

UN PASO MAS HACIA LA PARTICIPACION AUTONOMICA EN ASUNTOS EUROPEOS

El acuerdo de 30 de noviembre de 1994

RAFAEL BUSTOS GISBERT

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL LARGO CAMINO HASTA EL ACUERDO.—II. EL PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACION APROBADO.—III. OBJECIONES AL PROCEDIMIENTO: A) *Objeciones procedimentales:* a) Posible falta de funcionalidad del procedimiento; b) La ausencia de regulación de la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones nacionales ante la Unión Europea; c) Lagunas relevantes en el acuerdo. B) *Objeciones dogmáticas.*—IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCION: EL LARGO CAMINO HASTA EL ACUERDO

Uno de los problemas principales que ha planteado la integración europea en los Estados federales o regionales ha sido el de dar respuesta a las aspiraciones de participación de sus entidades territoriales autónomas en las decisiones comunitarias que les afectaran directamente. Tales aspiraciones derivaban de que la cesión a las instancias europeas del ejercicio de competencias que internamente correspondían a las entidades territoriales no se veía compensada, a diferencia de lo ocurrido con las competencias centrales transferidas, con una participación activa en las decisiones europeas.

El objeto de estas líneas no es examinar las soluciones articuladas en los diferentes Estados. Por ello, baste aquí apuntar que en todos se ha intentado resolver el problema (1). Con mayor o menor éxito, con conflictos, normalmente, muy acusados y con muchos y diversos intentos fallidos, cada Estado de la Unión Europea con una estructura territorial descentralizada (Ale-

(1) Fundamentalmente, en un doble sentido. Participación en la determinación de la postura negociadora del Estado y, en ocasiones, intervención en los propios órganos de decisión europeos.

mania, Italia, Bélgica y, ahora, Austria) han dado respuesta al problema planteado (2).

España no ha sido una excepción. Ya desde antes del ingreso en las Comunidades Europeas, y con mayor razón después, la doctrina científica había propuesto la articulación de mecanismos para canalizar la participación autonómica en las decisiones europeas que les afectasen (3). La necesidad de responder a las aspiraciones de participación autonómica era incluso sentida en las instancias políticas centrales (4).

(2) En Italia los resultados son los más modestos, la Ley 400/1988 recoge la posibilidad de que la Conferencia Estado-Regiones exprese su parecer en los asuntos comunitarios y la Ley 86/1989 exige que se reúna semestralmente para tratar estas cuestiones. En Alemania se han ensayado diversos sistemas. Mera información; cooperación horizontal y vertical en 1979; participación en el Bundesrat en la Ley de ratificación del Acta Unica Europea y, sobre todo, a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1992. En Bélgica, a partir de las reformas institucionales de 1980 y 1988, se ha conferido un papel relevante a las regiones y comunidades. Hoy, la reforma de la Constitución de mayo de 1993 les ha otorgado potestades fundamentales en la fijación de la posición negociadora del Estado e, incluso, en la propia dirección de la negociación en los órganos de la Unión. Finalmente, también en Austria, a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, se ha concedido a los Länder la posibilidad de influir e incluso vincular las decisiones europeas de la federación.

(3) La doctrina española ha justificado esta participación, sobre todo, en el principio de cooperación. Véanse, sin ánimo de exhaustividad, A. MANGAS MARTÍN: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1987, págs. 221-241; S. MUÑOZ MACHADO: «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas», en *REDC*, núm. 14, 1985, págs. 50 y sigs.; J. M. BAÑO LEÓN: *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia, 1987, en esp. el capítulo 3; A. REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, págs. 245 y sigs.; J. PUEYO LOSA: «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en materias relacionadas con las Comunidades Europeas», en *RIE*, vol. 16, núm. 1, 1989, págs. 30-42; P. PÉREZ TREMPES: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1989, págs. 217-231, y G. JÁUREGUI BERECIARTU: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Vitoria, 1986, esp. el capítulo 5.

(4) Véase el discurso del entonces ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, en el debate para la aprobación del ingreso de España en las Comunidades Europeas en el que reconocía la necesidad de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en especial para la ejecución de normas comunitarias (*Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones*, 25 de junio de 1985, núm. 221, pág. 10185). Igualmente, el del presidente del Gobierno, Felipe González, ante el Pleno del Senado: «es necesario que el Estado actúe y tome decisiones teniendo en cuenta los intereses y propuestas de las Comunidades Autónomas... Será preciso, sin duda, buscar mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas con el Estado en la definición de la política del conjunto» (*Senado, Diario de Sesiones*, 12 de febrero de 1985, núm. 102, págs. 4986-4987). También Narcís Serra, entonces vicepresidente del Gobierno, ha reconocido la necesidad de la participación ascendente, en J. L. CASCAJO CASTRO (dir.): *La organización territorial del Estado*, Salamanca, 1993, págs. 36-37. Recientemente, la moción aprobada en el Senado en octubre de 1993 reiteró esta preocupación, véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, Diario de Sesiones*, 6 de octubre de 1993, núm. 6, págs. 162 y sigs., para el debate, y pág. 170, para la votación (224 votos a favor, uno en contra y ninguna abstención).

