

SOBRE LAS DEFICIENCIAS EN LA REGULACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

About deficiencies in the regulation of the external action of the autonomous communities and their participation in the affairs of the European Union

JORGE PUEYO LOSA¹

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidade de Santiago de Compostela

jorge.pueyo@usc.es

Resumen

Desde una dinámica, en clave federal, de fortalecimiento del Estado de las Autonomías trasciende la oportunidad de dinamizar los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en el juego de las relaciones internacionales del Estado y de los asuntos de la Unión Europea. Los Estatutos de autonomía de "nueva generación" regulan con mayor alcance y definición las cuestiones relacionadas con la acción exterior y la Unión Europea; sin embargo, además de ciertos vacíos e imprecisiones que se observan en los mismos, la técnica de colaboración multilateral entre los poderes centrales y los entes autonómicos (dimensión interna de la participación), o bien resulta todavía ignorada por relación a la participación de las autonomías en el juego de las relaciones internacionales del Estado, o bien los foros articulados con el fin de permitir la participación autonómica en la planificación de los asuntos de la UE resultan inoperativos; a lo que se suman, en este último ámbito, las discordancias y contradicciones que se observan entre la regulación de la dimensión externa (representantes autonómicos en las delegaciones negociadoras españolas) y la dimensión interna de la participación.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, Acción exterior, Unión Europea.

Abstract

From a dynamic, in key federal, strengthening of the State of the Autonomies transcends the opportunity to boost the mechanisms of participation of the Autonomous Communities in the game of international relations of the State and of the affairs of the European Union. The Statutes of Autonomy of "new generation" regulate issues related to external action and the European Union with greater range and definition; however, in addition to certain gaps and inaccuracies that are observed in the same, the

¹Con mi recuerdo, lleno de gratitud, reconocimiento y amistad, a la Profesora Carolina Rovira y Flórez de Quiñones

technique of multilateral collaboration between the central powers and the autonomous entities (internal dimension of participation), either it is still ignored by relation to the participation of the Autonomous Communities in the game of international relations of the State, or the forums linked with the purpose of allowing the regional participation in the planning of the affairs of the EU are inoperative; to which are added, in this last area, the discrepancies and contradictions that are observed between the regulation of the external dimension (autonomic representatives in the spanish negotiating delegations) and the internal dimension of participation.

Key words: Autonomous Communities, External Action, European Union.

SUMARIO

1. Los medios e instrumentos de participación de las comunidades autónomas en la acción exterior del estado y en los asuntos de la Unión Europea.- 2. La ignorada participación de las comunidades autónomas en el juego de las relaciones internacionales del estado.- 3. La compleja participación de las comunidades autónomas en los asuntos de la Unión Europea.- 3.1. La ineficacia de los mecanismos de colaboración en la fase interna de la participación.- 3.2. Las discordancias y contradicciones entre la regulación de la dimensión externa de la participación y el régimen de participación interna.- 4. Consideraciones finales.

1. LOS MEDIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA ACCION EXTERIOR DEL ESTADO Y EN LOS ASUNTOS DE LA UNION EUROPEA

Frente a cualesquiera propuestas – siempre formuladas en tiempos de confusión y crisis- de recentralización del Estado autonómico, trasciende, por el contrario, la oportunidad de auspiciar un proceso de recuperación y revitalización, en clave federal, de la organización territorial del Estado español.

No parece prudente cuestionar la legitimidad de ejercicio del Estado de las Autonomías, a través de delirantes posiciones partidarias de un replanteamiento, de signo centralizador, del sistema autonómico. Desde actitudes realistas y comprometidas con la experiencia acumulada, lo que reclama nuestra Constitución territorial es una reforma por la cual, entre otras cuestiones, se formulen operativamente los principios de federalismo cooperativo –que ya conocemos-, permitiendo, así, una real y eficaz articulación de los mecanismos de colaboración y cooperación de las Comunidades Autónomas (CCAA) entre si, y de estas con el Estado-poder central.

Planteamiento que, en particular, nos sirve en este estudio para, en el marco de un proceso federalizador, defender la necesidad de fortalecer los instrumentos de colaboración entre ambas instancias de poder en el juego de la acción exterior del Estado y de los asuntos de la Unión Europea (UE).

Y aunque probablemente no sea necesario insistir aquí en los fundamentos que reiteradamente han permitido a la doctrina -aunque a veces desde distintas líneas argumentales, pero siempre con un mismo resultado- justificar el derecho de las CCAA a participar en el ejercicio de las relaciones internacionales del Estado, baste recordar que si la colaboración entre las autonomías y el poder central se presenta como un principio de capital importancia en nuestro Estado autonómico -tal como repetidamente lo ha señalado el Tribunal Constitucional-, su reconocimiento y ejercicio efectivo alcanzara un especial interés en la esfera de la acción exterior del Estado, y, como no, en particular, en el orden de los asuntos de la Unión Europea.

Sobre todo en un momento en el que en la Unión Europea tiene lugar una revalorización y reconocimiento de la realidad regional, pues en la medida en que se precisa y amplía el principio que establece el respeto a la identidad nacional de los Estados miembros, incorporando dentro de su contenido el respeto al principio de autonomía local y regional, se estará poniendo de manifiesto que, en el marco de la autonomía constitucional de cada Estado miembro, la Unión promueve la descentralización regional y local, y por tanto la oportunidad de procurar la participación de los entes regionales en los procesos de toma de decisiones y de planificación de las políticas de la UE, mediante la potenciación de los mecanismos a través de los cuales se produce o se deberá producir esa participación.

Conforme a estas premisas, trasciende, además, el hecho de que la actividad exterior que en el medio internacional, en general, y, en particular, sobre todo, en el medio europeo vienen desarrollando las CCAA ha encontrado su reconocimiento legal en las reformas que, con mayor o menor precisión, han experimentado buena parte de los Estatutos de Autonomía (EA).

El valor y alcance de las revisiones operadas en este ámbito en los Estatutos de nueva generación ha sido objeto de un amplísimo tratamiento doctrinal², lo que determina que a través de este estudio no busquemos realizar un análisis pormenorizado de las mismas, sino única y exclusivamente centrarnos en algunos vacíos significativos que se observan, así como en las fragilidades de los medios e instrumentos que siguen impidiendo una eficaz participación de las CCAA en las relaciones internacionales del Estado y en los asuntos de la UE.

A cuyo efecto, seguimos defendiendo³, como punto de partida, que el concurso de los entes autonómicos no deberá traducirse en una mera

²Ver al respecto los estudios que sobre los distintos Estatutos de Autonomía se contienen en la obra colectiva: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias* (R. García Pérez, dir.). Madrid. 2009

³Ver al respecto nuestro trabajo "La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja", en *La actividad exterior y*

concesión esporádica o apoyada en la pura comitas u oportunidad política por parte de los órganos centrales del Estado, sino que habrá de expresarse en la vertebración de mecanismos de colaboración entre el poder central y los poderes autonómicos auténticamente operativos y donde se gesten las líneas de acción integrada del conjunto estatal.

