIM, J.F.P.(Coord.), Direito e Integração - Experiência Latino-Americana e Européia, Ed. Univ.de Brasilia, Brasilia, 1981.

LASAGABASTER, I., "Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo", Revista Vasca de Administración Pública, nº 41, 1995.

LASAGABASTER, I., "La Comunidad Autónoma del País Vasco y la C.E.: aspectos jurídicos" en SANTACOLOMA, J.F., LAGASABASTER, I., GARMENDIA, F. et alter, Euskadi en el proyecto Europa, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991.

LASAGABASTER, I., "Las iniciativas de los entes subestatales cara a la CIG", Revista Vasca de Administración Pública, nº47 (II), 1997.

LEGUINA VILLA, J., "La Reforma del Senado y los hechos diferenciales", Revista de Administración Pública, nº 143, mayo-agosto, 1997.

LEJEUNE, Y., "La participación de las Regiones en Bélgica", Revista Vasca de Administración Pública, nº 40 (II), 1994.

LEJEUNE, Y., "La acción exterior de las Regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales", en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Dir.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, 1994.

LETAMENDÍA, F., (Coord.), Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea, Ed. Fundamentos, Bilbao, 1999.

LLIMONA, J., "La práctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea", en PÉREZ TREMP, P. (Coord.), et alter, La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Marcial Pons/IEA, Madrid, 1998.

LÓPEZ BELLIDO, L., y ROMERO, J.J., España en la C.E.E.: Del Acta Única al Tratado de Maastricht, Publicaciones Etea, 1993.

LÓPEZ CASTILLO, A., "Creación y aplicación del derecho comunitario europeo y comunidades autónomas", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 35, 1992.

LÓPEZ CASTILLO, A., Constitución e integración, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

LOPEZ GUERRA, L., "El modelo autonómico como modelo variable", en MONREAL, A., El Estado de las Autonomías, Madrid, 1991.

LÓPEZ GUERRA, L., AJA. E., VIVER, C. y LASAGABASTER, I., La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992.

LÓPEZ GUERRA, L., "La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)", Revista Vasca de Administración Pública, nº 36 (II), mayo-agosto 1993.

LÓPEZ GUERRA, L., "Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías", AA.VV., Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997.

LOUGHLIN, J., "Federalism, Regionalism and the European Union", Politics, Londres, abril de 1993.

LOUGHLIN, J., "Europe of the Regions" and the federalization of Europe, Publius: The Journal of Federalism, nº 26:4, 1996.

LOUGHLIN, J., "La autonomía en Europa Occidental: un estudio comparado", en LETAMENDÍA, F., (Coord.), Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea, Ed. Fundamentos, Bilbao, 1999.

MAES, R. y DE RYNCK, S., Belgium: Regions, Communities and Subregional Authorities in the European Integration Process, Universidad Católica de Lovaina, 1993.

MAGIERA, S., "Participación de los Estados alemanes (Länder) en los asuntos europeos tras la reforma constitucional de 1992", Revista Vasca de Administración Pública, nº 40, 1994.

MAIZ, R., "The open-ended construction of a nation: the Galician case in Spain", en MAIZ, BERAMENDI y NÚÑEZ, Nationalism in Europe: Past and Present, Universidade de Santiago de Compostela, 1994.

MANGAS MARTÍN, A., Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario, Ed. Tecnos, Madrid, 2003.

MANGAS MARTÍN, A., "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria", en PÉREZ TREMP, P. (Coord.), et alter, La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Marcial Pons/IEA, Madrid, 1998.

MANGAS MARTÍN, A., Derecho Comunitario Europeo y Derecho español, Tecnos, Madrid, 1986.

MARCELO LLÁCER, M., "La institucionalización de lobbys autonómicos españoles en la Unión Europea", Revista Valenciana d'Estudis Autònòms, nº 22, 1998.

MARKS, G. y LLAMAZARES, I., "La transformación de la movilización regional en la Unión Europea", Revista de Instituciones Europeas, Madrid, enero-abril, 1995.

MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L., "El Senado de la España vertebrada", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 49, enero-abril, 1997.

MATÍA PORTILLA, F.J., "Las Oficinas y Delegaciones en Bruselas", en BIGLINO CAMPOS, P. (Coord.), La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario, Institut de Dret Públic, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

MATÍA PORTILLA, F.J., "Otros instrumentos de participación", en BIGLINO CAMPOS, P. (Coord.), La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario, Institut de Dret Públic, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, AA.VV., Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas, Madrid, 1991.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, AA.VV., La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, Madrid, 1995.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, AA.VV., El funcionamiento del Estado autonómico, Madrid, 1996.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, AA.VV., Asimetría y Cohesión en el Estado Autonómico, Madrid, 1997.

MONREAL, A., El Estado de las Autonomías, Madrid, 1991.

