

La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario

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

IDP

INSTITUT DE
DRET PÚBLIC

4

NOVEDADES DE DERECHO PÚBLICO



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

P. BIGLINO CAMPOS
(Coord.)

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

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

IDP
**INSTITUT DE
DRET PÚBLIC**

tirant lo blanch
Valencia, 2003

Copyright © 2003

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

COLECCIÓN NOVEDADES DE DERECHO PÚBLICO

Director

ELISEO AJA

Consejo Asesor

PALOMA BIGLINO

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES

TOMÁS FONT I LLOVET

LUIS LÓPEZ GUERRA

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

JOAQUÍN TORNOS MAS

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

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

Índice

Agradecimientos	11
-----------------------	----

Introducción

PALOMA BIGLINO CAMPOS

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

I. La participación de cada Comunidad Autónoma

A. El Comité de las Regiones	25
---	----

CARLOS ORTEGA SANTIAGO

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

B. Las Oficinas y Delegaciones en Bruselas	67
---	----

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA

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

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

FERNANDO REY MARTÍNEZ

A. Introducción	109
B. Descripción del modelo actual	121

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

III. Otros instrumentos de participación

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

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

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

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

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

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

V. Una conclusión: innovar el Estado

PALOMA BIGLINO CAMPOS

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

III. OTROS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA

A) LA DIFÍCIL CARACTERIZACIÓN DE TALES INSTRUMENTOS

En líneas anteriores se han examinado, con cierto detalle, los distintos mecanismos de participación que pueden ser utilizados por las distintas Comunidades Autónomas para transmitir al Estado (CARCE y Conferencias Sectoriales, especialmente) y a la Unión Europea (Comité de las Regiones y Oficinas autonómicas en Bruselas) sus preocupaciones y aspiraciones. Tal listado no agota, sin embargo, los cauces posibles a través de los cuáles se expresan las iniciativas autonómicas en los asuntos europeos.

En efecto, hemos dejado de lado hasta el momento algunas instituciones y prácticas que merecen también nuestra atención. Esto ocurre, en primer lugar, con la Consejería para los Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Con su instauración en 1996 se ha pretendido normalizar las relaciones entre la Representación Permanente y las Oficinas regionales en Bruselas y las propias Administraciones Autonómicas. También parece oportuno realizar algunas consideraciones, en segundo lugar, sobre la presencia de las mismas Administraciones Autonómicas en algunos de los Comités que asesoran a las Instituciones comunitarias, especialmente a la Comisión Europea. Finalmente, es imprescindible aludir a la cuestión que más polémica y literatura ha provocado en la doctrina alemana. Hacemos referencia, claro está, a que mandatarios regionales puedan formar parte de la delegación estatal que participa en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Los cauces de participación analizados en el presente capítulo (Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, presencia directa de las

Administraciones autonómicas en los Comités que asesoran a la Comisión Europea y en el propio Consejo de Ministros de la Unión Europea) no pueden encajarse fácilmente en la clasificación seguida en los anteriores apartados del libro, aunque por razones distintas. En lo referido a la Consejería autonómica, es evidente que no estamos, en puridad, en presencia de un mecanismo de intervención autonómica en los asuntos europeos; se trata más bien de una decisión de organizar más eficazmente la representación permanente de España ante la Unión Europea, ofreciendo un punto de contacto estable entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno de la Nación.

Por otra parte, la presencia autonómica en las Delegaciones estatales que participan en las Instituciones, órganos y organismos europeos, no puede integrarse en ninguno de los apartados examinados anteriormente. Desde una determinada perspectiva, la estatal, la Comunidad Autónoma se integra en una Delegación que representa al Estado español, lo que explicaría que se estudiara en los mecanismos internos de participación. Pero desde otra, que podríamos denominar europea o internacional, el mandatario regional actúa en Bruselas representando al Estado español y no a la Comunidad Autónoma de la que procede. Lo que quiere significarse es que la actuación del miembro de la Delegación española solamente puede atribuirse al Estado, y no a la región, por lo que no estamos en presencia de mecanismos de participación autonómica en los asuntos europeos, entendidos estos *stricto sensu*.

Por estos motivos, se ha preferido agrupar el análisis de estas cuestiones, heterogéneas en su naturaleza, en las siguientes líneas. Comenzamos dicho estudio centrando nuestra mirada en la Consejería para Asuntos Autonómicos dependiente de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

B) EL CONSEJERO PARA ASUNTOS AUTONÓMICOS

La creación de la Consejería que examinamos en estas líneas trae causa de dos acuerdos suscritos por distintos sujetos y en circunstancias diferentes. El primero de ellos fue firmado por el Partido Popular y Convergencia i Unió, y se integró en el conocido *Pacto de Gobernabilidad*, suscrito el 29 de marzo de 1996 para lograr una mayoría parlamentaria estable después de las elecciones generales de aquel año. El segundo, más concreto en su contenido y alcance, se produjo en el seno de la Conferencia para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), en la reunión celebrada el 22 de julio de 1996¹⁶⁰.

La CARCE entiende que la mejora de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos debe encontrar reflejo en la Representación Permanente (REPER) del Estado español ante la Unión Europea, como órgano representativo y de gestión, y responsable de asegurar la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de la misma. También se señala en la Exposición de Motivos del Acuerdo que es conveniente crear la figura de un Consejero encargado en exclusiva para relacionarse con las Oficinas regionales en Bruselas y para canalizar la información a las Comunidades Autónomas.

Las motivaciones que justifican el acuerdo de la CARCE se proyectan en una serie de propuestas concretas. Es interesante recordar su

¹⁶⁰ Acuerdo posteriormente publicado como Resolución de 5 de diciembre de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia (BOE 302, de 16 de diciembre).

tenor literal y alcance, porque algunas de ellas delimitan de forma más precisa la voluntad de la CARCE. Sin ir más lejos, la primera propuesta, tras solicitar la creación de un Consejero dentro de la REPER con competencia exclusiva para relacionarse con las Oficinas regionales (propuesta cuarta) y para canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas, añade que esta "competencia no cuestionará en ningún caso las relaciones que normalmente seguirán teniendo las Comunidades Autónomas con los restantes Consejeros de la Representación Permanente". Asimismo, su tarea de suministrar información tampoco se ve afectada por la efectivamente realizada en el marco de las Conferencias Sectoriales, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Participación Interna de las Comunidades Autónomas a través de las citadas Conferencias (propuesta tercera, *in fine*). Para el desempeño de sus funciones, el Consejero contará "con los medios y el personal auxiliar adecuados y necesarios en el marco de la organización de la Representación Permanente" (propuesta tercera).

Lo que el Acuerdo pretende instaurar, entonces, no es un nuevo mecanismo de intervención, sino garantizar, simplemente, la existencia de un interlocutor cualificado, un miembro de la REPER española que sirva como cauce a sus demandas de información. Este dato, sobre el que luego habremos de volver, explica que desde un punto de vista orgánico y funcional el Consejero dependa unilateralmente del Gobierno de la Nación. Como aclara la propuesta segunda del Acuerdo que estamos examinando, "el nombramiento y cese de este Consejero se hará, en régimen de libre designación, por el Ministerio de Asuntos Exteriores, a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas, oídos el Pleno de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea y el Embajador Representante Permanente".

Las restantes propuestas de la CARCE no son excesivamente imperativas. Se indica, en la quinta, que el Consejero "podrá formar parte de la delegación española en todas aquellas reuniones en las que se debatan temas que afecten directamente a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas" y se señala, asimismo, que "podrá asistir a las reuniones de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de acuerdo con lo dispuesto en

el Reglamento interno de ésta" (propuesta quinta, *in fine*). Finalmente, se establece que "las funciones del Consejero se realizarán en el respeto del Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, de creación de la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas, modificado por el Real Decreto 2077/1995, de 22 de diciembre" (Propuesta sexta).

Lo cierto es que el Acuerdo de la CARCE fue cumplimentado a través del Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que fue creada la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (BOE 229, de 21 de septiembre). Este Real Decreto no contiene excesivas aportaciones originales. Se limita, por lo contrario, a recordar la exposición de motivos y las concretas propuestas promovidas por la CARCE.

Pese a todo, la normativa estatal permite entender mejor un aspecto que en el Acuerdo de la CARCE era más oscuro. Como ya se ha indicado, dicho Acuerdo apostaba por la creación de un Consejero con competencia exclusiva, lo que hacía difícil comprender por qué se señalaba, allí mismo, que no excluían las relaciones entre las Administraciones autonómicas y otros Consejeros, o que tampoco ponía en cuestión el funcionamiento regular de las Conferencias Sectoriales. Y es que la exclusividad no se predica de los restantes sujetos, sino del propio Consejero para Asuntos Autonómicos; es él el que tiene una "competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y para canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas" (artículo 1).

Por otra parte, la única novedad (relativa, por cierto) del Real Decreto 2105/1996, es que se hace depender funcionalmente la nueva Consejería del Ministerio de Administraciones Públicas, al que corresponde su organización interna y dotación presupuestaria, así como su inspección técnica y control (artículo 3).

El balance que arroja la instauración de la Consejería para asuntos autonómicos de la REPER de España ante la Unión Europea es moderado. Solo de forma impropia se puede afirmar que las Comunidades Autónomas participen en las materias europeas a través del Consejero para los asuntos comunitarios. Nos encontramos, sencilla-

mente, ante una reorganización administrativa de la REPER en la que un agente estatal (para cuyo nombramiento ha sido oída la CARCE) asume una función determinada: ser un enlace, visible, entre la REPER y las Administraciones autonómicas. Esta figura guarda escasa relación con el observador que los Länder alemanes sostienen en la REPER de su Estado ante la Unión Europea, porque éste es nombrado por acuerdo de los Estados federados, aunque se integre como un miembro más de la Representación federal; siendo, pues, un funcionario del Estado. Desde que en 1988 los Länder aprobaran un Convenio sobre el Observador, esta figura ha servido, en un primer momento, para canalizar la información que debía hacerse llegar a los Estados miembros, y ha sido igualmente útil para articular las, entonces escasas, posibilidades de participación de tales Estados en la formación del Derecho comunitario¹⁶¹. Aunque en la actualidad existen mecanismos mucho más eficaces para lograr dicha implicación de los Länder en la emisión del Derecho comunitario, la figura del Observador sigue arrojando un balance favorable porque contribuye a que la información que se recibe en la REPER de Alemania, así como la que deriva de reuniones y actividades celebradas por órganos comunitarios o federales, llegue a los Gobiernos estatales, y la misma se enriquece además con una primera valoración personal de tales datos. Este último extremo permite afirmar que el Observador asesora a los Länder, tarea mucho más amplia que la de transmitir documentación¹⁶². Ocurre sin embargo, que la articulación de los novedosos mecanismos de participación de los Länder en los asuntos europeos se ha canalizado a partir de 1986 a través del Bundesrat, lo que ha hecho que en la práctica se hayan intensificado los contactos mantenidos entre el Observador y la Cámara de representación territorial.