2. LA IGNORADA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL JUEGO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO

La participación de las CCAA en el juego de las "relaciones internacionales" del Estado resulta absolutamente necesaria para una adecuada protección y fomento de los intereses autonómicos, además de consubstancial al reparto territorial del poder en torno al que se articula un Estado de estructura compleja como el nuestro; lo que implica el concurso de las autonomías en la planificación de la acción exterior general del Estado: fundamentalmente en los procesos de negociación de tratados internacionales y de adopción de resoluciones de organizaciones internacionales, cuando por razón de la materia afecten a sus competencias e intereses (fase ascendente de la participación), además de en su ejecución, en cuanto igualmente afecten al ámbito de sus competencias *rationae materiae* (fase descendente de la participación⁴).

Ciertamente, más allá de la mera información que debe facilitar el Estado-poder central a las Autonomías sobre los tratados que se estén negociando, y aun del derecho de estas a ser oídas y emitir, en su caso, su parecer, tal como se dispone en la mayor parte de los Estatutos reformados – conforme, además, a lo que ya se venía estipulando en algunos de ellos⁵,

comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas, Fundación Alfredo Brañas. Colección Derecho nº 9/1997, p.201 y ss.

⁴En los Estatutos de nueva generación se establece, tal como ya se disponía en los Estatutos originales, el deber de adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias.

⁵Ver, en este sentido, art. 196.1 del Estatuto de Cataluña, art. 240.1 del Estatuto de Andalucía, art. 62. 1.d) del Estatuto de Valencia, art.97.2 del Estatuto de Aragón, art. 69.2 del Estatuto de Extremadura, art. 102.1 del Estatuto de las Illes Balears, art. 68.3 del Estatuto de Castilla y León. Se reconoce también la capacidad de las CCAA de solicitar del Gobierno central la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia: art. 196.3 del Estatuto de Cataluña, art. 240.3 del Estatuto de Andalucía, art. 62.1.a) del Estatuto de Valencia, art.97.1 del Estatuto de Aragón, art. 69.1.e) del Estatuto de Extremadura, art. 102.3 del Estatuto de las Illes Balears, art. 68.1 del Estatuto de Castilla y León. Tal como advierte Juste Ruiz, en relación al Estatuto de Valencia, "el texto estatutario no especifica cómo se materializará esa facultad de ser oída, ni precisa si de ella resulta solamente la posibilidad de realizar observaciones al Gobierno o cabe pensar que éste tendría también el deber de iniciar consultas al respecto. Hay que subrayar también que la legislación estatal que habría de servir de cauce para articular las modalidades operativas de esta información y audiencia previa en materia convencional brilla en gran medida por su ausencia" ("La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana",

seguimos estimando que, frente a cualquier monopolio por el Estado de las relaciones internacionales que condujese, por una vía indirecta como esta, a una estatalización o centralización de las competencias de las CCAA, se exige que, desde el respeto escrupuloso al propio sistema de distribución de competencias en torno al que se estructura el Estado de las Autonomías, se reconozca, como decimos, su derecho a participar de forma directa y activa en los procesos de negociación de tratados internacionales y de adopción de resoluciones de organizaciones internacionales.

Se trata de una participación que exige, como decimos, la articulación de mecanismos de colaboración entre el poder central y los poderes autonómicos, a través de la formulación de técnicas y procedimientos auténticamente operativos, y que, concretamente desde la perspectiva de su fase ascendente, hay que concebir tanto desde una dimensión interna -en virtud de la cual las CCAA participaran en la formación de la voluntad que el Estado vaya a defender en el orden de la acción exterior- como de una dimensión externa -es decir a través de una intervención activa de los entes autonómicos, y por medio de una adecuada representación, en el seno de las delegaciones negociadoras estatales en el exterior⁶-. Procediendo los Estatutos a recoger únicamente esta última dimensión, la exterior⁷, olvidando, así, el carácter absolutamente complementario de las dos dimensiones -interna y externa- desde el que conjugadamente hay que concebir la participación de las CCAA en la formación de las posiciones del Estado - tal como resulta igualmente aplicable al orden de la UE, según vamos a ver-.

en La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias, cit., p.193).

⁶ Si la posición nacional ha de ser fijada con un cierto margen de flexibilidad para que los representantes estatales puedan, en su momento, ajustarla al desarrollo de los debates y las negociaciones que se celebren, parece oportuno que las Comunidades Autónomas puedan participar también directamente en la determinación de los perfiles o matices que deba sufrir la posición estatal en orden a procurar una adecuada defensa de los intereses regionales.

⁷ En algunos Estatutos, y solo por relación a tratados y convenios que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma, se dispone que la Autonomía podrá solicitar su participación en las delegaciones negociadoras, ver: art. 196.3 del Estatuto de Cataluña, art.240.2 del Estatuto de Andalucía, art. 62.1.b) del Estatuto de Valencia, art.97.2 del Estatuto de Aragón, art. 102.2 del Estatuto de las Illes Balears, art.68.3 del Estatuto de Castilla y León. Respecto del Estatuto de Andalucía, advierte Marrero Rocha que "El Congreso de los Diputados modificó el proyecto de reforma el Estatuto Andaluz en varios aspectos relacionados con la participación en la celebración de tratados internacionales. En primer lugar, el texto preveía la información "preceptivamente", sustituida por "previamente" y se eliminó la previsión de que Andalucía interviniera "en el proceso de elaboración, modificación, denuncia de los tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés", sustituido por "celebración de tratados internacionales" ("La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía", en La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias, cit., p.92, nota 48).

Mecanismos de colaboración que podrían ser de carácter bilateral, aprovechando los articulados tanto con carácter específico en el Estatuto como con carácter general en la legislación nacional, cuando se trata de Convenios que afecten directa y singularmente a las competencias de una determinada Autonomía, como de carácter multilateral, que serían regulados en la legislación nacional precisando la medida en que habrán de ser tenidas en cuenta las posiciones de las CCAA, según el tipo de competencia a que afecte el ámbito material del Tratado, a los efectos de articulación de la posición negociadora final que vaya a defender el Gobierno central -trascendiendo a este respecto la posibilidad de recurrir a la técnica de las Conferencias Sectoriales ya aplicada, aunque sin operatividad, como advertiremos inmediatamente, para la participación en los asuntos de la UE⁸. Además, en orden a que esta cooperación entre ambas instancias de poder resulte auténticamente eficaz se exige que, a su vez, entre las propias CCAA tenga lugar también una estrecha colaboración, con el fin de fijar entre ellas una posición común a defender, en su momento, ante la Administración General del Estado, lo que solo será posible a través de un órgano de coordinación de todas las CCAA⁹.

