

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y UNIÓN EUROPEA: HACIA UNA MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PROCESO DECISORIO COMUNITARIO *

JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES**

- I. ASPECTOS GENERALES: A VUELTAS CON LA CUESTIÓN AUTONÓMICA
- II. LAS ASPIRACIONES DE LAS REGIONES EUROPEAS CON COMPETENCIAS LEGISLATIVAS PROPIAS: LA PECULIARIDAD DEL CASO ESPAÑOL
- III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN EL PROCESO DECISORIO INTERNO: EL ESCOLLO DE LA *ASIMETRÍA COMPETENCIAL*
 1. LOS MECANISMOS VERTICALES DE COOPERACIÓN: SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA IMPREVISIÓN CONSTITUCIONAL
 2. MECANISMOS MULTILATERALES: SOBRE LAS POTENCIALIDADES DE LA CARCE
 3. MECANISMOS BILATERALES: SOBRE LA INEVITABLE PRESENCIA DE UN ELEMENTO ATÍPICO
- IV. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS CCAA EN EL PROCESO DECISORIO COMUNITARIO: EL IMPORTANTE AVANCE DE LOS ACUERDOS DE 2004
 1. LA PARTICIPACIÓN EN LOS GRUPOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN: UN POSITIVO BANCO DE PRUEBAS
 2. LA PRESENCIA EN LA ESFERA DEL CONSEJO: UN PASO DE GRAN VALOR SIMBÓLICO
 - A. *El largo camino hacia la presencia en el Consejo*
 - B. *El nuevo sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión*
 - a) Características de la participación autonómica: incorporación a la delegación española

* Este trabajo se inserta dentro de un proyecto de investigación más amplio financiado por el Gobierno de La Rioja (ANGI 2003/15) sobre *La posición de las regiones en el futuro de la Unión Europea*.

** Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja. Titular de la cátedra *Jean Monnet* de Derecho Comunitario Europeo.

- b) Alcance de la participación autonómica: una participación limitada
 - c) Determinación del representante autonómico: el papel central de las Conferencias Sectoriales
 - d) Pervivencia de los regímenes bilaterales: el precio de los «hechos diferenciales»
 - e) El carácter abierto del acuerdo: hacia una próxima ampliación del acuerdo
- C. *La participación de las CC.AA. en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión europea*
3. LA CONSEJERÍA PARA ASUNTOS AUTONÓMICOS EN LA REPER: EN BUSCA DE LA CONFIANZA Y LA EFICACIA
- V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: LAS POTENCIALIDADES DEL TRATADO CONSTITUCIONAL (CON O SIN ENTRADA EN VIGOR)
- VI. CONSIDERACIONES FINALES: VALORACIONES DE LOS ACUERDOS DE 2004 Y CUESTIONES PENDIENTES

* * *

I. ASPECTOS GENERALES: A VUELTAS CON LA CUESTIÓN AUTONÓMICA

Desde hace algunos meses nos encontramos inmersos en España en una acalorada discusión a propósito de la cuestión territorial. Esta discusión se mueve en dos niveles diferentes. En primer lugar, en el plano estrictamente constitucional se ha anunciado la reforma de cuatro aspectos de la Constitución española de 1978 nada relacionados entre sí: la reforma del Senado, la enumeración de las Comunidades Autónomas existentes, la eliminación de la preferencia masculina en la sucesión a la Corona, y una referencia explícita a la pertenencia a la Unión Europea. Dos de ellos, por tanto, directamente relacionados con esa cuestión territorial. Por otro lado, un segundo plano de la discusión lo conforma la reforma de los Estatutos de Autonomía y, sin duda, constituye el núcleo central del debate autonómico actual. Así, diversas Comunidades Autónomas han iniciado, conforme a los mecanismos de reforma previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía, procesos para la modificación de los mismos. Los objetivos y aspiraciones son diferentes según cada caso, si bien es denominador común a todos ellos la pretensión de elevar el techo competencial actual.

Por lo que respecta a la dimensión europea ésta se ve directamente afectada por ambos niveles de reforma. En el plano constitucional, aparte de la obvia cuestión sobre la referencia explícita a la Unión Europea en

el texto constitucional y el correlativo debate sobre la conveniencia o no de reformar la redacción del actual artículo 93, parece fuera de toda duda que la reforma del Senado —tan necesaria como de difícil concreción y eterno aplazamiento— afecta también de manera importante a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario; especialmente como posible foro de naturaleza parlamentaria necesario para articular la voluntad del Estado en temas europeos cuando se trate de competencias propias de las Comunidades Autónomas. Y, en el plano de los Estatutos de Autonomía, parece también denominador común a todos los documentos preparatorios existentes en la actualidad la demanda explícita de mejorar los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones europeas¹. En algún supuesto hasta sobrepasar acaso los propios límites constitucionales y, en casi todos los casos, de difícil compaginación con el carácter multilateral y horizontal de los mecanismos de participación interna.

Con todo, el destello de este apasionante debate territorial en el ámbito del *bloque de la constitucionalidad* no debería ensombrecer la existencia de algunos cambios recientes operados dentro de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Comunidad Europea (CARCE) que, aunque aparentemente discretos y más modestos, suponen un importante punto de inflexión en temas como la participación de las Comunidades Autónomas en la esfera del Consejo y albergan, a nuestro entender, potencialidades nada despreciables. Nos referimos, en efecto, a los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la CARCE: por un lado, el Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo; y, por otro lado, el Acuerdo sobre el sistema de representación Autonómica en las formaciones del Consejo de la UE². Estos se suman al previo acuerdo de 1997 por el que se abrió a las Comunidades Autónomas la participación en los grupos de la esfera de la Comisión.

Parece, pues, un buen momento para adentrarnos una vez más en el recurrente tema de la participación de las Comunidades Autónomas en

¹ A título simplemente ilustrativo pueden verse los artículos 184 a 193 de la controvertida proposición de Ley orgánica para la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que, bajo la rúbrica «Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea», introduce algunas modificaciones de un calado constitucional nada desdeñable.

² Publicados en *BOE* núm. 64, de 16 de marzo de 2005, pp. 9372-9376.

el proceso decisorio comunitario³. Para ello, una vez perfilada la indudable peculiaridad del caso español respecto a la situación de otros Estados europeos de corte descentralizado (II), nos centraremos en dos aspectos básicos: por un lado, la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio interno (III) en el que, a la vista de la conocida imprevisión constitucional y de las dificultades que entraña en algunos aspectos la asimetría competencial de nuestro sistema (1), convendrá valorar el alcance y funcionamiento de los mecanismos multilaterales (2) y bilaterales de participación (3); por otro lado, y más relevante en el momento actual de cambio, trataremos la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario entendido en un sentido amplio (IV), prestando, por tanto, particular atención a los avances producidos en temas como la participación en los grupos de la Comisión (1), el nuevo sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo y sus grupos de trabajo (2) o el refuerzo de la Consejería para asuntos autonómicos en el seno de la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) (3). Igualmente, convendrá referirse, aunque sea de manera somera, a la cuestión de la posible participación futura de las Comunidades Autónomas en el control de la subsidiariedad (V), antes de concluir con unas consideraciones finales (VI) que, además de introducir valoraciones sobre el nuevo sistema, traten de recoger *de lege ferenda* algunas propuestas de reforma para reforzar de manera prudente la posición de las Comunidades Autónomas en las cuestiones europeas.

II. LAS ASPIRACIONES DE LAS REGIONES EUROPEAS CON COMPETENCIAS LEGISLATIVAS PROPIAS: LA PECULIARIDAD DEL CASO ESPAÑOL

No se descubre el Mediterráneo si se afirma que la discusión a propósito de la incorporación de las regiones al proceso decisorio comuni-

³ Con carácter previo al acuerdo sobre la CARCE presentamos un versión anterior de este trabajo en la que se recogían algunas propuestas concretas de modificación a propósito de las cuestiones aquí tratadas en «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma», Real Instituto Elcano, Madrid, 2004 (<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos>). Buena parte de las carencias y deficiencias del sistema allí reseñadas han sido colmados en buena medida por los Acuerdos de la CARCE de 2004. Otras, por el contrario, siguen pendientes.

tario es tan antigua como el proceso de integración mismo. De hecho, es ya lugar común traer a colación la temprana acusación a los tratados constitutivos de una supuesta «ceguera federal» (*Landesblindheit*) por parte fundamentalmente de la doctrina germana⁴. Como lo es también referirse al temor de aquellos nacientes *Länder* alemanes a quedar arrinconados por mor de la progresiva atribución de competencias a la entonces CECA en el rincón de los meros entes administrativos⁵. De hecho, en la actualidad, cincuenta años después y con seis Estados descentralizados donde antes sólo había uno, persiste con idéntica fortaleza la misma discusión. Tanto en el plano académico como en el político.

No puede ignorarse, empero, que las reclamaciones de las regiones con competencias legislativas propias han tenido ciertas consecuencias de relevancia dentro de la arquitectura institucional de la Unión y en su práctica diaria⁶.

Sin embargo, el punto de partida indiscutido es —y con toda seguridad seguirá siendo— que la Unión Europea es una *Unión de Estados* a la que, a la vista de la heterogeneidad de modelos de organización interna existentes entre sus 25 miembros y del desigual nivel de «sensibilidad regional» reinante dentro de los propios Estados descentralizados, le resulta indiferente la estructura territorial de éstos: en palabras

⁴ Véase, por todos, Hans Peter IPSEN: «Als Bundesstaat in der Gemeinschaft», en AAVV, *Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt a. M., 1966, p. 248, en p. 256.

⁵ Protocolo del *Bundesrat*, sesión de 27 de julio de 1951, p. 445.

⁶ En el plano comunitario, el Comité de las regiones representa directamente sus intereses (arts. 263 a 265 TCE); el propio Parlamento Europeo encarna la voluntad de los *pueblos* de la Unión (art. 189 TCE); incluso nada impide la presencia directa de las regiones en el Consejo dentro de la delegación de *su* Estado (art. 203 TCE); o su asimilación a las personas jurídicas a la hora de interponer determinados recursos de anulación (art. 230 TCE) o incluso de omisión (art. 232 TCE). También se ha convertido en práctica habitual que las instituciones comunitarias, especialmente la Comisión, cuenten con las regiones en materias que no sólo afectan a la política regional. Existe, en efecto, una ya frecuente interlocución que asumen las oficinas de las CCAA en Bruselas dentro de lo que la doctrina politológica suele considerar como «paradiplomacia», así como incipientes intentos de cooperación directa con las regiones como los controvertidos *contratos trilaterales* (COM (2002) 702 final de 11.12.2002), aún no suficientemente explorados.

Sobre el fenómeno de la paradiplomacia en general, véase, por todos, Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA y Michael KEATING (eds.): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000; igualmente Carlos CONDE MARTÍNEZ: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, Madrid, 2000.

del Tribunal de Justicia, «cada Estado miembro es libre de atribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno»⁷. Ahora bien, tampoco ningún Estado miembro «puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno, *ni siquiera las que derivan de su organización federal*, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos»⁸.

Por ello, por mucho que la Unión Europea pueda tener también un sustrato federal indudable⁹ y más allá de una cierta *sensibilidad regional* de la Unión en su entramado institucional y en la práctica diaria, la cuestión regional es en primera línea una cuestión a resolver internamente por los propios Estados. Y poco cambia en esa situación el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹⁰, firmado en

⁷ Sentencia de 25 de mayo de 1982, *Comisión c. Países Bajos* (97/81, *Rec.*, p. 1819), apdo. 12.

⁸ Sentencia de 11 de octubre de 2001, *Comisión c. Austria* (C-110/00, *Rec.*, p. I-7548), apdo. 12; sentencia de 12 de diciembre de 1996, *Comisión c. Alemania* (C-298/95, *Rec.*, p. I-6747), apdo. 18; sentencia de 6 de julio de 2000, *Comisión c. Bélgica* (C-236/99, *Rec.*, p. I-5657), apdo. 23. Subrayado añadido.

⁹ Pese a los malos vientos que soplan en la actualidad para la visión federalista de la Unión Europea nos parece perfectamente pertinente seguir viendo en los sistemas institucional, jurídico, competencial y monetario de la UE una inspiración netamente federal. Para su estudio pormenorizado nos remitimos a nuestro trabajo *El Federalismo supranacional: un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Vitoria, 2003; igualmente «The Federal Elements of the European Union», *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* 2001, pp. 595-626.

¹⁰ Cfr., por ejemplo, sus artículos I-1.2 y I-58. Sobre el concreto papel de las regiones en el Tratado Constitucional, véase Enoch ALBERTÍ ROVIRA: «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea», en *ib* (dir.) y Eduard ROIG MOLÉS (coord.): *El proyecto de nueva Constitución europea*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004, pp. 449-483; Iñaki LASAGABASTER HERRARTE: «La democracia representativa y las regiones en el proyecto de Tratado constitucional», *Cuadernos Europeos de Deusto* 2004, pp. 57-74; Manuel PÉREZ GONZÁLEZ: «El papel de las regiones en el proceso de integración europea: aspectos institucionales», en José M.^a BENEYTO (dir.) y Belén BECERRIL ATIENZA (coord.): *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la UE*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 279-298; Frances MORATA y Ricard RAMON: *Regiones y Constitución europea*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 2005; José María PÉREZ MOLINA: «Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 4, <http://www.iustel.com>; Marta SOBRIDO PRIETO: «El papel de las regiones en la Constitución europea», *Revista General de Derecho Europeo* 2005, núm. 8, <http://www.iustel.com>.

Roma el pasado 29 de octubre de 2004¹¹ y que, tras los *referenda* negativos en Francia y Países Bajos, tiene más que cuestionada su entrada en vigor, al menos en los plazos inicialmente previstos¹².

En este contexto, para compensar la progresiva erosión competencial de las regiones con competencias legislativas propias, los Estados miembros de corte descentralizado han ido ideando, con mayor o menor entusiasmo, diferentes mecanismos internos que aseguren una cierta participación de las regiones en el proceso ascendente de formación de la voluntad comunitaria¹³. Así, ha sido fundamentalmente el caso de Alemania, Austria y Bélgica donde por vías diferentes —pero resultados bastante parecidos— se han ido desarrollando mecanismos eficaces por los que se han ido insertando en sus Constituciones disposiciones específicas en materia de integración europea y han articulado a la vez mecanismos internos de cooperación entre los entes regionales y el Estado central¹⁴.