El único avance producido en nuestro país, tan efectivo como limitado, es que las Administraciones autonómicas tienen un interlo-

¹⁶¹ Pérez Tremps, P.; Cabellos Espiérrez, M. A. y Roig Molés, E.: "Informe General". En VV.AA.: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1999, p. 64.

¹⁶² *Ibíd.*, p. 65.

cutor determinado en la REPER, lo que repercute, a juicio del Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, Sr. De Miguel y Egea, en una mayor coordinación entre los Gobiernos de la nación y regionales¹⁶³.

¹⁶³ DSCG/VI/CM/30 (las referencias a los diarios y boletines parlamentarios se realiza siempre de la misma forma, indicando las abreviaturas de la publicación —Diario de Sesiones de las Cortes Generales—, el número de legislatura (VI), la serie de la publicación (CM —Comisiones Mixtas—) y el número dentro de la misma, 30).

C) LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS COMITÉS EJECUTIVOS DEPENDIENTES DE LA COMISIÓN EUROPEA

Sí se produce un mayor avance, al menos aparentemente, en los postulados regionales si las Comunidades Autónomas participan directamente en algunos de los Comités y grupos de trabajo que asesoran a la Comisión Europea. La prudencia que se ha mostrado en tal exigencia solamente es comprensible si se explica que normalmente se ha aludido conjuntamente a esta cuestión y a la eventual presencia regional en los grupos de trabajo del Consejo de Ministros de la Unión Europea y en el propio Consejo de Ministros de la Unión Europea. Por este motivo puede ser conveniente dar cuenta de tal debate un poco más adelante, y partir ahora del acuerdo de Gobernabilidad, suscrito entre el PP y CiU en marzo de 1996, porque uno de sus puntos señalaba que "se articulará la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo en el seno de la Comisión cuando se trate de materias de interés específico o singular para las correspondientes Comunidades Autónomas"¹⁶⁴.

Unos meses más tarde, el pleno de la CARCE adoptó, en su reunión celebrada el día 12 de junio de 1996, que se iniciaran los trabajos destinados a garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de comitología de la Comisión Europea. Pocas semanas después, en agosto¹⁶⁵, el Estado ha permitido que las Comunidades Autónomas estén presentes en 55 Comités de la Comisión

¹⁶⁴ Esta información, como la que a continuación se recoge, se extrae, una vez más, de Pérez Tremps, P; Cabellos Espiérrez, M. A. y Roig Molés, E.: "Informe...", p. 304.

¹⁶⁵ Vid. *El Mundo* de 03/08/1997.

Europea. El dato no es excesivamente esperanzador, aunque constituye, sin ningún género de dudas, un avance respecto de las exigencias promovidas por algunas Comunidades Autónomas. Y esto es así porque, como es sabido (y acaso sea criticable desde otra perspectiva, que supera la manejada en el presente estudio¹⁶⁶), dichos Comités tienen un conocimiento temprano de las iniciativas normativas y prefiguran en ocasiones su contenido final; aunque también se encarguen, y acaso este dato justifique por sí sólo la presencia de representantes autonómicos, de “desarrollar las modalidades técnicas de ejecución de los reglamentos comunitarios, que en muchos casos corresponde aplicar a las comunidades autónomas”, como ha señalado el parlamentario popular Martínez Casañ¹⁶⁷.

Lo cierto es que en este momento algunos de los Comités encargados de asistir a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución¹⁶⁸ cuentan con participación autonómica española (a partir de ahora los denominaremos CRA, Comités abiertos a la representación autonómica). Quiere esto decir que la implicación autonómica en tales comités servirá, antes que nada, para adoptar medidas ejecutivas, siendo remota la posibilidad de que puedan promover la adopción de nuevos textos normativos. Pueden calificarse, así, de forma metafórica, de Comités de segunda división, en el sentido de que no son los más importantes¹⁶⁹. Y es en buena medida lógico que así ocurra. El Gobierno español ha dado un primer paso en esta dirección, y como tal paso ha preferido, de forma juiciosa, ser prudente. Es lógico pensar, sin embargo, que a la vista de la experiencia desarrollada en los últimos tiempos, se abrirán a la participación autonómica otros comités que asesoran a la Comisión Europea, lo que hará que en breve sean más de un centenar y, lo que puede ser más interesante, de mayor importancia cualitativa. Tal importancia no solamente se vincularía con la materia en la que tales Comités presten sus servicios, puede

¹⁶⁶ Ver *Aquí Europa* de 24/06/1998.

¹⁶⁷ DSCG/CM/VI/89.

¹⁶⁸ Listados en el DOCE C 225, de 8 de agosto de 2000.

¹⁶⁹ Extremo éste al que se ha aludido en el debate parlamentario (vid. BOCG/CG/VI/A/145, p. 3 y BOCG/CG/VII/D/47, p. 29).

medirse también por el tipo de actividad desarrollada, siendo aquí relevante que tenga la posibilidad de realizar propuestas normativas.

En todo caso, nuestro estudio debe limitarse al estado actual de la cuestión. Partiendo de los datos anteriormente aportados es posible realizar una primera afirmación. Y es que el Gobierno español ha optado, claramente, por abrir algunas materias a las Comunidades Autónomas (empresas, política industrial y mercado interior, energía, medio ambiente, educación y cultura, salud y protección de consumidores y usuarios, política regional), mientras que ha estimado más conveniente que otros sectores escapen a la presencia regional. Puede parecer lógico que las Comunidades Autónomas no puedan influir en asuntos tales como la ampliación de la Unión Europea, justicia e interior o la fiscalidad y la unión aduanera, pero genera menor comprensión que otras materias escapen a su implicación, como son las referidas al empleo y asuntos sociales, pesca o comercio. Tal contención en la apertura de los Comités que asisten a la Comisión Europea a la representación regional solamente puede explicarse por la prudencia que el Gobierno y algunas Comunidades Autónomas han mostrado a avanzar en la implicación regional en los Comités ejecutivos de la Comisión Europea. Dicha contención ha afectado, asimismo, a la importancia de los Comités abiertos a la participación regional. Por poner un ejemplo que avale esta afirmación, basta con recordar que ninguno de los Comités que se ocupan de las organizaciones comunes de mercado cuenta, en el momento actual, con la presencia de representantes autonómicos.

Es conveniente recordar cuáles han sido los CRA en el periodo 1999-2002, indicando que Administración regional se ha encargado de su gestión anual. (01) comunitario de la red de información contable agraria (Ext-Ext-And-CyL); (02) consultivo de Europa contra el cáncer (Mur-Mur-Cant-Cant); (03) consultivo de Europa contra el sida (Ara-Ara-Cat-Cat); (04) Consultivo de las redes transeuropeas de energía (PV-PV-Mad-Mad); (05) consultivo del mecanismo de seguimiento de las emisiones comunitarias de CO₂ y otros gases de efecto invernadero en la Comunidad (Gal-Gal-And-And); (06) consultivo del programa de acción comunitaria para prevención de toxicomanías en el ámbito de acción de la salud pública (Mad-Mad-Cat-Cat); (07) consultivo para el desarrollo y reconversión de las regiones (PV-And-PV-And); (08) consultivo para el establecimiento de la legislación relativa a la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (Mad-Mad-PV-PV); (09) consultivo sobre energía (Mad-Mad-PV-PV); (10) consultivo sobre

precios de la electricidad y el gas (Cat); (11) de adaptación al progreso científico y técnico para la aplicación de la normativa de residuos (LaRio-LaRio-CyL-CyL); (12) de adaptación al progreso técnico de la directiva sobre calidad de aguas de baño (Cana-Cana-CVal-CVal); (13) de adaptación al progreso técnico de la directiva sobre calidad de las aguas destinadas al consumo humano (Mur-Mur-PV-PV); (14) de adaptación al progreso técnico de la seguridad de los juguetes (CVal); (15) de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (And-And-Ext-Ext); (16) de envases y residuos de envases (CyL-CyL-Mad-Mad); (17) de estadística agraria (CLaM-CLaM-Gal-Gal); (18) de fomento de tecnologías energéticas en Europa (programa Thermie) (Nav-Nav-Can-Can); (19) de gestión de estructuras agrarias y desarrollo regional (STAR) (PV-Gal-And-And/Gal-PV); (20) de gestión de residuos (Gal-Gal-Cana-Cana); (21) de gestión del programa Joule (CyL); (22) de gestión del reglamento 3093/94, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (And-And-Gal-Gal); (23) de gestión para las iniciativas comunitarias (Cat-Cat-Nav-CLaM); (24) de la directiva 73/23/CEE, baja tensión (PV); (25) de la directiva 89/336/CEE de compatibilidad electromagnética (sin asignar a ninguna CCAA); (26) de la directiva sobre incineración de residuos peligrosos (And-And-PV-PV); (27) de normalización y racionalización de los informes relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al medio ambiente (Ast-Ast-Nav-Nav); (28) de normas y reglamentaciones técnicas (Cat-Cat-Ara-Ara); (29) de protección de las aves silvestres ORNIS (Gal-Gal-CyL-CyL); (30) de urgencia competente en materia de seguridad de los productos (CyL-CyL-Ara-Ara); (31) del artículo 19 del reglamento 1836/93, ecogestión y auditoría (IB-IB-CyL-CyL); (32) del instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) (Ast-Ast-Mur-Mur); (33) del programa de acción comunitaria promoción información y formación en materia de salud (Ext-Ext-CLaM-CLaM); (34) del programa de acción comunitaria seguimiento y control sanitario en el contexto del marco de actuación en el ámbito de la salud pública (PV-PV-Ext-Ext), (35) del programa de fomento de energías renovables (Altener) (Can-Can- sin atribuir en los años 2001 y 2002); (36) en el ámbito de la directiva sobre el control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV) (CyL-CyL-Gal-Gal); (37) Leonardo da Vinci (Mur-Mur-Mad-Mad); (38) para el sector de las directivas relativas a las denominaciones y al etiquetado de productos textiles (Gal); (39) para la adaptación al progreso técnico de la directiva 76/787/CEE (PV); (40) para la adaptación al progreso técnico de la directiva de aerosoles (sin asignar); (41) para la adaptación al progreso técnico y científico de determinadas directivas sobre calidad del aire (PV-PV-Gal-Gal); (42) para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas en el ámbito de la energía (Cat-Cat-CVal-CVal); (43) permanente de la directiva de aparatos a gas (PV); (44) permanente de la directiva de ascensores (Mad); (45) permanente de la directiva de máquinas (CVal); (46) permanente de la directiva 89/392/CEE, de equipos de protección individual (PV); (47) permanente de investigación agraria (Cat-Cat-LaR-LaR); (48) permanente de la directiva de atmósferas explosivas (ATEX) (sin asignar); (49) permanente forestal (LaR-LaR-Gal-Gal); (50) del programa SAVE (Ast); (51) relativo a la puesta en el mercado y control de los explosivos para uso civil (sin

asignar); (52) reunión de delegados para la aplicación del regl. 259/1993 (Cat-sin asignar en los años 2000, 2001 y 2002); (53) Sócrates (C-LaM-CLaM-And-And); (54) Tempus (Ara-Ara-Cat-Cat) y (55) de Revisión del regl. CITES (Cana)¹⁷⁰.