En todo caso parece que el silencio de los Estatutos respecto a la colaboración en el ámbito de la acción exterior del Estado –al menos desde su dimensión interna- refleja la falta de atención que ya las distintas instancias de poder han venido mostrando en este punto, centrando básicamente su interés en el ámbito de los asuntos de la UE¹⁰. De ahí que la

⁸Desde la perspectiva de una próxima revisión de los Estatutos todavía no reformados, proponemos, concretamente para Galicia, la inclusión de un precepto como el siguiente: "Participación de la Xunta de Galicia en las relaciones internacionales del Estado": "1.-La Xunta de Galicia será informada previamente por el Gobierno del Estado de los actos de celebración de aquellos tratados internacionales que afecten a materias de su competencia o de su específico interés. 2.-La Xunta participará, contando con el parecer del Parlamento de Galicia, en la formación de las posiciones negociadoras del Estado, en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de la Comunidad Autónoma, a través de los mecanismos de colaboración bilateral o multilateral establecido en este Estatuto y en la legislación del Estado. 3.- Cuando se trate de convenios que afecten directa y singularmente a Galicia, la Xunta podrá solicitar del Gobierno que integre en las delegaciones negociadoras a representantes de la Xunta, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto respecto al régimen de relaciones bilaterales entre el Gobierno autonómico y el Gobierno central del Estado. En los demás casos la participación de la Xunta de Galicia se articulará conforme a las formas y modalidades previstas en los instrumentos de colaboración multilateral establecidos en la legislación del Estado".

⁹Sobre las dificultades que suscitaría la adopción de una "posición común" por las CCAA, ante la inexistencia de un organismo interautonómico, ver infra epígrafe 3.2, y notas 30, 31 y 32.

¹⁰Hay que destacar que, aun cuando la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas adoptó, el 14 de junio de 1994, el Acuerdo sobre ampliación del ámbito temático, en virtud del cual se extendía por primera vez el régimen de colaboración a actividades exteriores que no inciden estrictamente en el ámbito comunitario europeo (Resolución de 24 de octubre de 1994, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia,

cuestión relacionada con la posible participación de las CCAA en el juego de la acción exterior del Estado no haya encontrado todavía una base de reivindicación formal y sólida desde los entes autonómicos, ni, por tanto, respuesta alguna desde la Administración General del Estado.

En la medida en que los asuntos de la Unión Europea no agotan el juego de las relaciones internacionales del Estado, y por tanto de celebración de tratados internacionales o adopción de resoluciones de organizaciones internacionales que directamente afectan a las competencias e intereses de las CCAA, parece oportuno reabrir, en el terreno de la colaboración – y mas allá de experiencias singulares y esporádicas-, las cuestiones relacionadas, como decimos, con su participación el ámbito de la acción exterior del Estado.

Ahora bien, la actividad exterior de las CCAA se expresa, básicamente, no solo en su participación en el juego de las “relaciones internacionales” del Estado, sino también en lo que hemos calificado como de una “actividad exterior propia”¹¹; dimensión, esta última, que tampoco ha encontrado en los nuevos EA una regulación suficientemente plena y precisa.

En particular, las *acciones de relevancia internacional* desarrolladas por las CCAA se expresan en *actividades de carácter promocional* practicadas con entes públicos y privados extranjeros (con fines económicos, comerciales, turísticos, culturales, etc.), y en acciones de *concertación interregional* que podrán deparar, tal como así se reconoce en los EA reformados, en la formalización de *protocolos o instrumentos de colaboración* en materias propias de sus competencias, en tanto que “*acuerdos no normativos*” que no invaden una de las materias propias del título de las “relaciones internacionales” del Estado, el *ius ad tractatum*¹²; acuerdos de colaboración que, en orden a su formalización, deberán exigir la previa autorización de los respectivos *Parlamentos regionales*, conforme a un debido control democrático por parte del legislativo¹³.

BOE nº 257, de 27 de octubre de 1994), en la Ley por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas volvió a desaparecer esta materia de entre aquellas de las que podrá conocer la Conferencia.

¹¹Ver al respecto nuestro trabajo “La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja”, en *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, cit., pp. 205 y ss.

¹²Sobre la naturaleza de los acuerdos no normativos - acuerdos que, no encuadrándose en el *ius contrahendi* que corresponde en exclusiva al Estado (y por tanto en la categoría de Tratados internacionales), no hagan nacer obligaciones jurídico-internacionales para el Estado, y por tanto no generen una posible responsabilidad internacional del mismo- ver nuestro trabajo anteriormente citado, pp. 226 y ss.

¹³Sobre el reconocimiento para formalizar estos acuerdos de colaboración ver: art.195 del Estatuto de Cataluña, art. 241 del Estatuto de Andalucía, art. 62.4 y 5 del Estatuto de Valencia, art.96.2 del Estatuto de Aragón, art. 69.1.c) del Estatuto de Extremadura, art.101.3 del Estatuto de las Illes Balears, art.67 del Estatuto de Castilla y León. Además de estas acciones de carácter fundamentalmente bilateral, en los Estatutos de Autonomía se recogen, de forma mas o menos afortunada, como decimos, otras actividades de carácter

La defensa de los intereses autonómicos, desde una dimensión como la exterior, exige, sin embargo, avanzar aun más por la vía del reconocimiento de un *ius contrahendi* para las CCAA, aunque siempre bajo la tutela estatal. Frente a los vacíos que en este punto se observan en los EA, se debería reconocer que el Estado a través de un convenio internacional de cobertura o por medio de su propia legislación interna, podría habilitar a las CCAA para concluir tratados internacionales con otras entidades territoriales extranjeras, al estilo de otros Estados de estructura compleja. El propio Tribunal Constitucional ha reconocido que nada impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en el ámbito de la concertación de acuerdos internacionales, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia Constitución -art.150.2- como el Derecho comparado -Tratados-marco...- ofrecen amplias posibilidades¹⁴.

Concretamente la técnica del tratado de cobertura o convenio-marco se muestra especialmente propicia para el ejercicio directo de la cooperación transfronteriza por las colectividades territoriales, incluso aunque el tratado de cobertura no confiera a las entidades subestatales una capacidad para concertar instrumentos regidos por el Derecho internacional público, sino acuerdos transfronterizos de Derecho privado o publico¹⁵.

multilateral, como la participación en organismos interregionales europeos, además de la creación de Oficinas Regionales en el exterior, la participación en organismos internacionales...

