

# La proyección europea de las entidades territoriales subestatales

Gema Rosado Iglesias  
*Derecho constitucional*  
*Universidad Carlos III de Madrid*

**SUMARIO:** I. EL DESARROLLO DEL FACTOR REGIONAL EN EL ÁMBITO EUROPEO. CONSIDERACIONES GENERALES.—II. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES SUBESTATALES.—III. LA PARTICIPACIÓN INDIRECTA DE ESTAS ENTIDADES EN ASUNTOS COMUNITARIOS.—IV. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE ESTAS ENTIDADES EN EL ÁMBITO COMUNITARIO. 1. *Las Oficinas de Representación en Bruselas*. 2. *Órganos de relación e información: el «Observador», el Consejero para Asuntos Autonómicos*. 3. *La intervención en el Consejo*. 4. *El Comité de las Regiones*.—V. CONSIDERACIONES FINALES.

## I. EL DESARROLLO DEL FACTOR REGIONAL EN EL ÁMBITO EUROPEO. CONSIDERACIONES GENERALES

En los últimos años la proyección exterior y principalmente comunitaria de las entidades territoriales subestatales<sup>1</sup> ha sido una de las cuestiones

---

<sup>1</sup> Materia que plantea numerosos interrogantes (desde su propia delimitación a las diferencias que presenta, pese a la concurrencia de elementos comunes, entre los Estados miembros) y que afectan directamente a los propios conductores del proceso de integración europea: así, cuestiones terminológicas (¿qué significa región a estos efectos?, ¿puede este término incluir a todas las entidades subestatales de los Estados miembros?, sobre esta cuestión, *vid.* Jasone ASTOLA MADARIAGA, «Las regiones en la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, pp. 117 y ss.), tienen consecuencias en la configuración de órganos de participación (sirva como ejemplo, el Comité de las Regiones). En este orden de cosas, aquí se ha optado por la utilización indistinta de los términos «entidades territoriales subestatales», «entidades infraestatales», «entidades regionales», para referirnos a las Administraciones territoriales que forman parte de Estados descentralizados, y por un objeto de estudio amplio que permita ofrecer un panorama general de cómo las entidades citadas actúan en el ámbito europeo.

que ha despertado mayor y más generalizado interés tanto en sectores políticos como doctrinales<sup>2</sup>.

Si bien este protagonismo del factor regional no es absolutamente nuevo (de hecho, en Alemania se trata de un tema recurrente desde la creación de las Comunidades, y en nuestro país los primeros debates tuvieron lugar previamente a la incorporación efectiva a la organización comunitaria), en la mayoría de los Estados la atención prestada al mismo ha coincidido con la demostrada por las instituciones comunitarias a lo largo del proceso de integración europea<sup>3</sup>.

Así se explica que frente a la escasez de tratamiento en las primeras décadas de la existencia de las Comunidades, en la dos últimas, principalmente, el número de estudios doctrinales se haya disparado.

Como es sabido, las Comunidades Europeas, organizaciones supraestatales construidas a partir de Tratados Internacionales (por tanto sobre la base del Derecho internacional público), tomaron como únicos referentes a los Estados, resultando irrelevante al ordenamiento comunitario europeo si estos Estados eran en el plano interno Estados descentralizados<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Prueba de ello es la numerosa bibliografía que el tema ha generado y está generando en nuestro país y en los de nuestro entorno, y el incremento de informes, documentos, declaraciones varias que sobre la cuestión emiten instituciones y órganos comunitarios. Con carácter general, baste ahora mencionar, entre otros muchos, y sin perjuicio de referencias posteriores, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991; Antonio LA PERGOLA, «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, 1985; Antonio LÓPEZ CASTILLO, «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 26, 1989, y del mismo autor, «Creación y aplicación del Derecho Comunitario Europeo y Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, y *Constitución e Integración*, Madrid, CEC, 1996; Siofra O'LEARY y J. M<sup>a</sup> FERNÁNDEZ MARTÍN, «¿Hacia la Europa de las Regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995; David ORDÓÑEZ SOLÍS, *La ejecución del Derecho Comunitario europeo en España*, Madrid, Civitas, 1994; Ignacio SÁNCHEZ AMOR, «La participación regional en las instituciones europeas. La creación del Comité de las Regiones», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1991*, Barcelona, 1992.

<sup>3</sup> Proceso que de forma resumida puede verse en MAMMARELLA y CACACE (Giuseppe MAMMARELLA y Paolo CACACE, *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 79 y ss.) y que coincide con un proceso de regionalización en Estados hasta ese momento centralizados (así, por citar algunos, Reino Unido, o incluso entre los candidatos a la próxima incorporación, Polonia). Vid., también, Guido SIRIANNI: *La partecipazione delle regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*. Giuffrè, Milano, 1997.

<sup>4</sup> Premisa que aun hoy se mantiene firmemente. A modo de ejemplo, conviene recordar las palabras que Jacques Delors, siendo Presidente de la Comisión, pronunciara en la sesión constitutiva del Comité de las Regiones el 9 de marzo de 1994: «Evitons bien sûr tout malentendu: l'Union européenne repose sur des États-nations, qui ont librement décidé de lui transférer une partie de leurs compétences dans certains domaines ou, en d'autres termes, plus positifs, d'exercer en commun une partie de la souveraineté». Entre los textos constitucionales merece ser destacado el artículo 88.1 de la Constitución francesa, introducido por la Ley Constitucional núm. 92-554, de 25 de junio de 1992, que dispone que: «La República participará en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea, constituidas por Estados que hayan escogido libremente, en virtud de los Tratados de creación de aquéllas, ejercer en común algunas de sus competencias». Por su parte, el Informe de la Comisión de 10 de marzo de 1995 sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea, parte integrante de los trabajos preparatorios de la Conferencia Intergubernamental de 1996, sostiene que los Estados miembros se han adherido a una or-

No quiere esto decir que no haya habido un tratamiento de cuestiones regionales. Antes bien, ya en la primera redacción de los Tratados hay referencias continuas a las regiones<sup>5</sup>; referencias, eso sí, vinculadas a los desequilibrios regionales y a la necesidad de orquestar políticas tendentes a corregir tales desigualdades<sup>6</sup>.

Precisamente este objetivo de armonización económica entre territorios justificará las primeras intervenciones comunitarias en materia regional. No obstante, estas actividades no implicarían la existencia de una política regional propiamente dicha (esto es, entendida la cuestión regional como política comunitaria) hasta la aprobación del Acta Única Europea (1987)<sup>7</sup>. Con el Tratado de la Unión Europea (1992) las entidades regionales y locales obtuvieron un reconocimiento específico e independiente, cuya máxima concreción sería la creación del Comité de las Regiones.

Aunque las regiones ostenten ahora un papel no vinculado necesariamente a los fondos estructurales, éstos, o más exactamente el desequilibrio regional y por tanto la necesidad de aquéllos no sólo no han desaparecido sino que pueden ser aún más necesarios tras la anunciada incorporación de los Estados del Este de Europa. En este orden de cosas, las políticas regionales renovarán en los próximos años su importancia no sólo como instrumento económico sino también como instrumento imprescindible en la construcción política, cuyo éxito exige un mínimo de cohesión económica<sup>8</sup>.

Pese a la relevancia cobrada por la dimensión regional en el ámbito comunitario<sup>9</sup>, lo cierto es que la posición real de las entidades territoriales subestatales es aun débil<sup>10</sup> y que, frente a las exigencias y requerimientos de

---

ganización de Estados. Esta información y referencias de otros datos y documentos, en *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995.

<sup>5</sup> Así lo ha señalado Luciano PAREJO ALFONSO («La política regional en la Comunidad Europea», en VV.AA.: *Tratado de Derecho Comunitario*, III, Civitas, Madrid, 1986, pp. 576-577) que, no obstante, ha resaltado que tales menciones carecían de cualquier otro carácter, pues la redacción de los Tratados partía de que la cuestión correspondía a los Estados. En términos similares MAMMARELLA y CACACE (*op. cit.*, p. 82).

<sup>6</sup> En este sentido, entre otros, Alberto GÓMEZ BARAHONA: *La planificación económica regional: análisis jurídico*, IEF, Madrid, 1991, p. 292.

<sup>7</sup> Al respecto, con datos más concretos acerca de estas y otras actuaciones comunitarias orientadas a la corrección de las diferencias interregionales, *vid.* Laura AMMANNATI: «Realità e mito dell'Europa delle Regioni. Regioni e regionalismo nel contesto comunitario», en *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata* (a cura di Tania GROPPi), G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, pp. 219 y ss.

<sup>8</sup> En este sentido se manifiestan MAMMARELLA y CACACE (*op. cit.*, p. 79). Respecto a la relación entre fondos estructurales, desarrollo y actividad regional, *vid.* Arthur BENZ y Burkard EBERLEIN, «Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction», *Working Paper RSC*, núm. 98/31, European University Institute, 1998.

<sup>9</sup> Giampaolo ROSSI («Stato, Regioni e Unione Europea», *Le Regioni*, a. XX, núm. 4, 1992, p. 913) señala que la Unión Europea que nace del Tratado de Maastricht, «no es, como alguno esperaba, la «Europa de las Regiones» aunque en ellas las Regiones son reconocidas como sujetos relevantes».

<sup>10</sup> En general y, más en concreto, en la propia configuración del Comité de las Regiones, tanto en lo relativo a su composición como en lo referente a la determinación de sus funciones. Así lo ha puesto de

profundización, no ha cambiado sustancialmente con el Tratado de Amsterdam.

Además, conviene tener presente que este proceso de aumento de la actividad externa de las entidades territoriales subestatales no es exclusivo del espacio comunitario. Coincide, o incluso podría decirse que forma parte de un fenómeno más general que ha quebrado el monopolio que hasta momentos relativamente recientes tenía el Estado en el plano internacional <sup>11</sup>.

Las causas que han contribuido a esta modificación de las posiciones del Estado y de las entidades territoriales subestatales y, consecuentemente, de sus ámbitos materiales y posibilidades de actuación, son variadas, algunas generales y por ende coincidentes en los dos supuestos (general y comunitario-europeo) y otras específicas del último mencionado.

No obstante, como ha señalado la doctrina <sup>12</sup>, la especialidad del proceso de integración europea modula la incidencia de los motivos genéricos y, como se verá, la existencia de otros.

Con carácter general, se aducen, entre las razones que han servido de base a este fenómeno, el incremento de asuntos que integran la «agenda internacional», la, tan traída y llegada, globalización, el regionalismo o localismo, la descentralización y la relativización del interés nacional, principalmente.

La extensión material de la «agenda internacional» es indudable. Las cuestiones tratadas y objeto de negociación internacional no se limitan ya a las más clásicas y tradicionales vinculadas al concepto más estricto de relaciones internacionales o exteriores entre Estados. Por el contrario, hoy gran parte de los acuerdos que se celebran abordan aspectos que afectan directamente a los ciudadanos y que incluyen las más diversas materias. Materias que, de un lado, hasta momentos recientes eran consideradas únicamente como cuestión estatal (educación, medio ambiente, protección social, por citar algunas) y, por tanto, excluidas de la negociación internacional y que, de otro, en los Estados descentralizados están constitucionalmente atribuidas, en la mayoría de las ocasiones, a las entidades territoriales subestatales <sup>13</sup>.

---

relieve Michele SCUDIERO: «Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht», *Le Regioni*, a. XXI, núm. 4, 1993, pp. 1029 y ss.

<sup>11</sup> Vid. Caterina GARCÍA SEGURA, «La actividad exterior de las entidades políticas subestatales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91, 1996, p. 246.

<sup>12</sup> Vid. Manuel PÉREZ GONZÁLEZ («La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas: un ensayo de recapitulación», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria, IVAP, 1994, p. 327), desde una perspectiva general, sostiene que en el ámbito comunitario este proceso posee características propias, derivadas de la propia naturaleza de la integración europea y de su mayor incidencia en los ordenamientos internos.

<sup>13</sup> Como afirma Joaquín GARCÍA MORILLO, «La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las políticas generales estatales», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 19, 1997, pp. 169 y ss.

Esta ampliación del número y entidad de los asuntos de interés internacional está condicionada notablemente por la recurrente globalización y la constatación de la necesidad de una respuesta común para problemas también comunes <sup>14</sup>.

El desarrollo tecnológico que caracteriza este fin de siglo, en especial en el ámbito de la comunicación, la mundialización de los mercados económicos, el fenómeno migratorio, etc., de una parte, han convertido los límites fronterizos en ineficaces o en obstáculos al desarrollo y, de otra, han puesto de manifiesto la existencia de problemas comunes, en lo que una solución también común, una regulación supraestatal puede resultar más eficaz <sup>15</sup>.

Paralelamente, y de forma aparentemente contradictoria, el proceso de globalización y de uniformización cultural está acompañado de un avance del regionalismo, de la defensa de colectividades subestatales, de sus intereses, de incentivo de sus diferencias o, en el caso más extremo, de movimientos nacionalistas-segregacionistas.

Ciertamente, el regionalismo-localismo, en cuanto se refiere a la delimitación de ámbitos materiales propios de cada entidad territorial, tiene un papel más destacado en los Estados descentralizados.

De hecho, la misma existencia de descentralización en el ámbito estatal interno es considerada tanto como causa favorecedora del desarrollo de regionalismo como punto de partida para el mismo. Como dice Caterina GARCÍA, entre las condiciones necesarias para que exista actividad internacional de las entidades subestatales se encuentra la existencia de «un marco constitucional que contemple una cierta división de competencias (no necesariamente a nivel de relaciones internacionales)» <sup>16</sup>.

Por demás, la mayor cercanía con los ciudadanos y la gestión más eficaz que plausiblemente ofrecen las instancias locales-regionales (en sentido amplio) es, probablemente, una de las causas del éxito de los modelos descentralizados, que están siendo adoptados por Estados tradicionalmente unitarios.

La confluencia de los dos procesos mencionados, globalización y regionalismo, ha inducido una relativización del interés nacional, especialmente en aquellos territorios en que el sentimiento regional se encuentra muy arraigado <sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Desde la perspectiva de la gobernabilidad, se manifiesta, en igual sentido, Caterina GARCÍA (*op. cit.*, p. 247).

<sup>15</sup> Vid. Marie-France VERDIER, «Les nouvelles cooperations politico-administratives locales, transnacionales et infranacionales», *Civitas Europa*, núm. 2, 1999, pp. 87 y ss.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, p. 248, y respecto a la naturaleza de esa acción exterior, *ibidem*, pp. 252 y ss.

<sup>17</sup> En este sentido, Caterina GARCÍA (*op. cit.*, p. 248) considera que las entidades subestatales «no se muestran dispuestas a renunciar a ciertos objetivos urgentes en nombre de la abstracción del interés nacional. Los electorados organizan sus lealtades en base a relaciones más fácilmente identificables con sus preocupaciones», máxime en Estados en que existe un cierto nivel de asimetría entre las diferentes entidades (p. 250).

y en que existen organizaciones políticas regionalistas con fuerte implantación<sup>18</sup>.

Indudablemente, no todas las entidades territoriales subestatales presentan problemas similares. Cada una tiene intereses propios y distintos que no siempre son contradictorios (por no plenamente coincidentes) con los estatales<sup>19</sup>, sino que derivan de las condiciones culturales, naturales, geográficas, físicas, poblacionales, etc., de la entidad respectiva y que pueden justificar un interés especial en formalizar relaciones con entidades similares de otros Estados (como ocurre singularmente con las regiones transfronterizas y con los convenios firmados entre ellas).

A estas razones de carácter general, se unen otras más propias del espacio comunitario europeo.

Como se ha dicho, la Comunidad, para ser más exactos, las Comunidades se construyeron sobre los Estados: su voluntad es la que determina la creación (a través de la adopción de los Tratados constitutivos, normas de Derecho internacional público) y delimita (mediante la transferencia de competencias) los ámbitos de actuación de las nuevas organizaciones supranacionales<sup>20</sup>.

En el momento original de la construcción comunitaria sólo los Estados fueron considerados relevantes para el proceso de consolidación. Pues es a los Estados y sus ordenamientos jurídicos estatales a quienes la Comunidad primero ha de imponerse, toda vez que de ello depende su existencia como comunidad de Derecho, como organización supranacional<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Como en los casos de Québec, Austria, Bélgica (*Ibidem*, p. 249).

<sup>19</sup> Hay que tener en cuenta también la multiplicidad de significados del término «interés público»; máxime, como ha puesto de relieve Luciano PAREJO [«La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisión de la Unión Europea», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, (vol. I). Vitoria, IVAP, 1994, pp. 90-91], si se pone en relación con el concepto de competencia.

<sup>20</sup> Según Giorgio PASTORI («L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht», *Le Regioni*, a. XX, núm. 5, 1992, p. 1220), la atención se ha concentrado en el difícil trasvase de funciones, algunas soberanas, de los Estados a la Comunidad.