¹¹ Un comentario general sobre él se encuentra en Araceli MANGAS MARTÍN: *La Constitución europea*, Iustel, Madrid, 2005.

¹² Sobre el laberinto de opciones posibles para afrontar el atolladero en el que se encuentra en estos momentos la Unión Europea, puede leerse nuestro trabajo «Tiempo para la reflexión. Sobre el error de haber llamado Constitución a lo que es un tratado internacional», *Revista General de Derecho Europeo* 2005, núm. 8, <http://www.iustel.com>.

¹³ Entre los trabajos más recientes puede consultarse el de Fernando DOMÍNGUEZ GARCÍA: *Las regiones con competencias legislativas. Un estudio comparado de su posición constitucional en los respectivos Estados y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

¹⁴ No es momento de detenerse en un estudio de Derecho comparado que analice pormenorizadamente los diferentes modelos. Baste una sucinta síntesis de estos tres modelos básicos.

— Sin duda, el sistema más estudiado —y citado— por la doctrina es el *modelo alemán*, especialmente a raíz de la reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992 (*Bundesgesetzblatt* 1992, I, p. 2086) por la que se introduce en la Ley Fundamental de Bonn (LFB) un nuevo artículo 23 e impulsa unas normas de desarrollo como la Ley de cooperación entre la Federación y los *Länder* de 12 de marzo de 1993 y la correlativa reforma del Reglamento interno del *Bundesrat* de 26 de noviembre de 1993. En este modelo, es el *Bundesrat*, cámara alta de su Parlamento, el foro en el que se conforma la voluntad comunitaria alemana, resultando vinculante para la Federación cuando se trate de competencias exclusivas de los *Länder* y no pudiendo ésta apartarse en ningún caso, ni siquiera por las «razones perentorias de política exterior y de la integración» que existían antes de la reforma constitucional de 1992 a partir del antiguo artículo 24 de la LFB.

— En el *modelo austriaco*, por el contrario, la participación de los *Länder* se articula, fuera del Parlamento federal, a través de una Conferencia de Presidentes de

También en España se han dado pasos relevantes en la misma dirección, si bien los mecanismos de participación de las CCAA en temas europeos han sido tradicionalmente bastante menos depurados que los existentes en los tres Estados citados¹⁵. No parece adecuado «atascarse» ahora en las causas de ello. Pero, de entrada, podría ponerse sobre la mesa dos posibles elementos diferenciadores que resultarán de relevancia notable a la hora de evaluar el funcionamiento del sistema de participación actualmente en vigor y, sobre todo, al tratar de valorar las recientes reformas. Por un lado, nuestra Constitución carece tanto de estructuras centrales como de mecanismos de cooperación (europea) adecuados para un desarrollo autonómico que ha generalizado —o al menos tiende a generalizar— el mapa de autonomías de «alto nivel compe-

los *Länder* (*Integrationskonferenz der Länder*) cuya posición en cambio sí puede ser alterada por la Federación por la «cláusula de las razones de la política exterior y de la integración».

— Por último, el *modelo belga* resulta radicalmente diferente a los dos anteriores. Como consecuencia de su peculiar organización territorial la voluntad comunitaria se conforma mediante el consenso entre el Gobierno federal y los representantes de los Gobiernos regionales en diferentes niveles de negociación que oscilan entre la negociación entre los representantes de los Presidentes del Gobierno central y de los Gobiernos regionales, en el más alto nivel, y la negociación entre representantes de los mismos Gobiernos en el rango ministerial, en el segundo nivel; la normativa puede cotejarse, pese a alguna modificación federal más reciente.

¹⁵ Son abundantes las contribuciones doctrinales sobre la participación de las CCAA en asuntos de la Unión Europea. A título meramente ilustrativo podrían destacarse, entre las de aparición más reciente, las siguientes: Ricardo ALONSO GARCÍA y Javier DíEZ-HOCHLEITNER: «El marco jurídico», en Francisco RUBIO LLORENTE (dir.), *La Comunidad de Madrid en la Unión Europea*, Madrid, 2000, pp. 19-174; Manuel CIENFUEGOS MATEO: «La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas», *Revista de Estudios Políticos* 2000, núm. 108, pp. 103-142; Javier DíEZ-HOCHLEITNER y Carmen MARTÍNEZ CAPDEVILLA: «La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea», <http://www.iustel.com>; Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA: «El papel de las 'regiones' en la UE y respecto de su ordenamiento jurídico», *Noticias de la UE* 2000, núm. 186, pp. 37-66; Carlos JIMÉNEZ PIERNAS y Francisco José PASCUAL VIVES: «Comunidades Autónomas y Unión Europea», en Martín BASSOLS COMA (coord.), *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*, INAP, Madrid, 2004, pp. 121-152; Araceli MANGAS MARTÍN: «La participación de las Comunidades Autónomas en la integración europea», en *ib.* y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2004, pp. 527-552; Eduard ROIG MOLÉS: *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo blanch e Institut d'Estudis Autonòmics, Valencia, 2002.

tencial». Esta carencia responde probablemente a que en el momento de redacción de la Constitución española no se tenía en mente la evolución del sistema autonómico español hacia una generalización tendencialmente paritaria de los techos competenciales. Ello provoca que, como se ha constatado desde hace tiempo por la doctrina, actualmente se aprecie, por un lado, «un descuido en el alto grado de imprevisión sobre las relaciones cooperativas y eurocomunitarias» y, por otro lado, la configuración de unas estructuras centrales que no se corresponden con la indudable racionalidad federal propia del sistema autonómico finalmente resultante¹⁶.

Por otro lado, y estrechamente unido a lo anterior, tenemos la peculiaridad constitucional de unas *asimetrías competenciales*¹⁷ que, unidas al

¹⁶ Gurmensindo TRUJILLO FERNÁNDEZ: «Sobre los fundamentos constitucionales de la participación de las Comunidades Autónomas en las estructuras centrales del Estado», en Alberto PÉREZ CALVO (coord.): *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 23-45, en p. 27, nota 5 *in fine* y p. 24.

A la hora de articular y valorar las propuestas de reforma que puedan hacerse no parece estar de sobra que, más allá de las diferentes posiciones que puedan existir y huyendo del infructuoso laberinto semántico, se parta de que «pocos son los que dudan ya de la utilidad del referente federal en el horizonte político actual del Estado autonómico» y, por ende, el referente de los Estados federales miembros de la Unión Europea. La expresión, común en buena parte de la doctrina, la hemos tomado en concreto del ya citado trabajo de Gurmensindo TRUJILLO FERNÁNDEZ: *loc. cit.* («Sobre los fundamentos...»), p. 43.

Otros autores dan incluso un paso más allá de esta consideración como «referente federal» y asimilan plenamente nuestro sistema autonómico al propio del federalismo. Entre ellos, muy recientemente Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, en un interesante trabajo sobre el estado actual del Estado autonómico en que desgrana las «falsas y débiles diferencias entre el sistema federal y la forma política española», concluye que este Estado autonómico ha logrado «llevar a cabo una descentralización política que es la propia de los sistemas federales, hasta el punto que, con toda corrección, puede decirse que nuestra forma política es un Estado federal»; José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «El Estado autonómico en perspectiva», *Revista de Estudios Políticos* 2004, pp. 9-28, en p. 10 *in fine*.

¹⁷ Probablemente no puede hablarse aún de una suficiente elaboración dogmática sobre las *asimetrías constitucionales*. No puede, con todo, obviarse la controversia doctrinal que plantea la cuestión. Al final, mientras un sector doctrinal extrae como conclusión la existencia de un «federalismo asimétrico», que por ejemplo justifica una diferenciación en la reforma que se pudiera hacer del Senado (Ferran REQUEJO COLL: «Diferencias nacionales y federalismo asimétrico», *Claves de Razón Práctica* 1996, núm. 59, pp. 24-37), otro amplio sector rechaza frontalmente tal concepto (J. GARCÍA

indeterminado concepto hermano de los «hechos diferenciales» de determinadas «nacionalidades y regiones»¹⁸ dificultan notablemente la articulación de mecanismos de cooperación internos de carácter homogéneo y, a la vez, ponen en liza demandas políticas y jurídicas muy dispares. De hecho, existe un muy desigual grado de *sensibilidad europea* según las diferentes CCAA e incluso de interés sobre la materia¹⁹ o hasta ca-

ROCA: «España asimétrica: descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica, en AAVV, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997). Cfr. igualmente Enric FOSSAS y Ferran REQUEJO COLL (eds.): *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Trotta, Madrid, 1999; Robert AGRANOFF y Rafael BARIÓN MARTÍNEZ (eds.): *El Estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Oñate, 1998; también la *Revista Vasca de Administración Pública* dedicó en 1997 un número monográfico (vol. 47) a la *Simetría y asimetría en el Estado de las autonomías*. Desde una perspectiva más general puede seguir considerarse como obra de referencia Robert AGRANOFF (ed.): *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.

¹⁸ Por lo que aquí más interesa existen, con todo, importantes contribuciones doctrinales que, desde perspectivas bien dispares, analizan la cuestión. Véase, por ejemplo, AAVV: *op. cit. (Asimetría y cohesión...)*. Para una concreción de los hechos diferenciales en los casos vasco y canario, pueden verse respectivamente: J. M. CASTELLS ARTECHE: «El hecho diferencial vasco», *Revista Vasca de Administración Pública* 1997, núm. 47, pp. 113-126.

Para Jesús LEGUINA, los hechos políticos diferenciales que la Constitución reconoce son sólo dos: las *nacionalidades* (Cataluña, Euskadi y Galicia) frente a las regiones; y los *territorios forales* de Navarra, Vizcaya, Álava y Guipúzcoa; Jesús LEGUINA VILLA: «La reforma del Senado y los hechos diferenciales», en Alberto PÉREZ CALVO (coord.), *op. cit. (La participación de las Comunidades Autónomas...)*, pp. 209-224, en pp. 218-221.

Por otro lado, también existen importantes trabajos que tratan la cuestión desde la perspectiva del Derecho comparado, prestando particular atención a los casos canadiense y belga; Alejandro SAINZ ARNAIZ: «Asimetría y Estado federal en Canadá», *Revista Vasca de Administración Pública* 1997, núm. 47, pp. 199-235; Pablo PÉREZ TREMPES: *El marco (a)constitucional del debate sobre Québec*, Fundación Carles Pi i sunyer d'Estudis, Barcelona, 2004; P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «El federalismo asimétrico en Bélgica», *Revista Vasca de Administración Pública* 1997, núm. 47, pp. 173-198.

¹⁹ No obstante, en contra de lo que en ocasiones pudiera pensarse, no es el color político de sus respectivos gobiernos el elemento aglutinante de las posiciones más reivindicativas. Sin duda, el motor de las reclamaciones autonómicas viene abanderado tradicionalmente por el País Vasco y Cataluña. Pero también otras CCAA de gobiernos de muy diferente tono político —como Galicia, Andalucía y Canarias— han sostenido importantes demandas de mayor participación. Incluso Madrid y Extremadura también ha mostrado en determinados momentos una intensa actividad en temas euro-

pacidad técnica, lo cual obviamente condicionará en la práctica la valoración crítica que puede hacerse a cualquier reforma del sistema de participación autonómica en el proceso decisorio comunitario.

En este contexto, sin parangón en los otros Estados federales europeos²⁰, se encuadra una pérdida de competencias por parte de las CCAA como consecuencia de la pertenencia a la Unión Europea que crea cierta insatisfacción en bastantes de ellas. Es evidente que a partir de la adhesión de España a las Comunidades Europeas a través del artículo 93 CE se atribuyen a la Unión el ejercicio de competencias cuya titularidad puede ser no sólo del Estado, sino también de las CCAA. Éstas, sin embargo, han visto intensificada la sensación de pérdida competencial al comprobar cómo el Estado central «recupera» para sí —aunque sea indirectamente a través de su participación en el Consejo— competencias que, conforme al reparto competencial interno, corresponderían a las CCAA²¹. Resulta, pues, comprensible que las CCAA reclamen en el plano interno mecanismos efectivos que compensen en cierta medida la pérdida competencial real con una participación en la fase interna del proceso de formación de la voluntad del Estado sobre esta materia. Es igualmente comprensible que, dentro del respeto a la lógica del sistema, intenten también encontrar cierta representación directa en el propio proceso decisorio comunitario.

A ello precisamente dedicaremos el núcleo de este trabajo. Así, prescindiendo de la menos polémica *fase descendente* en la que se aborda el modo en que se procede a la ejecución del Derecho Comunitario en España²², nos centraremos exclusivamente en la llamada *fase ascendente*

peos. El resto de CCAA han permanecido la mayoría de las ocasiones al socaire de las demandas de las anteriores, con independencia de que una vez lograda la mejora en la participación regional en asuntos europeos participan en ellos como las primeras.

²⁰ Quizá también en el Reino Unido podría hablarse de un cierto regionalismo asimétrico en el que Escocia ostenta una posición diferenciada respecto a las otras regiones afectadas por la *Devolution* que le permite participar en los Grupos de Trabajo de la Comisión y del Consejo, así como asistir a sesiones del Consejo dentro de la delegación británica. Mas en modo alguno tiene paralelismo con el caso español. Entre otros aspectos, por su falta de cobertura constitucional y hasta legal.

²¹ A ello suman los efectos de la cláusula de imprevisión del artículo 308 TCE y de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, con razón o sin ella, consideran excesivamente procomunitaria.

²² De entre la inabarcable bibliografía existente en la materia puede verse Araceli MANGAS MARTÍN: *loc. cit.* («La participación de las Comunidades Autónomas...»), pp. 532-538. Igualmente, el trabajo de Rafael BUSTOS GISBERT: «La ejecución del

del proceso de formación de la voluntad comunitaria (III) y en los mecanismos de participación directa, en especial en los avances que en los últimos tiempos se han producido en la materia (IV).