¹⁴Ver STC 165/1994, de 26 de mayo, BOE nº151 - sup. - de 25 de junio de 1994, F.J.4. Desde la perspectiva de una próxima revisión de los Estatutos todavía no reformados, proponemos concretamente para Galicia, la inclusión de un precepto como el siguiente: "Celebración de Tratados internacionales con autorización del Estado": "La Xunta de Galicia, con autorización del Parlamento, podrá celebrar, en nombre del Estado, tratados internacionales en el ámbito de sus competencias, de conformidad con el previo consentimiento y control del Gobierno central y según lo dispuesto en Tratados-marco de los que España sea parte o en la propia legislación interna del Estado". "Celebración de compromisos jurídicos regido por el Derecho interno": "La Xunta de Galicia, con autorización del Parlamento, podrá celebrar compromisos jurídicos con entidades territoriales extranjeras, regidos por el Derecho interno de una de las partes y que no comprometan la responsabilidad internacional del Estado, y según lo dispuesto en Tratados-marco de los que sea parte España o en la propia legislación interna del Estado. Tales compromisos jurídicos buscaran potenciar las relaciones de cooperación interregional y, fundamentalmente, las relaciones de cooperación transfronteriza".

¹⁵En esta línea se sitúa el Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980, cuya plena aplicación en España se produce con la adopción del Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, firmado en Bayona, el 10 de marzo de 1995, y del Tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza, firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002, con el objetivo, este último, de promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales españolas e instancias territoriales portuguesas en el ámbito de sus respectivas competencias, poniendo a su disposición los instrumentos jurídicos necesarios a tal efecto, y, en particular, la capacidad de suscribir Convenios de cooperación. Sobre este último Tratado y el Convenio de cooperación transfronteriza, adoptado el 24 de febrero de 2006 por

3. LA COMPLEJA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. La ineficacia de los mecanismos de colaboración en la fase interna de la participación

En todo caso, como ya advertimos, la incidencia, sin duda, tan intensa y directa de los asuntos de la Unión Europea en la vida de las Comunidades Autónomas, ha tenido por efecto acaparar casi plenamente en los mismos la atención que suscita el tema de la colaboración entre los distintos niveles de poder en el ámbito de las relaciones internacionales del Estado.

De lo que da buena prueba la regulación que al respecto se contiene en los Estatutos de Autonomía reformados, al disponer el derecho de las CCAA a participar en la formación de la posición del Estado ante la UE en los asuntos relativos a sus competencias o intereses, en los términos que establecen el correspondiente Estatuto y la legislación sobre la materia¹⁶. Matizando, algunos Estatutos, en cuanto a los mecanismo de colaboración, no solo que la autonomía debe participar de forma bilateral en la formación de las

la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal por el que se acuerda constituir la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal como organismo sin personalidad jurídica, ver Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M.T: "La aplicación del tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. La práctica de la Comunidad Autónoma de Galicia, en La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas (E. J. Martínez Pérez, coord.), Valladolid, 2006, pp. 99-129. Particularmente, en este ámbito, en el art. 246 del Estatuto de Andalucía se reconoce la posibilidad de promover la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con comunidades y regiones vecinas.

¹⁶Sin olvidar, además, las disposiciones de algunos Estatutos por las que se abre a las CCAA la posibilidad de participar en el control del principio de subsidiariedad por medio de los Parlamentos nacionales. Ver: art.188 del Estatuto de Cataluña, art. 61.3.a) del Estatuto de Valencia, art. 93.3 del Estatuto de Aragón, art.112 del Estatuto de las Illes Balears, art. 62.2 del Estatuto de Castilla y León. La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad se ha regulado en la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (BOE núm 308, de 23 diciembre de 2009), en cuyo Artículo 6 se dispone que : "1. El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia. 2. El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración deberá haber sido recibido en el Congreso de los Diputados o en el Senado en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales. 3. Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta".

posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan exclusivamente¹⁷, realizándose, en los demás casos, la participación en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan, sino también el valor de la posición expresada por la autonomía en el sentido de que será determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para la CA, debiendo en los demás casos dicha posición ser oída por el Estado¹⁸.

Ahora bien los procedimientos de carácter multilateral que hasta este momento vienen operando en los asuntos de la UE – y a los que se remiten los EA- como instrumentos de dialogo entre la Administración del Estado y las CCAA –centrados, fundamentalmente, en la actuación de la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE, antigua CARCE), articulada con la finalidad de resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las CCAA en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (UE)¹⁹, y de las Conferencias Sectoriales, que funcionando por relación a muy distintos ámbitos y políticas internas han de servir para encauzar la planificación de las políticas comunitarias correspondientes mediante la participación de las CCAA- han deparado, tras largos y sucesivos ajustes y reformas, en resultados demasiado frágiles, e incluso ineficaces.

¹⁷La participación de la Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado podrá tener lugar mediante la articulación de un régimen de relación bilateral, en la medida en que los niveles competenciales de las CCAA no son iguales, ni lo naturaleza competencial semejante, por lo que en determinados circunstancias, diferentes asuntos afectan exclusivamente a una o algunas Comunidades Autónomas; tal como por lo demás se reconoce en la Ley 2/1997 se 13 de marzo por la que se reguló la CARCE («Aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para esto una vertiente singular en función de su especificidad autonómica se tratarán, a iniciativa de cualquiera de los partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral»). Y ello en la línea de las Comisiones bilaterales de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que ya se habían articulado en el País Vasco (30 de noviembre de 1995), Cataluña (30 de junio de 1998), Canarias (10 de julio de 2001).

¹⁸Ver en este sentido: art. 186. 2 y 3 del Estatuto de Cataluña; art. 231 del Estatuto de Andalucía; y, en un sentido similar, el art.110 del Estatuto de las Illes Balears. De forma menos matizada: art. 61.3.b) del Estatuto de Valencia; art. 92. 1 del Estatuto de Aragón; art. 70.b) del Estatuto de Extremadura, art. 62.1. del Estatuto de Castilla y León.

¹⁹Tras la constitución en 1988 de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas -institucionalizada, el 29 de octubre de 1992, como Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)-, y su posterior regulación mediante Ley 2/1997, de 13 de marzo, este órgano acordó cambiar su anterior denominación por la de Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) en su reunión de 15 de abril de 2010.

La necesidad de articular para las Conferencias Sectoriales, un esquema de participación operativo, como se reconoce en el Acuerdo de Institucionalización de la CARCE, capaz de "hacer efectiva la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias", motivo la aprobación por este organismo, el 30 de noviembre de 1994, del Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales²⁰, con el objeto de: "establecer el contenido necesario de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través de las Conferencias sectoriales, determinando el procedimiento marco de cooperación que cada Conferencia sectorial debe aplicar tanto en lo que respecta a la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, como en la descendente de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones".