<sup>21</sup> Como ha señalado el Tribunal de Justicia en su Dictamen 1/1991 sobre el «Espacio Económico Europeo», los rasgos generales del Derecho comunitario son «su primacía con respecto a los Derechos de los Estados miembros, así como el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a sus nacionales y a ellos mismos». Y, respecto al principio de primacía, el Tribunal de Justicia, en reiterada jurisprudencia (de la que no puede realizarse aquí una cumplida relación, baste citar las decisiones clásicas en la materia, Sentencias *Costa c. ENEL*, de 15 de julio de 1964; *Molkerei*, de 3 de abril de 1968; *San Michele*, de 22 de junio de 1965; *Walt Wilhelm*, de 13 de febrero de 1969; *Variola*, de 10 de octubre de 1973; *Politi*, de 14 de diciembre de 1971; *Becker* de 19 de enero de 1982; *Enka*, de 23 de noviembre de 1977; *Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978; *Comisión c. Bélgica*, de 17 de diciembre de 1980, y *Albako c. BALM*, de 21 de mayo de 1987; entre otras), ha mantenido: i) que la aplicabilidad y eficacia directa del Derecho comunitario no serían posibles sin un principio que imponga la preferencia del Derecho comunitario en caso de conflicto, ii) que la atribución de competencias a la Comunidad Europea carece de sentido si, al mismo tiempo, no implica una limitación de las competencias estatales que prohíba la adopción de medidas unilaterales contrarias al ordenamiento comunitario, y iii) que el artículo 10.2 TCE obliga a los Estados miembros a abstenerse de cualquier medida susceptible de poner en peligro la consecución de los objetivos comunitarios.

En definitiva, sólo cuando la Comunidad ha asegurado su posición frente a los Estados se ocupará de las entidades territoriales subestatales. Dicho de otra forma, el proceso de «construcción comunitaria no se enfrentó de inmediato con el problema regional» por considerarlo «en un cierto grado, complementario»<sup>22</sup>.

Esta participación exclusivamente estatal en la creación, puesta en funcionamiento y desarrollo de la Comunidad, es probablemente el motivo principal que justifica las continuas críticas de déficit democrático de la Comunidad.

Precisamente, la búsqueda de fórmulas que mitiguen tal carencia en el sistema institucional comunitario ha contribuido a prestar atención a otros sectores, así las regiones y entidades locales, o a aumentar los poderes del Parlamento Europeo, o a crear un estatuto del ciudadano europeo.

En este sentido, son numerosos los autores que, dentro y fuera de nuestras fronteras, ven en este proceso de aumento del protagonismo y participación de las regiones una nueva fuente de legitimidad tan necesaria en el ámbito comunitario<sup>23</sup>.

Entre nosotros, ROJO SALGADO<sup>24</sup> considera a las regiones como «ese tercer elemento constitutivo de la legitimidad europea, sin el cual el déficit democrático de la misma seguirá existiendo».

En la doctrina italiana, Giorgio BERTI vincula el aumento de la participación de las Regiones y el reconocimiento de la ciudadanía europea como fórmulas de democratización en el ámbito comunitario, en tanto aquéllas serían la sede natural para el ejercicio de la ciudadanía. Por tanto, considera que «[l]as Regiones representan el alma y la cultura democrática de Europa en sus diversas manifestaciones»<sup>25</sup>.

Por otra parte, varios de los Estados miembros de la Comunidad son Estados descentralizados. Estados en los que las entidades territoriales sub-

---

<sup>22</sup> Vlad CONSTANTINESCO: «Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 1, vol. 16, 1989, p. 12. Giandomenico FALCON («Regionalismo e federalismo di fronte al Diritto comunitario», *Le Regioni*, a. XX, núm. 5, 1992, p. 1236) sostiene que la Comunidad se basó en la indiferencia hacia la organización interna de los Estados, por tanto, la existencia de poderes regionales ha sido tradicionalmente considerada como «un problema de Derecho nacional» no comunitario. Por su parte, MAMMARELLA y CACACE (*op. cit.*, p. 81) sostienen que los padres fundadores no veían con buenos ojos el regionalismo. El cambio en esta percepción comienza a la par que las primeras reivindicaciones de la identidad cultural de un número creciente de minorías y movimientos de autonomía contra el Estado centralizador.

<sup>23</sup> Como «tercer nivel en el proceso de unidad europea» califica este proceso Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA: «La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, Serie D-22, 1994, p. 189. En igual sentido, *vid.* Giorgio PASTORI (*op. cit.*, p. 1219), y Michel SCUDIERO (*op. cit.*, p. 1032).

<sup>24</sup> *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, p. 155.

<sup>25</sup> «Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht», *Le Regioni*, a. XX, núm. 5, 1992, pp. 1211 y ss. (la cita textual en la página 1213).

estatales poseen, en mayor o menor grado, un nivel competencial propio atribuido constitucionalmente y, por tanto, gozan de una posición relevante en el respectivo sistema de distribución de poder.

En este orden de cosas, el aumento de competencias comunitarias conlleva que las entidades territoriales dotadas de autonomía se vean profundamente afectadas en el ejercicio de sus competencias<sup>26</sup>; afcción que no sólo se refiere a la función ejecutiva o aplicativa, sino también en lo relativo a la adopción de decisiones, de configuración de políticas propias.

Al mismo tiempo, en el ámbito comunitario son continuas las denuncias de la insuficiencia de la dimensión nacional para ejercer funciones que antes pertenecían en exclusiva al Estado, demostrándose más eficaz la actuación a nivel local<sup>27</sup>.

Desde la perspectiva de la Unión Europea, PÉREZ GONZÁLEZ<sup>28</sup> señala que la posición de las entidades territoriales subestatales se ha revalorizado «en cuanto instancias de decisión operativas teniendo en cuenta su cercanía a los problemas inmediatos de la ciudadanía en un contexto de descentralización política».

Con estos parámetros (Estados miembros descentralizados y defensa de las instancias infraestatales), la descentralización se ha ido generalizando entre los países de la Unión (incluso Reino Unido<sup>29</sup> y Francia<sup>30</sup> comienzan a dar muestras de cierta descentralización)<sup>31</sup>.

No obstante, existen importantes diferencias entre las entidades subestatales, tanto en lo que se refiere a su posición constitucional, como en lo relativo al nivel de competencias; diferencias que dificultan enormemente la redefinición del sistema institucional comunitario en punto a integrar a las regiones en el mismo.

Sin embargo, que la cuestión afecte y tenga consecuencias en los órdenes internos de diferentes Estados puede resultar beneficioso, en cuanto las instituciones se verán obligadas a adoptar medios de solución, formas de incorporación de los intereses, de la presencia de las entidades

<sup>26</sup> Así, expresamente, entre otros muchos, Giorgio PASTORI (*op. cit.*, p. 1218).

<sup>27</sup> En este sentido, Giampaolo ROSSI: «Stato, Regioni e Unione Europea», *Le Regioni*, a. XX, núm. 4, 1992, p. 911.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 328.

<sup>29</sup> John W. BRIDGE, «Nuevos procesos de descentralización en Europa: El Reino Unido», y Neus OLIVERAS I JANÉ, «Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: La nueva organización territorial del poder», ambos en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Dir. Miguel Ángel Aparicio, Cedecs, Barcelona, 1999.

<sup>30</sup> Francine WEBERT, «Unité de l'État et diversité en Droit constitutionnel français», *Civitas Europa*, núm. 2, 1999, pp. 173 y ss.

<sup>31</sup> Así también se manifiesta Antonio CALONGE VELÁZQUEZ: «El Comité de las Regiones: La institucionalización de la cuestión regional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 263 (julio-septiembre), 1994, p. 524. A la misma conclusión llega en la doctrina italiana Giuseppe Franco FERRARI: «La partecipazione delle Regioni alla produzione del Diritto comunitario dopo Maastricht», *Le Regioni*, a. XX, núm. 5, 1992, p. 1247.

subestatales<sup>32</sup>, aun cuando sólo sea para conseguir el cumplimiento del ordenamiento comunitario, de los objetivos de los Tratados, entre los que se encuentran la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, la mayor cercanía a los mismos y la descentralización en el ejercicio de las competencias (principio de subsidiariedad), singularmente.

En tanto las posibilidades de participación de las entidades subestatales en el ámbito internacional y comunitario vienen determinadas primero y principalmente por el ordenamiento constitucional de cada Estado<sup>33</sup>, es por su análisis por donde debemos comenzar.

## II. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES SUBESTATALES.

En los últimos años la actividad exterior y comunitaria de las entidades territoriales subestatales ha aumentado notablemente. Como se ha dicho, este incremento, mayor en el plano comunitario, se ha debido no sólo a la nueva posición de las regiones en el sistema institucional comunitario, sino también a la influencia que los modelos descentralizados están teniendo sobre el resto de los Estados miembros.

Ahora bien, aunque los factores anteriores hayan contribuido a crear una cierta homogeneidad, las diferencias entre los Estados miembros siguen siendo sustanciales. Pues, aunque obvio, conviene no olvidar que sólo al Derecho interno corresponde el diseño y la distribución de competencias entre poderes e instancias territoriales. Y ahí exactamente es dónde se encuentran las diferencias.

En principio, el reconocimiento de la actividad exterior y comunitaria de las entidades subestatales depende directamente de la existencia de un sistema constitucional basado en el reparto de competencias entre el Estado y sus respectivos entes territoriales.

Por tanto, cabe sostener que la configuración constitucional del Estado como descentralizado es, pues, principal para dilucidar en qué Estados las entidades subestatales no han quedado, al menos en principio, absolutamente excluidas de los asuntos con trascendencia exterior.

No obstante, pese a dicho elemento común, existen diferencias notables entre los sistemas constitucionales que afectan directamente a las posibili-

---

<sup>32</sup> Lo entiende también así, Pablo PÉREZ TREMPES: «La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. INAP, Madrid, 1998, p. 1079.

<sup>33</sup> Recuérdese el principio de autonomía institucional y procedimental, ex artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea, en adelante TCE.

dades de participación en el ámbito exterior y comunitario de las entidades territoriales subestatales <sup>34</sup>.

A modo de ejemplo cabe mencionar que mientras en nuestro país se ha venido negando la potestad de las Comunidades Autónomas para celebrar tratados internacionales <sup>35</sup>, los *Länder* austríacos tienen reconocidas facultades en este ámbito, tanto en los supuestos en que la Federación celebra tratados que requieran medidas de ejecución por aquéllos o afecten a su ámbito competencial, incluyendo el posible veto del *Bundesrat*, como la posibilidad de concluir acuerdos internacionales en el ámbito de su competencia que, en virtud del artículo 16.1 de la Constitución, se reconoce a los *Länder* <sup>36</sup>.

Pues bien, incluso en los Estados en que se han alcanzado mayores cotas de descentralización, la participación exterior de las regiones se ha observado con recelo, e incluso la existencia de algún elemento de conexión exterior, independientemente de su importancia cualitativa, ha sido utilizado como argumento para justificar la competencia exclusiva del Estado y de este modo «recentralizar» competencias.

De hecho, los Estados vieron en el cumplimiento y ejecución del Derecho comunitario y en su posible incardinación en el título competencial relativo a las relaciones exteriores (máxime en tanto en el plano internacional el principal sujeto legitimado para actuar y el único responsable es el Estado), una forma de recuperar competencias <sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Como afirma Giorgio BERTI, el modo en que el Estado se presenta en las relaciones supraestatales está condicionado por la forma interna del Estado («Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht», *Le Regioni*, a. XX, núm. 5, 1992, p. 1209).

<sup>35</sup> Recuérdesse que en la Sentencia 137/1989, de 20 de julio (relativa al comunicado de colaboración entre la Consejería de Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección de Medio Ambiente de Dinamarca relativo a un proyecto de saneamiento de las rías gallegas), el Tribunal Constitucional negó la competencia de las Comunidades Autónomas para celebrar acuerdos internacionales, aunque admitió que en este ámbito también cabe la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas [una opinión crítica con esta decisión es la manifestada por el profesor Oriol CASANOVAS y LA ROSA: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (vol. I). Vitoria, IVAP, 1994, pp. 51 y ss.]. Si bien, en la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, el Tribunal Constitucional admitió la necesidad de acudir al principio de colaboración en punto a garantizar el ejercicio coordinado de competencias entre administraciones territoriales distintas en materia de comercio exterior.

<sup>36</sup> Competencia que no es ilimitada y que en la práctica presenta numerosos obstáculos. Al respecto, *vid.* Wolfgang BURTSCHER: «La acción exterior de los Länder austríacos y su participación en la celebración de tratados internacionales», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (vol. I). Vitoria, IVAP, 1994, pp. 151 y ss.

<sup>37</sup> La posición privilegiada del Estado en el ámbito internacional, su consideración de responsable único en el plano internacional en caso de incumplimiento, sirvieron de justificación para el monopolio estatal de la acción internacional. La creación de las Comunidades y la consecuente pérdida de competencias estatales que supuso añadieron un motivo más a la actuación estatal, que vio en el recurso al título competencial «relaciones internacionales» un cauce para recuperar competencias antes atribuidas a las entidades territoriales subestatales, argumentando para ello el carácter internacional de la Comunidad y de las actividades estatales relativas a la misma. En este sentido, *vid.* Luciano PAREJO, «La participación de las Comunidades Autónomas...», *cit.*, p. 73, por nota 6.

Frente a esta actitud de los Estados, las regiones, en un primer momento, dirigieron sus exigencias hacia los órganos estatales, a fin de mantener en su ámbito de actuación aquellas competencias que, si bien luego cedidas a las Comunidades, les habían sido atribuidas constitucionalmente y que, conviene no olvidar, son las que mayoritariamente se han cedido al ámbito comunitario<sup>38</sup>.

Posteriormente, obtenido lo anterior gracias en numerosas ocasiones a las decisiones de las respectivas Cortes Constitucionales, las regiones han orientado sus pretensiones doblemente hacia la participación en la adopción de las decisiones nacionales relativas a asuntos comunitarios, la ascende<sup>39</sup> y hacia la participación directa en la propia Comunidad<sup>40</sup>.

Del breve relato anterior se colige que en la pugna entre el Estado y sus regiones el punto de inflexión se encuentra en la determinación del título competencial aplicable, como, huelga mencionarlo, siempre que nos enfrentamos a cuestiones relacionadas con la definición de las facultades de actuación de cada entidad territorial.

En este orden de cosas, mientras que los Estados han recurrido a los títulos competenciales relativos a las relaciones internacionales, relaciones exteriores, política exterior<sup>41</sup>, las regiones han defendido que el título competencial aplicable había que buscarlo bien en los preceptos que les atribuyen

<sup>38</sup> Nótese que las entidades territoriales subestatales no plantearon la cuestión relativa a quién era el titular de la competencia y por tanto quién debió realizar la cesión. Aunque se manifiesta claramente a favor de que tal cesión correspondía al Estado, Pablo PÉREZ TREMPs («La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en *Administraciones Públicas y Constitución*, cit., p. 1079) se plantea la cuestión. Pues, como dice expresamente el autor, «el hecho de que jurídicamente no exista duda alguna sobre quién puede ceder competencias no significa que las Comunidades Autónomas hayan de permanecer ajenas al proceso de negociación previo a cualquier nueva cesión».

<sup>39</sup> Como señala Pablo PÉREZ TREMPs («Las competencias en materia internacional y la Unión Europea», *Autonomías*, núm. 22, julio, 1997, p. 75), a salvo de algún conflicto esporádico en la fase descendente de ejecución del Derecho comunitario, la cuestión hoy fundamental y que permanece abierta es «la discusión sobre la fase ascendente». Se reitera en Pablo PÉREZ TREMPs, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍRREZ y Eduard ROIG MOLÉS: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons/Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònòmics, 1999, p. 262.

<sup>40</sup> En concreto, refiriéndose a España, *vid.* Luciano PAREJO, «La participación de las Comunidades Autónomas...», cit., p. 73.

<sup>41</sup> De forma constante en España y en el resto de los países europeos las relaciones establecidas entre los correspondientes Estados miembros y la Comunidad han sido abordadas en un primer momento doctrinal como jurisprudencialmente (constitucionalmente) como incluidas, integrantes del ámbito de las relaciones internacionales, relaciones exteriores, política exterior. Todos estos términos parecen referirse a algo similar y así algunos consideran que la utilización de uno u otro para referirse a una concreta realidad es indistinta, pues todos incorporarían un contenido igual. Entre nosotros, en contra de esta identidad parece decantarse Gurutz JAUREGUI BERECIARTU (*Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, 1986, p. 15) que imputa a la Constitución haber incorporado la confusión que existe en la materia pues, sigue el autor, «habla indistintamente de relaciones internacionales (arts. 56 y 149.1.3<sup>a</sup>) y política exterior (art. 97)». En contra, Alberto PÉREZ CALVO (*Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 19) considera que de los preceptos citados por el profesor JAUREGUI no se colige tal confusión, pues el artículo 149.1.3<sup>o</sup> «tiene como función establecer la competencia a favor del Estado y, por ello, se refiere a la materia con la expresión más genérica posible («relaciones internacionales») para acotarla a favor del Estado y frente a las Comunidades Autónomas (...) Los otros dos preceptos aludidos por el autor citado [JAUREGUI, recuérdese] se refieren, en cambio, a funciones que se encomiendan a órganos del Estado, o sea, del competente en virtud del artículo 149.1.3<sup>o</sup>».

alguna participación en la actividad externa o bien, y principalmente, en aquél que se corresponda con la materia implicada en cada supuesto concreto.