MOÏSI, D., y MERTES, M., "Europe's Map, Compass, and Horizon", Foreign Affairs, enero-febrero, 1995.

MORATA, F.; "Spanish Regions and the 1993 Community Challenge", en Working Papers, nº 34, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1991.

MORATA, F., "El Estado de las Autonomías y las Estrategias Regionales en la Europa de los 90", en ARENILLA, M., LOUGHLIN, J., y TOONEN, T., La Europa de las Regiones, una perspectiva intergubernamental, Universidad de Granada, 1994.

MORATA, F., "El Estado de las Autonomías", en ALCÁNTARA, M., y MARTÍNEZ, A., Política y Gobierno en España, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

MORATA, F., La Unión Europea: Procesos, Actores y Políticas, Ariel, Barcelona, 1998.

MORATA, F., "Crisis del Estado y gobernación cooperativa territorial", en LETAMENDÍA, F., (Coord.), Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea, Ed. Fundamentos, Bilbao, 1999.

MORATA, F., Regional governance in the EU, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2002.

MORAWITZ, R. y KAISER, W., Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union, Bonn: Europa Union Verlag, 1994.

MORENO, L., La federalización de España, Poder político y territorio, Ed. Siglo Veintiuno, Madrid, 1997.

MORENO, I., Andalucía: Identidad y Cultura, Ed. Librería Ágora, Málaga, 1993.

MORENO VÁZQUEZ, M., Comité de las Regiones y Unión Europea, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

MOXON BROWNE, E., "Viviendo en el filo: las tensiones entre el centro y la periferia en la Comunidad Europea", en ARENILLA SÁEZ, M., LOUGHLIN, J., y TOONEN, T., La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental, Universidad de Granada, 1994.

MURILLO DE LA CUEVA, P.L., "El federalismo asimétrico en Bélgica", Revista Vasca de Administración Pública, nº 47 (II), 1997.

MURILLO DE LA CUEVA, P.L., Comunidades Autónomas y política europea, IVAP, Ed. Civitas, Madrid, 2000.

O' LEARLY, S., y FERNANDEZ MARTÍN, J.M., "¿Hacia la Europa de las Regiones? El principio de subsidiaridad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 90, octubre-diciembre, 1995.

ORTEGA SANTIAGO, C., "El Comité de las Regiones", en BIGLINO CAMPOS, P. (Coord.), La política europea de las Comunidades

Autónomas y su control parlamentario, Institut de Dret Públic, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

ORTÚZAR ANDECHAGA, L., "La articulación de la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones y en la aplicación del derecho comunitario", en ARENILLA SÁEZ, M., LOUGHLIN, J., y TOONEN, T., La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental, Universidad de Granada, 1994.

ORTÚZAR ANDECHAGA, L., "El procedimiento de participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos", en AA.VV., El funcionamiento del Estado autonómico, MAP, Madrid, 1996.

OTERO DÍAZ, C., Regiones transfronterizas y Mercado Único Europeo, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1992.

PANEBIANCO, M., "A Integração Européia e Latino-Americana entre Internacionalismo e Constitucionalismo", LANDIM, J.F.P.(Coord.), Direito e Integração - Experiência Latino-Americana e Européia, Ed. Univ.de Brasilia, Brasilia, 1981.

PAREJO ALFONSO, L., y BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Spanish report on the Committee of Regions set up under the Treaty of the European Union", Centre for European Studies, Nuffield College, Oxford, 1993.

PAREJO ALFONSO, L., "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en PÉREZ GONZALEZ, M.(Coord.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, Bilbao, 1994.

PAU i VALL, F., (Coord.), Parlamentos y Regiones en la construcción europea, Tecnos, Madrid, 2002.

PERNTHALER, P., Neue Wege der Föderalismusreform, Wilhelm Braumüller, Wien, 1992.

PERNTHALER, P., "Austria", en AJA, E., Informe Comunidades Autónomas 1994, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995.

PEREIRA MENAUT, A.- C., "Scotland and Galicia: Devolution versus Autonomía", Scottish Affairs, nº 40, 2002.

PÉREZ CALVO, A., Estado Autónomico y Comunidad Europea, Ed. Tecnos, 1993.

PÉREZ CALVO, A., "Participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición que el Estado ha de trasladar a las instituciones comunitarias", Documentación Administrativa, núms. 232-233, 1993.

PÉREZ CALVO, A., La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, Ed. Tecnos, Madrid, 1997.

PÉREZ CALVO, A., "Las transformaciones estructurales del Estado-Nación en la Europa comunitaria", Revista de Estudios Políticos, nº 99, enero-marzo, 1998.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., "Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción europea". Revista de Instituciones Europeas, Madrid, enero-abril, 1994.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., "La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior", Revista de Instituciones Europeas, Madrid, enero-abril, 1995.