Es también interesante examinar cuál es el reparto efectivo de los Comités entre las distintas Administraciones autonómicas. Al amparo de los datos aportados con anterioridad, y salvo error u omisión, el número de asistencias anuales a los Comités de Comitología por parte de las distintas Comunidades Autónomas es el siguiente: País Vasco, 33; Galicia, 19,5; Cataluña, 19; Castilla y León, 17; Andalucía, 14,5; Madrid e Islas Canarias, 14; Comunidad Valenciana, 12; Asturias, 10; Aragón, Extremadura, La Rioja y Murcia, 8; Castilla-La Mancha, 7; Navarra, 5; Cantabria e Islas Baleares, 2. Aunque estos datos, puramente cuantitativos, no toman en consideración la mayor o menor importancia que presentan los distintos Comités, pueden extraerse también algunas consideraciones de interés. Mientras que algunas Comunidades Autónomas asumen especial protagonismo en los citados Comités, como son el País Vasco, Galicia, Andalucía y Castilla y León, la presencia de otras en dichos comités es puramente testimonial. Es oportuno hacer notar, y valorar como se merece, la implicación que en tales Comités ha logrado la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que es superior a la conseguida por otras regiones más relevantes desde una dimensión administrativa (Madrid) o histórica (Cataluña, Navarra), y que permite afirmar que acaso esta región haya asumido el liderazgo de las Comunidades Autónomas creadas al amparo del artículo 143 CE en los asuntos europeos.

Por otra parte, el reparto de Comités entre las distintas Administraciones regionales no siempre responde a criterios evidentes. Es cierto que algunas conexiones presentan especial sentido, como es la presencia (continuada) de la Comunidad Valenciana en el Comité de adaptación al progreso técnico de la seguridad de los juguetes (CRA 14), pero algunos otras no responden a razonamientos tan claros. Esto ocurre, por citar

¹⁷⁰ El listado se extrae de Ministerio de Administraciones Públicas: *Informe sobre el Proyecto de Ley general de cooperación autonómica*. Madrid, 2002. Vol. IV, pp. 374 ss.

algún caso, con la implicación de Castilla y León en el Comité sobre ecogestión y auditorías (CRA 31), o con la del País Vasco en el referido a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (CRA 13).

En todo caso, es legítimo pensar que el protagonismo que algunas Comunidades Autónomas han asumido en los CRA responde más a motivos principialistas, de partida, que específicos, conectados con uno u otro comité en particular. Con esta aseveración se quiere expresar que mientras que algunas Comunidades Autónomas han mostrado una mayor disposición a desarrollar esta novedosa dimensión de participación autonómica en los asuntos comunitarios, otras no se han implicado, políticamente, en la misma medida.

Esta afirmación no puede ser entendida en su sentido literal, por varias razones, que aluden ya al funcionamiento práctico de los CRA y a su propia concepción como instrumento de coordinación autonómica e integración en la voluntad del Estado. Sobre el funcionamiento de los CRA no es preciso aportar ahora excesivos datos. Baste con señalar que aunque dos o más Comunidades Autónomas acudan en distintos periodos a un determinado Comité ejecutivo de la Comisión Europea, en todas las Comunidades Autónomas suele haberse nombrado a una persona integrada en la respectiva Administración regional coordinadora del citado Comité de comitología. Puede afirmarse, por tanto, que la presencia de una u otra Comunidad Autónoma no supone una prerrogativa política; sino que se agota en una mera representación simbólica. El representante autonómico de un CRA que sea diligente debe transmitir tan pronto como lo reciba el orden del día de la siguiente reunión del citado comité a los coordinadores de las restantes Comunidades Autónomas para acordar una posición común que, en su caso, deberá ser defendida en Bruselas. Aunque en ocasiones se ha alegado que tal diligencia no ha sido posible, por la premura dada en los plazos de convocatoria, lo habitual es que se prevea un plazo de veinte días para la celebración efectiva de la reunión del Comité. Desde este punto de vista la asistencia a un CRA supone, ante todo, una obligación de coordinación de los asuntos relacionados con el mismo en el plano interautonómico, aunque sea igualmente cierto que la negociación desde la coordinación pueda ser, en ocasiones, más provechosa, o que sea igualmente ventajosa la

recepción de la documentación relacionada con las subsiguientes convocatorias del CRA.

Parece que la experiencia autonómica en los CRA ha sido razonablemente satisfactoria. Acaso por este motivo, el Secretario de Estado para la Unión Europea señalaba, hace algunos meses, ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, que el Gobierno de la Nación estaba dispuesto a abrir a la participación autonómica entre 40 y 50 CRA más¹⁷¹. También hemos sabido, por fuentes indirectas¹⁷², que la CARCE ha establecido un grupo de trabajo sobre la ampliación de la participación en los comités de trabajo de la Comisión (creado en la reunión de la CARCE celebrada el 28 de noviembre de 2000), lo que hace viable, en opinión del Ministro Arias Cañete, que a finales del presente año se produzca un incremento notable en su número¹⁷³.

Más interés, teórico y práctico, suscita, en el marco del presente estudio, examinar la propia configuración de los CRA como mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos. En líneas anteriores se han descrito cuáles son los CRA existentes en la actualidad y a qué Comunidades Autónomas se ha conferido su representación. Ahora interesa plantearnos ante qué tipo de actuación autonómica nos encontramos. Sabemos ya, como hemos señalado en el primer epígrafe de este capítulo, que no estamos en puridad ante mecanismos que sirvan a las Comunidades Autónomas para actuar, a título individual, ante la Unión Europea. De un lado, porque la Comunidad Autónoma se integra en una delegación que representa en el Comité de ejecución de la Comisión Europea al Estado español. De otro, porque en ese momento el representante autonómico no actúa en dicha delegación estatal a título personal, sino a través del Estado y en nombre de todas y cada una de las Comunidades Autónomas que cuentan con competencias legislativas.

Si se comparte este enfoque de la cuestión, podrán aceptarse también algunas consideraciones añadidas. La primera es que sería

¹⁷¹ DSCG/CM/VII/24, p. 470.

¹⁷² Vid. DSCG/CM/VII/54, p. 1238.

¹⁷³ Vid. DSS/P/VII/80, p. 80.

posible articular esta actuación autonómica a través de las Conferencias Sectoriales competentes *ratione materiae*. Es cierto que la presencia autonómica perdería cierta presencia simbólica, pero es también verdad que posiblemente el Estado esté más capacitado para asegurar una difusión más objetiva y eficaz de la información entre los distintos coordinadores autonómicos encargados del seguimiento del respectivo Comité ejecutivo de la Comisión Europea.

La segunda observación que conviene realizar es que la necesidad de defender una posición común en el respectivo Comité europeo restringe, en buena medida, la idea misma de autonomía. En efecto, si la autonomía política se concreta en la desigualdad jurídica en el plano estatal, no es posible realizar tal construcción en el plano europeo, porque el disenso político que pueda darse entre las distintas Administraciones regionales debe conducir, necesariamente, a un solo punto de vista con el que se trate de orientar la actuación de la Administración Central del Estado en el seno del Comité ejecutivo de la Comisión Europea. Este dilema no admite solución, como tampoco lo tiene el que un Parlamento nacional aleccione a su Gobierno en una dirección concreta, y el Consejo de Ministros de la Unión Europea acuerde, por mayoría cualificada, un acuerdo en un sentido bien distinto.

Pero es que, además, en el caso que ahora nos ocupa, ¿el Gobierno español está obligado a adoptar el punto de vista promovido por el representante autonómico? Este interrogante, que debe ser respondido de forma positiva cuando la orientación política proviene del Parlamento estatal, no es tan fácil de resolver cuando son las Comunidades Autónomas las que tratan de influir en la posición que el Gobierno español defenderá en Bruselas. Dejando de lado que las Comunidades Autónomas son, a diferencia del Estado, organizaciones de atribución de competencias, lo que impone límites jurídicos a su actuación, es preciso recordar también que al Estado central compete también la defensa del interés general. En aras a dicho interés general el Gobierno de la Nación quizás pueda separarse del parecer propuesto por el representante autonómico, aunque haya de justificar su actuación ante las Administraciones regionales y la sociedad. Cuestión distinta, y que solamente se apunta, es que tal discrepancia pueda ser cuestionada ante nuestra jurisdicción constitucional.

D) LA PRESENCIA DE REPRESENTANTES AUTONÓMICOS EN EL CONSEJO DE MINISTROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Mayor importancia presenta, a todas luces, la presencia de representantes autonómicos en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Desde la óptica comunitaria, la eventual presencia de Presidentes o Consejeros autonómicos en la Delegación española que forma parte de un determinado Consejo de Ministros de la Unión Europea no plantea en la actualidad ningún problema. Esto es así porque, como se recordará, la Conferencia Intergubernamental que gestó el Tratado de Maastricht había previsto tal posibilidad en el actual artículo 203 TCE, que se limita a exigir a los representantes estatales que tengan un rango ministerial y se encuentren facultados para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro. En buena medida, la decisión sobre la eventual participación de los entes políticamente descentralizados en el Consejo de Ministros se deja, pues, a la voluntad de los Estados.

1. Algunas consideraciones previas

Estos tienen, en esta materia, un amplio margen de discrecionalidad, que puede concretarse en tres posibilidades que pueden distinguirse entre sí. Comenzando por las dos posiciones más extremas, el Estado puede facultar a un Ministro de un Estado federado o de una región a comprometer, con su actuación, al Estado en su conjunto, como ya ocurre en Bélgica, o bien negar toda presencia territorial en tal órgano comunitario, como sigue ocurriendo en nuestro país. Pero entre ambas posibilidades, extremas como ya se ha adelantado, pueden

concebirse otras intermedias, caracterizadas en todo caso por integrar en las Delegaciones estatales algún representante territorial, y que pueden tener distinto alcance, según se permita dicha presencia a los solos efectos de poder conocer, de primera mano, cuál ha sido el desarrollo del Consejo de Ministros (ahí estaría, quizás, la figura del observador de los Länder alemanes) o se le permita hablar en el Consejo de Ministros de la UE, aunque se reserve la última palabra y el voto a un miembro del Gobierno de la Federación o del Estado central.