Ésta es, pues, la primera cuestión: determinar cuál es el título aplicable, el referente a las relaciones exteriores o, por el contrario, el material, cuál es su contenido y sus límites.

Como es sabido, las cuestiones relacionadas con la Unión Europea, ya las relativas a la formación del Derecho originario, las referentes a la composición de las instituciones comunitarias, o las propiamente dirigidas a dar cumplimiento y ejecución interna al Derecho comunitario originario y/o derivado, han sido, hasta momentos recientes<sup>42</sup>, incluidas por parte de los Estados en el contenido de actividades de competencia estatal en tanto integrantes de la materia «relaciones internacionales».

No hay más que dar una simple lectura a los textos constitucionales de los Estados miembros cuya organización territorial es descentralizada para constatar cómo en todos ellos las «relaciones internacionales», «relaciones exteriores» son, excepciones al margen por el momento<sup>43</sup>, atribuidas principalmente al Estado<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> La aprobación del Tratado de la Unión Europea y el salto cualitativo que el mismo significa en el proceso de integración motivó numerosas declaraciones de las Cortes Constitucionales, pero, también, la reforma de varias Constituciones a fin de introducir regulaciones específicas para la participación de tales Estados en el avance y profundización del proceso de integración. Así, sin ánimo exhaustivo, cabe mencionar los artículos 23 de la Constitución alemana; artículos 23<sup>a</sup>, 23b, 23c, 23d, 23e, 23f de la Constitución austríaca; artículos 88-1, 88-2, 88-3, 88-4 de la Constitución francesa.

<sup>43</sup> Vid. los casos de Alemania y Austria en que los *Länder* tienen más potestades en el ámbito externo que nuestras Comunidades Autónomas o las Regiones italianas. Respecto a Alemania, vid. Christian STARCK, «Los Länder alemanes y la competencia exterior», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (vol. I). Vitoria, IVAP, 1994, pp. 109 y ss., y Dian SCHEFOLD, «La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (vol. I). Vitoria, IVAP, 1994, pp. 127 y ss.; sobre Austria, vid. Wolfgang BURTSCHER, «La acción exterior de los Länder austríacos y su participación en la celebración de tratados internacionales», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (vol. I). Vitoria, IVAP, 1994, pp. 149 y ss., e Ignaz SEIDL-HOHENVELDERN, «Los Länder austríacos y la Unión Europea», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (vol. I). Vitoria, IVAP, 1994, pp. 173 y ss.; en lo que se refiere al caso belga, vid. Yves LEJEUNE, «La acción exterior de las Regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (vol. I). Vitoria, IVAP, 1994, pp. 241 y ss., y Jean-Louis VAN BOXSTAEL, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (vol. I). Vitoria, IVAP, 1994, pp. 275 y ss., y acerca del modelo italiano, cuya jurisprudencia constitucional evolucionó de una forma muy similar a como posteriormente lo haría la nuestra, vid., entre otros muchos, Luigi CONDORELLI, «Le regione a statuto ordinario e la riserva statale in materia di «rapporti internazionali»», *Politica del Diritto*, núm. 2, 1973, pp. 2 y ss.; Alberto AZZENA, «Prospettive di cooperazione interregionale mediante Trattati Internazionali e superamento della riserva del «potere estero» allo Stato centrale», *Le Regioni*, núm. 1, 1985, pp. 94 y ss.; Paolo CARETTI, «Le attività di rilievo internazionale delle Regioni», *Le Regioni*, núm. 1, 1985, pp. 10 y ss., y Carlo CALVIERI, «I rapporti tra Regioni e Comunità europea: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitaire», *Politica del Diritto*, núm. 2, 1989, pp. 223 y ss.

<sup>44</sup> A modo de ejemplo, baste con la referencia al artículo 149.1.31 de la Constitución española que otorga al Estado «competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (entre ellas) 3<sup>a</sup> Relaciones interna-

Tradicionalmente en el mencionado título competencial se incluía, doctrinal y jurisprudencialmente, toda actividad que tuviera una conexión o consecuencia exterior<sup>45</sup>. En consecuencia, la posición estatal se presentaba prácticamente exclusiva.

Las circunstancias antes descritas llevaron, sin embargo, a un replanteamiento de la situación desde la doble perspectiva de la resituación de las entidades territoriales subestatales y, por ende, del ámbito de actividades en que pueden participar y del concepto relaciones internacionales.

La doctrina y, a su vez, la jurisprudencia constitucional de nuestro país y antes de los Estados de nuestro entorno, se volcaron en la tarea de concretar el contenido esencial, o núcleo duro, de actuaciones que necesariamente han de formar parte de las relaciones internacionales (con las consecuencias fundamentales que tal conclusión tendrá en la delimitación de las facultades atribuidas a las entidades territoriales subestatales<sup>46</sup>) y, consecuentemente, aunque en un momento posterior, en determinar si las relaciones con la Comunidad Europea, y la ejecución del Derecho comunitario son relaciones internacionales en tal sentido (esto es, estricto) o integran otros títulos competenciales<sup>47</sup>.

Centrándonos en España, en la Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, ante la conflictividad entre los títulos de comercio exterior y turismo, el Tribunal Constitucional sostuvo la necesidad de no realizar una interpretación extensiva del título previsto en el artículo 149.1.10 CE (a saber, comercio exterior, de competencia estatal), «que permita absorber bajo él, como

---

cionales; a los artículos 32.1 y 73.1) de la Constitución alemana que, respectivamente, atribuyen a la Federación «el mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros» y la «facultad exclusiva para legislar sobre: 1) Los asuntos exteriores (...)»; o al artículo 10.1.2) de la Constitución austríaca que considera «de competencia federal la legislación y ejecución en (...) asuntos exteriores, incluyendo la representación política y económica ante el extranjero, en especial la conclusión de tratados internacionales (...)».

<sup>45</sup> Entre nosotros aún parece mantenerlo así Alberto PÉREZ CALVO (*op. cit.*, pp. 30 y ss.) defendiendo que «la expresión rotunda del artículo 149.1.3º («relaciones internacionales») (...) no debería dejar lugar a dudas sobre la indivisibilidad de esta materia a efectos de un imposible reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.»

<sup>46</sup> La bibliografía al respecto es extensísima. A título meramente indicativo, *vid.*, además de los ya mencionados, entre otros, Antonio REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984; Araceli MANGAS MARTÍN, «Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, 1980; Manuel PÉREZ GONZÁLEZ y Jorge PUEYO LOSA, «Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982, y José Eugenio SORIANO, «Poder exterior y Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25, 1989; y del mismo autor, «Integración regional y descentralización política de los Estados miembros», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, D-20, 1993, y *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990.

<sup>47</sup> Dentro de la tendencia general a distinguir la participación de las entidades territoriales subestatales en cuestiones comunitarias de la participación de estas entidades en relaciones internacionales, aunque haya cuestiones comunes. Así, Pablo PÉREZ TREMPES en la presentación de *La participación europea*, *cit.*, pp. 25-27. Por su parte, Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS («Problemas jurídicos de la adhesión a la Comunidad Europea», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1984*. Universidad del País Vasco, Vitoria, 1985, p. 232) fue el primero en plantear la distinción entre ambos ámbitos.

competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias»<sup>48</sup>.

Posición que ha mantenido posteriormente en relación tanto con este mismo título competencial<sup>49</sup>, como con el de sanidad exterior<sup>50</sup> y con el más genérico, y que nos interesa ahora más, de relaciones internacionales<sup>51</sup>.

La interpretación del último citado ha dado lugar a una nutrida jurisprudencia<sup>52</sup> de la que cabe destacar las Sentencias 80/1993, de 8 de marzo, y 165/1994, de 26 de mayo, en las que el Alto Tribunal condensa y consolida su doctrina en la materia y sostiene que

«... la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que venga a subsistir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»<sup>53</sup>.

y afirma que

«... las «relaciones internacionales», en cuanto materia jurídica, no se identifica en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior»<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> A pesar de que, como el mismo Tribunal sostiene en esta Sentencia, dado que los ingresos derivados del turismo exterior son de vital importancia para la economía nacional «convierten sin duda el turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10 CE» (Fundamento Jurídico 1).

<sup>49</sup> Vid. las Sentencias 86/1991, de 15 de abril, Fundamento Jurídico 5; 100/1991, de 13 de mayo, Fundamento Jurídico 5 y 313/1994, de 24 de noviembre, Fundamento Jurídico 2.

<sup>50</sup> El artículo 38.2 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, califica como actividades de sanidad exterior «todas aquellas que se realicen en materia de vigilancia y control de posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías y del tráfico internacional de viajeros». Y, desde la jurisprudencia constitucional, la sanidad exterior incluye las actividades de «vigilancia, prevención y eliminación de riesgos para la salud con ocasión del tráfico internacional de personas, mercancías, animales y especies vegetales» (Sentencia 329/1994, de 15 de diciembre, que consolida los criterios sentados en las precedentes 252/1988, de 20 de diciembre; 192/1990, de 29 de noviembre; 76/1991, de 11 de abril, y 115/1991, de 23 de mayo).

<sup>51</sup> Como ha señalado la doctrina, la formulación independiente de estos títulos respecto al de relaciones internacionales debe responder a su carácter eminentemente técnico. Así, Pablo PÉREZ TREMPES, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍERREZ y Eduard ROIG MOLÉS, *La participación europea*, cit., p. 189.

<sup>52</sup> Al respecto, entre otras, vid. las Sentencias 153/1989, de 5 de octubre, Fundamento Jurídico 8; 79/1992, de 28 de mayo, Fundamento Jurídico 1; 80/1993, de 8 de marzo, Fundamento Jurídico 3; 14/1994, de 20 de enero, Fundamento Jurídico 1; 165/1994, de 26 de mayo, Fundamento Jurídico 5 y 175/1995, de 5 de diciembre, Fundamento Jurídico 3.

<sup>53</sup> Sentencia 80/1993, de 8 de marzo.

<sup>54</sup> Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo.

Precisamente esta última afirmación del Tribunal es compartida por la doctrina científica que ha dedicado tiempo y esfuerzos a delimitar el campo de actividades que indudablemente pertenecen al ámbito propio y estricto de las relaciones internacionales y que, en apretada síntesis, incluyen aquellas actuaciones de mayor transcendencia en la política exterior que afectan a la definición de la posición exterior estatal y a sus relaciones con otros sujetos del ámbito internacional (así, el *treaty making power*, el *ius legationis*, si bien con matizaciones<sup>55</sup>) y excluyen, con carácter general, la ejecución interna de acuerdos internacionales que versen sobre materias cuya competencia haya sido residenciada en las entidades subestatales, las actuaciones de relieve internacional, promocionales, así como ciertas relaciones transfronterizas<sup>56</sup>.

Paralelamente, estas actividades han sido objeto, a su vez, de pronunciamiento del Tribunal Constitucional que ha concretado qué debe entenderse por relaciones internacionales a efectos del artículo 149.1.3 CE.

En su decisión 153/1989, de 5 de octubre, el Alto Tribunal considera como actividades integrantes del título competencial relativo a las relaciones internacionales la celebración de «tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.<sup>57</sup>», y en la 165/1994, de 26 de mayo<sup>58</sup>, ya citada, añade, a efectos de delimitar el contenido de la materia que tratamos, que las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades que «no impliquen el ejercicio del *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales», ni supongan el ejercicio de la representación exterior del Estado (es decir, *ius legationis*).

No obstante, conviene recordar que este listado de actividades, como también señaló expresamente el Tribunal Constitucional, no es exhaustivo<sup>59</sup> y que los conceptos utilizados, concretables a partir del Derecho internacional, no son unívocos.

---

<sup>55</sup> Al respecto, por todos, *vid.* Pablo PÉREZ TREMPs, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍERREZ y Eduard ROIG MOLÉS, *La participación europea*, *cit.*, pp. 180 y ss.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 202 y ss.

<sup>57</sup> Fundamento Jurídico 8. Posición posteriormente reiterada en la Sentencia 80/1993, de 8 de marzo.

<sup>58</sup> En esta Sentencia el Tribunal vincula el contenido de este título competencial al Derecho internacional público general y a los tratados, convenios firmados por España. Pues, dirá el Alto Tribunal en el Fundamento Jurídico 5, «son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales», y son «las normas de Derecho internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto».

<sup>59</sup> De hecho, en la Sentencia 80/1993, de 8 de marzo (Fundamento Jurídico 3), el Tribunal Constitucional califica la enumeración recogida en la decisión 153/1989, de 5 de octubre, como «contenido esencial de esta materia (...), sin llegar a una descripción agotadora de la misma».

Buena prueba de ello es el diferente significado que poseen los términos *ius contrahendi* y *treaty making power* en las conocidas Sentencias 137/1989, de 20 de julio, y 165/1994, de 26 de mayo.

En la primera de ellas, relativa a un Comunicado de Colaboración entre la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca, el Tribunal, identificando las facultades propias de *ius contrahendi* y de *treaty making power*, declaró inconstitucional la actividad autonómica por enmarcarse en el artículo 149.1.3 CE. Frente al sentir mayoritario, cuatro magistrados formularon voto particular defendiendo la que luego sería posición asumida por el Tribunal en la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, relativa a la Oficina Vasca en Bruselas, y que podemos resumir en dos criterios: i) sólo deben calificarse como tratados internacionales los que merezcan tal consideración conforme al Derecho internacional y sólo estos tratados son fruto del ejercicio de relaciones internacionales, y ii) el artículo 149.1.3 CE sólo acoge aquellos tratados que impliquen ejercicio de la soberanía, que afecten, por tanto, a la política exterior del Estado.

No sólo *ius contrahendi* y *treaty making power* fueron objeto de interpretación matizada en la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo. El *ius legationis*, integrante de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.3 CE, debe concretarse, igualmente, a partir de la concepción del mismo por el Derecho internacional<sup>60</sup>, a salvo, por supuesto, como reconoce explícitamente el Tribunal, de la obligación de las Comunidades Autónomas de respetar la política exterior del Estado<sup>61</sup>, no comprometer la soberanía nacional ni generar responsabilidad del Estado frente a terceros<sup>62</sup>.

En definitiva, las relaciones internacionales, en tanto título que atribuye competencias exclusivas al Estado<sup>63</sup>, tienen un contenido marcadamen-

<sup>60</sup> Aunque la decisión fue favorable a la constitucionalidad, no deja de ser una cuestión polémica. Alberto PÉREZ CALVO (*op. cit.*, p. 63) admite la conformidad constitucional de estas Oficinas cuando posean forma jurídico-privada, mientras que las que opten por la forma jurídico-pública incurran para este autor en inconstitucionalidad.

<sup>61</sup> Literalmente, el Tribunal Constitucional mantiene que «la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas» (Fundamento Jurídico 8 de la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo).

<sup>62</sup> Sentencia 17/1991, de 31 de enero, Fundamento Jurídico 6.

<sup>63</sup> Respecto al carácter pleno de la atribución de competencias de los títulos exteriores (relaciones internacionales, comercio y sanidad exterior), se ha manifestado el Tribunal en diferentes ocasiones (por todas, *vid.* las Sentencias 1/1982, de 28 de enero; 35/1982, de 14 de junio, en las que el Tribunal considera prohibido para la Comunidad Autónoma «orientar su autogobierno en razón de una política propia»; 44/1982, de 8 de julio; 252/1988, de 20 de diciembre, y 137/1989, de 20 de julio), considerando que una vez calificada una actividad como parte de uno de estos títulos competenciales sólo corresponderá su ejercicio al Estado, independientemente del contenido de la actuación concreta. No obstante, lo anterior no implica que tal ejercicio de competencias no sea matizado mediante el recurso a los principios generales que rigen la articulación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, singularmente, el principio de colaboración, ni que la plenitud de la reserva contenida en los mismos impida completa y absolutamente la transferencia o delegación a través de los procedimientos previstos en el artículo 150 CE (al respecto, *vid.* la Sentencia 137/1989, de 20 de julio).

te político y general quedando excluidas las actividades externas de carácter técnico u sectorial que, en principio, deben residenciarse en el título competencial correspondiente a la materia concreta.

Esta última afirmación nos acerca al objeto principal de estudio, a saber, la proyección europea de las entidades territoriales subestatales, Comunidades Autónomas en nuestro caso y, concretamente, por cuanto supone una cuestión previa, a la determinación del fundamento constitucional de tal participación.