III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN EL PROCESO DECISORIO INTERNO: EL ESCOLLO DE LA ASIMETRÍA COMPETENCIAL

1. LOS MECANISMOS VERTICALES DE COOPERACIÓN: SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA IMPREVISIÓN CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1978 nada prevé expresamente a propósito del proceso interno de formación de la voluntad comunitaria. En modo alguno se encomienda expresamente esta tarea al Estado y difícilmente puede considerarse actualmente que la reserva estatal derivada del artículo 149.1-3º CE permita incluir la dimensión interna de la formación de la voluntad comunitaria dentro de la competencia exclusiva estatal en materia de «relaciones internacionales». El propio Tribunal Constitucional, tras algunos titubeos en los primeros años de pertenencia a las Comunidades Europeas²³, ha dejado bien establecido que la competencia exclusiva en materia exterior comprende únicamente el «núcleo duro» de las relaciones internacionales²⁴. Fuera de este «núcleo duro» las CCAA

Derecho Comunitario por el Gobierno central», *Revista Vasca de Administración Pública* 2003, núm. 67, pp. 163-187, con una interesante selección bibliográfica en pp. 185-186.

²³ A este respecto, la pertenencia a las Comunidades Europeas resultaba claramente incompatible con la inicial concepción del TC de considerar que las relaciones internacionales «forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado *sin limitación alguna...*»; STC 44/1982, de 8.7.1982, FJ 4. Subrayado añadido. En parecido sentido, una vez que España era ya Estado miembro de las Comunidades Europeas, STC 252/1988, de 20.12.1988.

²⁴ STC 54/1990, de 28.3.1990; STC 165/1994 de 26.5.1994. Por tal núcleo duro se entiende la representación exterior (art. 56.1 y 63.1 CE), el *ius ad tractatum* (arts. 93 y 94 CE), la responsabilidad del Estado, la determinación de la posición española en materia exterior (art. 97 CE), así como el resto de cuestiones expresadas en el artículo 149.1 CE con una dimensión exterior propia. Los ejemplos manifiestos de este último precepto son las cuestiones relativas a la nacionalidad, la inmigración, la emigración, la extranjería y el derecho de asilo; al régimen aduanero y arancelario, así como al comercio exterior; el sistema monetario; la sanidad exterior; el transporte aéreo, el control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves (art. 149. 1 apdos. 2, 10, 11, 16 y 20 CE).

pueden realizar actividades²⁵ que tengan una proyección internacional siempre que resulten necesarias para el ejercicio de sus competencias²⁶.

Es más, a propósito de la pertenencia a la UE, el Tribunal Constitucional ha establecido con rotundidad que «cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta a la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas *puede considerarse a ciertos efectos como el interno*»²⁷.

Por tanto, como considera la doctrina más solvente, con base en los principios de autonomía y de cooperación entre el Estado y las CCAA, «las Comunidades Autónomas españolas tienen un *derecho propio* a participar en la formación de la posición nacional a defender ante las Instituciones comunitarias»²⁸. Quiere ello decir que unas adecuadas relaciones de colaboración entre el Estado central y las CCAA resultan de capital

²⁵ Tales actuaciones, pueden ser, *verbi gratia*, abrir oficinas permanentes en el extranjero (ej. en Bruselas), concluir acuerdos de cooperación entre regiones (ej. acuerdos de cooperación transfronteriza), formar parte de asociaciones internacionales de regiones (ej. la ARE) o realizar acciones de cooperación al desarrollo. Un amplio listado de acciones emprendidas por las CCAA en el marco de su acción exterior se encuentra en Carlos Fernández de Casadevante Romani: *La acción exterior de las Comunidades autónomas-Balance de una práctica consolidada*, Diles-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2001, pp. 215-777.

²⁶ Véase José Manuel SOBRINO HEREDIA: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Fundación Galicia Europa, 2001, p. 29; en el mismo sentido Araceli MANGAS MARTÍN: *loc. cit.* («La participación de las Comunidades Autónomas...»); José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES y Antonio LÓPEZ CASTILLO: «Droit de l'Union européenne et les Constitutions nationales», *XX FIDE Congrès*, Londres, 2002, vol. I, pp. 313-386.

²⁷ STC 165/1994 de 26.5.1994. Subrayado añadido. Aunque no sea este el momento de profundizar en la cuestión, la reciente Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional ha significado un decisivo paso adelante en la clarificación del alcance material (y no sólo «orgánico-procedimental») del artículo 93 de la Constitución y con él de la concepción del propio ordenamiento jurídico comunitario; sobre véase nuestro comentario «La Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional: un giro jurisprudencial en la concepción del artículo 93 de la Constitución española», *Revista General de Derecho Europeo*, núm.6, <http://www.iustel.com>.

²⁸ Araceli MANGAS MARTÍN: *loc. cit.* («La participación de las Comunidades Autónomas...»), p. 528 y p. 530. Subrayado añadido.

importancia para afrontar los problemas derivados de la ya aludida indeterminación —y hasta imprevisión— de nuestro texto constitucional, así como para garantizar en la práctica un adecuado funcionamiento armonioso del sistema²⁹.

Precisamente por ello resulta de especial importancia detectar las luces y sombras de los mecanismos de colaboración (multilaterales y bilaterales) existentes en nuestro ordenamiento para poder calibrar adecuadamente el alcance de las recientes reformas realizadas sobre algunos de ellos y vislumbrar adecuadamente la pertinencia de otras modificaciones futuras, sea en el *bloque de la constitucionalidad* o sea en normas de rango inferior.

2. MECANISMOS MULTILATERALES: SOBRE LAS POTENCIALIDADES DE LA CARCE

Como es bien sabido, en nuestro sistema autonómico el mecanismo institucional habitual de coordinación multilateral entre el Estado y las CCAA es el de las Conferencias sectoriales³⁰ que, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, obedece a «la necesidad de hacer compatible el principio de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado» y se conciben como «órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de actuación»³¹. De esta manera, existe una específicamente dedicada a los temas europeos que inicialmente se configuró —desde 1988— como una práctica dependiente de la voluntad de las partes. Posteriormente, superando su institucionalización de 1992³² y fruto del pacto de

²⁹ Un trabajo de referencia a propósito de las relaciones de colaboración sigue siendo el de Enoch ALBERTI ROVIRA: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional* 1985, pp. 135-177.

³⁰ Sobre el concepto y naturaleza de las conferencias sectoriales puede verse, por todos, Javier CORCUERA ATIENZA: «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales» en Alberto PÉREZ CALVO (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 49-80.

³¹ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13.

³² El acuerdo de 29 de octubre de 1992 entre el Estado y todas las CCAA (salvo el País Vasco) institucionalizó esta Conferencia; *BOE* de 8.10.1993, con corrección de errores en *BOE* de 27.10.1993. En realidad, ello daba cumplimiento a los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 entre el PP y el PSOE.

investidura de 1996³³, la ley 2/1997 la positiviza jurídicamente creando la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)³⁴. Se trata, pues, del «órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos» (art. 1.1). En particular, por lo que aquí más nos interesa, es una conferencia con posición preeminente en su ámbito material de actuación frente al resto de Conferencias sectoriales³⁵ y «debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho Comunitario» (art. 1.2)³⁶.

El sistema autonómico español ha optado, pues, al articular la cooperación entre el Estado y las CCAA por un mecanismo de naturaleza gubernamental³⁷ y no por un mecanismo de naturaleza parlamentaria como

³³ Recuérdese que este pacto de investidura entre PP y CiU de abril de 1996 incluía en el epígrafe dedicado a la UE (apdo. 11.8) que, junto a este compromiso, acogía otros dos referidos a la «figura de un agregado con facultades para relacionarse con las oficinas de las autonomías en Bruselas» y «una representación autonómica en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo en la Comisión».

³⁴ Para un análisis de la naturaleza de sus actos, su régimen jurídico o la estructura y funcionamiento de la CARCE nos remitimos a los trabajos de Humberto GONSÁLBEZ PEQUEÑO: «Los actos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: naturaleza y régimen jurídico», *Revista Vasca de Administración Pública* 2001, núm. 59, pp. 221-254; Eduard ROIG MOLÉS: «La ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Cuadernos de Derecho Público* 1997, pp. 265-300.

³⁵ Cfr., por ejemplo, Eduard ROIG MOLÉS: *loc. cit.* (La ley 2/1997...), p. 300 *in fine*. Conviene recordar, a este respecto, el Acuerdo adoptado por la CARCE en 1995 sobre participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales (*BOE* de 22.3.1995).

³⁶ Sus funciones concretas son, conforme al artículo 3 de la ley, informar a las CCAA y discutir en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea; articular mecanismos para hacer efectiva la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas; tratar y resolver, con arreglo al principio de cooperación, aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas; impulsar y seguir el procedimiento de participación de las CCAA, a través de las Conferencias Sectoriales u organismo equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afectan a las competencias de aquellas; tratar aquellas otras cuestiones de la participación de las CCAA en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que estime oportuno.

³⁷ La componen el ministro de Administraciones Públicas (que la preside) y el Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito de materias

es, por ejemplo, la segunda cámara del Parlamento alemán (el conocido *Bundesrat* o Consejo federal).

En todo caso, más allá de la letra de la Ley 2/1997 y de su Reglamento de funcionamiento, a la hora de calibrar sus virtudes y detectar sus deficiencias, conviene evaluar su funcionamiento práctico en los últimos siete años de vigencia de la ley. Ciertamente, ha supuesto un arranque —aunque tímido— en la conformación de un foro de negociación y debate sobre los temas europeos que no caigan bajo el ámbito de actuación de otra Conferencia sectorial. Y, en particular, su Comisión de coordinadores de asuntos comunitarios, concebido como órgano de apoyo de la Conferencia en el segundo nivel, ha logrado un funcionamiento notable. Pero, desde una perspectiva global, la evaluación hasta 2004 no era especialmente alentadora, pudiendo ser los calificativos de apatía o incluso desdén los que mejor podrían calificar su funcionamiento³⁸. El sentir generalizado de buena parte de las CCAA, en particular de las más reivindicativas en temas europeos, era el de un profundo desaprovechamiento de las potencialidades de la CARCE, así como —permítasenos la licencia— un permanente «efecto frontón» ante las principales demandas autonómicas en la materia.

En este contexto, a finales de 2004 se produjo un claro punto de inflexión. Se aprobaron en su seno dos relevantes acuerdos que venían a dar respuesta a algunas de las demandas más insistentes de las CCAA, en especial la de contar con una participación autonómica (directa) en las formaciones del Consejo de la Unión Europea³⁹ cuyo alcance trataremos *in extenso* más adelante⁴⁰. En todo caso, en este momento puede dejarse patente, en primer lugar, el reimpulso de la CARCE durante los últimos meses y la mejora notable en su funcionamiento ordinario. Aun así, parece igualmente claro, en segundo lugar, que la CARCE más que

de la misma, sea designado por cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con sus normas de organización interna. En la representación de la Administración del Estado se integran tanto el Secretario de Estado para la Unión Europea como el Secretario de Estado para las Administraciones territoriales (art. 2). A esta composición se le suman los dos representantes que designa el Consejo de Gobierno de las ciudades de Ceuta y Melilla (disposición adicional segunda).

³⁸ Piénsese, a título de ejemplo, que entre 1996 y 2004 la Comisión de coordinadores de la CARCE, cuya actividad debería haber sido especialmente activa, tan sólo se reunió en 18 ocasiones.

³⁹ *Vid. supra*, nota 2.

⁴⁰ *Vid. infra*, apdos IV, 2 y 3.

un punto de llegada sigue siendo un punto de partida en el proceso abierto de mejora de la participación regional⁴¹ que en diciembre pasado experimentó un impulso de enorme resonancia. La CARCE todavía sigue manteniendo, a nuestro entender, importantes potencialidades de aprovechamiento.

Otra cuestión bien diferente es plantearse con tranquilidad y sosiego si a largo plazo un mecanismo de carácter interadministrativo como la CARCE resulta el más idóneo para articular correctamente las relaciones de cooperación entre el Estado y las CCAA o si, por el contrario, resultaría más apropiado diseñar un foro de naturaleza parlamentaria. Obviamente, las discusiones sobre la reforma constitucional del Senado será la ocasión para plantearse si se prefiere mantener el actual modelo de inspiración gubernamental o si, por el contrario, aprovechando la eventual reforma del Senado para convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial, se opta por un modelo de corte parlamentario⁴². Una y otra vía encuentran suficiente respaldo en el Derecho comparado⁴³. Es, por tanto, una decisión exclusivamente política con pros

⁴¹ Como escribía José Luis CASCAJO CASTRO en el momento de entrada en vigor de la ley 2/1997, «no cabe duda que el modelo de participación que se está construyendo sólo encuentra su propio banco de pruebas en la misma verificación de un proceso abierto a un progresivo ajuste y mejora en su funcionamiento»; «La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado: la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», en Alberto PÉREZ CALVO (coord.), *op. cit. (La participación de las Comunidades Autónomas...)*, pp. 81-88, en p. 86.

Incluso ya a propósito del acuerdo de 30 de noviembre de 1994, referencia obvia de la ley 2/1997, BUSTOS GISBERT consideraba que el acuerdo de 30 de noviembre de 1994 no era punto de llegada sino el punto de partida para una profundización en la formación plural (desde el punto de vista territorial y democrático) de la voluntad negociadora del Estado ante la Unión Europea; «Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994»; *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1995, núm. 45.

⁴² No es momento de traer a colación el innumerable número de trabajos dedicados a una reforma cuyas posibilidades de éxito son bastante limitadas. Baste citar, a título de ejemplo, el reciente trabajo de Enoch ALBERTI ROVIRA y otros: *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

⁴³ Como ya se ha indicado, la vía gubernamental o administrativa existe en Austria y Bélgica; la vía parlamentaria es la propia del sistema federal alemán, si bien en el fondo es una vía mixta, ya que el *Bundesrat* viene a ser una suerte de *Dieta de Gobiernos* integrada por representantes de los Gobiernos de los *Länder* y no por representantes elegidos por sufragio universal.

y contras en cada una de las dos opciones⁴⁴. Ambas viables y perfectamente operativas para canalizar adecuadamente la participación regional.