Sin embargo, la creación de los instrumentos de intervención autonómica en los asuntos europeos ha sido lenta, compleja y generadora de importantes tensiones. Durante la negociación del ingreso de España en las Comunidades Europeas, representantes del Gobierno central y de las Comunidades Autónomas mantuvieron numerosas reuniones (5). Pero tales reuniones se mantuvieron en un plano informal y, por tanto, no institucionalizado.

Simultáneamente, y también con posterioridad, al ingreso español en las Comunidades, se trató de institucionalizar la participación en asuntos europeos mediante un convenio entre Estado y Comunidades Autónomas. Pese a proponerse hasta tres textos (dos centrales y uno catalán), no fue posible llegar a un acuerdo (6). Debido a la imposibilidad para alcanzar el consenso para institucionalizar la participación autonómica, se optó, en 1988, por una intervención regional en los asuntos europeos de tipo informal. En dicho año se constituyó la «Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas».

Esta Conferencia, durante los años 1988 a 1992, realizó una importante labor de información y de búsqueda de acuerdos, fruto de la cual es el acuerdo para su institucionalización (de 9 de octubre de 1992, *BOE* de 8 de octubre de 1993) y dos acuerdos sobre aspectos concretos: procedimientos precontenciosos y ante el Tribunal de Justicia por incumplimientos autonómicos del Derecho comunitario y en materia de ayudas públicas a empresas. Los tres acuerdos fueron suscritos por el poder central y todas las Comunidades Autónomas, excepto el País Vasco (7).

La experiencia acumulada en estos primeros años de funcionamiento informal ha resultado muy útil para la posterior evolución del sistema de participación autonómico. Según el acuerdo de institucionalización, consecuencia del impulso dado por los pactos autonómicos PP-PSOE de febrero de 1992 (8), el

(5) A. MANGAS contabiliza 273 reuniones, *Derecho comunitario...*, cit., pág. 247.

(6) Sobre la elaboración y rechazo a los proyectos la bibliografía es abundante. Véanse, por todos, M. PÉREZ GONZÁLEZ: «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986*, págs. 354-362, y D. ORDÓÑEZ SOLÍS: *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Madrid, 1994, págs. 198-220.

(7) La Comunidad vasca asiste a todas las reuniones de la Conferencia, pero no interviene activamente en ella, ni suscribe los acuerdos tomados en su seno debido a su conocida oposición a participar en sedes de encuentro multilaterales. La posición de la Comunidad vasca está claramente expuesta en el «Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción Europea», Gobierno Vasco, 1993, esp. págs. 77 y sigs.

(8) En el último punto de la segunda parte del acuerdo se ordenaba: a) Institucionalizar la Conferencia sectorial y perfeccionar sus métodos de trabajo. b) Examinar los instrumentos más idóneos para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas, especialmente su

esquema diseñado para la participación autonómica se articula mediante dos vías. En primer término, la intervención de las entidades regionales respecto a la posición negociadora del Estado en las instancias europeas se produciría en las distintas conferencias sectoriales competentes en razón de la materia. Cuando no existiera tal conferencia sectorial o cuando se trataran cuestiones generales de política comunitaria, la sede de encuentro sería la conferencia para asuntos comunitarios.

Evidentemente, el esquema diseñado planteaba numerosos interrogantes ya que, en gran medida, se movía aún en un plano *informal*. Por ello, la conferencia sectorial dirigió sus trabajos (además de a la discusión sobre asuntos europeos) a la búsqueda de un doble acuerdo. En primer lugar, la aprobación de un reglamento interno que permitiera fijar las bases del funcionamiento regular de la conferencia (adoptado el 14 de junio de 1994, *BOE* de 10 de noviembre) y, en segundo lugar, la elaboración de un sistema de participación claro en asuntos europeos mediante un acuerdo global, aprobado el 30 de noviembre de 1994 (*BOE* de 22 de marzo de 1995). Este último acuerdo, conseguido tras casi dos años de negociaciones, ha sido suscrito por todas las Comunidades Autónomas (con la habitual excepción del País Vasco) y crea un procedimiento marco de participación regional en los asuntos europeos a través de las diferentes conferencias sectoriales.

II. EL PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACION APROBADO

El acuerdo mantiene las líneas generales apuntadas en el sistema anterior. La participación de las Comunidades Autónomas se realiza en las conferencias sectoriales competentes. A tal efecto el acuerdo viene acompañado por un anexo en el que se establece la tabla de correspondencias entre las políticas comunitarias y las conferencias sectoriales. Caso de tratarse aspectos generales de la integración europea o de que no exista una conferencia sectorial *ad hoc*, el asunto se discutirá en la conferencia sectorial para asuntos comunitarios.