Como ya hubo ocasión de mencionar, en un primer momento los Estados europeos utilizaron las previsiones constitucionales relativas a las relaciones internacionales a fin de «recentralizar» competencias atribuidas a sus entidades subestatales y posteriormente cedidas a la Comunidad <sup>64</sup>.

La «independización» de la acción de tales entidades en materia europea de los respectivos títulos externos fue consecuencia de las decisiones de las correspondientes jurisdicciones constitucionales; en principio, ciñendo, como se ha visto, el concepto de relaciones internacionales y después diferenciando ambos ámbitos, comunitario europeo e internacional.

Posteriormente, el empuje y profundización del proceso de integración europea ha llevado en algunos Estados a su plasmación constitucional (sin ánimo exhaustivo, Alemania, Austria, Bélgica).

En principio, en tanto las actividades que derivan de la actuación comunitaria son fundamentalmente sectoriales, en aplicación de la posición ya explicitada, el título competencial que justifica la actuación de una u otra entidad territorial, estatal o regional, en el plano comunitario europeo no es otro que el material.

Por lo que a nuestro país se refiere, así lo declaró el Tribunal Constitucional en la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, en donde distingue ambos fenómenos a partir de las particularidades del ordenamiento comunitario y su influencia en los ordenamientos nacionales respecto al ordenamiento internacional propiamente dicho <sup>65</sup>; y una de tales diferencias «es precisamente la incidencia directa que para la gestión cotidiana de los intereses de

---

<sup>64</sup> En Italia, el sistema de gestión de competencias ha tomado como base una acepción amplia de interés nacional que ha llevado a atribuir al Gobierno un poder de dirección y de coordinación no contemplado en la Constitución y a la elaboración de una Ley marco detallada con el objetivo de regular el contenido de la potestad legislativa concurrente. Así pues, en la práctica, las leyes regionales son reglamentarias, meras adaptaciones procedimentales que pocas veces recogen opciones políticas. Así lo denuncia Giampaolo ROSSI (*op. cit.*, pp. 907-908), para quien en 1992 no había cambiado sustancialmente la posición de las Regiones respecto a la que tenían en 1977 cuando se dictaron los Decretos de Traspaso. Sólo habían aumentado los ámbitos de actividad propia pero no la autonomía política. Entre las razones que apunta el autor, además de las jurídico formales, destaca la inexistencia de diferencias significativas en la gestión pública entre las diferentes Regiones. Así pues, esta uniformidad habría impedido la consecución de políticas de naturaleza verdaderamente regional, pues los partidos políticos, los sindicatos, asociaciones, son de carácter marcadamente nacional, de forma que las sedes regionales se ven como articulaciones menores de una misma estructura (p. 909).

<sup>65</sup> De forma distinta, para Alberto PÉREZ CALVO (*op. cit.*, p. 17) las relaciones entre el Estado (tanto en el momento de su ingreso como ya considerado Estado miembro) y la Comunidad Europea deben ser calificadas según nuestro texto constitucional como relaciones internacionales. En contra, merece desta-

las Comunidades Autónomas tiene la actuación de la Unión Europea en las materias cedidas, muchas de las cuales son de titularidad autonómica»<sup>66</sup>.

En definitiva, las posibilidades de actuación de las entidades subestatales, de nuestras Comunidades Autónomas, dependen del título material y de la atribución constitucional de la competencia. Como señala Dominique TURPIN, esta acción exterior de las entidades territoriales subestatales se corresponde con una modalidad particular del ejercicio de sus competencias, por tanto, no se trataría de reivindicar una competencia estatal<sup>67</sup> o, en palabras de Caterina GARCÍA<sup>68</sup>, la cuestión no es «conquistar poderes exteriores que se hallen en manos del Estado sino de posibilitar la proyección exterior necesaria para poder ser funcional en aquellas materias que, siendo de competencia subestatal, requieren una actuación exterior».

Ahora bien, tal actividad regional no es sólo ejercicio de la competencia propia, es, también, ejercicio de las obligaciones asumidas por los Estados respecto a la Unión Europea y a los otros Estados miembros. Y, en este punto, es donde entran en juego tanto la responsabilidad internacional del Estado y, en consecuencia, los instrumentos de control en manos estatales<sup>69</sup>, y el principio de colaboración en el ejercicio de las competencias<sup>70</sup>.

Lo anterior no agota, sin embargo, las posibilidades ni las aspiraciones de las entidades territoriales subestatales en el ámbito europeo. En realidad, no es sino un presupuesto para las mismas. Como señala Manuel PÉREZ GONZÁLEZ<sup>71</sup>, «el reto principal para las regiones lo constituye su partici-

---

carse la certera afirmación del profesor Antonio LA PERGOLA («Constitución e integración europea: la contribución de la jurisprudencia constitucional», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, 1999, p. 9), que expone como premisa de su trabajo que «el ordenamiento previsto por el Tratado de integración europea, tal y como resulta tras la «mediación» de la jurisprudencia comunitaria y nacional, no es un mero sistema de Derecho internacional convencional».

<sup>66</sup> Pablo PÉREZ TREMPIS, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍERREZ y Eduard ROIG MOLÉS, *La participación europea*, *cit.*, p. 264.

<sup>67</sup> *La Région*, Economica, París, 1988, p. 311.

<sup>68</sup> Con referencias a los ejemplos americano y canadiense, en los que la evolución fue en esta materia como actualmente en Europa (*op. cit.*, p. 241).

<sup>69</sup> Sobre esta cuestión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana, *vid.* Vincenzo COCOZZA, «Regioni e Diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte Costituzionale», *Le Regioni*, a. XX, 1992, pp. 620 y ss.

<sup>70</sup> Este principio de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas es interpretado como una verdadera obligación constitucional por Eduard ROIG MOLÉS [*La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea*, ejemplar mecanografiado, consultado por deferencia del autor (de próxima aparición en Marcial Pons/Institut d'Estudis Autonòmics), Apartado D), del Capítulo Único, de la I Parte] al que califica como «principio constitucional de participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad de España en materias de la Unión Europea», y por Luciano PAREJO, «La participación de las Comunidades Autónomas...», *cit.* Por su parte, el Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación parecida en las Sentencias 18/1982, de 4 de mayo, 252/1988, de 20 de diciembre, 46/1990, de 15 de marzo, relativas a cuestiones de Derecho internacional público, no, al menos en su exposición general, al ámbito concreto comunitario. Al respecto, *vid.* Oriol CASANOVAS Y LA ROSA: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas...», *cit.*, p. 63.

<sup>71</sup> *Op. cit.*, pp. 332 y 333.

pación en la elaboración y aplicación de los actos vinculantes y de las políticas de la Unión Europea».

Pues bien, a continuación nos referiremos a las posibilidades de tal participación, tanto en el ámbito nacional, abarcando las denominadas fases descendente y ascendente, como en el comunitario, a través de la intervención ante y en las instituciones comunitarias.

### III. LA PARTICIPACIÓN INDIRECTA DE ESTAS ENTIDADES EN ASUNTOS COMUNITARIOS

De lo dicho hasta aquí cabe sostener que la ejecución del Derecho comunitario en el ámbito interno corresponde a la entidad territorial que según el ordenamiento interno posee la competencia. De un lado, así lo han puesto de relieve los diferentes órganos de justicia constitucional y, de otro, al ordenamiento comunitario le resulta indiferente qué instancia interna y a través de qué procedimientos se da cumplimiento por el Estado a las obligaciones contraídas con la Comunidad Europea. Nos referimos obviamente al principio de autonomía institucional y procedimental (*ex art. 10 TCE*) que a estos efectos rige las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los nacionales.

A mayor abundamiento, nuestro Tribunal Constitucional no sólo lo ha afirmado así, sino que conjuntamente ha negado que el Derecho comunitario pueda afectar o modificar el sistema de distribución competencial constitucionalmente establecido. En la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, *Caso Comercio de Carne*, el Tribunal expresamente considera al Derecho comunitario como excluido del bloque de la constitucionalidad<sup>72</sup>, por tanto, incapacitado para atribuir o distribuir competencias<sup>73</sup>.

Pues bien, no obstante, «aunque el ordenamiento comunitario no pueda modificar las reglas internas de reparto de competencias, sí sirve, a menudo, como elemento de interpretación de dicho reparto»<sup>74</sup>. Así ha sucedido en nuestro país en relación con las materias más variadas: ayudas

<sup>72</sup> Sobre la relación entre Derecho comunitario y bloque de la constitucionalidad, *vid.* Pablo PÉREZ TREMPs, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍERREZ y Eduard ROIG MOLÉS, *La participación europea, cit.*, pp. 197 y ss. Pablo PÉREZ TREMPs: «La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones...*, *cit.*, pp. 1081 y ss.

<sup>73</sup> Esta jurisprudencia se ha mantenido en decisiones posteriores. Entre ellas, cabe citar, las siguientes 28/1991, de 14 de febrero; 76/1991, de 11 de abril; 100/1991, de 13 de mayo; 115/1991, de 23 de mayo; 208/1991, de 31 de octubre; 236/1991, de 12 de diciembre; 79/1992, de 28 de mayo; 117/1992, de 16 de septiembre; 172/1992, de 29 de octubre; 80/1993, de 8 de marzo; 141/1993, de 22 de abril; 14/1994, de 20 de enero; 29/1994, de 27 de enero; 165/1994, de 26 de mayo; 191/1994, de 23 de junio; 213/1994, de 14 de julio; 313/1994, de 24 de noviembre; 330/1994, de 15 de diciembre; 102/1995, de 26 de junio; 112/1995, de 6 de julio; 67/1996, de 18 de abril, y 147/1996, de 19 de septiembre.

<sup>74</sup> Pablo PÉREZ TREMPs, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍERREZ y Eduard ROIG MOLÉS, *La participación europea, cit.*, p. 268.

económicas<sup>75</sup>, calificación de aguas superficiales<sup>76</sup>, concepto de control metrológico<sup>77</sup>, o incluso las precitadas competencias sobre sanidad y comercio exterior quedan relativizadas a partir de la desaparición de las fronteras interiores<sup>78</sup>.

Pese a todo, puede afirmarse que en la fase descendente la determinación del fundamento constitucional de la ejecución del Derecho comunitario por las entidades subestatales está básicamente resuelta<sup>79</sup>. No ocurre así con la fase ascendente<sup>80</sup>.

En efecto, en la comúnmente llamada fase ascendente, es decir, la participación en la adopción de la posición estatal en los procesos de decisión comunitaria, hay cuestiones abiertas y polémicas. La primera, y principal en cuanto de ahí derivan el resto, es la relativa a la determinación del fundamento constitucional de la actividad de las entidades subestatales en este plano.

Frente a la opinión consolidada en lo que atañe a la ejecución del ordenamiento comunitario por parte de los entes regionales, en la fase ascendente se vuelven a plantear interrogantes equivalentes respecto a la determinación del título competencial.

Si la participación de las entidades infraestatales en la aplicación y ejecución del Derecho comunitario únicamente debía atender a las previsiones del ordenamiento constitucional interno, en este otro ámbito (la participación en la elaboración de la decisión estatal) el elemento determinante sigue estando en las disposiciones internas, pero interpretadas habitualmente de forma distinta a tenor de la diferente posición del Estado y de la variada naturaleza de la actividad autonómica en este supuesto.

Salvo algunas Constituciones que han incorporado preceptos específicos reguladores del proceso de integración europea, en el resto de los Estados, y entre ellos el nuestro, el debate se centra en delimitar el fundamento constitucional de tal actividad, bien en el título relativo a las relaciones internacionales o bien en el correspondiente a la materia respectiva.

<sup>75</sup> Sentencias 79/1992, de 28 de mayo; 117/1992, de 16 de septiembre; 29/1994, de 27 de enero, y 213/1994, de 14 de julio.

<sup>76</sup> Sentencia 208/1991, de 31 de octubre.

<sup>77</sup> Sentencia 236/1991, de 12 de diciembre.

<sup>78</sup> *Vid.*, al respecto, la Sentencia 67/1996, de 18 de abril.

<sup>79</sup> Quedan cuestiones pendientes que, no obstante, no corresponde resolver al ordenamiento interno en exclusiva, así, la extensión del principio de subsidiariedad previsto en el artículo 5 párrafo segundo del Tratado de la Comunidad Europea (en general, sobre este principio, *vid.* José M. AREILZA CARVAJAL, «El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, pp. 53 y ss.) o, desde otra perspectiva, la definición o redefinición de la responsabilidad internacional del Estado a la luz de su nueva posición en este mismo ámbito. Un análisis de este principio en relación con Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, en David ORDÓÑEZ SOLÍS, «Responsabilidad del Estado, Comunidades Autónomas y Derecho comunitario europeo», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, 1999, pp. 37 y ss.

<sup>80</sup> En este sentido se manifiesta Pablo PÉREZ TREMPES, «Las competencias en materia internacional y la Unión Europea», *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 22, 1997, p. 75.

La claridad que acompañaba esta decisión en la fase descendente queda aquí empañada por la concurrencia de otros principios y otras dimensiones de irremediable consideración, a saber, el principio de unidad, la acción unitaria del Estado, el principio de autonomía, el principio de responsabilidad internacional del Estado, la representación exterior del Estado.

Desde la perspectiva comunitaria, el Estado es el único sujeto con capacidad para participar en las actividades comunitarias y al que corresponde la decisión acerca de cómo adopta sus decisiones y quién le representa en el ámbito externo<sup>81</sup> (cuestiones, recuérdese, tradicionalmente incluidas en el contenido del título relaciones internacionales).

En este ámbito la mayoría de la doctrina tiende a buscar una interpretación que haga compatibles los principios de unidad y de autonomía, principios ambos establecidos constitucionalmente y que son el fundamento del sistema de distribución de competencias.

Es, justamente, en este punto donde se encuentra la clave del problema. Porque una interpretación estricta defensora de la posición estatal llevaría a una negativa absoluta a la participación de las entidades territoriales subestatales, afectando el sistema constitucional de competencias en la medida en que gran parte de las materias transferidas a la Unión Europea pertenecen en el ámbito interno a los entes regionales, e incluso, en ocasiones, de forma plena, esto es, también la potestad legislativa.

Por el contrario, considerar que la determinación de la entidad territorial competente debe corresponderse, como en la fase descendente, con la que ostente en el plano interno la titularidad de la competencia material tampoco aporta una solución satisfactoria ni en el plano de la representación exterior y la unidad de acción, ni en el plano de la elaboración interna de la decisión.

Se muestra, pues, de todo punto necesario recurrir a procedimientos, articular instrumentos que permitan compatibilizar principios aparentemente contradictorios (unidad y autonomía) y respetar, congruentemente, el sistema constitucional de distribución de competencias asentado sobre (y concreción de) tales principios.

En este orden de cosas, se acude bien al principio (para algunos deber) de colaboración, ínsito tácitamente en los textos constitucionales, o bien, desde una óptica más pragmática, a la creación de cauces institucionales

---

<sup>81</sup> Otra muestra de la convivencia de los principios de intergubernamentalidad y supranacionalidad tanto en la estructura institucional de la Unión Europea como defienden Jacques THOMASSEN y Hermann SCHMITT («Introduction. Political Representation and Legitimacy in the European Union», en *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, edit. por Hermann Schmitt y Jacques Thomassen, Oxford University Press, Oxford/New York, 1999, p. 6) como en la adopción de las decisiones a que se refiere Eduard ROIG MOLÉS [*La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea*, ejemplar mecanografiado, consultado por deferencia del autor (de próxima aparición en Marcial Pons/Institut d'Estudis Autonòmics), Introducción del Capítulo Único, de la I Parte].

para tal cooperación, arbitrados a partir de la distinción entre la adopción de la decisión (con participación de las entidades infraestatales vinculada al grado de competencias de las mismas) y la expresión de la misma en sede comunitaria (dejada en manos principalmente estatales) <sup>82</sup>.

En nuestro sistema constitucional, si bien no parece haber dudas acerca de la competencia estatal al respecto, conviene distinguir entre representación exterior y adopción de la decisión en el plano interno y defender que la articulación entre ambas dimensiones debe realizarse a partir del principio de colaboración o cooperación; principio que, como se dijo, para algunos autores es algo más.

Desde una perspectiva general, Eliseo AJA <sup>83</sup> señala que el principio de colaboración en su «dimensión negativa obliga a que el Estado y todas las CCAA respeten, en sus respectivas actuaciones, los intereses generales del conjunto y los propios de los demás gobiernos», y en la positiva implica «que todas las instancias de gobierno están obligadas a prestar el auxilio y la asistencia que requieran las demás para el correcto ejercicio de sus propias competencias».

Para Eduard ROIG MOLÉS <sup>84</sup>, de la Constitución nace una exigencia de participación de las Comunidades Autónomas, no sólo un principio general de colaboración, al que se refiere la mayoría de la doctrina, entre éstas y el Estado, sino un verdadero «principio de participación efectiva de las Comunidades Autónomas» en los asuntos europeos relativos a materias que el ordenamiento interno les atribuye.