Mas si el Senado termina al fin por devenir en la referida cámara de representación territorial difícilmente podrá escaparse a que se convierta en el foro político principal de conformación de la voluntad de las CCAA en temas europeos. Lo cual tampoco significa que ello exija abandonar por completo la vía de las Conferencias sectoriales. En todo caso, nos encontramos todavía en un momento demasiado prematuro para poder perfilar en detalle la línea divisoria que pudiera existir entre ambas manifestaciones ya que obviamente dependerá tanto de la forma y del contenido competencial que se atribuya a ese nuevo Senado, como del alcance de otras posibles reformas del *bloque de constitucionalidad* que afecten a las competencias de las CCAA. Con todo, quizá no esté de más constatar el levísimo movimiento iniciado en 2003 con el Protocolo del Presidente del Senado y el Ministro de Administraciones Públicas⁴⁵ que, por muy tímido e incierto que resulte, puede merecer una línea de desarrollo futuro. Incluso las experiencias que se están extrayendo de las reuniones de presidentes de gobiernos autonómicos pueden dar también

⁴⁴ Piénsese, por ejemplo, que el reiteradamente citado paradigma alemán está siendo objeto en estos momentos de un claro intento de reforma para evitar el bloqueo *de facto* que se produce cuando el *Bundestag* y el *Bundesrat* están compuestos por mayorías parlamentarias de diferente signo político. La reforma podría ir acompañada, a su vez, con un incremento paralelo de las competencias de los *Länder*.

⁴⁵ Protocolo de intenciones entre el Presidente del Senado y el Ministro de Administraciones Públicas de 10 de marzo de 2003 para favorecer la presencia y contribución del Senado en el conocimiento y examen del proceso de participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos.

Quizá no esté de más recordar en este momento que entre las enmiendas rechazadas durante la tramitación de la reiteradamente citada ley 2/1997 el grupo parlamentario popular rechazó una enmienda que proponía asociar y relacionar la CARCE con el Senado, en concreto con su Comisión General de las CCAA ante la que la CARCE debería dar cuenta de sus actuaciones al menos una vez al año.

En todo caso, el contenido del Protocolo de intenciones es más que modesto. Más allá de la cesión de instalaciones del Senado a la CARCE para la celebración de sus sesiones y de la presencia de senadores en el pleno de la misma, nada modifica ni en la naturaleza interadministrativa de la CARCE ni en su funcionamiento; salvo acaso el interesante compromiso de elaboración de un informe anual sobre su actividad cuyo debate en la Comisión General de CCAA del Senado podría convertirse indirectamente en revulsivo para la CARCE, para el propio Ministerio que la preside e incluso para la Comisión General de CCAA que tampoco se encuentra en un momento especialmente floreciente.

pistas sobre vías intermedias acaso más cercanas al final del proceso al modelo austriaco que al alemán⁴⁶.

En todo caso, con un modelo u otro siempre toparemos en nuestro sistema autonómico con la singularidad de la *asimetría competencial* avalada por la Constitución de 1978. Será de ineludible atención en cualquier propuesta de reforma del modelo territorial del Estado y ha aflorado también en el más inmediato debate sobre la mejora de la participación autonómica en temas europeos a través de los Acuerdos de 2004. Por tanto, como veremos a continuación, existen —y muy probablemente sigan existiendo sea cual sea la fórmula de cooperación multilateral resultante— mecanismos bilaterales que complican notablemente el sistema de participación español y le otorga un peculiar carácter atípico respecto a otros sistemas federales.

3. MECANISMOS BILATERALES: SOBRE LA INEVITABLE PRESENCIA DE UN ELEMENTO ATÍPICO

En efecto, parece fuera de toda duda que dentro del modelo autonómico español, como también en el de cualquier federalismo cooperativo, la vía ordinaria de cooperación interna sea la de mecanismos multilaterales que reúnan en algún órgano a *todas* las Comunidades Autónomas⁴⁷. A nuestro juicio, sea cual sea la naturaleza del foro resultante, éste es y debe seguir siendo el marco básico de la cooperación entre las CCAA y el Estado central en materia europea.

Sin embargo, es obvio que las aludidas *asimetrías competenciales* existentes en nuestro ordenamiento constitucional interno, unidas a «hechos diferenciales» como la lengua (en seis de las 17 CCAA), la insularidad (Canarias) o el mecanismo foral del concierto (País Vasco y Navarra), dificultan notablemente el diseño de un marco multilateral único para la participación de las CCAA en las cuestiones europeas y reclama una cierta modulación del mismo⁴⁸. En efecto, existen competencias muy

⁴⁶ Véase el reciente trabajo de Raúl BOCANEGRA SIERRA y Alejandro HUERGO LORA: *La conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.

⁴⁷ En sentido contrario, puede verse Iñaki LASAGABASTER HERRARTE: «Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo», *Revista Vasca de Administración Pública* 1995, núm. 41, pp. 203-220.

⁴⁸ Véase Eduard ROIG MOLÉS: «Asimetría y participación autonómica en la formulación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿participación a dos velocidades?», *Revista Vasca de Administración Pública* 1999, núm. 55, pp. 199-225.

concretas que tan sólo ostentan alguna Comunidad Autónoma y que, por ello, pueden reclamar con carácter residual la articulación de mecanismos bilaterales de cooperación desconocidas en otros sistemas federales. Por eso, la propia Ley 2/1997 sobre la CARCE reconoció la realidad anterior a la ley y previó explícitamente esta situación⁴⁹.

Así, se han creado hasta el momento comisiones bilaterales con al menos tres CCAA. La primera de ellas, de 1995, con el País Vasco que desde un principio ha defendido con firmeza esta vía hasta el punto de subordinar durante años su participación en la CARCE a la apertura de la misma⁵⁰. La segunda fue con Cataluña en 1995 que, aunque sin resistirse nunca a la participación en la CARCE, también ha reclamado un mecanismo bilateral para las CCAA «históricas»⁵¹. Y la tercera lo fue con Canarias. En la práctica, sin embargo, estas comisiones bilaterales han funcionado en los últimos años de manera muy poco dinámica en los casos vasco y catalán. En el caso canario, sin embargo, sí ha experimentado una mayor y más armónica actividad⁵².

Sea como fuere, su mantenimiento parece ineludible, al menos a corto y medio plazo. Jurídicamente, porque muy difícilmente puede articularse de otra forma la conformación de la voluntad comunitaria cuando se vean afectadas competencias que sólo ostenta alguna Comunidad Autónoma, en

⁴⁹ Así, las cuestiones que «afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación bilateral» (disposición adicional primera).

⁵⁰ Véase el *Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea*, Secretaría de la Presidencia del Gobierno vasco, Oñate, 1993.

⁵¹ Cfr. la propuesta de convenio que hizo ya en 1985, publicada en AAVV: *La participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid, 1995.

⁵² Ello es consecuencia de dos elementos de diferente naturaleza, uno jurídico y otro político. Desde la perspectiva jurídica, el carácter ultraperiférico que el Derecho Comunitario reconoce (sólo) a esta Comunidad Autónoma española demanda una relación bilateral específica en diversas materias. Y, desde el coyuntural plano político, los gobiernos canario y del Estado han mantenido en los últimos años unas fluidas relaciones políticas que han desembocado en un diálogo efectivo tendente a defender los intereses canarios en las instituciones europeas. Como con cierta ironía escribía Eduard ROIG MOLÉS en su informe anual de 2003 sobre la CARCE, Canarias «se configura como la Comunidad que presenta un auténtico hecho diferencial, reconocido por el Estado, en referencia a los asuntos comunitarios» «La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2003», en AAVV, *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004, pp. 591-602, en p 596.

ocasiones incluso con título competencial exclusivo. Y políticamente porque, de cara a una inminente reforma estatutaria y acaso también constitucional, resultaría difícilmente alcanzable un consenso duradero con determinadas CCAA si no se tiene en cuenta esta peculiaridad. Ahora bien, la cuestión resulta tan delicada que tal mecanismo bilateral requiere igualmente tanto una adecuada interiorización del principio de lealtad federal por las CCAA en cuestión, como una garantía para el resto de CCAA de que no sirve de «puerta trasera» para introducir de soslayo nuevas competencias que pudieran crear la sensación de que existen «CCAA de primera» y «CCAA de segunda». Debería limitarse, por tanto, única y exclusivamente a aquellas cuestiones que de manera palmaria afecten al núcleo central de la competencia que sólo ostenta alguna Comunidad Autónoma⁵³ y su uso debería ser también lo más prudente posible.

Sea como fuere, ambos mecanismos de participación, los multilaterales y los bilaterales van a ser esenciales a la hora de articular la mejora de la participación externa de las CCAA. Los primeros porque serán el foro en el que conformar la voluntad de las CCAA para permitir su participación en los grupos de trabajo de la esfera de la Comisión y el Consejo. Y los segundos porque, a modo de asignatura pendiente y aparcada, seguirán mereciendo reglas especiales en cualquier regulación que fije los criterios de participación en las referidas esferas.

IV. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN EL PROCESO DECISORIO COMUNITARIO: EL IMPORTANTE AVANCE DE LOS ACUERDOS DE 2004

1. LA PARTICIPACIÓN EN LOS GRUPOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN: UN POSITIVO BANCO DE PRUEBAS

Al tratar la cuestión de la participación directa de las CCAA en el proceso decisorio comunitario es evidente que su presencia dentro de la

⁵³ Como afirma Gurutz JÁUREGUI, «se impone la necesidad de buscar fórmulas de equilibrio respetuosas con los hechos diferenciales y, al mismo tiempo, acordes con el principio de seguridad jurídica», lo que en el caso español probablemente equivaldría a establecer «un sistema intermedio híbrido que permita compaginar la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas —acaso 19 si se incluye en la próxima reforma constitucional a Ceuta y Melilla— con una serie de poderes comunes a todas ellas, y a su vez la existencia de ciertas Comunidades Autónomas con singularidades de relevancia constitucional»; Gurutz JÁUREGUI BERECIARTU: «La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *Revista Vasca de Administración Pública* 1997, núm. 47, pp. 11-32, en pp. 30-31.

Comisión ni ha sido ni en realidad puede ser nunca una demanda razonable. Se trata de una institución independiente (art. 213 TCE) cuyas funciones (art. 211 TCE) le confieren una peculiar posición supranacional incompatible con injerencias intergubernamentales de cualquier gobierno de los Estados miembros, sea el nacional o sea el de las regiones. Sin embargo, en el devenir comunitario se ha creado alrededor de la Comisión toda una abigarrada amalgama de comités y grupos de trabajo cuya composición sí obedece al esquema intergubernamental de representantes de los Estados miembros⁵⁴. De ahí que la reclamación regional de incluir dentro de la delegación estatal en estos comités a algún representante de las CCAA sí haya sido objeto de negociación con el Estado. Así, en 1997 se logró de manera extremadamente precipitada, un tanto improvisada y con un método de reparto más que discutible un acuerdo para abrir 55 de esos comités a la participación regional durante un periodo de cuatro años (1998-2002)⁵⁵. Dicho acuerdo mereció en general valoraciones doctrinales muy duras. Así, la profesora MANGAS MARTÍN consideró que «no parece razonable empezar a construir la presencia de las CCAA en los comités sobre la base de la discrecionalidad. Toda política pública moderna exige una justificación. Tiene que tener unos criterios que permitan conocer las finalidades perseguidas y situar adecuadamente la contribución de los participantes en tales políticas»⁵⁶. A ello un importante sector doctrinal y también algunas CCAA, añadían el carácter muy secundario de la mayoría de los comités abiertos a la participación regional⁵⁷.

⁵⁴ Sobre la Comisión y, en particular sobre esta cuestión, véase Araceli MANGAS MARTÍN: «La Comisión», en *ib.* y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *op. cit.* (*Instituciones y Derecho...*), pp. 140-141.

⁵⁵ Se trata, en efecto, de comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución de actos del Consejo a partir de la entonces vigente Decisión 87/373/CEE, de 13 de junio de 1987, posteriormente derogada por otra posterior, Decisión 99/468/CE de 28 de junio de 1999, DOCE L 184 de 17.7.1999, pp. 23-26.

⁵⁶ Araceli MANGAS MARTÍN: «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria», en Pablo PÉREZ TREMPES (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, ed. Pons e Institut d'Estudis Autònòmics, Madrid, 1998, pp. 535-551, en p. 542.

⁵⁷ Aun aceptado en términos generales estas críticas, coincidimos plenamente con Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ cuando en un valioso trabajo afirma que a la hora de buscar criterios de valoración más que el de la denominación del comité, deben buscarse otros que conjuguen «la materia, la intensidad normativa de su regulación, las

Más adecuado ha parecido, sin embargo, el nuevo reparto hecho en 2002 para el siguiente periodo (2003-2006). Además de mayor transparencia y menor precipitación se han incluido 47 comités más entre los que ya aparecen algunos de notable relevancia e importancia política para las CCAA⁵⁸. Ciertamente, pervive la polémica a propósito de si la participación de las CCAA en los comités deben fundarse en una *competencia* de las CCAA sobre la materia propia del comité en cuestión o si, por el contrario, bastaría simplemente con su *interés*. Puede resultar discutible también la cerrazón estatal a incluir en la lista determinados comités que por su contenido encajan en el ámbito de competencias de las CCAA. Pero la realidad es que se trata de un avance notable que en términos globales resulta, a nuestro entender, razonablemente satisfactorio y que, al margen de cuestiones puntuales, muestra también a las claras la viabilidad de una colaboración horizontal de las CCAA que ha incluido a todas ellas. En suma, un banco de pruebas que se mostrado sumamente útil y que a partir de 2006 tendrá su lógica continuación. Es más, un banco de pruebas que probablemente no ha sido en absoluto ajeno a los avances que más recientemente se han dado en la anhelada esfera del Consejo⁵⁹.

funciones del comité —consultivas, de gestión o de reglamentación—, su actividad y la frecuencia de las reuniones»; «Comunidades Autónomas y ‘comitología’: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* 2004, núm. 12/13, pp. 50-84, en p. 57; igualmente en *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 4, <http://www.iustel.com>.