Es más que probable que la presencia en el Consejo de Ministros de la UE (en sentido estricto; esto es, con la facultad de representar al conjunto del Estado con su voto) y en la Delegación estatal que asiste al miembro (estatal) en el órgano de la UE no pueda articularse, en términos jurídicos, de idéntica manera. En el primer caso, como es obvio, el representante territorial actúa, en ese momento y trámite, en nombre del Estado en su conjunto, en el seno de un órgano de la UE. En el segundo, nos encontramos en puridad ante un mecanismo más de articulación del poder entre dos órganos estatales, que encontraría su natural encaje en el marco de los instrumentos examinados anteriormente en el capítulo II.

Ocurre, sin embargo, que esta distinción nunca ha sido nítida en la práctica. En los muchos debates parlamentarios que se han ocupado de la presencia regional en el Consejo de Ministros se suelen mezclar, casi siempre, ambas cuestiones. Por esta razón hemos preferido analizar este problema en el presente capítulo, y hacerlo además al hilo de algunos de los más importantes debates parlamentarios que esta cuestión ha generado¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Estas líneas no reflejarán la abundante doctrina, española y extranjera, que se ha ocupado de la eventual presencia de diversas entidades territoriales subestatales en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. Un buen punto de partida para un estudio doctrinal puede serlo VV.AA. (Jornada): *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*. Bilbao, 1998 y VV.AA.: *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*. Madrid, 1995. Nos interesa concentrar nuestros es-

Estamos en presencia de un debate que no puede considerarse, en absoluto, cerrado, pero del que pueden extraerse, en todo caso, algunas lecciones, como en su momento se indicará. Una forma de afrontar el estudio de este debate, confuso y largo como ya se ha adelantado, es recordar las más importantes discusiones parlamentarias acaecidas hasta la importante moción de 1998, y examinar después las que han tenido lugar en la presente legislatura. Es de esperar que tal examen diacrónico de la cuestión nos permita adelantar algunas consideraciones sobre la eventual configuración de la presencia regional en el Consejo de Ministros de la UE, así como determinar su alcance limitado.

2. Un punto de partida

El 28 de septiembre de 1994 el Pleno del Senado adopta por amplísima mayoría¹⁷⁵ una moción del Grupo Parlamentario Catalán por la que se insta al Gobierno a “que facilite, con urgencia, la participación de las Comunidades Autónomas en la formación del criterio estatal y en la solución de problemáticas derivadas de sus competencias estatutarias cuando se decidan en el ámbito de la Unión Europea”¹⁷⁶. Por su parte, el Acuerdo de la CARCE sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, opta por dejar la cuestión abierta *pro futuro*, a la luz del juego que dieran dichas Conferencias. La misma prudencia se recoge, también, en el Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el Papel y las Funciones de los Entes Territoriales en el

fuerzos en el debate político (en buena medida parlamentario), cuyos primeros pasos han sido descritos minuciosamente por Pérez Tremps, P; Cabellos Espiérrez, M. A, y Roig Molés, E.: “Informe...”, pp. 303 ss., de donde los tomamos.

¹⁷⁵ 246 votos a favor; vid. DSCG/S/V/47, p. 2443.

¹⁷⁶ BOCG/S/V/II/171, p. 25.

futuro de la Unión Europea¹⁷⁷, que contrasta con la Resolución adoptada el 4 de noviembre de 1993 por el Parlamento Europeo, en la que se "invita a los Estados miembros que, en virtud de su ordenamiento constitucional, cuenten con regiones dotadas de competencias legislativas exclusivas a facilitar la participación de representantes de las mismas en las reuniones del Consejo de Ministros cuando se trate de cuestiones de su competencia"¹⁷⁸.

La eventual presencia de ministros regionales en los Consejos de Ministros de la UE fue tratada, con detalle, en marzo de 1998¹⁷⁹. Este debate tiene su origen en una propuesta no de ley promovida por el Grupo Parlamentario Vasco solicitando que, a la luz de los modelos austríaco, alemán y belga, la delegación estatal del Consejo de Ministros de la Unión Europea cuente con representantes territoriales¹⁸⁰. Se contempla la presencia regional en, al menos, los Consejos de Ministros de la Unión Europea especializados en agricultura, pesca, trabajo y asuntos sociales, educación, juventud, sanidad, medio ambiente, transportes, cultura y audiovisual, mercado interior, investigación, energía, consumidores, turismo, industria y telecomunicaciones y en los Grupos de Trabajo dependientes del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) que preparan las reuniones de los Consejos anteriormente mencionados. Asimismo se solicita la presencia ocasional de las regiones en los Consejos de Asuntos Generales, de Economía y Finanzas (Ecofin), de Justicia e Interior, de Desarrollo, de Presupuesto y en los Grupos de Trabajo dependientes del COREPER, siempre que debatan asuntos que afecten a las competencias autonómicas.

La proposición no de Ley sugiere que el representante autonómico se integre como miembro de pleno derecho en la delegación del Estado en los citados órganos, contando con la misma información y que

¹⁷⁷ Vid. Pérez Tremps, P; Cabellos Espiérrez, M. A. y Roig Molés, E.: "Informe...", p. 304.

¹⁷⁸ Vid. BOCG/CG/VI/145, p. 3.

¹⁷⁹ DSCG/CM/VI/89.

¹⁸⁰ BOCG/CG/VI/145, corregida en BOCG/CG/VI/146.

sostendrá la posición atendiendo a las instrucciones fijadas por el responsable de la misma. Ahora bien, cuando el Estado y las Comunidades así lo acuerden, y singularmente en el caso de competencias exclusivas autonómicas, la responsabilidad de la delegación se podrá atribuir al representante regional. Como anteriormente se indicó, sería en estos casos cuando el Consejero regional formaría parte, *stricto sensu*, del Consejo de Ministros de la UE. Por último, se propone que la presencia regional en el Consejo y en los grupos de trabajo dependientes del COREPER se articule a través de un acuerdo de la CARCE en el plazo de seis meses.

La proposición no de Ley recibe sendas enmiendas suscritas una por el Grupo Parlamentario Socialista y otra por el Popular. La primera enmienda citada, de sustitución, plantea ahora (a) profundizar la dinámica de los acuerdos (multilaterales a través de la CARCE y de las Conferencias sectoriales, o bilaterales, cuando la naturaleza de los problemas competenciales así lo requiera) para conformar la voluntad estatal en los órganos comunitarios. También se propone allí que, (b) en los casos en que la naturaleza de la materia así lo aconseje, por tratarse de competencias autonómicas o por la singularidad o importancia autonómica de la materia, y previo acuerdo de la CARCE, se incluirá en la Delegación Española ante los Consejos de Ministros de la Unión Europea, y en los grupos de trabajo preparatorios de los Consejos, un representante de las Comunidades Autónomas para la Unión Europea, que se integrará como un miembro más de dicha Delegación, sosteniendo la posición de ésta y atendiendo las instrucciones dadas por el responsable de la Delegación". Aunque tal iniciativa debería ser configurada por la CARCE, desaparece ahora el plazo temporal previsto en la proposición del Grupo parlamentario vasco. Por último, (c) se respaldan todas las reformas que están en curso en el Senado referidas a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea¹⁸¹. En el debate parlamentario, el representante del Grupo socialista se declara partidario de "seguir avanzando en este camino para lograr que las comunidades autónomas o la Conferencia

¹⁸¹ BOCG/CG/VI/A/176, p. 4.

para asuntos europeos puedan tener un representante en los consejos de ministros que debatan temas que son competencia exclusiva de las comunidades autónomas”, aunque también quiere dejar claro que, a su juicio, será la voz del Estado “la que ejercerá en esos Consejos”. En la defensa oral de su posición, se apunta una interesante cuestión, casi de pasada, cuando se alude a la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas *o de la CARCE* en los Consejos de Ministros de la Unión Europea que traten de asuntos propios a las Comunidades Autónomas (la cursiva es nuestra).

Como ya se ha adelantado, el Grupo parlamentario popular presenta también una enmienda, en este caso de modificación. La iniciativa popular se caracteriza, desde un punto de vista general, por ser más abierta y difusa en su contenido y mucho menos exigente en sus términos. En la misma se parte de la existencia de un principio de cooperación que “fundamenta los mecanismos internos de participación de las Comunidades Autónomas a través de las Conferencias Sectoriales”, y que se ha concretado en la instauración de un Consejero de la REPER española para los asuntos autonómicos, en la implicación de las regiones en los comités ejecutivos de la Comisión y, especialmente, en el reforzamiento de la CARCE y en la mejora de las Conferencias sectoriales. Se afirma a continuación, y estamos ante una aseveración juiciosa, que “las Comunidades Autónomas deben articular en este marco [interno que se acaba de citar] su participación real en el proceso de toma de decisiones”, reconociendo a renglón seguido que “la experiencia hasta ahora es insatisfactoria”. De ahí que lo urgente, a juicio del Grupo popular, sea lograr una “mejora sustancial del funcionamiento de los mecanismos internos actualmente existentes o, eventualmente, abrir un debate profundo sobre la necesidad de reformar la legislación del Estado para dotar a las Comunidades Autónomas de un mecanismo interno de cooperación más eficaz”.

Este planteamiento se proyecta, obviamente, en el texto articulado que proponen los populares. Se estima preciso mejorar la participación regional en el proceso interno de toma de decisiones en materia comunitaria, reflexionando en particular sobre el funcionamiento de las Conferencias sectoriales, para que dicho proceso refleje adecuada-

mente el reparto competencial que se deriva de nuestra Constitución. Por estos motivos se insta al Gobierno (a) a que, en el marco de la CARCE, “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” y, especialmente, (b) a que “promueva esta reflexión en torno a los mecanismos internos de cooperación que lleven a un esquema de mayor participación efectiva de las Comunidades Autónomas en los asuntos relativos a la Unión Europea”.