Este principio, según Enoch ALBERTÍ <sup>85</sup>, resulta adecuado para conjugar «las exigencias que se derivan de la integración europea y aquellas otras que se derivan del necesario respeto a los equilibrios constitucionales básicos que posibilitan la convivencia política. Sería la síntesis que nace de la reacción del principio autonómico cuando entra en contacto con la integración europea. Principio que en realidad responde a otro mucho más profundo, como es el de la conservación de la Constitución.»

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 143.

<sup>84</sup> *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea*, ejemplar mecanografiado, consultado por deferencia del autor (de próxima aparición en Marcial Pons/Institut d'Estudis Autonòmics), Apartado D) del Capítulo Único, de la I Parte. En parecidos términos, Luciano PAREJO («La participación de las Comunidades Autónomas...», *cit.*, p. 93) ya había llamado la atención acerca de la necesidad de compatibilizar «la «plenitud» de la competencia (se refiere a la recogida en el artículo 149.1.3 CE) con la intervención en la materia de las Comunidades Autónomas, sobre la base de sus competencias propias, mediante: (.....) - La legitimación total e, incluso, la exigencia constitucional de la participación efectiva y suficiente de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la competencia por la instancia general o nacional...».

<sup>85</sup> «La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación de Derecho comunitario europeo», en *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas* (Coord. por Pablo PÉREZ TREMPES), Marcial Pons/Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Madrid, 1998, p. 489.

De lo dicho, parece inevitable colegir que el establecimiento de instrumentos de colaboración es también una exigencia constitucional. Habitualmente, en nuestro país y en el resto de los Estados descentralizados, estos cauces de participación son de tres tipos: i) las posibilidades que ofrecen las Cámaras legislativas de representación territorial; ii) la obligación de los órganos centrales de remitir información a las entidades territoriales subestatales, y iii) la creación de órganos especializados.

i) Como es sobradamente sabido, la existencia de Cámaras de representación territorial es propia de los Estados políticamente descentralizados, forma parte, diríamos que casi necesariamente, de su sistema de distribución y participación de poderes. Así pues, no puede decirse que estas Cámaras hayan surgido con el fin de ser cauce para la representación territorial en los asuntos comunitarios. Su configuración constitucional, su naturaleza, su composición y sus competencias responden lógicamente a fines más amplios y generales, vinculados estrechamente al propio sistema constitucional, a cuya definición contribuyen y sin cuya existencia se vería sustancialmente modificado.

Precisamente esa relevante posición constitucional ha convertido a estas Cámaras legislativas en instituciones fundamentales de participación de las entidades territoriales subestatales en la elaboración y adopción de las decisiones estatales en materia comunitaria.

Ahora bien, esta afirmación de principio se ve, a su vez, condicionada por el diseño constitucional de las mismas. Así, mientras en el caso alemán y austríaco el *Bundesrat* posee importantes competencias al respecto, en el español y en el italiano las Cámaras respectivas, esto es, el Senado, carecen de ese protagonismo.

En el caso español, estas deficiencias impiden, a diferencia de otros supuestos, que las Comunidades Autónomas puedan utilizar el Senado como institución representativa de sus intereses, en general, y como institución transmisora de la posición autonómica y colaboradora en la adopción de la estatal en asuntos comunitarios, en concreto.

Pero como todo esto es conocido y objeto de interés y preocupación de nuestra mejor doctrina no entraremos en pormenores. Valga, pues, con lo siguiente.

La incapacidad del Senado para representar los intereses autonómicos deriva no sólo de la escasa profundidad de las funciones atribuidas, pese a la reforma y el fortalecimiento de la Comisión de las Comunidades Autónomas, sino del propio sistema de composición que remite a la duplicidad del principio de representación del Congreso de los Diputados y omite una verdadera representación de los intereses autonómicos <sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Como se ha destacado de forma prácticamente unánime. Por todos, baste aquí la mención de Luciano PAREJO («La participación de las Comunidades Autónomas...», *cit.*, p. 94) con referencia expresa a la relación entre Senado, Comunidades Autónomas y Comunidad Europea.

Efectivamente, éste es uno de los aspectos más necesitados de reforma. Al menos si el objetivo es convertir al Senado en Cámara de representación territorial; expresión con que, no se olvide, le califica la Constitución (art. 69.1).

Ésta es la posición de gran parte de los autores que o bien han abogado por la reforma del sistema de elección y composición de los miembros del Senado, o bien han puesto de manifiesto la ineficacia que tendría una reforma competencial que no se extendiera a otros aspectos.

Así, Ramón PUNSET BLANCO<sup>87</sup> sostiene que la capacidad del Senado para contribuir a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal en materia comunitaria depende, en gran medida, de su composición y de su transformación en verdadera Cámara de representación territorial, así como «de la naturaleza misma del Senado en tanto que asamblea parlamentaria». Pablo PÉREZ TREMPs<sup>88</sup> señala que la defensa del «vínculo estrecho entre reforma del Senado y Unión Europea», interpretado en el sentido de que el aumento del papel del Senado en este ámbito significaría un cauce de participación<sup>89</sup>, es una aseveración rápida, más debida al voluntarismo que a la verdadera reflexión.

Por demás, las carencias de nuestro sistema no se han visto compensadas con la creación de la Comisión mixta para la Unión Europea que, de un lado, no puede identificarse con un instrumento de participación de las Comunidades Autónomas y, de otro, plantea indudables problemas de articulación con la Comisión General de las Comunidades Autónomas<sup>90</sup>.

De *lege ferenda*, son numerosas las propuestas de reforma del Senado con el objetivo de acercar este órgano constitucional a su calificación de Cámara de representación territorial. No obstante, aunque no es éste el lugar para dar cuenta detallada de las mismas, sí debemos mencionar las relacionadas con el objeto de estudio.

Con el fin de potenciar el papel del Senado en relación con la Unión Europea, PÉREZ TREMPs ha propuesto, por cuanto aquí nos interesa, residenciar en el Senado el nombramiento «de representantes nacionales ante determinadas instituciones comunitarias con especial incidencia para las Comunidades Autónomas»<sup>91</sup>, e incrementar su participación en la conclusión de los Tratados. Lo anterior reforzaría no sólo la legitimidad democrática

<sup>87</sup> «Senado, Comunidades Autónomas y Unión Europea», en *Ante el futuro del Senado*. Generalitat de Catalunya/Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996, p. 453.

<sup>88</sup> «La reforma del Senado ante la Unión Europea», en *Ante el futuro del Senado*. Generalitat de Catalunya/Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996, p. 434.

<sup>89</sup> Eliseo AJA, «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en *La reforma del Senado*, CEC, Madrid, 1994, p. 215.

<sup>90</sup> En el mismo sentido, Pablo PÉREZ TREMPs, «La reforma del Senado ante la Unión Europea», *cit.*, p. 439.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 447 (para la cita literal) y pp. 446 y ss.

tica de la integración sino que además vendría a añadir un elemento de "legitimación «territorial»" <sup>92</sup>.

Junto al Senado, aunque desde diferente perspectiva, también merecen lugar destacado en el proceso de elaboración de la decisión autonómica las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, además de sus Consejos Ejecutivos.

Justamente el fortalecimiento de su posición, de sus posibilidades de actuación en la aplicación de las normas comunitarias <sup>93</sup>, y la creación, como en el caso belga o en el alemán <sup>94</sup>, de cauces de relación entre aquéllas y las instancias estatales <sup>95</sup> y con el Parlamento Europeo <sup>96</sup>, es una de las últimas y más extendidas reivindicaciones.

ii) En lo referente al deber que se impone al Estado de informar a los entes regionales, conviene comenzar señalando que no se trata en puridad de un instrumento destinado a canalizar la participación de las entidades subestatales en la adopción de las decisiones estatales, sino de un *prius* para la efectividad de dicha participación <sup>97</sup>. No cabe, por tanto, analizar esta obligación desde la lógica competencial, sino desde una perspectiva anterior como medio para garantizar que las regiones tengan conocimiento de las propuestas relativas al plano comunitario en cuya adopción deberán colaborar <sup>98</sup>.

Según lo dicho, la información (tanto en su objeto, momento y mecanismos idóneos) que el Estado debe suministrar y a la que tienen derecho las entidades a él subordinadas no puede compararse con la genérica esta-

---

<sup>92</sup> Pablo PÉREZ TREMP: «La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones...*, *cit.*, p. 1080.

<sup>93</sup> Así, PÉREZ GONZÁLEZ (*op. cit.*, pp. 337-338).

<sup>94</sup> Al respecto, *vid.* Dian SCHEFOLD, «La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», *cit.*, pp. 127 y ss.; Ignaz SEIDL-HOHENVELDERN, «Los Länder austríacos y la Unión Europea», *cit.*, pp. 173 y ss.; Jean-Louis VAN BOXSTAELE, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *cit.*, pp. 275 y ss.

<sup>95</sup> Al respecto, *vid.*, por todos, Francisco J. BASTIDA FREIJEDO, «Parlamentos regionales e integración europea», en *Parlamentos Regionales Europeos. Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1997, pp. 77-96, y la bibliografía allí citada.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> Este deber de información no es exclusivo de la fase ascendente. También la ejecución y aplicación del Derecho comunitario exige formas de colaboración e información entre las instituciones implicadas. Así lo ha entendido la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que en su Acuerdo de 1995, relativo a la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales, incluye un Apartado III dedicado a esta cuestión.

<sup>98</sup> Según Eduard ROIG MOLÉS, *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea*, ejemplar mecanografiado, consultado por deferencia del autor (de próxima aparición en Marcial Pons/Institut d'Estudis Autonòmics), Capítulo II de la II Parte], se trata de «la primera (y necesaria) fase de un procedimiento más complejo de participación autonómica en la formación de la voluntad estatal en materias de la Unión Europea».

blecida por el ordenamiento interno, ni con la que también sobre materias comunitarias es propia de la fase descendente. A fin de que este deber-derecho de información cumpla con su función debe realizarse a través de mecanismos que permitan un flujo continuo de información entre ambas entidades territoriales <sup>99</sup>.

Contextualizada así la cuestión, queda por delimitar sus elementos principales, a saber, objeto, momento y procedimientos.

a) La decisión acerca de cuál deba ser el objeto de información no es intrascendente. Pues, realmente, de la misma, de su amplitud, depende la eficacia posterior de la participación regional.

Frente a un criterio de determinación amplio, esto es, inclusivo de toda información relacionada con el ámbito de la actuación comunitaria, en España ha existido una tendencia continuada a vincular el objeto de información al ámbito material de la competencia o a la existencia de un interés por las entidades subestatales <sup>100</sup> y a la procedencia de los documentos <sup>101</sup>; limitación que viene siendo criticada por los sectores políticos regionales y por algunos sectores doctrinales <sup>102</sup>.

Pues, como acertadamente pone de relieve ROIG MOLÉS, «la existencia de un deber de información global facilitaría el establecimiento de una relación continuada entre Estado y CCAA, (...) permitiría a éstas conocer de modo mucho más adecuado la realidad comunitaria en su globalidad» (conocimiento que será fundamental en aquellos supuestos en que corresponda a aquéllas determinar la posición estatal, cuestión a la que nos referiremos después) y favorecería la confianza entre Estado y Comunidades Autónomas con las consecuencias favorables que pudiera generar en la reducción del número de posibles conflictos <sup>103</sup>.

La opción por un objeto amplio de información (tanto desde la perspectiva competencial como desde la relativa al tipo de documentos objeto de información) ha sido la preferida por Alemania, país pionero en la puesta en funcionamiento de instrumentos de participación de los *Länder*, y por Austria <sup>104</sup>.

<sup>99</sup> En este sentido, Eduard ROIG MOLÉS (*Ibidem*, epígrafe 1 del Capítulo II de la Parte II), considera inadecuados los instrumentos interadministrativos previstos en la Ley 30/1992 LRJAEyPAC.

<sup>100</sup> Así, el artículo 11.1 del proyecto de Convenio que presentó el Estado en 1985 vinculaba el objeto de información al ámbito competencial o la afección a competencias autonómicas. Posteriormente, en el Convenio propuesto por el Estado en 1986 reprodujo, en el artículo 4.1, el mismo criterio determinativo.

<sup>101</sup> En el proyecto de 1985 se hablaba de documentación que provenía de las Comunidades Europeas. En extenso, *vid.* Eduard ROIG MOLÉS, *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea*, *cit.*, epígrafe 2 del Capítulo II de la Parte II.

<sup>102</sup> *Ibidem*. Coincidimos con el autor en la necesidad de un objeto amplio de información.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

Este modelo parece inspirar el actual Convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, en lo relativo a la vinculación entre información y competencia; no así en lo referente a la documentación a remitir.

El punto tercero del precitado Acuerdo de 1994 impone al Estado la obligación de informar a las Comunidades Autónomas aunque carezcan de competencias siempre que exista un interés autonómico en la materia. No obstante, como luego se verá al referirnos al sistema de Conferencias, la información se remitirá a instancia autonómica que incluirá la concurrencia del citado interés autonómico. Si bien esta invocación al interés autonómico no remite a un interés objetivo, sino subjetivo, en tanto basta con la alegación por las instancias autonómicas competentes, la necesaria iniciativa autonómica puede resultar limitativa de la obligación genérica de informar, pues depende del previo conocimiento que posea la Comunidad Autónoma al respecto <sup>105</sup>.

Sin embargo, respecto al tipo de documentos que el Estado debe remitir a las Comunidades Autónomas, el punto noveno del Acuerdo de 1994 se refiere con carácter general a cualquier tipo de información precisa para el proceso de integración y específicamente sólo menciona las propuestas elaboradas por la Comisión <sup>106</sup>, sin referencia a otros documentos que pueden afectar sustancialmente la posición autonómica <sup>107</sup>, salvo la referencia a los asuntos cuya aprobación requieran los procedimientos normativos comunitarios de cooperación y codecisión, como se verá.

b) La fijación del momento preciso en que ha de procederse al cumplimiento de este deber de información ha de tener en cuenta que la documentación e información son necesarias para la formación de la posición autonómica.

Si bien resulta deseable que la información sea remitida en cuanto se encuentre disponible para los órganos estatales, los criterios utilizados en el Derecho comparado son de difícil precisión. Así, en Alemania y Austria se acude a conceptos como «tan pronto como resulte posible», ciertamente indeterminado, «automáticamente», más estricto, o «sin dilación», «oportuna-mente», recogidos en el Acuerdo español de 1994, sin duda imprecisos.

c) La institucionalización de un procedimiento a través del cual dar satisfacción al derecho de información es, como ha demostrado nuestra experiencia y la comparada, ciertamente imprescindible. El recurso a procesos informales, que puede beneficiar a entidades territoriales concretas (singul-

<sup>105</sup> Así también lo entiende Eduard ROIG MOLÉS (*Ibidem*).

<sup>106</sup> Los puntos 7 y 10 obligan a la remisión de la propuesta original, y un seguimiento de la misma.

<sup>107</sup> Una visión crítica en Eduard ROIG MOLÉS, *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea*, cit., epígrafe 2 del Capítulo II de la Parte II.

larmente a través de reuniones bilaterales) no parece ser un cauce idóneo para elaborar una posición estatal que integre los intereses autonómicos armónicamente.

En nuestro país, el deber de información se ha canalizado a través del sistema de Conferencias Sectoriales y desde 1994 a través también de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, institucionalizada tras la aprobación de la Ley 2/1997.

iii) Como se ha dicho, la información no es sino la primera etapa de un procedimiento más amplio orientado a permitir la participación de las entidades territoriales subestatales en la fijación de la posición estatal en los asuntos comunitarios. También se ha avanzado que la tramitación de esta información para cumplir sus fines debe realizarse en el marco de un procedimiento establecido. Pues bien, el funcionamiento correcto del procedimiento respectivo depende, como la práctica muestra, de la creación de órganos especializados, tradicionalmente órganos sectoriales compuestos por representantes de las entidades territoriales implicadas.

De lo antedicho, de la vinculación entre información y creación de órganos *ad hoc*, es buena prueba el modelo alemán, el primero en establecerse y, sin duda, uno de los que goza de mayor prestigio.

Desde la firma del Tratado CECA, los *Länder* comenzaron a reivindicar una posición protagonista en la elaboración de las decisiones estatales en asuntos comunitarios que les afectase. La primera plasmación de estas exigencias se concretó en la obligación del Gobierno Federal de informar al *Bundesrat* sobre todas aquellas cuestiones que en el marco de la integración europea tuvieran consecuencias sobre los *Länder*<sup>108</sup>. Con el tiempo, este instrumento dio lugar a una fórmula de intercambio de posiciones que, si bien carecía de vinculación jurídica, poseía, sin embargo, un importante peso político.

No obstante, el sistema no satisfacía plenamente a los *Länder* que, constantemente, solicitaban incrementar su presencia<sup>109</sup>. En 1979, la Federación se obligó unilateralmente a dar más información a los *Länder* y a ofrecerles la posibilidad de expresar sus posiciones «de forma amplia y detallada», de modo que si existía una posición común de los *Länder* y la materia era de competencia exclusiva de éstos, la Federación se obligaba a no separarse de tal posición, salvo por razones perentorias de política exterior y de integración que, en caso de concurrir, habrían de comunicarse a los *Länder*.