⁵⁸ Un completo listado con la distribución de comités entre CCAA en ambos periodos de tiempo se encuentra en los dos anexos del trabajo de Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ: *loc. cit.* («Comunidades Autónomas y ‘comitología’...»), pp. 64-84.

⁵⁹ Es más, coincidimos plenamente con Eduard ROIG al considerar que, «una vez examinado el Acuerdo alcanzado a propósito de la participación en los grupos de la Comisión —y nos atreveríamos a añadir que examinado también su funcionamiento en la práctica— nada en él parece justificar, ni tan sólo explicar, el porqué de su limitación a los Comités de la Comisión, pues fundamento y límites son aplicables de igual modo a los grupos de trabajo del Consejo e incluso al COREPER y el propio Consejo»; Eduard ROIG: «La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2002», en AAVV, *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2003, pp. 499-513, en p. 513.

2. LA PRESENCIA EN LA ESFERA DEL CONSEJO: UN PASO DE GRAN VALOR SIMBÓLICO

A. *El largo camino hacia la presencia en el Consejo*

En este sentido, la presencia en el Consejo ha constituido para las regiones con competencias legislativas propias uno de los principales caballos de batalla en sus reclamaciones de participación directa en las instituciones comunitarias⁶⁰. Inicialmente, la figura del «Observador» alemán (el *Landesbeobachter*) fue durante mucho tiempo un referente. No obstante, tras la modificación del artículo 203 TCE para permitir la presencia de representantes de las regiones en las sesiones del Consejo se han ido alcanzado en los diferentes Estados descentralizados fórmulas que bajo un modelo u otro permiten tal presencia regional en el Consejo⁶¹. Ha sido el caso de Estados federales como Alemania, Austria o Bélgica, pero también el de otros Estados alejados del modelo federal como, por ejemplo, el Reino Unido.

Sin embargo, hasta el acuerdo de la CARCE de 9 diciembre de 2004 no ha ocurrido lo mismo en España. Sí se produjo idéntica reclamación regional —más insistente e intensa, si cabe, que en algunos de los Estados citados—, pero sin haber logrado hasta esa fecha ningún fruto. Y ello pese a que ya en 1998 las Cortes Generales encomendaron a la Comisión Mixta para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas la tarea de iniciar un proceso para lograr un mecanismo de participación de las CCAA en las reuniones del Consejo⁶².

⁶⁰ Entre la abundante literatura existente al respecto, pueden entresacarse el trabajo de Araceli MANGAS MARTÍN: «Comunidades Autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo», en Diego J. LIÑÁN NOGUERAS (dir.) y Carmen LÓPEZ-JURADO (coord.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 183-206. Igualmente José Manuel SOBRINO HEREDIA: «El marco comunitario de la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea», en AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, Oñate, 1998, pp. 49-76.

⁶¹ Recuérdese, en todo caso, que al margen del artículo 203 TCE también lo permite con claridad el artículo 4 del Reglamento interno del Consejo.

⁶² BOCG, VI Legislatura, Serie A, 176. En concreto, el acuerdo de 10 de marzo de 1998 encomendó a la referida Comisión Mixta la tarea de iniciar «un proceso tenden-

Ahora, los dos Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 regulan esta cuestión desde una doble perspectiva. Por un lado, dentro del primero de los acuerdos, se regula la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea (C) y, por otro lado, el segundo de los acuerdos se centra específicamente en introducir un sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión (B)⁶³.

B. *El nuevo sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión*

En efecto, el segundo de los Acuerdos encauza una de las más claras aspiraciones de algunas CCAA, como es establecer un sistema que con carácter inmediato regula un mecanismo que hace posible la participación de las CCAA en el Consejo. Con ello se alcanza el colofón de la participación directa de las CCAA en el proceso decisorio comunitario y se pone fin a un largo rechazo del Estado a admitir la entrada de éstas al Consejo de la Unión. Veremos, pues, en este primer acerca-

te a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la delegación el 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». Este acuerdo, ciertamente, encontró desarrollo en un documento presentado por el Ministro de Administraciones Públicas a las CCAA el 10 de junio de 1998, mas sin logro posterior alguno. Como tampoco lo tuvo en el grupo de trabajo formado a partir de la decisión de la CARCE de 28 de noviembre de 2000. En particular, en la reunión de la CARCE de 13 de diciembre de 2001 el Gobierno puso el acento sobre las supuestas dificultades técnicas y hasta de naturaleza constitucional para frenar esa participación autonómica en el Consejo. En otras ocasiones, se ha escudado en la necesidad de una exhaustiva delimitación competencial —por naturaleza de dimensión titánica o acaso imposible si se pretende que sea «milimétrica»— antes de pasar a articular la referida participación regional en el Consejo.

⁶³ Un primer comentario a los Acuerdos de 2004 se encuentra en Mariola URREA CORRES: «La articulación española de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante. Comentario a los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista General de Derecho Europeo* 2005, núm. 8, <http://www.iustel.com>. Igualmente José Luis DE CASTRO RUANO: «Comunidades Autónomas y Unión Europea: últimos avances en la dirección correcta hacia la disipación de los tabúes. El Acuerdo de 9 de diciembre de 2004», en *Unión Europea Aranzadi* 2005, núm. 8-9 (agosto-septiembre 2005), pp. 5-11.

miento somero al Acuerdo sus características (a), alcance (b), determinación del representante autonómico (c), pervivencia de los regímenes bilaterales (d) y su carácter abierto (e).

a) Características de la participación autonómica: incorporación a la delegación española

La participación prevista en el Acuerdo consiste, en esencia, en una representación autonómica directa en determinadas formaciones ministeriales del Consejo de la Unión Europea. Frente a la participación interna, ésta representación directa supone la incorporación de un representante autonómico a la delegación española en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo en los asuntos que afecten a competencias de las CCAA. Ese representante autonómico habrá de ostentar, eso sí, el rango de miembro de un Consejo de Gobierno autonómico.

El punto de partida de la regulación es bien claro, se funda en la colaboración entre Estado y CCAA y precisa por encima de todo de un adecuado entendimiento del principio de lealtad y mutua confianza entre las instancias autonómicas y estatal. A nuestro entender, esto presupone que difícilmente puede articularse una participación de las CCAA en el Consejo si ambas partes, Estado y CCAA, no tienen bien clara en todo momento la necesidad de respetar escrupulosamente el principio de lealtad federal (*Bundestreue*): el Estado central asumiendo que la pertenencia de España a la Unión Europea no puede servir de excusa para recobrar indirectamente a través de su participación en el Consejo poderes sobre competencias que, conforme al bloque de constitucionalidad nacional, pertenecen a las CCAA, en ocasiones incluso a título exclusivo; y las CCAA asumiendo que la actuación de quien, llegado el caso, acuda a las sesiones del Consejo lo hace dentro de la delegación española en nombre de *todas* las CCAA, por lo que en modo alguno se encuentra en el foro para defender las peculiaridades o intereses propios de *su* Comunidad Autónoma. A partir de este principio básico el Acuerdo recoge también la aplicación de los principios de unicidad en la representación de España en el seno de la Unión Europea; el principio de unidad de acción de España en el exterior; el principio de la necesidad de mantener y facilitar la capacidad de propuesta y de reacción de España en el sistema de adopción de decisiones en el seno del Consejo; el

principio de corresponsabilidad a la hora de lograr el mayor grado de eficacia en la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea; el principio general de representación conjunta de las CCAA; y el principio de responsabilidad del Estado en el resultado de las negociaciones. Estos principios generales van a encontrar acomodo en la regulación de los requisitos, alcance y modalidad de representación autonómica directa en el Consejo.

b) Alcance de la participación autonómica:
una participación limitada

Este nuevo mecanismo de participación autonómica se limita tan sólo a cuatro de las formaciones del Consejo que evidentemente coinciden con las previstas también para los Grupos de Trabajo: Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. Para el resto de formaciones del Consejo en las que se traten asunto que afecten a competencias comunitarias continúa siendo de aplicación el régimen general previsto hasta ahora en el Acuerdo de 1994 y, por tanto, será en el seno de las Conferencias Sectoriales afectadas donde se articule la participación. A este respecto no puede pasarse por alto el problema que deriva de la escasa coordinación existente entre las diferentes Conferencias Sectoriales; ni la existencia de otras formaciones del Consejo que también afectan muy directamente a competencias de las CCAA.

Con todo, este sistema es un «primer paso» susceptible, como se verá más adelante, de reforma inminente el próximo año⁶⁴. Además no supone en modo alguno la asunción de la dirección de la delegación española en el Consejo sino su inclusión como un miembro más dentro de ella. Y así es previsible que siga siendo en el futuro.

c) Determinación del representante autonómico: el papel central de las Conferencias Sectoriales

Un aspecto neurálgico de todo mecanismo de participación directa de regiones con competencias legislativas propias en el Consejo es la determinación del foro encargado de designar al representante autonómico.

⁶⁴ Vid. *infra*, e).

mico, así como las reglas para fijar una posición común entre las CCAA. En el caso español, ante la ausencia de un verdadero Senado que sirviera de foro de naturaleza parlamentaria para desarrollar esa labor, de momento esta tarea no puede sino corresponder a las Conferencias Sectoriales. Así, será el pleno de cada una de las Conferencias Sectoriales quien designe como representante autonómico a uno de sus miembros, con rango de miembro de un Consejo de Gobierno autonómico.

Una primera dificultad que surge, a este respecto, radica en que las cuatro formaciones del Consejo abiertas a la participación autonómica no siempre coinciden materialmente con una Conferencia Sectorial. Así, la formación del Consejo en materia de Medio Ambiente sí coincide con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, pero en los otros tres casos el Acuerdo ha tratado de realizar un reparto por Conferencias Sectoriales según sean los temas que trate la respectiva formación del Consejo⁶⁵. En todo caso, en cada una de las Conferencias Sectoriales concernidas, al inicio de cada presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea y a partir del programa de su presidencia, las CCAA que manifiesten su interés determinarán, en relación con la respectiva formación del Consejo, aquellos asuntos en que debe aplicarse la representación autonómica directa. Una vez fijados los asuntos en que se acuerde la aplicación de la representación autonómica directa, las CCAA tienen una serie de obligaciones para facilitar el funcionamiento del sistema. Entre ellas destaca el deber de desarrollar el proceso pertinente para fijar una posición común dentro de un órgano especializado —por ejemplo, un grupo de trabajo específico— que dentro de su seno determine cada Conferencia Sectorial; a él habrá que añadir el deber de las CCAA de tener a disposición documentación completa sobre el asunto en cuestión. Como correlación a estos deberes las CCAA tienen también el derecho a ser

⁶⁵ Así, respecto de la formación del Consejo en materia de Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores, cuando trate temas de empleo y política social corresponderá a la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales; cuando lo haga en cuestiones de Asuntos Sociales será la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales; cuando trate temas de Sanidad será competente la Conferencia Sectorial del Sistema Nacional de Salud; y cuando aborde cuestiones de consumo tendrá que actuar la Conferencia Sectorial de Consumo. En el mismo sentido, cuando la formación del Consejo de Agricultura y Pesca trate temas de Agricultura será la conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo rural, mientras que cuando la temática lo sea de pesca actuará la Conferencia Sectorial de Pesca Marítima. Por último, en la formación del Consejo de Educación, Juventud y Cultura, serán las Comisiones Sectoriales de Educación o de Asuntos Sociales o de Cultura las que respectivamente serán competentes en la materia.

informadas regularmente de la evolución del asunto y, en su caso, de las negociaciones a que hubiese dado lugar.

Por lo que respecta a la persona designada, ésta se incorporará a la delegación española en las reuniones de las formaciones del Consejo y será miembro de pleno derecho de la misma a todos los efectos.

Su mandato será semestral, con lo cual se persigue un doble objetivo: asegurar una estabilidad mínima en la persona designada para desarrollar su trabajo y buscar a la vez una rotación de representantes autonómicos entre las diferentes CCAA.

Su función será la de representar a las CCAA que hayan manifestado su interés en determinados asuntos que afecten a sus competencias. Igualmente asumirá, por parte de las CCAA, la coordinación del proceso previo a la incorporación a la delegación española y la concertación con la Administración del Estado. Para ello designará un responsable técnico que podrá asistir a las reuniones de las instancias preparatorias del Consejo en que se examine el asunto en que sea de aplicación la representación autonómica directa⁶⁶. Relevante, respecto a su estatuto jurídico, es por tanto que «representará al conjunto de las Comunidades Autónomas» y no a la suya en particular.

Como no podía ser de otra manera, una cuestión controvertida es la de determinar el alcance concreto de su participación en las sesiones del Consejo, en el bien entendido que lo hace dentro de la delegación española. Es decir, se trata de buscar el punto de equilibrio entre, por una parte, la participación directa y efectiva de las CCAA en asuntos que afectan a sus propias competencias y, por otra parte, los principios básicos de la unicidad de representación de España en la UE y el de unidad de acción de España en el exterior. En este sentido, el Acuerdo podría tener, a juicio de algunas CCAA, una cierta escora hacia los principios de unicidad y unidad, siendo más que posible la aparición de conflictos internos en el seno de la delegación entre el jefe de la misma y el representante de las CCAA⁶⁷. Así, efectivamente se establece la posibilidad de que el representante autonómico pueda solicitar el uso de la palabra al jefe de la delegación, pero, además de fijarse —no sin lógi-

⁶⁶ *Vid. infra*, IV, C.

⁶⁷ Un primer caso se dio en la sesión del Consejo de 15 de noviembre de 2005 sobre educación en el que, al tratarse el programa europeo *Educación y Formación 2010*, la representante autonómica abandonó la delegación; véase *La Vanguardia* de 16.11.2005 («La consellera Cid crítica y planta a la ministra por no poder hablar ante la UE»).

ca— que la responsabilidad última de las negociaciones y de su conclusión corresponderá en todo momento al jefe de la delegación, se prevén otros requisitos de carácter cumulativo: en primer lugar, es potestad exclusiva del jefe de la delegación española conceder o rechazar la solicitud del uso de palabra, quien tomará su decisión según lo estime oportuno «para la mejor defensa de los intereses españoles»; y en segundo lugar la solicitud de uso de palabra tan sólo podrá realizarse si, además de discutirse cuestiones que afecten a competencias autonómicas, exista una posición común autonómica que expresar, lo cual frecuentemente no será el caso.