PÉREZ GONZÁLEZ, M.(Coord.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol. 1, IVAP, Bilbao, 1994.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., "El papel de las Regiones en el proceso de integración europea: aspectos institucionales", en BENEYTO, J.M. y BECERRIL, B., El gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea, Dykinson, Madrid, 2003.

PÉREZ TREMP, P., Constitución española y Comunidad Europea, Civitas, Madrid, 1993.

PÉREZ TREMP, P., "CCAA, Estado y Unión Europea", Instituto de Derecho Público, vol. I, Barcelona, 1995.

PÉREZ TREMP, P., "Las competencias en materia internacional y la Unión Europea", Autonomies, nº 22, Barcelona, 1997.

PÉREZ TREMP, P. (Coord.), et alter, La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Marcial Pons/IEA, Madrid, 1998.

PÉREZ TREMP, P., "La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos", en AA.VV., Administraciones Públicas y Constitución, MAP, Madrid, 1998.

PERNTHALER, P., "Austria", en AJA, E., Informe Comunidades Autónomas 1994, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995.

PETSCHEN, S., La Europa de las Regiones, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992.

PETSCHEN, S., "Una Europa de Estados, de Pueblos y de Regiones", Política y Sociedad, nº 28, Madrid, 1998.

PETSCHEN, S., "Las Regiones en la Unión Europea. Realidades, Aspiraciones, Posibilidades", Ervaroa, nº 13, Bilbao, 1998.

POLAKIEWICZ, J., La reforma constitucional alemana de 1992: el nuevo papel de los Länder en la integración europea, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1994.

PORTERO, J.A., "Algunas consideraciones sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías"; conferencia pronunciada en Santiago de Compostela el 21 de abril de 1997 dentro de la VII Jornada sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia organizada por la EGAP.

PUEYO LOSA, J., "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", Revista de Instituciones Europeas, nº 1, 1989.

PUEYO LOSA, J., "Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado", Dereito, vol. III, nº2: 9-46 (1994).

PUNSET BLANCO, R., "La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución", Revista Vasca de Administración Pública, nº 35 (II), 1993.

REMIRO BROTONS, A., La acción exterior del Estado, Ed. Tecnos, Madrid, 1984.

REY MARTÍNEZ, F., "La participación a través del Estado: Conferencias sectoriales y conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", en BIGLINO CAMPOS, P. (Coord.), La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario, Institut de Dret Públic, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

RIBÓ, R., Asalto al centralismo, Barcelona, 1976.

RIDAURA, M.J., "La conflictividad entre el Gobierno del Estado y la Generalitat de la Comunidad Valenciana", Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics, nº 19, mayo-agosto 1997.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., "La participación de las organizaciones públicas implicadas en el proceso decisorio comunitario: administraciones nacionales, regionales y locales", AA.VV., El proceso decisorio comunitario. Negociación, adopción y evaluación de decisiones en la Unión Europea, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 1995.

ROIG MOLÉS, E., "La participación de los entes regionales. Una perspectiva comparada", en AA.VV., Informe sobre las Comunidades Autónomas 1994, Instituto de Derecho Público, 1995.

ROIG MOLÉS, E., "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 55, 1999.

ROIG MOLÉS, E., "La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas", Informe Comunidades Autónomas 1998, Vol.I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999.

ROIG MOLÉS, E., "La diversidad de formas de participación autonómica en asuntos europeos y sus ejes definitorios", Azpilkueta Cuadernos de Derecho, nº 16, 2001.

ROIG MOLÉS, E., Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos, Institut d'Estudis Autònoms, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.

ROIG MOLÉS, E., "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 119, enero-marzo, 2003.

ROJO SALGADO, A., La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria, Fundación Galicia-Europa, 1991.

ROJO SALGADO, A., La exigencia de participación regional en la Unión Europea, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

ROJO SALGADO, A., El modelo federalista de integración europea: La Europa de los Estados y de las Regiones, Dykinson, Madrid, 1996.

RUBERT DE VENTÓS, X., Nacionalismos. El laberinto de la identidad, Ed. Espasa, Madrid, 1994.

RUBIO LLORENTE, F., "Las Comunidades Autónomas y la Comunidad Europea", Autonomies, núm. 20, diciembre, Barcelona, 1995.

RUÍZ ROBLEDO, A., "Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas", La Ley, Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía, nº 2702, 1991.

SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.A., "El derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias", El funcionamiento del Estado autonómico, MAP, Madrid, 1996.

SAIZ ARNAIZ, A., "El Senado y las Comunidades Autónomas", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 41, 1995.

SALAS, J., y BETANCOR, A., "La incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española", Revista de Administración Pública, nº 125, 1991.