Sin duda, el valor del Acuerdo de 1994 se centra en los *parámetros básicos* en torno a los que se articula el *procedimiento marco* para la participación interna de las CCAA en las Conferencias Sectoriales, los cuales vienen, como es lógico, modulados por el sistema de distribución de competencias establecido por el bloque de constitucionalidad. Ciertamente, según se dispone en el *principio general tercero del Acuerdo*, en el desarrollo por cada Conferencia sectorial del procedimiento marco se habrá de tener en cuenta la naturaleza y el nivel de competencias, tanto de las asumidas por las CCAA como de las reservadas al Estado, a efectos de determinar el grado de intensidad y el contenido concreto de la participación de las CCAA: cuando el asunto comunitario europeo *afecte exclusivamente a las competencias reservadas del Estado* y las Comunidades Autónomas invoquen su interés, "la Administración del Estado les *informara* oportunamente en el marco de la Conferencia Sectorial respectiva"; cuando, por el contrario, los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las *competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas*, "si en el procedimiento de concertación interno, previo a la decisión del Consejo, se ha llegado a una *posición común* entre ellas, ésta será *tenida en cuenta de forma determinante* a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado"; y en aquellos asuntos que incidan sobre *competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas*, si, previamente a la decisión del Consejo, se ha logrado un *acuerdo* entre la posición común de

²⁰Ver Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaria de Estado para las Administraciones Territoriales por la que se dispone la publicación del 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, en BOE núm 69, de 22 de marzo de 1995, pp.9037- 9039

la Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado, "tal acuerdo *será determinante a* efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado".²¹

Sin embargo, y aunque, conforme al Acuerdo, correspondería a cada Conferencia Sectorial desarrollar el procedimiento marco "concretando su ámbito material, especificando los diversos elementos del procedimiento, y modulando su aplicación a tenor de las exigencias de la distribución de competencias y de la respectiva política comunitaria", en la práctica, y durante el tiempo inmediatamente posterior a su adopción, buena parte de las Conferencias Sectoriales no incorporaron a su régimen de trabajo el procedimiento marco interno de participación, y si lo hicieron su régimen de convocatoria y funcionamiento no permitió un adecuado seguimiento de los asuntos comunitarios; trascendía, además, la necesidad de articular un organismo interautonómico capaz de permitir a las CCAA alcanzar la posición común, de la que se hace depender la capacidad de intervención -final y operativa- de las Autonomías en la fijación de la posición negociadora del Estado, tal como se dispone por relación a aquellos asuntos comunitarios que incidan en las competencias exclusivas de las CCAA, y en las competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las CCAA; pues, ciertamente, en aquellos asuntos que no se hubiese alcanzado una posición común por parte de las CCAA, la Administración del Estado solo queda obligada a "tomar conocimiento" de los argumentos expresados por estas -principio general tercero, punto 4-²².

²¹Es necesario advertir que cuando el asunto comunitario incida sobre competencias exclusivas del Estado, habría que reconocer a las CCAA la posibilidad de emitir, en función del interés sobre la materia, su parecer al respecto, debiendo este ser tomado, al menos, en consideración por la Administración del Estado a la hora de fijar la posición negociadora; además, en cuanto al acuerdo que deberá alcanzarse entre la posición común de las CCAA y la posición de la Administración del Estado -cuando el asunto comunitario incida sobre competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las CCAA-, el procedimiento para la adopción de dicho acuerdo requeriría una reglamentación más precisa, siempre conforme a la técnica cooperativa sobre la que se inspira. Además la posición negociadora del Estado, que se haya fijado conforme a un tal procedimiento de participación, no debería considerarse, como ya hemos avanzado, como una posición absolutamente hermética y cerrada a la hora de proceder a su defensa en el marco negociador de la UE, sino que por el contrario debería guardar siempre un cierto margen de flexibilidad, toda vez que, durante la manifestación de dicha posición ante las instancias de la Unión, los representantes estatales se verán obligados en muchos casos a matizar esta en función del contenido, valor e interés de las posturas presentadas por los demás Estados miembros, esto es, a tenor de los planteamientos generales realizados en torno a la materia objeto de regulación durante el curso de las negociaciones. Constituye este un aspecto que entronca de manera muy estrecha con la capacidad de participación directa de las CCAA en el seno de las delegaciones negociadoras, es decir con la dimensión externa de la participación de las CCAA en los asuntos de la UE a la que nos referiremos posteriormente.

²²También aquí, sobre las dificultades que suscita la adopción de una "posición común" por las CCAA, ante la inexistencia de un organismo interautonómico, ver infra epígrafe 3.2, y notas 30, 31 y 32.

En orden a superar estos tan débiles resultados se aprobaría, el 13 de marzo de 1997, la Ley por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas²³, con el fin, tal como se advierte en la Exposición de motivos, de -a la vista de la experiencia adquirida en este tiempo- consolidar mediante su regulación legal el mecanismo de cooperación que representa la Conferencia. Ciertamente a través de una regulación normativa de la Conferencia se buscaba reforzar la articulación de este mecanismo de cooperación, garantizando un procedimiento para la intervención efectiva de las CCAA en la elaboración y ejecución del Derecho comunitario, así como en el desarrollo del proceso de construcción europea.

La Ley de 1997, que mantiene en lo esencial el Acuerdo de Institucionalización de la CARCE (CARUE), en cuanto a su composición y funciones así como el modelo por el que se ha buscado coordinar el trabajo de este de este órgano, de carácter horizontal, con la labor que se desarrolla a través de las Conferencias sectoriales, centraba sobre todo su interés en una nueva función esencial que se atribuía a la Conferencia: "garantizar el cumplimiento en las Conferencias Sectoriales de los procedimientos y formulas de participación de las Comunidades Autónomas..., disponiendo la adecuada aplicación de los mismos"(art.3.5ª)²⁴.

Ciertamente, al atribuirse a la Conferencia (CARCE/CARUE) la competencia de velar por la aplicación de las formulas de participación que han de ser desarrolladas por cada Conferencia Sectorial -conforme al Acuerdo de 1994- parece que se abrían nuevas y mas favorables perspectivas para la participación efectiva de las CCAA en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario; una función que podrá cumplir la Conferencia recabando de cada Conferencia sectorial, periódica o puntualmente, los datos y documentos sobre dicha aplicación, analizando y evaluando el grado de aplicación, formulando propuestas y recomendaciones para la efectividad de la aplicación, y prestando a las Conferencias sectoriales la asistencia técnica precisa para resolver los problemas prácticos que pueda generar la aplicación de dichos procedimientos, completando y perfeccionando su contenido.