Por tanto, la existencia o no de una posición común autonómica será un elemento clave en la concreción de las posibilidades de intervención del representante autonómico, así como un límite evidente a la discrecionalidad dejada en manos del jefe de la delegación. Máxime cuando el Acuerdo establece expresamente que «la posición común de las Comunidades Autónomas habrá de ser debidamente tenida en cuenta a lo largo del todo el proceso de negociación».

d) Pervivencia de los regímenes bilaterales:
el precio de los «hechos diferenciales»

Para que este Acuerdo recibiera el respaldo de *todas* las CCAA fue preciso introducir una regla especial encaminada a hacer compatible la existencia de este mecanismo multilateral de participación con la pervivencia de los regímenes bilaterales en el caso de CCAA con determinados «hechos diferenciales». De esta forma, se establece con toda claridad que la participación en el Consejo prevista en este Acuerdo lo es «sin perjuicio de los regímenes e instrumentos bilaterales existentes o que pudieran existir con algunas Comunidades Autónomas para el tratamiento de aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten en exclusiva a dichas Comunidades o que tengan para las mismas una vertiente singular en función de su especificidad autonómica». Esta regla, sin embargo, no se ve acompañada de un mecanismo paralelo que prevea algún tipo de participación de estas CCAA con regímenes bilaterales en determinadas sesiones del Consejo, sin que lo hagan el resto de CCAA por lo que, en el fondo, más que regular «aparca» la cuestión. Afecta, por ejemplo, a las CCAA con competencias de policía cuando el Consejo trate determinados as-

pectos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia o CCAA como el País Vasco y Navarra cuando al tratarse materias fiscales afecte a su concierto —convenio en Navarra— económico⁶⁸.

Junto a esta regla específica de salvaguarda de los regímenes bilaterales el Acuerdo prevé igualmente otra regla especial para dejar igualmente a salvo las especialidades que se establezcan como consecuencia de la existencia del régimen de integración específico de Canarias, así como del régimen especial de Ceuta y Melilla⁶⁹.

e) El carácter abierto del acuerdo: hacia una próxima ampliación del acuerdo

En todo caso, resulta relevante que este sistema de participación directa en el Consejo tiene carácter abierto y en modo alguno encarna el punto final del proceso de perfeccionamiento de los mecanismos de participación directa de las CCAA en el Consejo. Ello se deduce claramente del contexto general de elaboración del Acuerdo, mas la propia «letra» lo prevé a las claras. Por un lado la exposición de motivos hace referencia en el último de sus apartados a que, tras una aplicación primera durante 2005, se examinará «la procedencia de revisar el Acuerdo que ahora se adopta». Por otro lado, el articulado del mismo prevé expresamente en su cláusula adicional última que la «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas examinará la procedencia de revisar el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo establecido en este Acuerdo tras su aplicación durante 2005» (apdo. 7.1.). En esta misma línea, el sentido de «primer paso» late igualmente en otras disposiciones del Acuerdo, muy particularmente cuando al regular de manera restrictiva las formaciones del Consejo abiertas a la representación autonómica se desliza un significativo adverbio que denota a las claras un cierto sentido de provisionalidad («La representa-

⁶⁸ Aunque no recoja el contenido de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, para una perspectiva fiscal puede verse el trabajo de Miguel A. CAAMAÑO ANIDO: «La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones fiscales a nivel comunitario», *Revista Española de Derecho Financiero*, 2005, pp. 123-166.

⁶⁹ Respecto a Ceuta y Melilla, el Acuerdo prevé, con carácter general al margen de esta disposición específica, que lo establecido en el mismo respecto a las CCAA se aplicará a las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla «en la medida que afecte a las competencias estatutariamente asumidas».

ción autonómica directa será de aplicación, *inicialmente*, en las siguientes formaciones del Consejo de la Unión Europea...»⁷⁰.

Por ello, a la vista del normal funcionamiento que ha tenido este mecanismo durante su año de aplicación⁷¹, así como de la aceptación con naturalidad y sin problemas de entidad de la participación de las CCAA en las sesiones del Consejo todo debería apuntar a que durante 2006 pudiera avanzarse en el proceso con la ampliación de la representación autonómica directa a alguna otra formación del Consejo.

C. *La participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea*

Por otro lado, una vez abiertas las sesiones de determinadas formaciones del Consejo a las CCAA se hacía también necesario hacer lo propio con sus grupos de trabajo y con el COREPER. Así, la segunda parte del primero de los acuerdos establece el sistema que regula un mecanismo para hacer posible la participación de las CCAA tanto en los grupos de trabajo como en las demás instancias preparatorias del Consejo de la Unión. Para ello se fijan dos mecanismos. Por un lado, como mecanismo ordinario, se prevé con carácter general la incorporación de los consejeros autonómicos a la delegación española dentro de los grupos de trabajo.

Por otro lado, respecto a los asuntos en los que, como se verá en el apartado siguiente, se aplique la representación autonómica directa en las propias reuniones de las formaciones ministeriales del Consejo se establecen criterios para permitir la incorporación al grupo de trabajo de un responsable técnico que será designado por quien vaya a ejercer la representación autonómica directa. Para ello se fijan, a su vez, varios

⁷⁰ Subrayado añadido.

⁷¹ En efecto, durante los meses que lleva en funcionamiento este Acuerdo ha funcionado con toda normalidad. De hecho, incluso antes de su aprobación formal el 9 de diciembre de 2004 ya se había articulado la presencia de un representante de Castilla-León en la sesión del Consejo de 22 de noviembre de 2004 sobre la reforma de la OCM del azúcar. Después, apenas pasados quince días desde el Acuerdo lo hacía un representante de Galicia en un Consejo sobre pesca (21 y 22 de diciembre de 2004). Así, a fecha de 19 de octubre de 2005 se había utilizado en 15 ocasiones habiendo acudido ya al Consejo representantes de 8 CCAA; en concreto Castilla-León en cuatro ocasiones, Andalucía y Cataluña en tres ocasiones y las CCAA de Aragón, Asturias, Galicia, País Vasco y Madrid en una ocasión.

requisitos. En primer lugar, la existencia en la correspondiente Conferencia Sectorial de un acuerdo expreso de representación autonómica directa en una determinada formación del Consejo. En segundo lugar, y como derivación obvia del anterior, que se trate de un grupo de trabajo que sea instancia preparatoria de alguna de las formaciones del Consejo de la Unión abiertos a la participación autonómica y, que como hemos visto, en estos momentos son las formaciones de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura. A estos efectos, será el listado que elabora periódicamente la Secretaría General del Consejo, la que sirva de referencia. No obstante, como criterio flexibilizador en favor de las CCAA, se prevé que además el Embajador Representante Permanente y el Representante Permanente Adjunto puedan, en el uso de sus atribuciones, designar otros Grupos de Trabajo en los que se considere de utilidad o interés que asista un consejero de la Consejería para Asuntos Autonómicos. En tercer lugar, como requisito formal previo, se establece la exigencia de que dicha incorporación sea objeto de comunicación previa al Ministerio concernido y a la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER.

En todo caso, para evitar posibles confusiones en esta participación autonómica deberían, a nuestro entender, quedar claras ciertas características del sistema establecido. Se trata, en primer lugar, de una participación de las CCAA en los Grupos de Trabajo en los que los asuntos tratados afecten a *competencias* autonómicas y no, como se pretendía de determinadas posiciones, a *intereses* autonómicos. En segundo lugar, la representación se hace efectiva como representantes del conjunto de las Comunidades Autónomas y no de la concreta Comunidad Autónoma de procedencia. En tercer lugar, la dirección y la función de portavoz de la delegación española la asume en todo caso el Consejero de la REPER al que corresponda la jefatura de la delegación, de manera que la posible intervención del representante de las CCAA queda sometida a su dirección. En cuarto lugar, lo anterior no es óbice para poder considerar que se trata de una participación de amplio contenido que, amén de las funciones clásicas, lleva también consigo la asistencia al COREPER cuando éste examine asuntos que afecten a las competencias autonómicas. En quinto lugar, este régimen de participación fue también aceptado por las CCAA con regímenes bilaterales porque recoge unas reglas especiales que dejan patente que este mecanismo (y el propio Acuerdo)

«lo es sin perjuicio de los regímenes e instrumentos bilaterales existentes o que pudieran existir con algunas Comunidades Autónomas para el tratamiento de aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten en exclusiva a dichas Comunidades Autónomas o que tengan para las mismas una vertiente singular en función de su especificidad autonómica y foral». Y, en sexto lugar, es un sistema abierto en el que este mecanismo de participación podría suponer simplemente un primer paso. Ello se deriva de que el propio acuerdo prevé expresamente la elaboración por parte de la Consejería para Asuntos Autonómicos de un informe sobre la aplicación de este Acuerdo durante 2005 que debería servir de base para que posteriormente la CARCE examine «la procedencia de revisar el sistema de participación autonómica en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea» (apdo. II-6).

En este sentido, como también afirmábamos de la participación en las formaciones del Consejo, al nuevo sistema ha funcionado de manera razonablemente satisfactoria⁷².

3. La Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER: en busca de la confianza y la eficacia

El primero de los Acuerdos citados, además de regular la cuestión ya tratada de la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea, recoge también una nueva regulación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente (REPER) de España ante la Unión Europea. Con ello se pretende desarrollar el sistema que se había iniciado en 1996 con la creación mediante un Real Decreto de la figura del Consejero de Asuntos Autonómicos en la REPER⁷³ y salir al paso de algunas de las críticas más duras que había recibido esta figura por parte de determinadas CCAA. Con independencia de la valiosa labor realizada en aras a mejorar los cauces de información, su creación vino viciada desde su origen por tratarse de un diplomático nombrado por el Estado sin participación efectiva de las

⁷² En este caso, a fecha de 19 de octubre de 2005 representantes de las CCAA había acudido a 89 sesiones de grupos de trabajo del Consejo. En concreto a 41 grupos de trabajo preparatorios al Consejo en materia de Agricultura y Pesca, 29 del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, 13 del de Medio Ambiente y 6 del de Educación, Juventud y Cultura.

⁷³ BOE de 21.9.1996.

CCAA. No era, pues, asimilable al *Landesbeobachter* alemán, ni por su mecanismo de nombramiento ni por sus funciones. Por ello, pese a las potencialidades evidentes de la figura, no parecía tampoco en su anterior configuración la mejor base para asumir la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo que ahora ha llegado⁷⁴. Con todo, parece claro que la anterior regulación, pese a sus deficiencias evidentes, ha servido de base y experiencia previa para dar ahora a través del Acuerdo de diciembre de 2004 otro importante paso adelante.

La principal de las novedades radica probablemente en el hecho de que ahora son las CCAA las que tienen la «llave» para designar a los consejeros con lo cual se trata de evitar la principal de las críticas anteriores, cual era la de no considerar al consejero autonómico como una «figura propia», sino del Estado central. Así, la propuesta de nombramiento provendrá ahora de las propias CCAA y deberá haber sido previamente consensuada en el marco de la CARCE con lo que, ahora sí, se trata de una figura de su plena confianza. Igualmente, los puestos de trabajo integrantes de la Consejería para Asuntos Autonómicos son desempeñados por funcionarios propuestos por las CCAA. En este mismo orden de ideas, para combinar el deseo de dar una cierta permanencia al cargo de consejero autonómico y lograr a la vez una rotación entre CCAA se prevé para el cargo una vigencia temporal limitada a tres años, si bien caben prórrogas por períodos anuales siempre que previamente cuente con la conformidad de la CARCE.

Ahora bien, aunque la designación se encuentre en manos de las CCAA, el consejero autonómico queda integrado dentro de la organización de la REPER⁷⁵ y dependerá funcionalmente, como no podía ser de otra forma, de la dirección del Embajador Representante Permanente. No obstante, disfruta de elementos y caracteres que le dan una cierta autonomía interna, especialmente en la organización. De hecho, a efectos organizativos internos la Consejería para Asuntos Autonómicos cuenta en la REPER con un consejero coordinador y los demás consejeros⁷⁶. Y,

⁷⁴ Recuérdese que entre las atribuciones del Consejero autonómico figura la de poder «formar parte de la delegación española en todas aquellas reuniones en las que se debatan temas que afecten directamente a las competencias de las Comunidades Autónomas».

⁷⁵ Véase Real Decreto 260/1987, de 17 de enero, modificado por el Real Decreto 2077/1995, de 22 de diciembre.

⁷⁶ En el momento actual hay dos consejeros, uno procedente de la Comunidad Autónoma de Andalucía y otro de la Comunidad Autónoma de Galicia. Ambos con

respecto a su labor, con carácter periódico los consejeros darán cuenta a la CARCE del desarrollo de sus actividades y anualmente habrán de remitir una memoria de sus actividades a las CCAA.

Las tareas que se encomiendan a la Consejería para Asuntos Autonómicos son básicamente la de transmisión de información a las CCAA y las de seguimiento de las cuestiones que afecten a competencias o intereses de las CCAA, sea en asuntos europeos tratados en Conferencias Sectoriales, puntos críticos en las negociaciones o procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia. En lo sustancial, se trata, por tanto, de una especie de «hombre de confianza» de las CCAA en Bruselas. Por ello precisamente parece obvio la necesidad de incardinar su actuación en una cierta coordinación con las oficinas que, tras la importante sentencia del Tribunal Constitucional de 1994⁷⁷, han abierto todas las CCAA en Bruselas⁷⁸. No cabe duda que estas oficinas, aunque ciertamente plantean algunas dificultades técnicas de carácter menor derivadas de la no consideración de su personal como cuerpo diplomático⁷⁹, *grosso modo* han acreditado un funcionamiento muy satisfactorio, demostrando además cómo en la práctica resulta posible desarrollar con eficacia y flexibilidad mecanismos de cooperación horizontal entre las CCAA.