SÁNCHEZ MORÓN, M., "Racionalización administrativa y organización territorial". Revista Española de Derecho Constitucional, nº40, enero-abril, 1994.

SÁNCHEZ RUÍZ, A.I., Federalismo e integración europea. La distribución de competencias en los sistemas alemán y comunitario, IVAP, 1997.

SANTACOLOMA, J.F., LAGASABASTER, I., GARMENDIA, F. et alter, Euskadi en el proyecto Europa, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991.

SBRAGIA, A., "Thinking about the European Future: The Uses of Comparison", en SBRAGIA, A. (Ed.), Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the New European Community, The Brookings Institution, Washington, 1992.

SCHÄFFER, H., "La participación de los Länder en el desarrollo del derecho comunitario", Autonomies, nº 22, Barcelona, 1997.

SCHÄFFER, H., "Bestandsaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform (1963-1991)", en PENTHALER, P., Neue Wege der Föderalismusreform, Wilhelm Braumüller, Wien, 1992.

SCHÄFFER, H., "Der österreichische Föderalismus -Rechtskonzept und politische Realität", en KRAMER, J., Föderalismus zwischen Integration und Sezession, Nomos, Baden-Baden, 1993.

SCHEFOLD, D., "La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en PEREZ GONZALEZ, M. (Dir.) La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol.1, AA.VV., IVAP, 1994.

SCHNEIDER, H.P., "The regions in Europe. From a constitutional perspective", en FÄRBER, M., y FORSYTH, G., The Regions, Factors of Integration or Disintegration in Europe?, Baden Baden, 1996.

SEIDL-HOHENVELDERN, I., "Los Länder austríacos y la Unión Europea", en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Dir.), La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol.1, IVAP, Bilbao, 1994.

SHARPE, L.J., The Rise of Meso Government in Europe, Londres, 1993.

SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las Regiones en la Política Regional Comunitaria", Noticias/CEE, CISS, nº 38, 1988.

SOBRINO HEREDIA, J.M., La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela, 2001.

SOBRINO HEREDIA, J.M., "El marco comunitario para esta participación", en AA.VV., La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, IVAP, Bilbao, 1998.

SORIANO, J.E., Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, Ed. Tecnos, 1990.

STARCK, C., Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Nomos, Baden-Baden, 1988.

STARCK, C., "Los Länder alemanes y la competencia exterior", en PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, Bilbao, 1994.

STAUDIGL, F., "El papel de los länder en el proceso de integración europea", Revista Vasca de Administración Pública, nº 40 (II), IVAP, Bilbao, 1994.

STORINI, C., "La homogeneidad como parámetro identificador interno y externo de la participación regional en la Unión Europea. Una comparación entre Alemania, Bélgica, España e Italia", Revista Valenciana d'Estudis Autònoms, nº 19, mayo-agosto, 1997.

TAMAMES, R., y CLEGG, T., "Spain: regional autonomy and the democratic transition", en HEBBERT, M., y MACHIN, H. (Eds.), Regionalisation in France, Italy and Spain, London School of Economics, Londres, 1984.

TENA PIAZUELO, "Derechos históricos y autonomía financiera: los territorios forales como especialidad en el sistema de financiación autonómica", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 42, septiembre-diciembre, 1994.

TORNOS MAS, J., "Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España", Revista Vasca de Administración Pública, nº 40 (II), 1994.

TOSCANO FRANCA, M., "Integración regional y globalización de la economía: las dos caras del nuevo orden mundial", Revista de Estudios Políticos, nº 100, abril-junio, 1998.

TRUJILLO, G., "La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en AA.VV., Ante el futuro del Senado, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996.

TRUJILLO, G., "Homogeneidad y asimetría en el Estado Autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado", Documentación Administrativa, nº 232-233, 1993.

TRUJILLO, G., "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico", AA.VV., Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1997.

TRUJILLO HERRERA, R., "Reflexiones sobre las oficinas de las comunidades autónomas en el seno de la Unión Europea y papel que han de jugar las CCAA en la Europa nacida en Maastricht". Revista de Estudios Europeos, nº 9, 1995.

VAN BOXSTAEL, J.L., "La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea", en PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, IVAP, Bilbao, 1994.

VANCE, R., Región, Enciclopedia de Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1979.

VAN DER WEE, D., "European integration and interregional solidarity in the Community", Planologisch News, nº 2, 1993.

VILLACAÑAS BERLANGA, J.L., "El Estado de las Autonomías. La previsión originaria y la realización del modelo", Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics, nº 21, 1997.

VIVER i PI-SUNYER, C., Las Autonomías Políticas, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

WALTER, R., Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien, 1972.

WEBER, A., "Los Länder y el Derecho Europeo", Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1995.

WEISS, Jurgén, "Starke Bundesländer in einem neuen Europa", Osterreichische Monatshefte, 13f, 5-6, 1992.