Se exigía, por ello que el procedimiento marco fuese aplicado operativamente en las Conferencias Sectoriales. De ahí que en los Reglamentos aprobados (o reformados) por las distintas Conferencias Sectoriales se disponga bajo una formula, mas o menos genérica, que a sus

²³Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (BOE núm 64, de 15 de marzo de 1997).

²⁴Ver también el Reglamento de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, aprobado el 5 de junio de 1997, (Artículo 5.- Garantía de la participación de las Comunidades Autónomas) (BOE núm 189, de 5 de agosto de 1997).

respectivos Consejos Consultivos corresponde la función de: -hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos mediante la aplicación del procedimiento marco determinado en el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, tanto en la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, como en la descendente, de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones; -desarrollar el procedimiento marco, concretando su ámbito material, especificando los diversos elementos del procedimiento y modulando su aplicación, a tenor de las exigencias de la distribución de competencias y de la respectiva política comunitaria ²⁵.

Ahora bien, los resultados de la CARCE/CARUE han sido muy escasos y precarios. Y, por su parte, las Conferencias sectoriales que han venido, y vienen, funcionando en diversos ámbitos temáticos, no siempre han ofrecido, ni ofrecen, un definido régimen de colaboración en el terreno de la planificación de las políticas comunitarias, aun por encima de los desarrollos técnicos y legales que se han producido, en la medida en que en la práctica el procedimiento marco no se aplica, tal como lo demuestra el régimen de adopción de la posición negociadora española que, en última instancia, se comenzaría a emplear –de forma desordenada, farragosa y contradictoria– por la vía de la dimensión externa de participación.

3.2. Las discordancias y contradicciones entre la regulación de la dimensión externa de la participación y el régimen de participación interna

Aunque la participación de las CCAA se deberá producir, asimismo, durante el proceso de manifestación de la voluntad del Estado en el seno de las distintas instituciones de la UE, mediante la presencia de representantes autonómicos en el seno de las delegaciones estatales negociadoras, la dimensión externa de la participación estuvo durante largo tiempo sujeta a una situación de vacío, al considerar que esta cuestión debería aplazarse hasta haber alcanzado experiencia en las técnicas propias de la dimensión interna. Así, en el Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea, al que nos referiremos inmediatamente, se reconoce que: “La participación de las Comunidades Autónomas en las reuniones del Consejo, entendida como la incorporación de un representante de las mismas a la delegación española y su participación en las deliberaciones, ha venido siendo una faceta

²⁵Ver Reglamentos de las Conferencias Sectoriales en la página de la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) en: http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/. En algunos Reglamentos se prevé que la Conferencia Sectorial en Pleno se constituirá en Consejo Consultivo para Asuntos Comunitarios cuando así lo convoque el Presidente., formando parte del mismo los miembros del Pleno.

postergada frente a demás facetas de la participación autonómica en los asuntos de la Unión las Europea”.

Solo de forma muy lenta y gradual se han ido obteniendo, en estos últimos años, algunos resultados (trascendidos por un ejercicio de voluntad política), a través del reconocimiento de ciertas técnicas de participación, que, en todo caso, han generado una situación de desconcierto y confusión, desde la perspectiva, ante todo y como vamos a ver, de la complementariedad desde la que, como sabemos, debería concebirse el juego de la relaciones entre la dimensiones interna y externa.

En todo caso, y de acuerdo con esta práctica, en los Estatutos de Autonomía de nueva generación se reconoce que las Comunidades Autónomas participaran en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la Unión Europea que traten asuntos de su competencia, singularmente ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y de la Comisión, de manera directa o mediante los procedimientos multilaterales establecidos en la legislación estatal aplicable²⁶.

Ahora bien, desde la perspectiva de los procedimientos multilaterales establecidos en la legislación estatal, hay que advertir por lo que se refiere, en primer lugar, a las “Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión” (2007-2011)²⁷, que se caracterizan por su *falta de concordancia* con el “Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales”, así como por la *falta de coherencia* existente entre sus propias reglas. Por la *falta de coherencia*, al disponerse por un lado que “la coordinación entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado se realizará en el seno de la respectiva Conferencia Sectorial y/o órganos de apoyo específicos...” (II.1.Coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas), y por otro que “La posición de las Comunidades Autónomas se trasladará al representante de la Administración General del Estado que asista a las reuniones del comité, a fin de que sea debidamente tenida en cuenta a efectos de formar la posición española sobre los diferentes puntos a tratar por el correspondiente comité” (III.3 Coordinación con la Administración general del Estado); cuando, a nuestro juicio, lo que habría que trasladar al representante de la Administración General del Estado es la posición final negociadora articulada en el seno de la Conferencia sectorial. Por la *falta de*

²⁶Ver, entre otros, los arts. 186. 1 y 187.1 del Estatuto de Cataluña, art. 234 del Estatuto de Andalucía, art. 93.1 y 94 del Estatuto de Aragón, art.70 c) del Estatuto de Extremadura, art.111 del Estatuto de las Illes Balears, art.63.1 del Estatuto de Castilla y León.

²⁷Ver las “Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión” (2007-2011) en la pagina de la Secretaria de Estados de Administraciones Publicas (Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas): http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/

concordancia con el Acuerdo de 1994, toda vez que mientras que en este último instrumento el régimen de participación viene modulado por el sistema de distribución de competencias articulado por el bloque de constitucionalidad, en las Reglas, a efectos de formar la posición española sobre los diferentes puntos a tratar por el correspondiente comité, solo se dispone que la posición de las Comunidades Autónomas será "debidamente tenida en cuenta" por el representante de la Administración General del Estado, tal como se expresa en la referida cláusula III.3.

Pero, sobre todo, hay que recordar que las dificultades que durante un largo periodo de tiempo suscito la cuestión de la participación autonómica en las distintas formaciones del *Consejo de Ministros de la Unión Europea*, solo se verían superadas tras el doble acuerdo adoptado por la CARCE el 9 de diciembre de 2004 relativo tanto a la participación autonómica en algunos Consejos de Ministros ("*Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea*"), como a la participación en sus grupos de trabajo y a la modificación de la Consejería para Asuntos Autonómicos que venía funcionando en el seno de la Representación Española desde 1996 ("*Acuerdo sobre la Consejería para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea*").

También aquí, el "*Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea*", aunque, ciertamente, permitió *desbloquear* una cuestión que parecía *infranqueable*, deja abiertos muchos *flecos*, y suscita infinitas *ambigüedades*, que deberán ser necesariamente revisados o reformulados.