El texto promovido por el Grupo popular es más ambiguo que el propuesto por el Grupo Parlamentario Vasco. Acaso por esta razón el representante de ésta última formación política pide algunas aclaraciones en la Comisión Mixta para la Unión Europea, centradas todas ellas en la eventual presencia autonómica en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, que pretenden fijar contornos más claros a la iniciativa popular¹⁸². Se entiende, en primer lugar, que el representante autonómico no será único para todas las reuniones, sino que variará en función de los intereses que, en cada momento, afectan a una u otra región (aceite, Andalucía; pesca, Comunidad regada por el Cantábrico; etc.). Este entendimiento de la presencia regional en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 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. Las dos restantes aclaraciones, cuyo examen interesa menos en este estudio, se refieren a una comprensión generosa del término *competencias exclusivas*, que no quede solapado por lo dispuesto en el artículo 131 CE y al carácter evolutivo y abierto del mecanismo de la actuación directa de los representantes autonómicos en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. La respuesta popular a estos últimos alegatos es obvia, y por ello mismo escasamente útil; mayor interés presenta la respuesta dada

¹⁸² DSCG/CM/VI/89.

al primer interrogante, porque se refiere a la articulación efectiva de la presencia regional en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. En este punto, el representante del Grupo Parlamentario Popular se muestra, una vez más, cauto. Parte de la idea de que la fórmula finalmente adoptada debe ser consensuada, pero añade que la referencia realizada al representante alude al "representante que se acuerde en cada momento y en función de los intereses específicos que haya que defender; en unos casos, será uno, y, en otros, será otro; dependerá del mandato emanado del órgano o la institución que se considere competente cuando hayamos concluido en la búsqueda de este marco de participación".

Con todo y los matices a los que se ha hecho sobrada referencia, el texto popular es aprobado por unanimidad. Ahora bien, no es posible dejar de lado el examen parlamentario de esta cuestión, ya que el debate ha sido reabierto posteriormente.

3. Los debates parlamentarios de la VII Legislatura

En efecto, una nueva proposición no de Ley ha sido promovida por los Grupos Parlamentarios Catalán y Vasco (a los que se suma ahora un Diputado del Grupo Mixto perteneciente al Bloque Nacionalista Gallego) en el año 2000 para que fuera debatida en el Pleno del Congreso de los Diputados sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. El texto de la nueva Proposición no de Ley es, errata incluida, idéntico al postulado en el año 1997 por el Grupo Parlamentario Vasco¹⁸³. Sin embargo, el nuevo panorama político marcado por las elecciones del año 2000 se proyecta en el debate parlamentario y en la decisión adoptada por el Pleno del Congreso de los Diputados.

¹⁸³ En ambas se reitera la referencia realizada al Consejo de Ministros de la UE especializado en Mercado interior. Compárese, pues, BOCG/CD/VII/D/47, pp. 29-31 con BOCG/CG/VI/A/145, p. 4.

En efecto, se presentan varias enmiendas al texto¹⁸⁴. Dejaremos de lado las promovidas por los Grupos Parlamentarios Canario y Socialista¹⁸⁵. Aquélla porque deriva del artículo 37.2 de su Estatuto de Autonomía, precepto que, incorporado al Estatuto a través de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre—BOE 315, de 31 de diciembre—, dispone que “el Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia”. Tampoco nos detendremos en la enmienda socialista, ya que proviene de la oposición natural del partido en el gobierno, y se separa del texto presentado, también como enmienda, en 1998. Así, en primer lugar, dispone que el representante autonómico en la delegación española que participa en los Consejos de Ministros de Asuntos Europeos tendrá carácter rotatorio. En segundo lugar, es más comprensible en su propuesta de “apoyar todas las reformas previstas en el Senado para dinamizar las relaciones entre las Comunidades Europeas y la Unión Europea”. La tercera, y más importante novedad, de la enmienda socialista es que ahora se confiere un plazo de tres meses para que la CARCE prevea los cauces, mecanismos y las reglas de funcionamiento de este proceso, que deberán ser adoptados por la Administración del Estado en el ámbito interno y ante las instituciones y órganos de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

Interesa, pues, centrar nuestro análisis en la enmienda de modificación patrocinada por el Grupo Parlamentario Popular. Aunque se justifica en la mejor técnica empleada, es evidente que lastra buena parte de sus contenidos y alcance, ya que se limita a disponer que “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno para que remita un informe completo en el que se ofrezcan diversas opciones para el perfeccionamiento de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios de su competencia, con especificación, en su caso, de un calendario preliminar”. Con esta propuesta, el

¹⁸⁴ Vid. BOCG/CD/VII/D/68.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 4-6.

Grupo parlamentario popular opta por diferir nuevamente la cuestión hacia el futuro, aunque es oportuno recordar que, como se indica en el debate parlamentario que enseguida examinaremos con más detalle, desde la aprobación de la proposición no de ley examinada en líneas anteriores, se habían emitido ya algunos informes (uno, del Ministerio de las Administraciones Públicas, que identificaba cuáles eran las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas; otro, suscrito por catorce Comunidades Autónomas, con las reservas de Valencia, Murcia y Cantabria y que fue rechazado por el Gobierno de la Nación), que no habían permitido avanzar en la dirección querida por los Ejecutivos regionales¹⁸⁶.

Lo cierto es que, en el debate celebrado el día 26 de septiembre de 2000 en el Congreso de los Diputados se evidencian las diferencias que, ahora, separan a los distintos grupos parlamentarios. Mientras que los proponentes apelan a la lealtad constitucional que también supone asegurar la vigencia del Estado autonómico que nuestra Constitución consagra, el Grupo Parlamentario que sostiene al Gobierno insiste en la necesidad de articular un modelo específico, español, que sirva para asegurar la implicación regional en los asuntos europeos, que sea pactado con todas las Comunidades Autónomas, y centrado en conseguir mayores tasas internas de cooperación. En todo caso, lo realmente relevante para los fines perseguidos en este trabajo es recordar que la proposición no de Ley promovida por los Grupos nacionalistas vasco y catalán fue rechazada en la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados celebrada el 26 de septiembre de 2000, merced al voto negativo del Grupo Parlamentario Popular.

Estas posiciones no han variado en demasía, como demuestran los debates que han tenido lugar en la Comisión Mixta para la Unión Europea los días 19 de diciembre de 2000 y 25 de octubre de 2001. El primero se hacía al hilo de una comparecencia del Secretario de Estado de Asuntos Europeos (Sr. De Miguel y Egea), a petición del Grupo Parlamentario Mixto, para informar sobre la fórmula por la que

¹⁸⁶ DSCD/PyDP/VII/27.

se articulará la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea¹⁸⁷. Pese al prometedor encabezado de la misma, la discusión parlamentaria sirvió para poner de manifiesto dos formas de enfocar el problema: para el gobierno, es preciso antes que nada identificar cuáles son las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, y hacerlas casar con las diferentes formaciones del Consejo de Ministros de la UE, mientras que para la oposición es más importante determinar el procedimiento a través del que se canalizará la participación autonómica¹⁸⁸. Este es, sin ninguna duda, el interrogante más interesante, y sobre el que se muestran también futuras divergencias, puesto que el miembro del Gobierno regional puede limitar su presencia a integrarse formalmente en la Delegación del Gobierno sin que el Ministro del Gobierno de la Nación renuncie a ser el Portavoz de la misma, como sugiere el Secretario de Estado, o cuestionarse si en aquel momento está representando la voluntad política del Consejo de Ministros del Gobierno español o una posición acordada por las Comunidades Autónomas, como hace la parlamentaria del PNV Lasagabaster Olazábal¹⁸⁹.

Como ya se ha adelantado, casi un año después, en el marco de la sesión número 15 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, se ha discutido una proposición no de ley relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea¹⁹⁰. La iniciativa, presentada por el Grupo Mixto del Congreso, a instancia de *Ezquerria Republicana de Catalunya*, fue enmendada por el Grupo Socialista y aunque ambos Grupos asumieron una enmienda transaccional, debida a aquél Grupo parlamentario (y tendente a ejecutar el Acuerdo adoptado por el Pleno del Congreso en 1998 al tiempo que se buscan fórmulas de consenso en el marco de la reforma de los Tratados de 2004 que disciplinen los mecanismos a

¹⁸⁷ DSCG/CM/VII/24.

¹⁸⁸ En relación con la posición gubernamental, *ibídem*, p. 470; las visiones críticas son aportadas, en este caso, por los parlamentarios Guardans i Cambó (CiU) y Lasagabaster Olazábal (esp. pp. 473 y 480).

¹⁸⁹ *Ibídem*, pp. 477 y 480, respectivamente.

¹⁹⁰ DSCG/CM/VII/54.

través de los cuales puedan las Comunidades Autónomas conformar, en ocasiones, la voluntad del Estado español), fue finalmente rechazada por la Comisión Mixta. Una vez más, frente a las consideraciones manejadas por parlamentarios de Izquierda Republicana de Catalunya, que se apoyaban en argumentos de Derecho interno (la existencia de competencias exclusivas a favor de las Comunidades Autónomas) y comunitario (el principio de subsidiariedad) y a la denuncia del parlamentario socialista Sr. Peris Cervera, sobre la falta de voluntad política del Gobierno en este punto¹⁹¹ han pesado más los argumentos del parlamentario popular, Sr. Martínez Casañ, centrados en seguir la dirección marcada ante una iniciativa similar en el Senado, fechada en 1997, y en recordar que el Gobierno español ha sentado su parecer con la aceptación del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como sobre la interpretación que de aquél principio se hizo en Birmingham, alejada de la regionalista que trata de condicionar el poder (y los medios) de la Unión¹⁹².

Pero el debate más prometedor sobre la eventual presencia autonómica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea es el que se ha desarrollado el día 2 de octubre de 2001. En el mismo se discutía la toma en consideración de la proposición de Ley promovida por el Parlament Balear ante las Cortes Generales¹⁹³.

Antes de relatar lo ocurrido en el Congreso de los Diputados, puede ser conveniente recordar las líneas básicas del texto propuesto. El mismo impone sobre la Administración del Estado un doble deber de información (uno, genérico, sobre la apertura de procedimientos decisorios en el seno de la UE; otro específico, sobre el desarrollo de aquéllos que hayan determinado las Comunidades Autónomas), que se compagina con el deber de confidencialidad de las Administraciones regionales (artículo 2). El alcance de la presencia del representante autonómico en el Consejo de Ministros de la UE (en sentido amplio, incluyendo también el COREPER y los Grupos de Trabajo) varía

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 1235.

¹⁹² *Ibidem*, p. 1237.

¹⁹³ BOCG/B/VII/130-1.

dependiendo de que el expediente allí tratado se conecte con competencias exclusivas (del Estado —supuesto en el que las Comunidades Autónomas pueden invocar interés para que un representante autonómico se incluya en la delegación española, aunque no podrá participar en las deliberaciones sin permiso del representante estatal— o de la Comunidad Autónoma —en cuyo caso, el representante autonómico actuará como miembro de pleno derecho de la delegación—) o concurrentes (artículo 3). En todo caso, y esto es importante subrayarlo, los representantes autonómicos se atenderán a las instrucciones que emita el responsable de la delegación y sostendrán, en todo caso, la posición adoptada por la delegación (artículo 7.4 de la Proposición), dando cuenta de su actuación al resto de las Comunidades Autónomas y a la correspondiente Conferencia Sectorial.