No obstante, dentro de las labores de la Consejería para Asuntos Autonómicos se incluyen también otras en relación con el Estado, en concreto en relación con el Ministerio de Administraciones Públicas.

notable experiencia internacional en temas europeos y en enero de 2006 es previsible que se nombre el tercer consejero.

⁷⁷ STC 165/1994, de 26.5.1994. Véase igualmente el artículo 36.7 de la Ley 6/1997 sobre organización y funcionamiento de la Administración General del Estado al encomendar expresamente a la Administración General del Estado en el exterior colaborar «con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas». Subrayado añadido.

⁷⁸ Entre los diversos comentarios que desencadenó esta relevante sentencia pueden destacarse Francisco Javier CARRERA HERNÁNDEZ: «La oficina vasca en Bruselas», *Comunidad Europea Aranzadi* 1994, noviembre, p. 39; Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ: «La oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en Bruselas», *Revista Española de Derecho Internacional* 1989, p. 342; Manuel PÉREZ GONZÁLEZ: «La 'onda regional' en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del TC 165/1994, de 26 de mayo)», *Revista de Instituciones Europeas* 1994, pp. 899-915.

⁷⁹ Véase, por ejemplo, el Acuerdo de la CARCE de 11.12.1997 sobre Seguridad Social y asistencia sanitaria de las personas que prestan sus servicios en las Delegaciones y Oficinas de las CCAA en Bruselas.

Básicamente labores de información sobre la actividad de las instituciones comunitarias, Comité de las Regiones o de las oficinas de las CCAA que afecten a las CCAA, así como la de tramitación de las propuestas de nombramientos y sustituciones de los miembros españoles del Comité de las Regiones.

A la vista de todo lo dicho, parece claro que en este aspecto el Acuerdo de 2004 también representa un significativo paso adelante. Y la experiencia de estos meses parece mostrar también un viraje radical en la consideración de esta figura por las CCAA.

V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: LAS POTENCIALIDADES DEL TRATADO CONSTITUCIONAL (CON O SIN ENTRADA EN VIGOR)

En otro orden de cosas y aunque poco tenga que ver con el núcleo de este trabajo, existe en estos momentos otra cuestión que interesa enormemente a las CCAA, a saber, la mejora del control del principio de subsidiariedad. Como se sabe, desde un principio se ha planteado la controversia de si la operatividad del referido principio de subsidiariedad (art. 5 TCE) incluye también a las regiones o, por el contrario, afecta únicamente a los niveles comunitario y estatal. Precisamente por ello, a la vista de la formulación jurídica de la subsidiariedad, un sector doctrinal claramente dominante consideró que no incluía a las regiones, de manera que una vez más era cuestión interna de cada Estado la articulación de mecanismos nacionales que compensasen a las regiones con competencias legislativas propias en los supuestos en que, conforme al principio de subsidiariedad, la Comunidad Europea resultara competente para el ejercicio de una competencia compartida que en el referido plano interno fuera, a su vez, competencia propia de las regiones y no del Estado central. Precisamente por ello y como reflejo de una evidente insatisfacción por parte de las regiones afectadas, con ocasión del Tratado de Ámsterdam Alemania, Austria y Bélgica aprobaron una Declaración conjunta sobre la subsidiariedad que, por cierto, España se negó a respaldar pese a poseer un sistema autonómico muy semejante al de los Estados citados⁸⁰. Y precisamente también por ello, como consecuencia

⁸⁰ En concreto, para estos tres Gobiernos resultaba, a tenor de esta Declaración, «evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entida-

sobre todo del órdago que lanzaron los *Länder* alemanes para autorizar la ratificación del Tratado de Niza⁸¹ y como consecuencia también de su discusión dentro de la Convención⁸², el Tratado Constitucional introduce algunas novedades de relevancia autonómica⁸³. En primer lugar, aun manteniendo en lo básico el *statu quo* actual, la formulación del principio

des, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional».

⁸¹ Por un lado, que se estableciera una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros que permitiera superar la indeterminación derivada de la falta de un catálogo de competencias exclusivas y que permitiera conocer *a priori* con precisión el ámbito material sobre el que opera el principio de subsidiariedad; y, por ende, el eventual ámbito competencial (interno) de las regiones que puede verse afectado por mor de la aplicación del referido principio de subsidiariedad. Y, por otro lado, que se establecieran igualmente mecanismos más eficaces para mejorar el control sobre el amplio margen de apreciación que dejaba el principio de subsidiariedad en manos de las instituciones comunitarias y que las regiones veían, con razón o sin ella, como una constante amenaza europea a su círculo competencial.

⁸² Efectivamente, se trató sobre todo dentro del grupo de trabajo I, cuyo informe final se presentó en septiembre de 2002 (CONV 286/02, de 23.9.2002), pero también fuera de él. Así, el Comité de las regiones logró seis observadores en la Convención (con voz pero sin voto), de los que dos debían corresponder a regiones con competencias legislativas propias; algunos Estados federales dejaron uno de los dos representantes que correspondían a su Parlamento a la cámara territorial de manera que por ejemplo Alemania dejó esa posición al activo presidente del *Land* de Baden-Württemberg (y. como tal, miembro del *Bundesrat*), Erwin Teufel. Se creó igualmente un grupo de contacto entre el Foro y la Convención especialmente consagrado a los poderes regionales y locales (CONV 423/03 de 31.1.2003).

Por otro lado, el Parlamento Europeo, por su parte, activó el debate regional con su controvertido *informe Lamassoure*, que despojado de su polémica propuesta de las «regiones asociadas», desembocó en la más tibia Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002 sobre delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros (A5-0133/2002). Igualmente relevante fue el *informe Napolitano* sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Comisión de Asuntos Constitucionales), de 4 de diciembre de 2002 (A5-0427/2002, PE 313.415). Hasta tal punto reactivó el Parlamento este debate que al final la Convención hubo de dedicar a las regiones uno de los debates del pleno.

Para profundizar sobre esta cuestión, pueden consultarse, entre otros documentos de la Convención, los siguientes: CONV 26/02, de 10 de abril de 2002; CONV 195/02, de 17 de julio de 2002; CONV 494/02, de 28 de octubre de 2002; CONV 640/03, de 25 de marzo de 2003.

⁸³ Cfr. Manuel CARRASCO DURÁN: «La repercusión del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía», *Revista Vasca de Administración Pública* 2005, núm. 71, pp. 49-80.

de subsidiariedad incluye por primera vez una mención expresa a los niveles regional o local al regular el principio de la suficiencia (art. I-9.3)⁸⁴ que inevitablemente tendrá consecuencias políticas —y probablemente también jurídicas— tanto en el plano comunitario como, sobre todo, en el plano interno. En el plano comunitario, cuyo tratamiento hemos analizado con mayor detalle en otra sede⁸⁵ y dejaremos aquí al margen, obligará sin duda a que las instituciones refuercen su labor de argumentación a la hora de elaborar la obligada ficha de la subsidiariedad y a que en especial la Comisión articule mecanismos más depurados de relación con los Parlamentos de los Estados miembros. En el plano interno, por lo que nos interesa ahora, los Estados habrán de introducir modificaciones legislativas de entidad para dar cumplimiento a las exigencias derivadas de la participación de los Parlamentos nacionales —y también de los Parlamentos regionales— en el nuevo mecanismo de control político (previo) de la subsidiariedad.

Por el contrario, en lo referido al nuevo recurso por incumplimiento de la subsidiariedad, no parece que del protocolo recogido en el tratado constitucional se derive la necesidad de reformas legales internas que afecten a las regiones⁸⁶. Cuestión diferente es que el legislador nacional, al margen de la estricta obligación derivada de la letra del Protocolo, establezca algún mecanismo interno *ad hoc* para que los Parlamentos de las CCAA puedan «transmitir» al Gobierno del Estado la demanda de que interponga el referido recurso por incumplimiento de la subsidiariedad cuando, en términos semejantes al mecanismo que articule para las dos cámaras de las Cortes Generales, el acto jurídico

⁸⁴ «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción considerada no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a su dimensión o a los efectos de la acción considerada, a escala de la Unión».

⁸⁵ Un detallado análisis de los nuevos mecanismos de control de la subsidiariedad lo hemos realizado en «La Constitución europea y el control del principio de subsidiariedad», en Carlos CLOSA y Natividad FERNÁNDEZ SOLA (eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 279-304.

⁸⁶ Pese a las insistentes reivindicaciones de las regiones con competencias legislativas propias para ver incluidos a sus Parlamentos regionales en la legitimación activa (indirecta) que el Protocolo atribuye a los Parlamentos nacionales, la Conferencia Intergubernamental se negó en redondo a su inclusión.

adoptado por la Unión pueda afectar a competencias legislativas propias de la Comunidad Autónoma en cuestión. En todo caso, al margen de esta posibilidad, es evidente que —ahora sí por exigencia del Protocolo— en España habrá que regular los mecanismos concretos en los que el Senado como cámara de representación territorial pueda transmitir al Gobierno del Estado la demanda de que se interponga un recurso por violación de la subsidiariedad.

El problema radicará al final en dilucidar si el protocolo recoge una verdadera obligación del Gobierno de interponer el recurso al que le inste el Senado o si, por el contrario, se trata de una cuestión que haya de ser dilucidada por el Derecho interno de cada uno de los Estados. Una vez más la cuestión irá pareja a la configuración que la anunciada reforma de la Constitución española dé —si es que finalmente sale adelante la anunciada reforma— al futuro Senado. Si ésta se inclina, como parece posible, en su conversión en una verdadera cámara de representación territorial, el Senado se configuraría como una cámara del Parlamento nacional especialmente adecuada para que las CCAA puedan ejercer un cierto control judicial (indirecto) de la subsidiariedad. Si, por el contrario, no prosperase esta posible reforma, quedaría a las CCAA la vía —también indirecta— del Comité de las Regiones ya que en este caso el Tratado constitucional sí ha concedido a este órgano de representación regional y local legitimación activa para interponer el citado recurso por incumplimiento de la subsidiariedad, bien que limitado a los actos legislativos europeos para cuya adopción se requiera su consulta⁸⁷. Es decir, de manera doblemente indirecta para las CCAA: a través del Comité de las Regiones, del que no sólo forman parte las regiones con competencias legislativas propias y tan sólo respecto de los actos legislativos en los que sea preceptivo el dictamen de éste órgano.

⁸⁷ Ello resulta coherente con la legitimación que también se reconoce al Comité de las Regiones con carácter general en el recurso de anulación (art. III-365.3) al limitarlo —como es el caso del Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones— al fin de salvaguardar sus prerrogativas. Es, sin embargo, dudoso que, como indica Eduard ROIG MOLÉS, pueda «valorarse de forma muy positiva, pues la heterogeneidad de las autoridades presentes en este órgano y sus muy variados intereses, así como la necesidad de una decisión mayoritaria del órgano hacen que el ejercicio de las facultades que eventualmente se le reconozcan no resulte fácil»; «Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa», *Revista de Estudios Políticos* 2003, pp. 261-310, en p. 287.

VI. CONSIDERACIONES FINALES: VALORACIONES DE LOS ACUERDOS DE 2004 Y CUESTIONES PENDIENTES

A nuestro entender, la valoración de los Acuerdos de 2004 ha de ser, de entrada, muy positiva. Ciertamente se limita a tres aspectos muy particulares de la participación regional en el proceso decisorio comunitario y, en modo alguno, tiene un carácter integral. Más bien lo es de carácter muy puntual. De hecho, siguen pendientes buen número de cuestiones que las CCAA aspiran a desarrollar en los próximos años. Dejando aparte la recurrente cuestión de la reforma del Senado —quizá de nuevo dejada *ad calendas graecas*— y aquellos que no dependen del Estado⁸⁸, sirvan de botón de muestra la existencia de una circunscripción electoral única en las elecciones al Parlamento Europeo⁸⁹, la nece-

⁸⁸ Entre ellas destaca la recurrente cuestión del acceso las regiones con competencias legislativas propias al Tribunal de Justicia. Véase, al respecto, el reciente trabajo de Maite ZELAIA GARAGARZA: *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, IVAP, Oñate, 2005, con amplio anexo bibliográfico en pp. 297-322.

⁸⁹ Se ha considerado con reiteración que la Ley Orgánica 1/1987 de régimen electoral general es en este punto contraria a la lógica constitucional autonómica. A nuestro juicio, la existencia de una circunscripción única es perfectamente acorde con la Constitución española desde un punto de vista estrictamente jurídico. Así, no está de más recordar que el Tribunal Constitucional rechazó el recurso interpuesto por el Parlamento Vasco contra la referida ley por considerar que la opción elegida encajaba perfectamente en el margen de actuación de que goza el legislador; STC 28/1991. Cfr. A. MANGAS MARTÍN: «La Constitución y la ley ante el Derecho Comunitario», *Revista de Instituciones Europeas* 1991, pp. 587-623.

Pero desde una perspectiva política podría no reflejar suficientemente la realidad autonómica, máxime cuando se trata de elegir a los representantes españoles en la institución europea que representa a «los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad» (art. 189 TCE). Ahora bien, a la hora de proponer alternativas, conviene tener presente, por un lado, el número decreciente de escaños correspondientes a España ya que desde el pasado 1 de mayo han pasado de 64 a 54. Ello obliga a buscar propuestas imaginativas a la hora de elaborar un nuevo diseño que pueda proponerse ya que la circunscripción propia de otras elecciones —la provincia— resultaría por motivos obvios absolutamente inviable. Y, por otra parte, el aparentemente sencillo recurso de acudir a 17 circunscripciones autonómicas toparía con el serio obstáculo de la muy dispar población de las CCAA. La horquilla del número de electores entre Andalucía y La Rioja es tal que dificulta notablemente el recurso a la circunscripción electoral autonómica. De hecho, se encuentran en la doctrina propuestas tan imaginativas como de improbable aceptación que han propugnado la regulación de circunscripciones territoriales que asociarían a varias CCAA.

sidad de mejora de los mecanismos de cooperación horizontal (entre las CCAA) en temas europeos⁹⁰ o la conveniencia de desarrollar algunos aspectos del nuevo control de la subsidiariedad previsto en el Tratado Constitucional, con independencia de que finalmente éste entre en vigor o no⁹¹.