<sup>108</sup> Este sistema abarcó un período que se extiende de 1957 a 1979, se trata de una concreción de la obligación general de informar que se recoge en el artículo 53 GG.

<sup>109</sup> De hecho, en 1968 (Conversaciones Krämer-Heubl) hubo intentos de elaborar un acuerdo similar al de Lindau de 1957 relativo a tratados internacionales, y en 1970 se llegó a proyectar una reforma constitucional.

Por demás, la Federación también se comprometía a convocar a dos representantes de aquéllos (si eran titulares de la competencia) a las negociaciones que se celebrasen en Bruselas, siempre que fuera posible. Este acuerdo se plasmó en la creación de órganos sectoriales de los *Länder*, cuya composición variaba según la materia, decidían por consenso y transmitían la posición común al Gobierno Federal a través del procedimiento de información en el *Bundesrat*.

Este procedimiento se mantuvo hasta 1986, momento en que las nuevas exigencias de los *Länder* llevaron a su replanteamiento. Nótese la coincidencia con la ratificación del Acta Única Europea. Efectivamente, dada la necesaria aprobación del citado Tratado por el *Bundesrat*, los *Länder* consideraron que era el momento más propicio para forzar la reforma del procedimiento, proceder a su institucionalización y formalización jurídica.

En este orden de cosas, el nuevo acuerdo firmado por la Federación y los *Länder* se plasma, por primera vez, en un texto jurídico vinculante que regula un procedimiento basado en la relevante posición de los *Länder*, su capacidad para determinar la posición estatal cuando los asuntos comunitarios afectan a sus competencias exclusivas a partir de la adopción de una posición común, para colaborar en la elaboración de la posición estatal cuando se trata de materias no atribuidas exclusivamente a un ente territorial, para ser informados y para que su opinión sea tenida en cuenta por la Federación. El procedimiento permanece invariable en cuanto a la canalización de la posición común a través del *Bundesrat*, posición que ahora se adopta no por consenso sino por mayoría.

Posteriormente, tras la reforma constitucional de 1992, la Ley de 12 de marzo de 1993, de Cooperación entre Federación y *Länder* en materia de la Unión Europea y el Convenio de 12 de octubre de 1993, vino a culminar este proceso de institucionalización <sup>110</sup>.

El modelo alemán, con diferentes variaciones, parece haber inspirado la práctica de otros Estados <sup>111</sup>.

Por lo que se refiere a España, la opción por la creación de órganos sectoriales especializados ha sido la pauta habitual e ininterrumpida <sup>112</sup>, si bien no ha sido hasta 1994 cuando tras la aprobación del Acuerdo quedó

---

<sup>110</sup> Consecuencia también de la reforma de 1992 (motivada por la ratificación del Tratado de la Unión Europea) fue la nueva redacción dada, con fecha 26 de noviembre de 1993, al Reglamento del *Bundesrat*.

<sup>111</sup> Especial influencia ha tenido sobre Austria. Sobre éste y otros modelos comparados, *vid.* Pablo PÉREZ TREMPES, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍRREZ y Eduard ROIG MOLÉS, *La participación europea*, *cit.*, pp. 89 y ss., donde se recogen completas descripciones de los mismos.

<sup>112</sup> Por supuesto, es también la práctica más extendida en otras materias (*ex* artículo 8 LRJAEy-PAC), aunque Eduard ROIG MOLÉS («La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, p. 277) considera que el Acuerdo de institucionalización no es un mero acuerdo de los establecidos en la LRJAEyPAC para la creación de Conferencias Sectoriales.

institucionalizada y formalizada la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, definitivamente consagrada tras la Ley 2/1997, de 13 de marzo <sup>113</sup>.

No quiere decir esto que anteriormente a la fecha citada no hubiera fórmulas de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas <sup>114</sup>. Por el contrario, el Acuerdo de 1994 y la Ley de 1997 precitada pueden considerarse la culminación de un proceso que había comenzado con la Conferencia de 1988 y el sistema de Conferencias Sectoriales <sup>115</sup> y que en general ha merecido una valoración positiva <sup>116</sup>.

Entre las actuaciones de la Conferencia cabe destacar, a los efectos que aquí interesan, los Acuerdos sobre ayudas públicas y sobre intervención autonómica en procedimientos precontenciosos de la Comisión de 1990, completado por el Acuerdo de 1997 relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Acuerdo de 1992 sobre institucionalización de la Conferencia, el Acuerdo de 1994 de participación interna de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos a través de las Conferencias Sectoriales, el Acuerdo de 1996 de creación del Consejero de Asuntos Auto-

<sup>113</sup> La opción española guarda cierta similitud con el sistema italiano establecido con la legislación Bassanini y la Conferencia Estado-Regiones. Al respecto, *vid.* Giovanni Pitruzzella, «Alcune osservazioni in tema di partecipazione delle Regioni al processo di formazione delle politiche comunitarie», *Le Regioni*, a. XIV, núm. 1-2, 1986, pp. 63 y ss. (en especial, pp. 77 y ss.).

<sup>114</sup> Si bien, como señala el profesor Eliseo Aja (*El Estado autonómico... cit.*, p. 138), en general, la colaboración entre cada Comunidad Autónoma y el Estado se desarrolló prácticamente desde los primeros momentos (tal vez por el ejemplo y la experiencia de las Comisiones Mixtas de Traspasos), entre ellas la colaboración «ha sido prácticamente inexistente, como si no hubiera problemas de interés común entre dos o más CCAA. Tras tantos años de centralismo, las CCAA comenzaron su autogobierno mirando sólo su propio ombligo, como si fueran un archipiélago de ínsulas Baratarias.»

<sup>115</sup> *Vid.* Rafael BUSTOS GISBERT, «Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, pp. 153 y ss., realiza un examen crítico del Acuerdo, sin duda, uno de los primeros tras su aprobación.

<sup>116</sup> Son numerosos los pronunciamientos en este sentido. Con carácter general, entre otros, *vid.* José Luis CASCAJO CASTRO, «La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado: la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Autónomas», en *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 86; Manuel CIENFUEGOS, «La intervención de las Comunidades Autónomas en cuestiones relativas a las Comunidades Europeas a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Autonomías*, núm. 22, 1997, p. 200; más concretamente, Francisco SANZ GANDASEGUI [«Aspectos prácticos de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europeo», en *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas* (coord. por Pablo PÉREZ TREMPES), Marcial Pons/Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Madrid, 1998, pp. 505 y ss.] considera que esta forma de participación resulta eficaz. Por su parte, y desde otra perspectiva Eduard ROIG MOLÉS («La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia...», *cit.*, p. 267) afirma que llama la atención «que este éxito, rotundo por lo menos en comparación con el trabajo de otras Conferencias Sectoriales, se ha desarrollado en un marco estructural tan poco formalizado». De este mismo autor, *vid.* también, «La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea», en *Informe de las Comunidades Autónomas 1997*, vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, pp. 513 y ss. y «La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea», en *Informe de las Comunidades Autónomas 1998*, vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999, pp. 537 y ss.

nómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, el Acuerdo de 1997 sobre presencia de representantes autonómicos en algunos Comités de Trabajo de la Comisión <sup>117</sup>.

Aunque los límites y el objeto de este trabajo nos impiden un examen detallado de estos Acuerdos y de todas las implicaciones, teóricas y prácticas, que derivan del modelo español, no vamos a dejar pasar la oportunidad de exponer la naturaleza y los elementos esenciales de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas <sup>118</sup>.

La Conferencia viene definida legalmente como «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 de la Ley 2/1997), «como órgano de cooperación, de consulta y deliberación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (art. 3 de la misma Ley), encargada de «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» (párrafo 2 del art. 1 de la misma norma).

La Conferencia está compuesta por el Ministro de Administraciones Públicas, que será su presidente, y por el Consejero que en tanto responsable de la materia sea designado por cada Comunidad Autónoma. La representación estatal está integrada además por el Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea y por el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales.

Por su parte, Ceuta y Melilla estarán representadas por un miembro del Consejo de Gobierno respectivo.

La Conferencia se estructura en Pleno, Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos <sup>119</sup> y los Grupos de Trabajo que se constituyen para la preparación de trabajos determinados.

A la Conferencia corresponden las funciones de:

- i) informar a las Comunidades Autónomas y ser sede de discusión del desarrollo del proceso de integración europea;
- ii) articular instrumentos para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal en el seno de la Comunidad Europea;

---

<sup>117</sup> ROIG MOLÉS («La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia...», *cit.*, pp. 266-267) valora positivamente la actividad global de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Comunidad Europea y en especial de los numerosos acuerdos adoptados en su seno.

<sup>118</sup> Más en extenso y pormenorizadamente, *Ibidem*, pp. 265 y ss.

<sup>119</sup> Órgano de apoyo, compuesto por el Secretario de la Conferencia, que actúa como presidente, y por un miembro del Gabinete del Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, un miembro del Gabinete del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales y por un representante de las Comunidades Autónomas y de Ceuta y Melilla, preferiblemente con categoría de Director general o equivalente, y el Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

iii) tratar y resolver de acuerdo con el principio de cooperación todas las cuestiones (generales o institucionales) relacionadas con las Comunidades Europeas como: a) procedimientos técnicos que aseguren la recepción de la información comunitaria; b) técnica normativa adecuada para incorporar las normas de Derecho derivado al ámbito interno; c) fórmulas de participación en los procesos internos dirigidos a dar cumplimiento a las obligaciones ante las instituciones comunitarias; d) cuestiones derivadas de la ejecución del Derecho comunitario que impliquen diferentes políticas o exijan medidas internas coordinadas temporal o materialmente, y e) problemas relacionados con la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relativos a la Comunidad Europea que carezcan de una Conferencia Sectorial propia o un instrumento donde ser tratadas;

iv) impulsar y dar seguimiento al procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas mediante las respectivas Conferencias Sectoriales o mecanismo similar, en aquellas actividades o políticas comunitarias que afecten a sus competencias;

v) garantizar el cumplimiento de los procesos de participación de las Comunidades Autónomas en las Conferencias Sectoriales, y

vi) tratar aquellas cuestiones relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios que estime oportuno.

Como se habrá constatado, en la regulación de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas hay continuas referencias a las Conferencias Sectoriales <sup>120</sup>. Pues, aunque obvio, conviene recordar que en nuestro modelo conviven la Conferencia que venimos tratando y las Conferencias Sectoriales, siendo la regulada por Ley 2/1997 el marco general y el órgano de impulso del sistema y las Conferencias Sectoriales «lugar de encuentro y negociación entre las CCAA y con el Estado» <sup>121</sup>.

Junto a este complejo sistema de Conferencias, cabe la posibilidad de arbitrar mecanismos de cooperación bilateral (a iniciativa de cualquier parte y de mutuo acuerdo) cuando los asuntos comunitarios afecten exclusivamente a una Comunidad Autónoma o tenga en ésta «una vertiente singular en función de su especificidad autonómica» (Disposición adicional primera de la Ley 2/1997).

Respecto al funcionamiento, el Reglamento interno <sup>122</sup> impone que el Pleno se reúna, como mínimo, dos veces al año en la sede del Ministerio de

---

<sup>120</sup> Reguladas, en lo que aquí interesa, en el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales, publicado por Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1995).

<sup>121</sup> Vid. Eduard ROIG MOLÉS, *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea...*, cit., epígrafe b) del aparato 2.2 incluido en el 2 del epígrafe IV de la II Parte.

<sup>122</sup> Acuerdo de 5 de junio de 1997 de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, por el que se adopta su nuevo Reglamento interno, publicado por Resolución de 5 de agosto de 1997 de la Subsecretaría (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1997).

Administraciones Públicas o en el lugar que se establezca en la convocatoria, a instancia de uno de sus miembros. La convocatoria, como es propio de los órganos colegiados, correrá a cargo del Presidente e incluirá el orden del día que determinará, lógicamente, los temas a tratar y su orden. La válida constitución de la Conferencia requiere la presencia de la representación de la Administración del Estado y de, al menos, catorce de sus miembros.

Los acuerdos se adoptarán por asentimiento de los presentes y si tal no existiera por el voto favorable de la mayoría de las Comunidades Autónomas y de la Administración del Estado. Los acuerdos tendrán efectos desde su adopción para los miembros que hayan votado favorablemente. Las Comunidades Autónomas que no hayan adoptado el Acuerdo podrán adherirse posteriormente.

El resto de cuestiones, levantamiento de actas, publicación, entre otras, no presentan grandes singularidades.

En tanto que gran parte de la participación autonómica se canaliza a través de las Conferencias Sectoriales corresponde que les dediquemos alguna referencia.

Las precitadas Conferencias encuentran su marco regulador en el Acuerdo de 1995 de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales, cuyo Principio Segundo «entiende por Conferencia Sectorial tanto el Pleno del órgano de esa naturaleza como el conjunto de órganos de cooperación multilateral de nivel inferior que, encuadrados directa o indirectamente en la Conferencia, puedan desarrollar en la práctica el contenido del procedimiento marco». Cada Conferencia concretará su ámbito material, indicando el procedimiento y modulando la aplicación según las exigencias de la distribución de competencias y de la política comunitaria respectiva.

Para determinar, en cada procedimiento marco, el grado de intensidad y el contenido de la participación autonómica ha de tenerse en cuenta la naturaleza y el nivel de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y reservadas al Estado. De modo que, con carácter general:

- i) si el asunto comunitario afecta exclusivamente a competencias reservadas al Estado y las Comunidades Autónomas invocan su interés, la Administración estatal oportunamente les informará en el seno de la respectiva Conferencia Sectorial;
- ii) si los elementos esenciales del asunto comunitario afectan a competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas y en el procedimiento de concertación interno previo a la decisión del Consejo existe una posición común entre aquéllas, esta posición común será determinante para fijar la posición negociadora inicial de Estado;

iii) si el asunto comunitario incide sobre competencias compartidas o concurrentes y existe acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado previamente a la decisión del Consejo, el mencionado acuerdo fijará la posición negociadora inicial del Estado.

En los dos últimos supuestos, si, como consecuencia del proceso negociador, hubiera variado la posición estatal inicial, y siempre que los plazos así lo permitan, la Administración estatal deberá informar tal modificación, en la correspondiente Conferencia Sectorial, a las Comunidades Autónomas, a fin de permitir que adopten una nueva posición común entre éstas, y entre éstas y la Administración del Estado. Si los plazos no lo permiten, a solicitud de las Comunidades Autónomas, la Administración estatal explicará los motivos por los que ha variado la posición estatal. En todo caso, si los asuntos comunitarios pueden generar gasto siempre habrá que conciliar la posición común autonómica con la estatal.

Si la adopción de una posición común no hubiera sido posible, el Estado tendrá en cuenta los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas.

A estos efectos, se entiende por posición común «el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido».

El procedimiento concreto para articular la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado exige la remisión de toda la información y documentación necesaria a la Conferencia Sectorial y de ésta hacia las Comunidades Autónomas, siempre con la debida diligencia que permita adoptar una decisión en el ámbito interno de cada Comunidad Autónoma, decisión que luego habrá de consensuarse en la Conferencia Sectorial a fin de lograr una posición común autonómica que determine o contribuya a determinar la posición estatal, tal y como se ha dicho anteriormente, y todo ello antes de la decisión del Consejo.

Las actuaciones en el campo informativo no acaban aquí. Antes bien, la Comisión Sectorial está obligada a informar con regularidad a las Comunidades Autónomas en lo referente a la evolución de la propuesta de la Comisión en el Consejo, y si el asunto comunitario exige su aprobación por los procedimientos de cooperación y codecisión, las Comunidades Europeas han de ser informadas de cada modificación que se realice. Si hubiere que convocar al Comité de Conciliación previsto en el procedimiento de codecisión de sus deliberaciones también habrá que informar a las Comunidades Autónomas.

Estas específicas referencias a los procedimientos de cooperación y de codecisión conllevan una extensión de la actividad informativa (en cuanto actividad y en cuanto a los asuntos y documentos objeto de información);

especialmente en lo que afecta al procedimiento de codecisión, que, como es sabido, tras la reforma del Tratado de la Unión Europea de 1997 ha visto reforzada sustancialmente su importancia entre el resto de los procedimientos normativos.

La experiencia española y la comparada permiten concluir que, hasta el momento, es en el ámbito interno donde verdaderamente las entidades regionales han podido desplegar un conjunto de facultades con efectos vinculantes en punto a la efectiva y eficaz participación en los asuntos comunitarios.

Hasta aquí la participación de las entidades subestatales en el ámbito estatal. Queda por realizar una mención (que será breve) a la creciente actuación ante las instituciones comunitarias.