El precepto más atrevido de la citada Proposición es, probablemente, el artículo 7.5, que establece que “en la medida que lo permita el Derecho comunitario, y en los supuestos en que se traten asuntos cuyos aspectos esenciales afecten a competencias exclusivas autonómicas, los representantes de las Comunidades Autónomas podrán ejercer la dirección de las negociaciones para los extremos afectados, siempre de acuerdo con el responsable de la delegación”. También es llamativo que se confíe a la CARCE la función de impulsar, coordinar y garantizar el funcionamiento de los mecanismos previstos en la Proposición (y aún constituirse en foro de debate entre la Administración General del Estado y las autonómicas en caso de que no se implemente la misma), así como la elaboración, en seis meses, de una lista de órganos donde se traten materias que pueden verse afectadas por esta Proposición de Ley, de un acuerdo donde se prevea el sistema de elección y nombramiento de representantes autonómicos en las delegaciones del Estado y, finalmente, de la adecuación de las actuales vías de participación interna de las Comunidades Autónomas en la elaboración del Derecho y de las Políticas comunitarias (artículo 8 y Disposición adicional 1.^a). Finalmente, el texto promovido por el Parlamento Balear prevé también la posibilidad de que el asunto tratado en el Consejo de Ministros de la UE pueda afectar a los intereses de determinadas Comunidades Autónomas, correspondiendo entonces exclusivamente a éstas la participación prevista en la Ley.

Aunque es, por supuesto, legítimo que el Pleno del Congreso de los Diputados decidiera, en su sesión celebrada el 2 de octubre de 2001¹⁹⁴, rechazar su tramitación¹⁹⁵, no deja de ser lamentable que se perdiera tal ocasión para adelantar una valoración sobre su contenido. De las intervenciones parlamentarias solamente presenta interés, en este contexto, la debida al representante popular Martínez Casañ¹⁹⁶, en la que se recuerda que la Comisión de Asuntos Sociales ha acordado por unanimidad el pasado 20 de noviembre de 2000 constituir un grupo de trabajo para analizar la problemática sobre la que versa la Proposición de Ley, y se postulan algunos inconvenientes técnicos que presenta la iniciativa sometida a examen. En primer lugar, el representante autonómico con rango ministerial debe ser designado, formalmente, por el Estado (en Alemania, por el Bundesrat, que es un órgano federal). En segundo lugar, no existe en el momento actual un mecanismo de cooperación horizontal suficientemente consolidado que asegure que el representante autonómico expresará la voz de todas las Comunidades Autónomas, carencia de la que son conscientes las propias Comunidades¹⁹⁷. En tercer y último lugar, el artículo 203 TCE y el punto 45 de las recomendaciones de Helsinki atribuyen un solo asiento en la mesa y la delegación de acompañantes se reduce cada vez más en beneficio de la operatividad. Aunque alguna de estas valoraciones son, como veremos, fácilmente superables, otras suscitan cuestiones de hondo calado, teórico y práctico.

4. Actualidad de la cuestión y frentes abiertos

No sería adecuado dar por finalizado este epígrafe sin recordar una reciente polémica que ha vuelto a dar trascendencia pública a la

¹⁹⁴ DSCD/PyDP/VII/109, pp. 5286 ss.

¹⁹⁵ BOCD/B/VII/130-2.

¹⁹⁶ DSCD/PyDP/VII/109, pp. 5294 y 5295.

¹⁹⁷ Vid. DSS/C/VII/227, p. 28.

cuestión que nos ocupa. Como es sabido, el Gobierno Vasco ha pretendido vincular la renovación del Concierto Vasco a la creación de mecanismos efectivos que aseguraran su participación en los órganos decisorios de la UE.

Tal pretensión ha conocido tres fases. Una primera, de exigencia, que fue abandonada a finales del año 2001; una segunda, en la que se propone discutir la cuestión en los próximos seis meses; una tercera, de rendición, que puede fecharse en el 5 de febrero de 2002 —fecha en que la Vicelehendakari Idoia Zenarruzabeitia remite una carta al Ministro Montoro—, en la que el Gobierno desvincula la firma del Concierto Vasco de sus aspiraciones en el marco de la UE¹⁹⁸. Al amparo de esta polémica, se ha reabierto nuevamente el debate parlamentario, tanto en nuestras Cortes Generales¹⁹⁹ como en el Parlamento Europeo²⁰⁰, y se vislumbran dos nuevos frentes de polémicas: uno europeo y otro nacional.

Empezando por esta última, se comenzará a tramitar en los próximos meses un proyecto de Ley (posiblemente en sentido amplio; esto es, un conjunto de medidas normativas) para fomentar el principio de cooperación autonómica. En este frente pocos datos son todavía conocidos, pero todos ellos apuntan a que se producirá una dura polémica entre el Gobierno de la Nación y algunas Comunidades Autónomas. Recuérdese, por ejemplo, la interpelación urgente presentado por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida en la que se acusaba al Gobierno de impulsar un proceso de involución autonómica, rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados el pasado 12 de febrero²⁰¹.

¹⁹⁸ Vid. *El País* de 31/12/2001 y de 15/02/2002.

¹⁹⁹ Vid., en relación con el Congreso de los Diputados DSCD/PyDP/VII/135, pp. 6891 ss. y 137, pp. 6964 ss.; BOCG/CD/VII/308, pp. 15 ss. y Dscd/PyDP/VII/141, pp. 7155 ss., y respecto del Senado DSS/C/VII/227, pp. 23 ss. y DSS/P/VII/80, pp. 4668-4671.

²⁰⁰ Especialmente en la Sesión Plenaria celebrada el pasado día 16/01/2002 en la que el Presidente de la UE, Sr. Aznar, tuvo que escuchar duras críticas (vid. http://www.europarl.eu.int/home/default_es.htm y *El Mundo* de 17/01/2002).

²⁰¹ Vid. BOCG/CD/VII/304, p. 9.

Ese mismo día, precisamente, se registró en el Senado el Informe del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el proyecto de Ley General de cooperación autonómica, en el que se contienen algunas afirmaciones de alto voltaje, como es la que niega que existan, en puridad, competencias exclusivas, en los siguientes términos: "la cooperación ha de ser entendida en consecuencia como un elemento esencial del Estado autonómico, incompatible con un reparto de competencias basado en la exclusividad de las competencias, y que opta [sic] por defender el carácter concurrente de la mayoría de ellas". El Consejero de Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, señor Garcías i Coll opina que este alegato es incompatible con el parecer, también expresado por el Gobierno, de que el título competencial relaciones internacionales beneficia exclusivamente al Estado central²⁰².

Mayor interés tiene aún, para este trabajo, la línea marcada en relación con los asuntos europeos, centrada en reforzar los cauces de participación interna. Tales discrepancias ya se han evidenciado en la comparecencia realizada por el Ministro de Administraciones Públicas ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas el pasado día 14 de febrero²⁰³. Frente a la opinión, expresada por el entonces Ministro Posada Moreno, de que el ordenamiento constitucional español impide la presencia regional en el Consejo de Ministros de la Unión Europea²⁰⁴, algunos representantes autonómicos y de grupos parlamentarios han apostado por la legitimidad y conveniencia de que la misma sea efectivamente articulada²⁰⁵. Siempre queda pendiente aclarar el estatuto jurídico de tal representante autonómico, y pueden encontrarse, en el momento actual, tres posiciones distintas. Los partidos nacionalistas 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

²⁰² DSS/C/VII/234, p. 24.

²⁰³ DSS/C/VII/234.

²⁰⁴ *Ibidem*, pp. 5, 12 y 30.

²⁰⁵ *Ibidem*, pp. 4-5, 16, 17, 22 *ab initio*, 23 *in fine*, 24, 32, 39 y 42.

la UE, que actúe en nombre del Estado español. El principal partido de la oposición, el Partido Socialista, se inclina por incluir un representante regional en la delegación española, pero sin conferirle la representación estatal. Por último, el partido en el gobierno, el Partido Popular es partidario de reservar la asistencia al Consejo de Ministros de la UE a representantes del Gobierno de la Nación.

El segundo frente abierto tiene por escenario Bruselas y por meta la reforma de los Tratados comunitarios que debería ser pactada en el 2004. Como es sabido hace escasos días ha comenzado a rodar la Convención encargada de debatir el alcance de dicha reforma, y también en este ámbito se ha cuestionado qué papel deben jugar las entidades territoriales políticamente descentralizadas en el entramado comunitario. Aunque este debate no es novedoso y se viene produciendo desde la inclusión del famoso principio de subsidiariedad en el Tratado de la Comunidad Europea (porque no hay acuerdo sobre si éste opera solamente en las relaciones entre las autoridades comunitarias y estatales, o también dentro de estas últimas), ha adquirido en este momento renovado interés.

Los Gobiernos que pilotan la reforma se han mostrado extremadamente prudentes en este punto (se dice que por influencia directa de nuestro Presidente del Gobierno). Aunque en la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE se contienen algunas consideraciones favorables al crecimiento de los poderes de las regiones (“muchos piensan también que la Unión debería prestar mayor atención a sus preocupaciones concretas en lugar de intervenir en los más mínimos detalles en asuntos que, por su propia naturaleza, sería mejor poner en manos de los representantes electos de los Estados miembros y de las regiones”), se termina suscitando si “¿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?”²⁰⁶.

²⁰⁶ El aserto marcado en cursiva, que para algunos frustra las esperanzas de las regiones (vid. *El País* de 26/12/01 y de 21/01/2002), se debe, al parecer, como ya se ha indicado, a la presión ejercida por el Presidente del Gobierno español.

Pero son cada vez más las voces que piden, abiertamente, que se abran los Consejos de Ministros a los representantes de los Estados federados y/o regiones (políticas). Por poner solamente un ejemplo²⁰⁷, la II Conferencia de los Presidentes de Regiones con Poder Legislativo, celebrada en Lieja el pasado 15 de noviembre de 2001, aprobó una importante Resolución, intitulada "Hacia un refuerzo del papel de las Regiones con Poder Legislativo en el seno de la Unión Europea" en la que puede leerse, entre otras cosas, que "los Presidentes de las Regiones con poderes legislativos solicitan a todos los Gobiernos que incluyan representantes regionales en el seno de las delegaciones nacionales a la Convención"²⁰⁸. El Comité de las Regiones está defendiendo esta misma tesis²⁰⁹, y no es descartable que algunos gobiernos nacionales mantengan ideas similares en las negociaciones.

5. Algunas consideraciones finales

Es imposible adelantar, desde estas páginas, cuál será el texto finalmente propuesto, en este punto, por la Convención en el año 2004.