Partiendo de la base de que la representación autonómica directa resulto de aplicación en un principio a cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea (Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores/Agricultura y Pesca/Medio Ambiente/Educación, Juventud y Cultura), procediéndose posteriormente a realizar sucesivas pero limitadas ampliaciones²⁸, el

²⁸Este Acuerdo ha sido modificado en la reunión de la CARUE del 2 de julio de 2009, ampliando la citada participación autonómica a una quinta formación, como es la de Competitividad-temas de consumo, ya que, aunque la participación autonómica ya existía para temas de consumo desde el Acuerdo de 2004, en la práctica estos temas se debaten en el Consejo de Competitividad; y en la reunión de la CARUE de 15 de abril de 2010, ampliando la participación autonómica a la formación del Consejo de Competitividad, dentro del Grupo de Trabajo de Establecimiento y Servicios, para temas relativos a la ordenación del Juego. Por último, el acuerdo ha sido modificado en la reunión de la CARUE del 7 de febrero de 2011, ampliando la participación autonómica a la formación del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte en lo relativo a temas de Deporte. Estas modificaciones han sido publicadas en el B.O.E. de 11 de agosto de 2011. Ver Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 9 de diciembre de 2004 referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. 2011. Secretaria de Estado de Administraciones Públicas. Dirección General de coordinación de competencias

Acuerdo dispone que el Pleno de cada una de las Conferencias Sectoriales concernidas procederá a designar, como representante autonómico, al miembro de la misma, con rango de miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que deba incorporarse a la delegación española en las reuniones de las formaciones del Consejo de la Unión Europea para representar a las Comunidades Autónomas que hayan manifestado su interés en determinados asuntos que afecten a sus competencias, y que tal designación se efectuará según el procedimiento previamente fijado por el Pleno de cada una de las Conferencias Sectoriales concernidas, a partir de la propuesta acordada por las Comunidades Autónomas²⁹.

Ahora bien, realizada la *determinación* de los asuntos a los que se aplica la representación autonómica directa, y ya en orden a *fijar la posición negociadora del Estado* –cuestión que debería haber sido ya solventada durante la fase de interna-, se dispone, por una parte, que *el representante autonómico* “asumirá la *concertación* con la Administración del Estado de tales asuntos y del tratamiento que deban tener según lo establecido en el punto tercero del Acuerdo de Participación Interna de 1994”, y por otra que *será dentro de la respectiva Conferencia Sectorial* y según lo establecido en el Acuerdo de Participación Interna de 1994, donde se abordara cada uno de los asuntos en que se acuerde la aplicación de la representación autonómica directa, trascendiendo, así, *una manifiesta ambigüedad* en orden a concretar el papel, por un lado, del representante autonómico, y, por otro, de la Conferencia sectorial respectiva (actuando conforme al Acuerdo 1994). A lo que se suma ya finalmente el hecho de que, durante la fase de negociación en el Consejo, el Acuerdo de 2004 disponga que en el marco de la delegación española “la posición común de las Comunidades Autónomas *habrá de ser debidamente tenida en cuenta* a lo largo de todo el proceso de negociación”,

con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales . 2011, p.2 (http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/).

²⁹Los diferentes acuerdos adoptados en las reuniones de las Conferencias Sectoriales se alcanzaron como resultado del uso de múltiples y dispares criterios: el criterio de aprobación de los Estatutos de Autonomía; el criterio poblacional o que el orden sucesivo de representación de las Comunidades Autónomas se lleve a cabo teniendo en cuenta la población de cada Comunidad, ordenadas de mayor a menor; el criterio de la alternancia política; en los casos en que no ha sido posible el acuerdo en torno a un criterio objetivo, se ha recurrido al sorteo; en otros casos, también a falta de un criterio determinante, se ha recurrido al orden alfabético de las Comunidades Autónomas; lo que exigiría una mayor precisión y armonización de los mismos, aunque se haya argumentado que “la desigual naturaleza e intensidad de las diversas políticas comunitarias, supone una diferente incidencia en cada Conferencia Sectorial, y que la propia dinámica de trabajo y debate, y el tipo de relaciones que mantienen el Estado y las Comunidades, avalan una forma de designación específica en cada Conferencia Sectorial. Ver Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 9 de diciembre de 2004 referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. 2011, cit., pp 3-8.

lo que, en definitiva, no concuerda con las disposiciones sobre el *procedimiento marco* contenido en el Acuerdo de 1994.

En orden a superar las indefiniciones y ambigüedades del Acuerdo de 2004, la *"Guía de buenas prácticas para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea"*³⁰, recurriendo igualmente a formulaciones demasiado vagas y farragosas, después de estimar (aptdo.VII. A sobre la "coordinación entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado") que para alcanzar su plena eficacia en el ámbito negociador, la denominada *"posición común"* de las Comunidades Autónomas *debe ser asumida*, atendiendo al ámbito competencial de que se trate, por la Administración General del Estado *e integrada en la posición negociadora del Estado*, entiende que corresponde a la Administración General del Estado *"integrar"* durante todo el proceso la *posición común, criterios y opiniones* expresadas por las Comunidades Autónomas *que se ajusten al interés general en la posición negociadora mantenida por el Gobierno*. De donde cabe deducir que es, en definitiva, al Gobierno, al que corresponde definir, durante todo el proceso, la posición negociadora, limitándose a integrar la posición de la CCAA en la medida en que se ajuste al interés general.

En la practica hay que destacar que los Informes sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 9 de diciembre de 2004 referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, presentados por la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas³¹, aunque relacionan las posiciones comunes adoptadas por las CCAA, nada dicen sobre los mecanismos a través de los cuales se habría, hipotéticamente, articulado la posición negociadora española conforme a dicha posición común, limitándose a recordar, una vez mas, la necesidad de que las CCAA "expresen un criterio compartido y que lo transmitan a la Administración General del Estado para que sea tenido en cuenta y se integre en la posición española a sostener en el Consejo"³².

³⁰"Guía de buenas prácticas para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea", adoptada por Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de 12 de diciembre de 2006 (entrada en vigor durante 2007). Ver pagina de la Secretaria de Estados de Administraciones Publicas (Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas): http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/

³¹Ver los Informes de 2007 a 2011 en la pagina de la Secretaria de Estados de Administraciones Publicas (Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas): http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/

³²Ver Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 9 de diciembre de 2004 referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. 2011, cit., p.14. En el informe, después de admitir que "Aunque, en una fase inicial, el número de textos adoptados con este criterio y finalidad fueron muy limitados, se aprecia una tendencia creciente a perfeccionar la cooperación interautonómica y a conseguir