#### IV. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE ESTAS ENTIDADES EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

Pero la participación de las entidades territoriales no queda limitada a las dos dimensiones vistas (descendente y ascendente). Hay, cada vez más, órganos, técnicas, instrumentos dirigidos a llevar directamente la posición de las regiones ante las instituciones comunitarias. Algunos de tales mecanismos son obra del ordenamiento comunitario (especialmente el Comité de las Regiones), otros son creaciones estatales o autonómicas. En este último caso la variedad es lógicamente mucho mayor y la intensidad de su actuación en el ámbito comunitario, en tanto capacidad vinculativa, prácticamente nula. No obstante, estos mecanismos se han demostrado eficaces sino tanto por la influencia sobre las actividades de las instituciones comunitarias e incluso sobre las actuaciones estatales, al menos por lo que significan en punto a la cada vez mayor proyección comunitaria de las entidades infraestatales.

Entre los órganos creados por los ordenamientos nacionales merecen un lugar destacado, aunque sólo sea por ser los más extendidos, las Oficinas de Representación en Bruselas y los Observadores<sup>123</sup>. En nuestro caso, como es sabido, pese a los numerosos proyectos que lo han incluido de forma constante, el llamado Observador de las Comunidades Autónomas no ha sido creado, aunque en 1996 se ha creado una Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

Desde la perspectiva comunitaria, la posibilidad de participar en el Consejo representando al Estado miembro, en sus órganos y comités, y el Comité de las Regiones son las aportaciones a este proceso.

---

<sup>123</sup> Vid. las referencias recogidas en Giorgio PASTORI (*op. cit.*, pp. 1226 y ss.).

1. Si hay un órgano de proyección regional ante las instituciones comunitarias especialmente extendido entre los Estados miembros es el modelo ofrecido por la práctica de las Oficinas de Representación en Bruselas. No obstante su extensión, y que hoy gozan de gran aceptación, la polémica ha acompañado la creación de estas Oficinas, cuya adecuación constitucional ha tenido que ser afirmada por los Tribunales Constitucionales<sup>124</sup>.

En nuestro caso, la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo, *Caso Oficina vasca en Bruselas*, ya mencionada, vino a confirmar la constitucionalidad de la Oficina abierta por la Comunidad vasca a partir de una interpretación flexible del título de relaciones internacionales, que permite sostener que estas oficinas, independientemente de su naturaleza jurídica pública o privada<sup>125</sup>, no vulneran el monopolio de *ius legationis* que corresponde al Estado. Pues, considera el Tribunal que la especial naturaleza de la integración europea no permite una aplicación tajante a la misma de los principios ordenadores de las relaciones internacionales: en el plano comunitario conviene tener en cuenta el interés directo, objetivo y constitucionalmente relevante que poseen las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europea, dado que éste afecta directa y sustancialmente a sus competencias y a su posición en el sistema de distribución de poderes.

En cualquier caso, las competencias de estas Oficinas vendrán limitadas por las competencias estatales y referidas principalmente a actividades de información y promoción de los intereses regionales, de apoyo y asesoramiento a otros órganos o instituciones comunitarias, de expresión de la identidad propia, pero careciendo sus actividades de efectos vinculantes, salvo que el Estado quiera reconocerlos o sus actividades puedan incardinarse en los procedimientos internos de cooperación y colaboración de las entidades subestatales en la formación de la voluntad estatal ya relatados.

Las Oficinas de Representación ante Bruselas actúan también como cauces de contacto con otras Oficinas regionales de Estados diferentes para el tratamiento de cuestiones principalmente comunitarias y en las que los órganos contactados tienen especial interés<sup>126</sup>. En este punto, estos contactos pueden servir para arbitrar posiciones comunes más allá de las fronteras nacionales, que, posteriormente, influyan en las decisiones internas. Por de-

<sup>124</sup> Para MAMMARELLA y CACACE (*op. cit.*, p. 85) la existencia de organizaciones de representación regional y la apertura de oficinas de representación en Bruselas por parte de las regiones europeas puede interpretarse como el embrión de futuras embajadas y evoca el peligro de "tribalización" de Europa.

<sup>125</sup> Recuérdese que, como se mencionó oportunamente, Alberto PÉREZ CALVO (*op. cit.*, p. 63) sólo admite la constitucionalidad de las Oficinas que tengan forma jurídico-privada.

<sup>126</sup> Pablo PÉREZ TREMPES, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍERREZ y Eduard ROIG MOLÉS, *La participación europea*, *cit.*, pp. 326-327. Sin embargo, entre las españolas no existe coordinación, salvo las relaciones con la Representación Permanente.

más, entre estas Oficinas y los órganos que vamos a ver a continuación, los llamados Observadores, hay elementos comunes.

2. El Observador de los *Länder* fue creado en 1958, si bien ya durante la negociación que llevaría a la firma del Tratado de Roma la representación alemana integraba dos representantes de los *Länder*. Las funciones de este órgano, ciertamente ambiguas aunque referidas fundamentalmente al ámbito informativo, han ido variando a medida que variaba la posición de los *Länder* en el proceso normativo, dependiendo, pues, esta institución del procedimiento de participación.

Pese a la indeterminación funcional de la institución, lo cierto es que el Observador en tanto miembro de la representación permanente alemana puede asistir a todo tipo de reuniones (incluso a aquéllas en que no se traten asuntos que afecten o puedan afectar a los *Länder*), lo que permite al Observador obtener un conocimiento generalizado de los asuntos comunitarios que será transmitido a los *Länder*<sup>127</sup>.

En la actualidad, el Observador es un órgano complementario que permite una relación fluida y constante entre los *Länder* y la representación permanente ante las instituciones comunitarias<sup>128</sup>.

El modelo alemán inspiró numerosos proyectos que intentaron adaptar esta figura a nuestro ordenamiento. Sin embargo, como se dijo, ninguno de ellos salió adelante. No obstante, no puede negarse que hay cierta influencia del modelo alemán en el Consejero para Asuntos Autonómicos.

En 1996, por Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, se ha creado una Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea «con competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y para canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas, y con independencia de la información que corresponda realizar a las Conferencias Sectoriales»<sup>129</sup>.

3. Las últimas grandes reformas de los Tratados Constitutivos, a saber, las introducidas por los dos Tratados de la Unión Europea, se han hecho eco, aunque de forma débil, de cierta sensibilidad hacia el factor regional y en esa medida han incorporado, junto a otras importantes novedades, fórmulas más flexibles de cara a la participación e intervención regional ante las instituciones comunitarias. En este ámbito deben encuadrarse la apertura del Consejo a la participación regional y el Comité de las Regiones.

---

<sup>127</sup> En este sentido, Eduard ROIG MOLÉS (*La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea*, cit., epígrafe 5 del Capítulo II de la Parte II).

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> La concreción de este Real Decreto se ha realizado por Acuerdo de la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, publicado por Resolución de 5 de diciembre de 1996 (BOE núm. 302, de 16 de diciembre de 1996).

La participación en el Consejo ha venido propiciada por la reforma introducida en la regulación de la composición del citado órgano, que ha pasado de exigir que cada Estado estuviera representado por un Ministro a permitir que cada Estado esté representado por una persona con rango ministerial (art. 146 TCE) <sup>130</sup>.

Esta modificación ha posibilitado que la representación alemana en el Consejo corra a cargo de un representante de los *Länder* cuando el asunto a tratar sea de competencia o interés de los mismos (parágrafo 6 de la Ley de 12 de marzo de 1993, desarrollada en el Convenio de 12 de octubre de 1993 firmado entre la Federación y los *Länder*).

Evidentemente, la reforma comunitaria tiene un importante calado, sin embargo, su virtualidad dependerá del Derecho interno, del sistema constitucional de distribución de competencias en materia de participación ante organismos internacionales. Sólo en aquellos Estados en que sus entidades territoriales tengan reconocida esta potestad, o en que los órganos centrales estén dispuestos a ceder esa parte de sus competencias, las posibilidades que abre la nueva regulación comunitaria tendrán eficacia.

Hasta el momento no parece que el ejemplo alemán haya sido seguido, a excepción de Austria.

En efecto, el caso austríaco guarda una gran similitud con el alemán. Hasta 1994 la regulación, sobre la base de lo establecido en el Convenio de 12 de marzo de 1992, aunque sobre un diseño muy similar al alemán, era algo más restrictiva. En 1994 la reforma constitucional ha incluido la posibilidad de nuevas formas de participación de los *Länder* en el Consejo en los supuestos en que el asunto comunitario sobre el que se ha de decidir afecte a potestades legislativas de los *Länder*, incluso cuando no sean exclusivas de los mismos, siempre que el Gobierno acuerde la transferencia de la delegación [art. 23.d) de la Constitución] <sup>131</sup>.

El modelo belga es muy diferente, consecuencia de la propia peculiaridad de su articulación entre Comunidades y Regiones. En cuanto aquí nos interesa, la representación ante el Consejo es de carácter compuesto (Ministro-presidente y Ministro-asesor), si bien la posición nacional se expresa de forma unitaria (como impone el art. 146 TCE). La determinación concreta de los representantes depende de un sistema de listas (hasta cuatro, según prevé el Anexo del Acuerdo de 8 de marzo de 1994) que vincula representación y titularidad de la competencia: i) en la primera lista, de representación federal exclusiva, se incluyen los Consejos de Asuntos Generales,

<sup>130</sup> La práctica alemana es anterior. De hecho, ya antes de la ratificación del Acta Única Europea la representación alemana se hacía acompañar en algunos Consejos de Ministros por representantes de los *Länder*, cuando las materias a tratar en el ámbito interno pertenecían a su esfera de competencias. Vid. Giorgio PASTORI, *op. cit.*, p. 1225.

<sup>131</sup> Nótese que el Gobierno puede proceder a tal delegación, pero no está obligado. Por tanto, no existe un derecho a exigir tal participación por parte de los *Länder*, ni una disposición plena de éstos sobre la participación.

Medio Ambiente, Justicia, Telecomunicaciones, Consumidores, Desarrollo, Protección Civil y Pesca; ii) en la segunda, representación federal principal y accesoria de Comunidades y Regiones, se incluyen los Consejos de Agricultura, Mercado Interior, Sanidad, Energía, Transportes y Asuntos Sociales; iii) en la tercera lista, representación principal de Comunidades y Regiones y federal accesoria, se incluyen los Consejos de Industria y Navegación, y iv) representación de Comunidades y Regiones exclusivamente, se incluyen los Consejos de Cultura, Educación, Turismo, Juventud, Vivienda y Ordenación del Territorio <sup>132</sup>.

Por lo que se refiere a nuestro país, la representación de España en el Consejo corresponde al Ministro del ramo respectivo, sin que parezca que vaya a cambiar, pese las reivindicaciones en contrario <sup>133</sup>. Reivindicaciones más justificadas en motivaciones políticas <sup>134</sup> que en razones estrictamente jurídicas y que se enfrentan a la inclusión de esta actividad en el concepto estricto de relaciones internacionales y, por tanto, de exclusiva competencia estatal, incluso cuando la concreta materia a tratar sea de competencia autonómica <sup>135</sup>, a la también competencia estatal acerca de la decisión sobre su propia representación <sup>136</sup> y, desde una perspectiva diferente, pero no menos relevante, a la asimetría política persistente entre las Comunidades Autónomas, esto es, el diferente peso político que existe entre las mismas <sup>137</sup>.

Pues, no se trata aquí de conseguir una posición autonómica común sino de la necesidad de arbitrar un procedimiento tanto más complejo por cuanto debe servir para conjugar aspectos tales como: i) la determinación de a qué reuniones del Consejo habría de asistir el Consejero Autonómico (a las que versasen sobre materias exclusivas, o también las relativas a materias compartidas); ii) el procedimiento para la designación del mismo (con igual participación de todas las Comunidades Autónomas independientemente del interés en el asunto concreto, o primando la voluntad de aquéllas que pudieran verse más afectadas); iii) la vinculación (o no) de la representación estatal o de la autonómica, o, incluso, de una Comuni-

---

<sup>132</sup> Estos y más detalles en Eduard ROIG MOLÉS, *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea*, cit., epígrafe 2 del Capítulo IV de la Parte II.

<sup>133</sup> Vid. los trabajos recogidos en *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1998.

<sup>134</sup> Destaca la propuesta de la Comunidad de Cataluña de 1986, sobre la misma, vid. Eduard ROIG MOLÉS (*La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea*, cit., epígrafe 2 del Capítulo VI de la Parte II), que se muestra crítico con el proyecto gubernamental.

<sup>135</sup> En este sentido, Luciano PAREJO («La participación de las Comunidades Autónomas...», cit., p. 95) que critica en este punto a Pablo PÉREZ TREMPES, para coincidir con Alberto PÉREZ CALVO.

<sup>136</sup> Así, también, Luciano PAREJO («La participación de las Comunidades Autónomas...», cit., p. 96).

<sup>137</sup> Refiriéndose a las entonces diferencias competenciales Manuel PÉREZ GONZÁLEZ (*op. cit.*, pp. 330-331) utilizaba también este argumento.

dad Autónoma concreta a un Consejo también predeterminado, al modo belga, etc.

La cuestión no es baladí; mucho menos en un sistema como el nuestro en que la realidad política impone diferencias sustanciales entre las Comunidades Autónomas (la valoración de la propia autonomía, los denominados hechos diferenciales, la existencia de partidos políticos de implantación autonómica pero con representación en el Parlamento nacional, son sólo algunas de esas diferencias).

Vistas así las cosas, permitir este tipo de participación autonómica precisa, además de voluntad política, de un procedimiento capaz de asumir todas las diversas dimensiones implicadas.

A este respecto, el ejemplo belga puede ofrecer un punto de partida. Si bien, al menos hasta donde sabemos, aún no existe una valoración completa de su funcionamiento.

En tanto no se defina el procedimiento demandado, parece más conforme con los principios que inspiran el sistema que sea el Estado el que lleve la representación en el seno del Consejo, la institución comunitaria con más peso político.

Por supuesto, lo anterior no implica que la representación estatal goce de un margen de decisión ilimitado. Ya hemos visto cómo la participación en el ámbito estatal predetermina o contribuye a determinar la posición de los órganos centrales.

La representación estatal habrá necesariamente de tener en cuenta las competencias, los intereses, las posiciones autonómicas. Ahora bien, si de lo anterior no hay duda, tampoco debiera haberla en que los imperativos de la negociación pueden llevar a modificar tales opiniones y que, en este supuesto, el Estado posee una posición más adecuada para aglutinar intereses y determinar el general que las Comunidades Autónomas más volcadas en la defensa de su propio interés.

Además de la intervención en el Consejo, desde el punto de vista comunitario no existe óbice alguno a que los Estados incluyan criterios de representación regional en la designación de sus representantes ante otros órganos comunitarios, a saber, órganos vinculados al Consejo, (así, COREPER), a la Comisión, diferentes Comités, Delegaciones, la Representación Permanente, o grupos de trabajo <sup>138</sup>.

En nuestro caso, en aplicación del Acuerdo adoptado en 1997 en el seno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, se ha abierto un proceso de designación de representantes autonómicos en determinados órganos comunitarios. Sin embargo, la ejecución hasta el momento ha sido objeto de críticas, tanto por lo reducido del nú-

---

<sup>138</sup> En estos casos, la normativa comunitaria sólo exige que los designados sean funcionarios del Estado miembro, o miembros de su representación permanente, decisión que corresponde al Estado.

mero de comités y órganos en los que se ha dado entrada a la representación autonómica, como por la falta de rigor en la elección de los mismos y de los representantes designados <sup>139</sup>.

4. El Comité de las Regiones es la otra gran incorporación del elemento regional <sup>140</sup> en la estructura institucional comunitaria realizada por el Tratado de la Unión Europea <sup>141</sup>.

No obstante, la configuración del mismo, incluso tras la reforma, sin duda tímida, que el Tratado de Amsterdam ha introducido en el plano funcional, no ha satisfecho las exigencias de las entidades territoriales subestatales, ni en lo relativo a su composición, naturaleza y posición que ocupa en el sistema institucional, ni en lo referente a las funciones atribuidas y al valor de su actuación.

Sin embargo, pese a las críticas e insuficiencias denunciadas, la creación del Comité de las Regiones fue en un primer momento bienvenida e, incluso, mereció una valoración positiva por cuanto este órgano supondría un nuevo elemento de legitimación en el ámbito comunitario. Como sostienen MAMMARELLA y CACACE <sup>142</sup>, en su momento fue valorado como la segunda Cámara de la Unión, al lado del Parlamento Europeo, con la función de colmar el déficit democrático entre el ciudadano y las instituciones que, especialmente a partir de la creación del Euro, se confirmaba como uno de los mayores problemas de la Unión Europea <sup>143</sup>.

Pues bien, la actual regulación del mismo, como demandan las entidades implicadas, no permite considerarle un órgano capaz de ase-

---

<sup>139</sup> En este sentido y más en extenso, *vid.* Eduard ROIG MOLÉS (*La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea*, *cit.*, epígrafe 2 del Capítulo VI de la Parte II).