²⁰⁷ Vid., también, el Informe sobre el Gobierno de la Unión Europea y el futuro de Europa: ¿Qué papel le corresponde a Escocia?", elaborado por el Comité Europeo del Parlamento Escocés. Algunos Länder y regiones se han implicado activamente en difundir sus ideas, como son Baviera, Cataluña, Renania del Norte-Palatinado, Salzburgo, Escocia y Valonia, que han impulsado una *Declaración política sobre el refuerzo de las regiones constitucionales (sic) en la Unión Europea* y han participado en un coloquio organizado por el Gobierno de Flandes bajo el título de "Reforzar el papel de las regiones constitucionales en Europa".

²⁰⁸ Este texto, al igual que los citados en la nota anterior, se pueden consultar en <http://europa.eu.int/futurum/>.

²⁰⁹ Especial interés tiene, al parecer, su Dictamen sobre "La participación de los representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y la de los miembros del Comité de las Regiones en los Consejos Informales" (CDR 431/2000 rev. 2 —COM— AI/017. Ponentes: Sr. Martini, presidente de la Región de Toscana, I/PSE y Shausberger, Gobernador de Salzburgo, A/PPE) que, por cierto, contó también con el apoyo de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido que sustenta al Gobierno de la Nación (vid. DSCD/PyDP/VII/137, p. 6965).

Pero puede ser adecuado realizar, a título personal, algunas consideraciones sobre los problemas que podría suscitar la eventual presencia de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros o en las delegaciones estatales. Y es que, si nos guiamos por lo acaecido en otros países, puede adelantarse que la presencia de las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea o de las delegaciones estatales se producirá antes o después. Por esta razón, antes que cuestionar la conveniencia de que la misma tenga lugar, puede ser más útil dedicar algunas líneas a determinar su sentido y alcance, así como sus límites.

Tales valoraciones deben partir de una premisa: nuestro modelo regional sigue siendo abierto, lo que dificulta realizar un encaje definitivo del principio de cooperación entre las Administraciones regionales y estatal que opere en cualquier tipo de asuntos, europeos o no. Ni siquiera tenemos claro todavía si estamos ante un sistema presidido por la igualdad regional o por el hecho diferencial. De hecho, hemos aludido ya al artículo 37.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias y es evidente, en el plano político, que algunas Comunidades Autónomas—en lo fundamental, el País Vasco y Cataluña—defienden la existencia de mecanismos bilaterales de negociación, asimismo consagrados en la Disposición Adicional primera de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. En el caso que nos ocupa no parece lógico invocar hecho diferencial alguno porque la pluralidad territorial es regla general en nuestro Estado y porque el representante autonómico representa, ya sea en el Consejo de Ministros de la UE ya sea en la delegación española, al conjunto de las regiones. Podría irse, por supuesto, más lejos en esta dirección, desaconsejando, con carácter general, el recurso a las reuniones bilaterales, y privilegiando los encuentros multilaterales, como cauce que discipline el citado principio de cooperación. Y es que los argumentos utilizados para justificar la necesidad de negociaciones bilaterales (la especificidad de la materia a discutir—los plátanos y Canarias—; la invocación del federalismo asimétrico—de Maragall—o de hechos diferenciales—lengua, etc.—), son, por lo general, débiles, porque, de un lado, a menudo una decisión sobre una materia

concreta (plátanos, por ejemplo), afecta mediatamente a otros títulos que no son tan específicos, y porque, de otro, la misma solución efectiva puede lograrse si se impone entre las Comunidades Autónomas cierta autocontención respecto de aquellos asuntos que, *prima facie*, no afecten de forma relevante a sus intereses.

Sería posible discutir, en segundo lugar y al menos en el supuesto de que el representante autonómico se integrara formalmente en el Consejo de Ministros de la UE, si tal decisión es ilegítima, en la medida en que las relaciones internacionales están constitucionalmente atribuidas al Estado central (artículo 149.1.3 CE). Este es el parecer que ahora mantiene el Gobierno, y que se separa manifiestamente del que defendió respecto de la citada proposición no de Ley de 1998, que contó con su apoyo²¹⁰. El discurso actual²¹¹ ha resucitado la idea de que estamos ante relaciones internacionales, que solamente competen al Gobierno de la Nación. Solamente en este sentido pueden entenderse las declaraciones realizadas por destacados miembros del Gobierno en diversos foros y momentos²¹². Especialmente reveladoras son las palabras pronunciadas por el Ministro Arias Cañete en el Pleno del Senado del pasado día 6 de marzo: "el Gobierno no comparte la necesidad de que las Comunidades Autónomas participen de forma directa en la representación española en el Consejo, ya que ello no redundaría en una mejor defensa de sus intereses y, además, existen determinados impedimentos de orden jurídico-constitucional. La presencia de Consejeros autonómicos en los Consejos de Ministros de

²¹⁰ Aunque formalmente hablando no renieguen de ella, como prueban las constantes alusiones realizadas a la misma en algunos de los debates del año en curso citados en el presente estudio.

²¹¹ En el que también se han dado opiniones desafortunadas, como es afirmar que la presencia autonómica en el Consejo de Ministros de la UE sería ilegal tanto respecto de la Constitución (sic) como de la normativa comunitaria (Pfo Cabanillas, *Norte de Castilla* de 15/12/2001). Tampoco ha mostrado el Presidente de la Comisión Europea, Sr. Prodi, la prudencia que debería ir aparejada a su cargo (vid. *Diario de La Rioja* de 09/01/2002).

²¹² Idea reiterada por los Sres. Ministros Montoro (*El País* de 31/12/2001), Cabanillas (*Noticiero Jurídico Aranzadi* de 25/01/2002) o Piqué (DSCD/PyDP/VII/135, p. 6893) y el parlamentario popular Sr. Martínez Casañ (DSCD/PyDP/VII/137, p. 6970).

la Unión Europea no tiene cabida en el sistema político y constitucional español. El artículo 149.1.3.^a de la Constitución establece la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales, y el artículo 97 atribuye al Gobierno de la nación la facultad de dirección de la política exterior española. Por otro lado, no conviene olvidar que la Unión Europea es una unión de Estados y no de regiones, como ha declarado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia." [...] "La representación de España en el Consejo corresponde al Estado y tiene su justificación competencial en la Constitución, donde se establece [...] la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y la facultad de dirección de la política exterior española"²¹³.

Pero la óptica utilizada actualmente por el Gobierno español es jurídicamente discutible, por diversas razones. Se enfrenta directamente, en primer lugar, con la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 165/1994, en la que se afirmaba que el Derecho comunitario "puede considerarse a ciertos efectos como *interno*"²¹⁴. En páginas anteriores se ha hecho amplia referencia a esta resolución; de cuya fundamentación, en este punto, discrepábamos. Decíamos entonces que, a nuestro juicio, el Derecho comunitario forma parte del Derecho internacional. Sin embargo, como vimos, el propio Tribunal reconocía a continuación que las regiones podían ejercer lícitamente sus competencias en el exterior, siempre que no se ocuparan de las atribuciones clásicamente vinculadas con el Derecho internacional, como son el *ius contrahendi* y el *ius legationis*.

Podría pensarse que, aceptando esta parte de la argumentación del Tribunal Constitucional, deberíamos concluir necesariamente que las

²¹³ DSS/P/VII/80, pp. 4668 y 4670, respectivamente.

²¹⁴ A esta resolución se ha hecho amplia referencia en el apartado de este libro dedicado al análisis de las Oficinas y Delegaciones regionales en Bruselas, *supra*. La desconexión entre la posición actual del Gobierno y la citada Sentencia ha sido puesto de manifiesto por Antonio Calonge Velázquez, en su artículo de opinión sobre "Comunidades Autónomas en la UE", publicado en la página 19 de *El Norte de Castilla* de 7 de febrero de 2002.

Comunidades Autónomas tienen vetada su participación en las Delegaciones estatales que acuden al Consejo de Ministros de la UE. Y claro, ésta debería ser la conclusión siempre que se pretendiera confiar al Consejero regional el poder de negociar en nombre del Estado español. Es más que probable que una decisión en tal sentido vulnerara el artículo 149.1.3.º CE²¹⁵, pero caben otras posibilidades que puedan compaginar la presencia regional en los Consejos de Ministros de la UE y el respeto de las reglas competenciales recogidas en nuestro ordenamiento constitucional (en concreto, en las normas que integran el bloque de la constitucionalidad). Así, por ejemplo, no vulnera el citado precepto constitucional que un representante autonómico se integre en la delegación española, asistiendo al Ministro del Gobierno español. Con independencia de la función que allí desempeñe dicho representante territorial (de observación o de asistencia al miembro español del Consejo de Ministros de la UE) no parece que ponga en entredicho la competencia del Estado central respecto de los asuntos internacionales.

En tercer lugar, es preciso poner de manifiesto el carácter limitado de la presencia regional en el Consejo de Ministros de la UE y/o en la delegación española que, en su caso, asista al Ministro. En una y otra hipótesis, el representante autonómico debe contar con la opinión de las restantes Comunidades Autónomas afectadas por las cuestiones que se debaten en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Esto supone, de un lado, que estamos de nuevo ante un dilema, que ya calificamos de insoluble, y que se ciñe a la necesidad de convertir la diversidad, propia del Estado autonómico, en una sola posición, que sirva para la negociación internacional. Aunque ontológicamente tal contradicción pluralidad-unidad no pueda solventarse, es razonable entender que la presencia regional en los Consejos de Ministros de la UE solamente podrá realizarse cuando funcionen bien los procedimientos y mecanismos internos que sirvan para negociar los asuntos europeos entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Gobier-

²¹⁵ Cuestión distinta es que la misma fuera impugnada, en su caso, ante el Tribunal Constitucional.

no de la Nación²¹⁶. Dichos procedimientos deberán servir para manejar mandatos de negociación (que deberán ser, por esencia, laxos, en la medida en que deberán servir para la negociación con los representantes de los restantes Estados miembros de la UE).

También interesa apuntar, en cuarto lugar, cuál debería ser la forma más adecuada para articular la presencia regional en el Consejo de Ministros de la UE o en la delegación española. Aunque puede seguirse el modelo utilizado para articular la presencia regional en los Comités ejecutivos de la Comisión Europea, atribuyendo a determinadas Comunidades Autónomas la presencia en las distintas formaciones departamentales del Consejo de Ministros de la Unión Europea, es conveniente señalar los límites de esta construcción. En esta línea de argumentación conviene recordar, en primer lugar, que la especificidad de los citados Comités de la Comisión Europea es muy superior a la que se deriva de las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros de la Unión Europea. No admite paralelismos, por ejemplo, la configuración de numerosos comités ejecutivos de la Comisión Europea conectados con el respeto del medio ambiente, con la instauración de una única formación del Consejo de Ministros de la Unión Europea que aborde tales asuntos. Podría pensarse que los representantes autonómicos puedan especializarse en apartados concretos de los diferentes Departamentos ministeriales, pero basta invocar, en segundo lugar, el principio de eficacia administrativa y las posibles incoherencias que pueden provocarse *de facto*, para rechazar tal solución. Parece razonable, por poner un ejemplo concreto, que acuda siempre el mismo representante autonómico a los Consejos de Ministros en materia de agricultura, pese a la existencia de diferentes organizaciones comunes de Mercados.