Además, de acuerdo con un planteamiento como este, a la vista de que sigue sin articularse un órgano formal de reunión y encuentro entre las CCAA (coordinación interautonómica), la adopción de la posición común, se produce, normalmente, mediante la convocatoria y organización por la Administración autonómica coordinadora de una reunión específica bajo su exclusiva responsabilidad, invitando a participar en ella a todas las Comunidades Autónomas y a la Administración General del Estado³³,

una mayor efectividad en la presentación de criterios propios a la Administración General del Estado y que sin duda se intensificará conforme se aborden y debatan de forma más precisa los órdenes del día de cada una de las reuniones del Consejo previstas”, se recogen los documentos de “posición común” adoptados durante 2008-2009 y 2011 (pp.16-19, y Anexo sobre “Documentos elaborados por las Comunidades Autónomas para su participación e intervención en el Consejo”, pp. 57 y ss)

³³El Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 9 de diciembre de 2004 referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. 2011 (cit.) después de admitir que “La correcta aplicación del sistema de participación previsto en el Acuerdo exige de un mecanismo adecuado de coordinación entre las Comunidades Autónomas, ya que el sistema de participación requiere de la formalización de un sistema representativo que haga posible que una Comunidad actúe en nombre y representación de la totalidad de Comunidades Autónomas...”, se limita a dejar constancia de que “Esta necesidad ha dado lugar, desde la adopción de los Acuerdos, a un número importante de reuniones, que pueden diferenciarse en función de la autoridad convocante y de la finalidad que se persigue en cada reunión...”, apreciando, además, que la coordinación interautonómica no se limita a la celebración de reuniones formales, sino que también se han desarrollado otras iniciativas, como determinados soportes informáticos, para el intercambio de información y la aportación de criterios y comentarios en los asuntos relacionados con la representación autonómica directa.

De acuerdo con la Guía de Buenas practicas (cit.), la coordinación interautonómica puede realizarse recurriendo a otras dos formas que podríamos calificar de pintorescas: aprovechando una reunión de un órgano de apoyo a la Conferencia Sectorial correspondiente (punto 4.3. del Acuerdo), para lo cual la Administración autonómica coordinadora podrá solicitar el apoyo del Ministerio correspondiente, por ejemplo, cediendo a las Comunidades Autónomas una sala de reuniones unas horas antes de que se celebre la reunión formalmente convocada por el Ministerio; y en el caso de que las Comunidades Autónomas no consideren necesario celebrar una reunión específica, la Comunidad coordinadora podrá recabar el criterio del resto de Comunidades Autónomas mediante otros medios, aunque no sean formales. En este caso, dicha Comunidad debe informar al Ministerio de la posición adoptada por las Comunidades Autónomas y consensuar con él la posición que se defenderá por la delegación española en el Consejo (punto 17). La definición de la posición de las Comunidades Autónomas sobre cada punto se llevará a cabo a partir del impulso de la Comunidad Autónoma designada para participar en el Consejo y de acuerdo con las siguientes reglas: la Comunidad Autónoma coordinadora elaborará una propuesta de posición que trasladará al resto de Comunidades Autónomas; las observaciones a la propuesta se realizarán en el plazo indicado por la Comunidad Autónoma coordinadora y, en todo caso, antes de que se celebre la reunión para fijar la posición autonómica; las Comunidades Autónomas que no participen en la reunión de fijación de la posición autonómica o que no formulen ninguna observación en el plazo previsto acatarán el resultado de los trabajos; se entenderá que existe una posición autonómica cuando ninguna Comunidad se manifieste en contra. (punto 14.9).

procediéndose desde aquí a informar que o bien se remitió a la Administración General del Estado la posición común unos días antes de la celebración del Consejo de Ministros correspondiente, que se acudió a la reunión del Consejo con la toma de posición común previa por parte de todas las Comunidades Autónomas, que la posición común de las Comunidades Autónomas también estuvo presente en el intercambio de puntos de vista del Consejo de ministros, que se produjo la intervención del representante autonómico en el seno de la delegación española, transmitiendo la posición común, o que tuvo lugar una reunión de algún Consejo Consultivo para asuntos comunitarios, trascendiendo, últimamente, alguna experiencia en virtud de la cual ante las dificultades de las CCAA para adoptar una posición común, las instancias centrales buscarían negociar o consensuar la posición negociadora, cuando, conforme al procedimiento marco de 1994, si no existe posición común de las Autonomías, corresponderá a la Administración General fijar la posición del Estado.

En definitiva, el complejo entramado de formulas, reglas y criterios tan dispares que se contienen en los Acuerdos de 2004, así como en las guías de buenas practicas, solo conducen a un resultado de confusión e ineficacia practica durante la puesta en escena del principio de colaboración³⁴.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Los mecanismos de participación de las CCAA en las delegaciones estatales negociadoras han sido aprovechados para silenciar la falta de operatividad de los instrumentos de colaboración entre las distintas instancias de poder destinados a articular conforme a las reglas de reparto competencial, y en la fase estrictamente interna, la posición negociadora del Estado. En el papel ejercido muchas veces por las CCAA en este ámbito ha trascendido mas una imagen simbólica y de escenificación política, que de participación real y eficaz en los asuntos de la Unión Europea.

Frente, como ya advertimos, al recurso a un mero procedimiento de coordinación que, como expresivo de la participación consultiva de una instancia en procesos de decisión ajenos, supone la concesión de un mero derecho de las CCAA a ser oídas en un proceso de elaboración de decisiones que, en ultimo termino, corresponde exclusivamente al poder central - lo

³⁴En cuanto a la participación autonómica en los Grupos de Trabajo, Comités y demás instancias preparatorias del Consejo de la Unión Europea ("Acuerdo sobre la Consejería para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea",) resultan extensibles las consideraciones realizadas respecto a la participación en el Consejo de Ministros, toda vez que, conforme al laconismo que caracteriza la articulación de este Acuerdo, se dispone que la participación autonómica en los Grupos de Trabajo implica " Intervenir en las reuniones de acuerdo con las reglas establecidas en el Acuerdo que establece el sistema de representación autonómica directa en las formaciones del Consejo de la Unión Europea".

que, sin duda, viene a limitar la auténtica capacidad de intervención que los entes autonómicos han de poder desarrollar de acuerdo con sus capacidades competenciales -, consideramos necesario optar por una auténtica técnica cooperación, es decir por una técnica que suponga un ejercicio mancomunado de las competencias, un coejercicio de las competencias que corresponden al Estado-poder central y a las CCAA, de tal manera que ambas instancias intervengan en un único proceso de decisión

Es a la Autonomías a las que corresponde poner orden en todo este juego de disloques, haciendo valer, de verdad, sus derechos estatutarios, conforme, por lo demás, a las líneas básicas que inspiran el derecho y la práctica comparada en la materia, es decir las líneas de actuación de Estados de estructura compleja a la hora de articular los mecanismos de colaboración entre el poder central y las estructuras territoriales intermedias; aunque sin olvidar que el modelo y la experiencia comparada han de servirnos sin dogmatismos a la hora de vertebrar nuestro propios instrumentos de cooperación.