<sup>140</sup> El factor regional también está presente en otras organizaciones internacionales europeas. A modo de ejemplo, cabe citar el Consejo de Entidades Locales y de Regiones de Europa, la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), y la conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM). Estos órganos y también el Comité de las Regiones son calificados por MAMMARELLA y CACACE como *lobbies* (*op. cit.*, p. 85).

<sup>141</sup> Anteriormente existía un Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales que es comúnmente considerado como antecedente del actual Comité de las Regiones. Al respecto, *vid.* Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, «El Comité de las Regiones: La institucionalización de la cuestión regional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 263, 1994, pp. 523 y ss.

<sup>142</sup> *Op. cit.*, p. 84. Por su parte, la relación entre creación del Comité de las Regiones y la potenciación de los principios de participación del ciudadano y de subsidiariedad ha sido puesta de relieve por Pablo PÉREZ TREMPES, Miguel Ángel CABELLOS ESPÍRREZ y Eduard ROIG MOLÉS, *La participación europea*, *cit.*, p. 328. Similar parece la posición de Laura AMMANNATI (*op. cit.*, p. 233) que valora positivamente la alineación del Comité de las Regiones con el Parlamento Europeo y con la Comisión desde la perspectiva «europea» y frente al carácter intergubernamental que caracteriza al Consejo y al COREPER. Además, continúa la autora, el Comité de las Regiones puede, a pesar de sus limitadas competencias, desempeñar un papel importante como fortalecimiento de la legitimidad democrática de las instituciones y del proceso de adopción de decisiones comunitarias.

<sup>143</sup> Acerca del proceso que llevó a la creación del Comité de las Regiones y de las reivindicaciones de éste con motivo de la negociación del Tratado de Amsterdam, *vid.* Laura AMMANNATI (*op. cit.*, pp. 226 y ss.).

gurar eficazmente la representación de las entidades territoriales subestatales <sup>144</sup>.

De un lado, y quizás aunque sea el más llamativo no sea el aspecto necesariamente más importante, el escaso nivel de competencias. El Comité de las Regiones es un órgano consultivo cuyas funciones se circunscriben a la emisión de informes (a instancia de parte o a iniciativa propia) en un considerable número de materias (notablemente ampliado por el Tratado de Amsterdam) carentes de efectos vinculantes (art. 265 TCE) <sup>145</sup>.

De otro, las cuestiones relativas a la composición del órgano y los intereses que representa son considerablemente las más críticas.

El Comité está compuesto por 222 miembros que representan a las regiones y entidades locales de los Estados; los 222 miembros se distribuyen proporcionalmente entre los Estados miembros, a quienes corresponde, según su ordenamiento interno, decidir sobre su atribución (art. 263 TCE) <sup>146</sup>.

La disfunción que la fórmula de composición introduce en el sistema, como se habrá observado, se encuentra primero en la determinación de los representados, regiones y entidades locales. Pues, el Tratado equipara dos entidades territoriales que integran niveles de autogobierno muy diferentes, con ámbitos competenciales no asimilables. Pero, además, el mismo Tratado se refiere a las regiones y a los entes locales de forma genérica sin tener en cuenta las enormes diferencias que existen entre las entidades regionales de unos Estados y otros. De modo que, a estos efectos, las entidades territoriales subestatales de todos los Estados se encuentran en una posición homogénea, con independencia de la que ostentan en el ámbito estatal en que se integran.

En consecuencia, entidades subestatales carentes de competencias propias más allá de la pura gestión administrativa ven sobrevalorada su posición, mientras que otras, las propias de sistemas con descentralización política, ven como su naturaleza es desconocida a efectos comunitarios y afectado su ámbito competencial.

<sup>144</sup> En este sentido, gran parte de la doctrina califica la presencia regional en la Comunidad Europea como «virtual». Por todos, Laura AMMANNATI (*op. cit.*, p. 226).

<sup>145</sup> Sobre el Comité de las Regiones, *vid.*, entre otros, Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, «El Comité de las Regiones: La institucionalización de la cuestión regional», *cit.*, pp. 523 y ss. Manuel MORENO VÁZQUEZ, «El desembarco regional en la Unión Europea: génesis, configuración actual y perspectivas de futuro del Comité de las Regiones», *Revista Valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 19, 1997, pp. 253 y ss. Guido SIRIANNI, *La partecipazione delle regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Giuffrè, Milano, 1997; Mario P. CHITI: «Il regionalismo comunitario dopo Maastricht e l'istituzione del Comitato delle regioni», en *Diritto Amministrativo Comunitario*. A cura de Luciano Vandelli, Carlo Bottari e Daniele Donati, Maggiolo Editore, Rimini, 1994, pp. 59 y ss.; Marco MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 1996.

<sup>146</sup> El sistema de nombramiento es igual al previsto para el Comité Económico y Social en el artículo 259 TCE.

Indudablemente no puede ser igual la opinión con que unas y otras valoran a este órgano, ni lo que pretenden del mismo <sup>147</sup>.

El segundo factor que contribuye a enturbiar la situación, también desde la perspectiva de la composición, es la remisión al ámbito interno para determinar el procedimiento de elección, en tanto puede aumentar el grado de insatisfacción.

No hay mejor ejemplo que recordar las continuas demandas de los municipios españoles acerca del reducido número de representantes que se les atribuye frente al destinado a la representación autonómica (de los 21 miembros que corresponde elegir a España, 4 son representantes locales y 17 autonómicos) <sup>148</sup>.

En cuanto a los intereses que representa el Comité de las Regiones, recuérdese que el Tratado expresamente excluye que este órgano represente los intereses de las entidades que le integran, prohíbe el mandato imperativo e impone actuar «en interés general de la Comunidad» (art. 263, último párrafo, TCE).

La interpretación de esta cláusula parece excluir la consideración del Comité de las Regiones como el órgano de representación regional demandado en las distintas Conferencias de la «Europa de las Regiones» <sup>149</sup> y asumido en la Segunda Conferencia celebrada entre el Parlamento Europeo y las Regiones en Estrasburgo en noviembre de 1991.

Sin embargo, tal definición del interés que debe guiar la actividad del Comité de las Regiones y, por tanto, del interés representado por el citado órgano, es coherente con el sistema de composición y la naturaleza del ór-

---

<sup>147</sup> Así, aunque algunos autores (por todos, *vid.* Araceli MANGAS, «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones: el caso español», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 117, 1994, pp. 11 y ss.) han defendido la participación de los entes locales, las entidades regionales han defendido la creación de un órgano de exclusiva composición regional dotado de importantes funciones.

<sup>148</sup> En la doctrina el reducido número de representantes locales también ha sido criticado. Así, Araceli MANGAS, «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones: el caso español», *cit.*, pp. 11 y ss.

Ésta es, sin embargo, la práctica habitual en los Estados descentralizados. Obsérvese que en Alemania, de los 24 miembros que debe designar, 21 se destinan a los *Länder* y sólo 3 a los entes locales, en Austria, de sus 12 miembros, 9 son para la representación de los *Länder* y 3 para los entes locales, en Bélgica, de 12 miembros, los 12 se corresponden con representantes regionales, Irlanda, distribuye sus 9 representantes en 7 para las regiones y 2 para las entidades locales.

Por su parte, Italia mantiene una representación paritaria, 12 para las regiones y 12 para los entes locales. Igual que Holanda que atribuye a cada tipo de entidades territoriales 6 representantes.

La práctica contraria, esto es, la preferencia de la representación local, se sigue en Dinamarca, de 9 designados, 4 se corresponden con entes regionales y 5 con locales, Finlandia, que otorga sus 9 miembros a la representación local, Grecia, que hace lo mismo con los 12 que le corresponden, Luxemburgo con sus 6 representantes, Portugal que únicamente designa 2 representantes para las entidades regionales y otorga los otros 10 a los entes locales, Reino Unido también mantiene una representación prioritaria de las entidades locales, 16 frente a 8 para las regiones, y Suecia, que, siguiendo la tónica de los países nórdicos, otorga toda la cuota de representantes, 12, a los entes locales.

Nótese la estrecha relación entre distribución de representantes y nivel de descentralización.

<sup>149</sup> Conferencias de Munich de octubre de 1989, Bruselas de abril de 1990 y Riva del Garada de octubre de 1990.

gano. Incluso cabría decir que es la única interpretación posible a tenor de quiénes están representados y cómo son designados.

Pues, no cabe que un órgano que, de una parte, no permite una representación regional y local individualizada (imposible, en todo caso) ni electiva y que, de otra, incluye entidades que responden a sistemas constitucionales muy diferentes y con ámbitos competenciales tan distintos, represente esos intereses regionales; que, a mayor abundamiento, habría que comenzar por concretar.

Pese a todas estas carencias, algunas de las reformas introducidas por el Tratado de Amsterdam han recibido un voto favorable por la doctrina, en tanto pueden servir para afirmar la autonomía del órgano y otorgarle cierta legitimidad institucional. Nos referimos concretamente a la facultad para emitir pareceres por propia iniciativa (junto a los que haya de emitir preceptivamente o le soliciten las instituciones, salvo el Tribunal de Justicia) y al reconocimiento de la capacidad para aprobar su Reglamento interno sin precisar la aprobación del Consejo por unanimidad <sup>150</sup>.

Quedan muchas cuestiones abiertas, aquí nos hemos limitado a las que han despertado nuestro interés. Los ordenamientos internos juegan aquí un papel fundamental, sin embargo, su análisis excede sobradamente los límites de este trabajo. Sin desdeñar la importancia de la regulación interna, el diseño y la configuración del órgano corresponde al Derecho comunitario. Por tanto, es ahí donde hay que situar primeramente la cuestión y a donde la hemos reducido.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El momento actual está caracterizado, como se ha señalado, por la contemporaneidad de dos procesos, regionalización y unificación europea <sup>151</sup>, que en principio parecen casi antagónicos, pero que algunos autores consideran como aspectos de un mismo y único fenómeno <sup>152</sup>, a saber, «el replanteamiento del Estado soberano en tanto que forma definitiva de la unidad política» <sup>153</sup>.

<sup>150</sup> En este sentido, Laura AMMANNATI (*op. cit.*, p. 228).

<sup>151</sup> Entre nosotros, refiriéndose a la necesidad de articular el Estado a partir de ambos procesos, lo que lleva a hablar de tres niveles: europeo, estatal y autonómico, *vid.* Luciano PAREJO ALFONSO («La participación de las Comunidades Autónomas...», *cit.*, pp. 67 y ss.).

<sup>152</sup> Así, entre otros, MAMMARELLA y CACACE (*op. cit.*, p. 80) y Vlad CONSTANTINESCO (*op. cit.*, p. 12).

<sup>153</sup> Vlad CONSTANTINESCO (*op. cit.*, p. 12). Este proceso no es absolutamente nuevo. Sobre el mismo en nuestra doctrina ya había llamado la atención Francisco MURILLO FERROL («La nación y el ámbito de la democracia», *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 26, 1978, pp. 3 y ss.) poniendo de relieve la aparente incapacidad del Estado para mantenerse como ámbito exclusivo de ejercicio de la democracia, frente a la defensa de dos nuevos centros de decisión (internacional y regional). Por su parte, Giampaolo

Para algunos autores, la Europa que está emergiendo sería un híbrido en el que los elementos federales y los aspectos supranacionales parecen haber conquistado nuevos espacios. Así pues, la organización estructural del sistema parte de la articulación de diferentes niveles organizativos relacionados entre sí al modo de círculos concéntricos, asumiendo cada uno diferentes papeles en las distintas etapas <sup>154</sup>.

Este proceso, según este sector doctrinal, tiene como consecuencia una cierta despolitización de las decisiones y, consecuentemente, un aumento del llamado déficit democrático, provocando, pues, la necesidad de buscar y articular nuevas formas de legitimación.

Es precisamente ahí donde la participación regional, como se ha dicho, está llamada a cumplir una importante labor <sup>155</sup>.

En este sentido, son numerosos los autores que abogan por la necesidad de modificar la perspectiva con que hasta ahora se ha abordado la cuestión regional en el ámbito europeo, superando la tradicional interpretación de este fenómeno en clave estatal <sup>156</sup>.

Pues, como afirma Giorgio BERTI, «un regionalismo europeo presupone un largo proceso de transformación que afecta al Estado» <sup>157</sup>.

Desde una perspectiva más concreta y práctica, el modelo alemán es, hasta la fecha, considerado mayoritariamente como el más completo y el que permite un reflejo mejor de las posiciones regionales en el ámbito comunitario <sup>158</sup>.

Por lo que se refiere al caso español, hasta el momento la experiencia demuestra que los procedimientos de cooperación interna, entre Estado y Comunidades Autónomas, resultan más idóneos para conseguir la efectiva participación regional en los asuntos comunitarios, tanto en lo que se refiere a la ejecución del Derecho comunitario, fase descendente, como en lo relativo a la determinación de los intereses que definen la posición estatal, fase ascendente <sup>159</sup>.

---

ROSSI (*op. cit.*, p. 211) sostiene que, de un lado, el regional, en el momento actual Europa se enfrenta al fenómeno contrario al que tras la Edad Media llevaría a la creación del Estado y, de otro, el internacional, en un mundo que ya no está dividido en dos grandes bloques, pero en el que han irrumpido con gran fuerza las multinacionales es necesaria una gran organización política, la Unión Europea, capaz de dirigir las relaciones económicas en términos humanamente compatibles.

<sup>154</sup> Laura AMMANNATI (*op. cit.*, p. 223).

<sup>155</sup> Como «decidido paso adelante en la vía del reconocimiento del papel de las regiones en un proceso constituyente europeo en el que la identidad de los pueblos y naciones sea preservada —con toda la riqueza que aportan las culturas diversas— con la de los Estados» califica Manuel PÉREZ GONZÁLEZ (*op. cit.*, p. 341) la creación del Comité de las Regiones.

<sup>156</sup> Así, Giampaolo ROSSI: «Stato, Regioni e Unione Europea», *Le Regioni*, a. AA, núm. 4, 1992, pp. 905 y ss.

<sup>157</sup> «Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht», *Le Regioni*, a. XX, núm. 5, 1992, p. 1209.

<sup>158</sup> Al respecto, Vlad CONSTANTINESCO (*op. cit.*, p. 12).

<sup>159</sup> Así, Francisco SANZ GANDASEGUI («Aspectos prácticos de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europeo», *cit.*, p. 501) señala que, sin menosprecio de la activi-

Conclusión que cobra mayor firmeza si se tienen en cuenta las posibilidades reales de participación de las entidades territoriales subestatales en las instituciones comunitarias y la posición del Comité de las Regiones.

En 1992, Antonio TIZZANO <sup>160</sup> acertadamente señalaba que para corregir el escaso nivel de participación en el proceso comunitario de las regiones había que otorgar efectividad a la participación regional y no limitarse a reformas meramente normativas.

Hoy dicha afirmación sigue siendo tan válida o más que entonces, por cuanto el Tratado de Amsterdam no ha modificado sustancialmente la posición de las entidades territoriales subestatales, ni se ha enfrentado a los principales problemas.

Antes bien, se ha contentado con aumentar el número de materias en que debe ser consultado el Comité de las Regiones y las fórmulas e instituciones que pueden acudir a él. Pero ha omitido referirse a cuestiones fundamentales, estructurales, y que determinan su capacidad de incidencia, a saber, principalmente, como se dijo, la composición y la heterogeneidad de entidades territoriales subestatales.

En todo caso, conviene tener presente que no se trata de defender la participación regional sin cuestionamiento alguno. Es necesario y preciso considerar la posición del Estado. No sólo porque sigue siendo el único responsable en el plano internacional, sino también porque el Estado integra y representa los intereses del conjunto, por tanto, también de todas las entidades territoriales que le integran, no sólo las regionales.

Pero además, si es cierto, al menos se afirma con regularidad, que en el momento actual estamos asistiendo a la redefinición de la posición del Estado y consecuente reformulación del concepto de soberanía estatal, ni una ni otra pueden realizarse a partir de la consideración de un único plano, o mejor, con un único y claro objetivo, el que afecta, por cuanto limita, la posición del Estado.

Antes bien, es necesario traer a colación la modificación del plano regional, por cuanto ampliado, y por tanto las posibilidades no sólo de generar derechos sino también obligaciones (así, en el ámbito de la responsabilidad internacional).

Como señala Giampaolo ROSSI <sup>161</sup>, el problema no es sólo el reparto de competencias, sino diseñar un sistema en que el Estado y las Regiones tengan claro su papel y sus responsabilidades <sup>162</sup>.

---

tividad realizada por las Oficinas de las Regiones en Bruselas, o por el Comité de las Regiones, los procedimientos internos han resultado más útiles y eficaces a los intereses regionales.

<sup>160</sup> «La partecipazione delle Regioni al processo d'integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive», *Le Regioni*, a. XX, núm. 3, 1992, p. 605.

<sup>161</sup> *Op. cit.*, p. 914.

<sup>162</sup> Entre nosotros, posición que mantiene Luciano PAREJO («La participación de las Comunidades Autónomas...», *cit.*, pp. 70-71, por nota 2).