Si a la vista de las afirmaciones realizadas abandonamos el modelo ofrecido por la implicación regional en los Comités de la Comisión, pueden explorarse otras vías; concretamente, la que haría depender al representante autonómico de la CARCE o, en su caso, de la respectiva

²¹⁶ Sobre estas cuestiones, vid., *supra*, la aportación de Fernando Rey Martínez.

Conferencia sectorial. Tal dependencia, prevista en la analizada proposición de Ley promovida por el Parlamento Balear, puede ser eficaz desde un punto de vista administrativo y significativa desde un punto de vista simbólico. La primera afirmación realizada es fácil de justificar, porque es claro que si la posición autonómica ante las iniciativas normativas de la Comisión debe ser consensuada, parece claro que deberá hacerse en el foro previsto para ello. Más significación puede tener la invocación del principio simbólico, en cuanto encierra una valoración que se nos antoja indispensable realizar y recordar: la CARCE y las Conferencias sectoriales constituyen, en el ordenamiento constitucional español, los mecanismos esenciales que sirven para conformar la voluntad autonómica en los asuntos europeos. Si se comparte este parecer, puede ser igualmente razonable que el representante autonómico que acude al Consejo de Ministros de la Unión Europea mantenga un vínculo formal con el órgano que canaliza y uniformiza la sensibilidad autonómica en los asuntos europeos.

Y pese a todo, actuando así se perderá una nueva oportunidad de cerrar definitivamente nuestro modelo constitucional. Si bien es cierto que, aun y con todos sus defectos, la participación autonómica en los asuntos europeos reposa fundamentalmente en la CARCE y en las Conferencias Sectoriales, estos foros siguen siendo desconocidos para los ciudadanos, en buena medida porque no pueden conocer, fácilmente, lo que allí se discute. La principal carencia de este sistema radica, en opinión del autor de estas líneas, en la falta de transparencia con la que actúan una y otras²¹⁷.

Para acabar con tales prácticas se han propuesto la adopción de una serie de medidas. Dejando de lado las referidas a la potenciación

²¹⁷ Aminorada, en los últimos tiempos, por la publicación reciente de dos documentos del Ministerio de Administraciones Públicas: (a) Dirección General de Política Autonómica (MAP) *Informe sobre el cumplimiento del Acuerdo de Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales. VI Legislatura (1996-2000)*. Madrid, 2001; y MAP: *Informe anual (1999) sobre Conferencias Sectoriales*. Colección Informes y Documentos. Madrid 2001.

de mecanismos existentes, internos y comunitarios (la CARCE y las Conferencias Sectoriales —cuya ineficacia nadie discute seriamente—, de un lado, y el Comité de las Regiones —visión del Presidente de la Comunidad Valenciana, Sr. Zaplana—), se ha invocado la creación de una Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas²¹⁸, el impulso de Conferencias Sectoriales horizontales (esto es, sin presencia del Ministro estatal), o la importación a nuestro modelo constitucional del *Länderbeovachter* alemán²¹⁹.

Especial interés presenta la propuesta de abordar, de una vez por todas, una reforma constitucional del Senado²²⁰, que lo convirtiera en una auténtica Cámara de representación territorial. Aunque tal empeño no constituya una tarea fácil, podría constituir un paso definitivo que superara la actual vigencia del doble sistema de bilateralidad y multilateralidad y que hiciera pública la actuación del Gobierno y de las Comunidades Autónomas en aquéllos asuntos de su interés. No deja de ser llamativo, e induce a la reflexión, que en el momento actual se nieguen a desarrollar (cumplir, quizás) la Constitución en este punto el Gobierno, que maneja una visión discutible del título competencial relaciones internacionales, y las Comunidades Autónomas más nacionalistas, que desprecian (o, cuando menos, minusvaloran) los foros multilaterales. Es evidente que tal reforma constitucional solamente podría abordarse con mínimas garantías si concurrieran algunos presupuestos políticos, como son los principios de buena fe y de lealtad constitucional, y es más fácil que esto ocurra, antes o después, dando un tratamiento uniforme (que no igual) al fenómeno regional en España. Además, el órgano que intervendría

²¹⁸ Que el Presidente de la Comunidad Valenciana denomina *Conferencia General de Cooperación Autonómica*, ibídem, p. 20.

²¹⁹ Estas últimas ideas han sido aportadas, fundamentalmente, por el Presidente de la Junta de Extremadura, Sr. Rodríguez Ibarra (ibídem, esp. Pp. 9-10). Puede consultarse, en el mismo sentido, la intervención del parlamentario de Izquierda Unida, Sr. Rejón, en DSCD/PyDP/VII/137, p. 6966.

²²⁰ Iniciativa defendida en este momento por el PSOE (vid. DSCD/PyDP/VII/137, p. 6968), frente a la propuesta de limitarse a modificar el Reglamento de la Cámara promovida por el Partido Popular (vid. DSS/C/VII/234, p. 5).

entonces en los Consejos de Ministros de la UE sería ya, desde el punto de visto jurídico-constitucional, perteneciente al Estado central, lo que podría superar las críticas vertidas en relación con la eventual vulneración del artículo 149.1.3.º CE.

Se ha indicado en líneas anteriores que el mandato de negociación que en su caso fijaran las Comunidades Autónomas debía ser laxo, porque solamente así podía darse la negociación en el seno de las Instituciones europeas. Ahora toca añadir, en quinto lugar, que tal carácter limitado favorece también al Gobierno de la Nación. El representante autonómico está obligado a tomar en consideración la posición del Gobierno de la Nación. Aunque es legítimo considerar que esta afirmación no aporta nada novedoso, ya que el Gobierno central también participa, con pleno derecho, en la CARCE y en las Conferencias sectoriales, con ella pretende recordarse, nuevamente, la posibilidad de que en determinados casos, el Gobierno pueda separarse del parecer expresado por las distintas Administraciones regionales, cuando el interés general así lo exija. En supuestos en los que las posiciones mantenidas por el Gobierno de la Nación y las distintas Administraciones autonómicas sean inconciliables, podrá aquél imponer sus criterios en Bruselas —lo que aconseja que siempre sea el representante del Estado español en el Consejo de Ministros de la UE²²¹—, aunque pueda generar con ello, obvio es decirlo, la activación de los oportunos controles políticos y sociales. Por otra parte, aunque es improbable que el Tribunal Constitucional entienda en el estadio actual de la integración europea que tal actuación por parte del Gobierno de la Nación es incompatible con nuestro orden constitucional, no es imposible que lo haga en el futuro.

Podría parecer, a la vista de las consideraciones realizadas hasta el momento, que la presencia regional en el Consejo de Ministros de la

²²¹ El principal partido de la oposición es consciente de que la Delegación española debe ser presidida por un miembro del Gobierno, porque solamente éste puede encarnar el interés general. Puede consultarse, en este sentido, la intervención del Parlamentario socialista López Aguilar publicada en DSCD/PyDP/VIII/137, p. 6967.

Unión Europea agota su virtualidad en la citada dimensión simbólica. Y sin embargo, la misma presenta otra vertiente que acaso sea más interesante explorar, y es que constituye un ingenioso medio para evaluar (y en su caso, criticar) la forma con la que el Gobierno español defiende las posiciones regionales. Podría pensarse que no es preciso lograr este fin ya que, como es sabido, en aras al principio de transparencia promovido en el Derecho comunitario, se hacen públicas ahora las actas del Consejo de Ministros de la Unión Europea que afectan a la emisión de normas, indicando el sentido de voto de cada representante estatal²²². Pero lo que permitiría enjuiciar la presencia de un observador autonómico, siguiendo el modelo alemán, no es tanto la posición adoptada por el representante del Estado español en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, sino algo más sutil, pero no por ello inútil, la intensidad con la que aquélla se defendió.

Resulta, a la postre, que la dimensión más interesante de la presencia regional en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea, se conecta con el control antes que con la emisión del Derecho comunitario. Este dato no debe sorprendernos, porque es sabido que ningún mandato dado al Gobierno de la Nación en los asuntos europeos, ya provenga de las Cortes Generales o de las Comunidades Autónomas, puede formularse de forma totalmente cerrada y bloqueada. Como es igualmente conocido, dicho mandato precisa ser laxo en alguna medida, porque en el Consejo de Ministros de la Unión Europea el Gobierno debe negociar con otros Gobiernos (que, posiblemente, también han recibido orientaciones que deben seguir), lo que exige frecuentemente acordar posiciones intermedias y distintas de las manejadas en un primer momento. Si esta afirmación es válida cuando el mandato de negociación ha sido fijado por el Parlamento estatal²²³, lo es también, y con más motivo, cuando la

²²² Ver, sobre la transparencia en el Derecho comunitario, Matía Portilla, Francisco Javier: *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*. Madrid, 1999, pp. 29 ss.

²²³ Vid. Matía Portilla, Francisco Javier: *Parlamentos...*, p. 123, entre otras.

influencia política se debe a entidades descentralizadas de corte territorial²²⁴.

Esta reflexión final, que conecta la implicación regional en los asuntos europeos con un eventual control sobre el comportamiento del Ejecutivo estatal no deja de ser paradójica y problemática. Problemática porque la legítima influencia regional que pretenda proyectarse en las futuras normas comunitarias deberá revelarse compatible con la realidad que la Unión Europea pretende someter a Derecho y con otras recomendaciones que también merecen respeto, como son las provenientes de los Parlamentos. Se decía también que presentar la implicación autonómica en los asuntos europeos como una forma de controlar la política comunitaria del Gobierno de la Nación es paradójico. Se trata, en efecto, de un control articulado entre poderes ejecutivos, que desplaza al órgano legitimado democráticamente para controlar al Gobierno, que no es otro que el respectivo Parlamento (estatal o autonómico). Como en otro lugar de este estudio el lector puede encontrar cumplida información de los mecanismos utilizados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para controlar la actuación comunitaria de sus respectivos Gobiernos, así como de su limitado alcance, procede poner aquí punto final a la cuestión tratada en estas líneas.

²²⁴ Vid., por ejemplo, las aportaciones de Rainer-Frank Köning, Yves Lejeune y Wolfgang Burtscher acerca del "Modelo alemán", el "Modelo belga" y el "Modelo austríaco", p. 152, publicados todas ellas en VV.AA. (Jornada): *La participación...*, pp. 121, 143 y 152, respectivamente.