Sin embargo, aunque sea con carácter puntual, sí da respuesta a algunas de las más intensas peticiones de las CCAA en materia de participación directa en el proceso decisorio comunitario. Y lo hace de manera realmente prudente y equilibrada. Abre el cerrojo que desde hace años existía a la representación directa de las CCAA en el Consejo, pero limitando su participación a cuatro formaciones muy concretas e incluyendo al representante autonómico dentro de la delegación nacional y bajo la estricta dirección del jefe de la delegación. Abre igualmente el cerrojo de la participación en los grupos de trabajo del Consejo de manera amplia —incluyendo también el COREPER y permitiendo la presencia del Consejero de Asuntos Autonómicos en otros grupos diferentes a los de las cuatro formaciones del Consejo abiertas a la presencia autonómica—, pero manteniendo plenamente la dirección de la función de portavoz en manos del consejero de la REPER al que corresponda la jefatura de la delegación. Respeta, igualmente, los regímenes bilaterales existentes, mas no desarrolla ningún mecanismo *ad hoc* suplementario para permitir su presencia diferenciada en el Consejo.

Así, por ejemplo, el profesor Antonio REMIRO BROTONS plateó en 1999 —por tanto cuando a España le correspondían 64 escaños— la posibilidad de crear 9 circunscripciones: Andalucía-Extremadura, Cataluña, Madrid, Valencia-Baleares, Galicia, Asturias-Cantabria-Castilla y León-La Rioja, Aragón-Castilla la Mancha-Murcia, País Vasco-Navarra y Canarias; «La representatividad de la población y de los Estados en el Parlamento Europeo», en Francesc PAU I VALL (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*, Aranzadi, 1999, pp. 329-358, en pp. 353-354

⁹⁰ Tanto el documento de colaboración entre las Oficinas de las CCAA en Bruselas de 23 de julio de 2002, como sobre todo las negociaciones entabladas entre las CCAA para acordar el pertinente reparto de los comités y grupos de trabajo de la esfera de la Comisión abiertas a su participación por el Estado demuestran a las claras la posibilidad real de lograr acuerdos horizontales que desarbolan el manido argumento de que las CCAA son incapaces de alcanzar entre ellas dichos acuerdos cuando afectan a materias sobre las que los intereses de ellas son diferentes y hasta divergentes. Sin embargo, una vez más, la *asimetría competencial*, las diferentes concepciones entre CCAA de la participación de éstas en el proceso decisorio comunitario y hasta la diferente capacidad técnica de actuación, dificultan notablemente la existencia de una cooperación horizontal plenamente eficaz.

⁹¹ *Vid. supra*, apdo. V, nota 12.

Con estos Acuerdos, continuación lógica de los Acuerdos de 1997 y 2002 en materia de participación en los Grupos de Trabajo de la Comisión, se ha producido un refuerzo de la posición de las Conferencias Sectoriales y muy concretamente un relanzamiento de la adormecida CARCE como principal foro interno de conformación de la voluntad de las CCAA en el ámbito de sus competencias. Se manifiesta claramente en la propia filosofía «pactada» dentro de ella a propósito de estos acuerdos tratados y se concreta además en buena parte de sus disposiciones concretas. Sirva como botón de muestra que será en su seno, por ejemplo, donde las CCAA han de formular su propuesta para el nombramiento de consejeros autonómicos en la REPER.

Se trata, en suma, de un acuerdo cauto y equilibrado con el que se ha dado un gran paso simbólico que difícilmente puede tener ya vuelta atrás y que sitúa a España en un nivel cercano al de los demás Estados compuestos de la Unión. Y, en el fondo, casa bien con el propio carácter evolutivo y abierto del mismo sistema territorial articulado en la Constitución de 1978. Los Acuerdos encarnan a las claras un primer paso cuyo funcionamiento durante 2005 será evaluado en 2006 y podrá ser reformado en aquellos aspectos que reclamen mejoras puntuales. A propósito de las futuras reformas del Acuerdo para ampliar su ámbito de actuación, posiblemente no sea lo más apropiado circunscribir el ámbito material de actuación de las CCAA tan sólo a las competencias exclusivas de éstas⁹². Entre otras cosas porque, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea⁹³, en el *bloque de constitucionalidad* español se trata de un concepto enormemente equívoco e indeterminado que además, como ha señalado con profusión la doctrina constitucionalista, no siempre aparece con un significado idéntico⁹⁴. Por el contrario, tampoco parece

⁹² En todo caso, coincidimos plenamente con José Manuel SOBRINO HEREDIA cuando considera que «sólo la presencia de los responsables comunitarios en todos los niveles de actuación del Consejo, cuando se discutan temas que afecten a las competencias exclusivas de las autonomías, permitiría salvaguardar debidamente sus intereses», «El marco comunitario de la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea», en AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, Oñate, 1998, pp. 49-76, en p. 76.

⁹³ Sobre el sistema de competencias de la UE y la naturaleza de sus competencias (exclusivas, compartidas o complementarias) nos remitimos a nuestro trabajo *El sistema de competencias de la Comunidad Europea — Germen iusinternacionalista versus vocación federal*, McGraw Hill, Madrid, 1997.

⁹⁴ Véase, por todos, Enric ARGULLOL I MURGADAS, en AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión*

pertinente sustituir la posición extrema encarnada por las «competencias exclusivas de las CCAA» por una posición no menos extrema, aunque ahora en el lado opuesto, de las materias que afecta a *intereses* de las CCAA. Entre ambos polos podría buscarse una fórmula intermedia.

En otro orden de cosas, puede merecer cierta crítica la solución dada a los regímenes bilaterales, pues en realidad no es ninguna «solución», sino es simplemente «aparcar» la cuestión. Pero el caso es que por mucha imaginación que se quiera invertir en el diseño de un sistema eficaz y equilibrado que permita una adecuada participación multilateral de las CCAA en los temas europeos el sistema resultante al final topará indefectiblemente con el embarazoso escollo de las *asimetrías competenciales* y, sobre todo, de los «hechos diferenciales». Lo encuentra este sistema, lo encontrará el más amplio proceso actual de reforma de algunos Estatutos de Autonomía y, en el fondo, lo encontrará también cuando se abra el debate constitucional sobre la cuestión territorial.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y UNIÓN EUROPEA: HACIA UNA MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PROCESO DECISORIO COMUNITARIO

RESUMEN: La cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario es una cuestión recurrente que ha recobrado renovada actualidad en los últimos tiempos. En concreto, el 9 de diciembre de 2004 se aprobaron en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea (CARCE) dos importantes acuerdos que representan un importante paso adelante en la participación de las Comunidades Autónomas españolas en el proceso decisorio comunitario. Así, en el sentido previsto en el artículo 203 TCE y siguiendo lo ya establecido en otros Estados europeos de corte federal (Alemania, Austria, Bélgica

Europea, IVAP, Oñate, 1998, pp. 95-108, en particular pp. 98-99. En todo caso, coincidiendo plenamente con la argumentación de fondo de este autor, podría ser discutido el planteamiento argumental conducente a que «solamente quedarían exentas, de la consideración exigida por el acuerdo del Congreso de los Diputados [la exclusividad de la competencia], las competencias meramente ejecutivas; que son aquellas que aparecen en los Estatutos sin que las Comunidades Autónomas estén apoderadas de competencias normativas, ya que no sólo tienen poderes legislativos sino que tampoco ostentan potestades reglamentarias» y extrae como conclusión que nos encontramos «ante una cascada de competencias autonómicas que hay que tener en cuenta en el momento de establecer la fórmula a que alude el acuerdo del Congreso de los Diputados para modular diversos niveles de intensidad de participación autonómica» (p. 101 *in fine*).

e incluso el Reino Unido), se permite por primera vez en España una participación directa de las CCAA en el Consejo, si bien de momento se limita a cuatro formaciones muy concretas del mismo. Por otro lado, se abre de forma amplia la participación de las CCAA en los Grupos de Trabajo del Consejo, incluyendo también al COREPER. Y, por último, se fija una nueva regulación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) que, a diferencia de lo que ocurría con la anterior regulación de 1996, deja en manos de las CCAA la designación de los consejeros autonómicos.

Con estos acuerdos se da respuesta prudente y equilibrada a algunas de las más intensas peticiones de las CCAA en materia de participación directa en el proceso decisorio comunitario. Se ha dado un primer paso de gran valor simbólico que sitúa a España en el camino hacia un nivel de participación semejante al existente en los demás Estados compuestos de la UE. Su funcionamiento durante 2005 será evaluado en 2006 y podrá ser reformado en aquellos aspectos que reclaman mejoras puntuales.

Con todo el principal escollo que encuentra este nuevo sistema de participación multilateral es, como también ocurre en muchas de las cuestiones que afectan en España a las CCAA, la existencia de unos «hechos diferenciales» y una «asimetría competencial» entre las CCAA que dificultan notablemente la configuración de cualquier sistema de participación multilateral común.

PALABRAS CLAVE: Comunidades Autónomas. Participación de las CCAA en el Consejo. Participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo. Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la UE (REPER). Conferencia para Asuntos Relacionados con la CE (CARCE). Subsidiariedad y regiones.

AUTONOMOUS COMMUNITIES AND THE EUROPEAN UNION: TOWARDS IMPROVING THE DIRECT PARTICIPATION OF AUTONOMOUS COMMUNITIES IN THE COMMUNITY DECISION-MAKING PROCESS

ABSTRACT: The question of the participation of Autonomous Communities in the community decision-making process is a recurring issue that has taken on new meaning in recent years. Specifically, on 9 December, 2004, the Spanish Conference for Affairs Related to the European Community (CARCE) approved two important agreements which represent a significant step forward in the participation of Spanish Autonomous Communities in the Community decision-making process. Thus, in the sense foreseen in article 203 of the *Treaty establishing a Constitution for Europe* and following what has already been established in other European States which are federal (Germany, Austria, Belgium and even the U.K.), for the first time Spain's Autonomous Communities are allowed to participate directly in the Council, although for the moment this is limited to four very specific formations of the same. On the other hand, there has been a broad opening up to the participation of the Autonomous Communities in the Council's Task Forces, including the Permanent Representatives Committee (COREPER). Finally, new regulations have been set for the Council for Autonomous Community Affairs in the Permanent Representation of Spain before the

EU (REPER), which, unlike what occurred with the former regulations of 1996, leaves the designation of Councillors from Autonomous Communities in the hands of the Autonomous Communities.

These agreements are a prudent and balanced response to some of the more intense petitions of the Autonomous Communities in matters of direct participation in the Community decision-making process. A first step of great symbolic value has been taken which situates Spain on the road to a level of participation similar to that of the other compound States in the EU. How it works during 2005 will be evaluated in 2006 and may be reformed in those aspects that need specific improvement.

All in all, the main obstacle found in this new system of multilateral participation is, as occurs with many of the issues affecting Autonomous Communities in Spain, the existence of «their differential nature» and an «asymmetry of competences» among the Autonomous Communities that makes it difficult to shape any system of common multilateral participation.

KEY WORDS: Autonomous Communities. Participation of Autonomous Communities in the European Council. Participation of Autonomous Communities in the Task Forces of the European Council. Council for Autonomous Community Affairs in the Permanent Representation of Spain (REPER) before the EU. Conference for Affairs Related to the European Community (CARCE). Subsidiarity and regions.

COMMUNAUTÉS AUTONOMES ET UNION EUROPÉENNE: VERS UNE
MEILLEURE PARTICIPATION DIRECTE DES COMMUNAUTÉS
AUTONOMES DANS LE PROCESSUS COMMUNAUTAIRE
DE PRISE DE DÉCISIONS

RESUME: Bien que la question de la participation des Communautés Autonomes au processus communautaire de prise de décisions ait toujours été objet de débat, à l'heure actuelle elle est à l'ordre du jour. En effet, le 9 décembre 2004, deux importantes conventions ont été approuvées au sein de la Conférence sur les Questions Relatives aux Communautés Européennes (CARCE) portant sur la participation des Communautés Autonomes espagnoles dans le processus communautaire de prise de décisions. C'est ainsi que, dans le sens prévu dans l'article 203 du TCE et de manière similaire à celle qui a été établie pour d'autres États européens de type fédéral (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et même la Grande Bretagne)- on autorise pour la première fois en Espagne, la participation directe des communautés autonomes au sein du Conseil. La participation se limite, nonobstant, à quatre domaines bien déterminés. Aussi, la participation des Communautés Autonomes aux Groupes de Travail du Conseil - y compris à la COREPER- est largement ouverte. Finalement, une nouvelle réglementation du Conseil pour les Questions Autonomiques au sein de la Représentation Permanente de l'Espagne devant l'Union Européenne (REPER) est établie par laquelle - à différence de la réglementation antérieure de 1996- chaque communauté autonome désigne les conseillers autonomiques.

Ces conventions constituent une réponse raisonnable et équilibrée à quelques unes

des requêtes des communautés autonomes en matière de participation directe au processus communautaire de prise de décisions. Un premier pas d'une grande valeur symbolique a été donné ; il situe l'Espagne sur une voie de participation similaire à celle qui existe pour d'autres états composés de l'UE. Leur fonctionnement durant l'année 2005 sera évalué en 2006 et des modifications permettant des améliorations ponctuelles pourront être introduites.

Malgré tout, le principal obstacle trouvé par ce nouveau système de participation multilatérale est – à l'égal que pour d'autres questions affectant les communautés autonomes en Espagne- l'existence de quelques « faits différentiels » et une « asymétrie de compétences » entre les communautés autonomes qui rendent difficile la configuration d'un système de participation multilatéral commun.

MOTS CLÉS: Communautés Autonomes. Participation des Communautés Autonomes dans les Conseil. Participation des Communautés Autonomes dans les Groupes de travail du Conseil. Conseil pour les Questions Autonomiques au sein de la Représentation Permanente de l'Espagne devant l'Union Européenne (REPER). Conférence sur les Questions Relatives aux Communautés Européennes (CARCE). Subsidiarité et régions.