El acuerdo alcanzado tan solo crea un procedimiento marco. Esto es, unas prescripciones generales que deberán ser desarrolladas, y respetadas, en el seno de cada conferencia sectorial según las peculiaridades que plantee la par-

tratamiento en las distintas Conferencias sectoriales. c) «Formular y construir progresivamente una cultura común que se exprese en la práctica de someter a la Conferencia y resolver, mediante acuerdos, los diferentes aspectos que han planteado y planteen en el futuro la participación de las Comunidades Autónomas en las fases ascendente y descendente en el proceso comunitario europeo.»

ticipación autonómica en cada materia. Ello explica que algunas cuestiones, aparentemente fundamentales, no aparezcan reguladas con la suficiente claridad.

El procedimiento marco se articula a partir de la distinta naturaleza de las competencias afectadas por los proyectos comunitarios. El esquema sería el siguiente:

a) Si se afecta a las *competencias reservadas al Estado* (se supone referido a las competencias exclusivas), éste deberá *informar* a las Comunidades Autónomas cuando éstas aleguen interés en las medidas comunitarias.

b) Si los *aspectos esenciales* de un proyecto comunitario afectan a las *competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas* se sigue un procedimiento radicalmente nuevo.

1.º Las Comunidades Autónomas tratarán de adoptar, en tiempo oportuno, una *posición común*. La posición común no aparece claramente determinada en el texto del acuerdo. El apartado cuarto entiende que es el resultado alcanzado tras agregar y concertar las respectivas posturas de las Comunidades Autónomas afectadas.

2.º Adoptada la posición común, ésta será *tenida en cuenta de forma determinante* por el Estado en el momento de establecer la posición negociadora inicial del Reino de España ante los órganos europeos.

3.º Cuando no se alcanzase una posición común por parte de las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado «tomará conocimiento de los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas».

c) Si los proyectos comunitarios inciden en *competencias compartidas o concurrentes*, se debe buscar un doble acuerdo.

1.º Una posición común de las Comunidades Autónomas idéntica a la del supuesto anterior.

2.º Un acuerdo entre la posición común autonómica y la de la administración del Estado.

3.º Caso de llegarse a un acuerdo entre las posiciones regionales y las centrales, tal acuerdo se *tendrá en cuenta de forma determinante* para fijar la posición negociadora del Estado.

El tercer procedimiento será el habitual pues los proyectos comunitarios suelen incidir, sobre todo, en las competencias compartidas o concurrentes (9).

(9) En tal sentido, E. ALBERTÍ ROVIRA considera este procedimiento, debido a su alcance, el «supuesto general». En «El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos», en *Informe sobre Comunidades Autónomas 1994*, Madrid, 1995, pág. 594.

Junto al procedimiento general se establecen una serie de peculiaridades o excepciones derivadas de la dinámica negociadora europea, por una parte, y de las exigencias presupuestarias, por la otra.

La necesaria negociación en el seno de los órganos europeos provoca que la posición inicial aprobada tenga que variar a veces sustancialmente. En tal caso el Estado deberá informar, cuando los plazos lo permitan, a la conferencia sectorial competente para que las Comunidades Autónomas puedan adoptar una posición común entre sí o, en su caso, alcancen un acuerdo con el propio Estado. Si no fuera posible, por la perentoriedad de los plazos, la Administración del Estado deberá explicar, en el seno de la conferencia sectorial competente, los motivos de su cambio de posición a requerimiento de una Comunidad Autónoma. Por otra parte, el acuerdo contiene una cláusula para que el poder central pueda adaptarse a las cambiantes condiciones de la negociación, pues la aplicación del procedimiento «deberá garantizar el mantenimiento de la capacidad de acción del Reino de España y de una gestión flexible de las negociaciones».

En segundo término, el acuerdo exige que las decisiones capaces de generar un aumento de gastos o una disminución de ingresos requerirán el acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado.

Para garantizar el buen funcionamiento del conjunto se aprueban una serie de previsiones de índole procedimental. En primer lugar, se establece una periodicidad semestral (se entiende que periodicidad mínima) de las reuniones de las conferencias sectoriales para analizar al programa de cada presidencia de la Unión Europea. En segundo lugar, se recogen diversos aspectos de la necesaria información constante a las Comunidades Autónomas. Así, se ordena la remisión de las propuestas de la Comisión, la discusión en el órgano especializado de cada conferencia (cuando lo solicite al menos una Comunidad Autónoma), información en cada conferencia de las distintas fases en la negociación y de los órdenes del día provisionales del Consejo, pudiéndose reunir el pleno de la conferencia para debatir las cuestiones antes de la celebración del Consejo Europeo.

III. OBJECIONES AL PROCEDIMIENTO

Antes de comenzar el análisis de los problemas planteados por el acuerdo, conviene realizar dos consideraciones previas. Atañe la primera a que el acuerdo en sí y por la forma en que ha sido adoptado resulta positivo. Efectivamente, la búsqueda del difícil acuerdo para la solución del problema y el ca-

rácter consensuado del texto son índices de una auténtica voluntad de resolver los posibles conflictos por la vía del pacto y no del enfrentamiento. Se refiere la segunda, a que un procedimiento como el diseñado requiere una práctica de la que aún no disponemos. Por ello, el juicio crítico que apuntamos en las próximas páginas puede verse desmentido en la medida que el procedimiento-marco, al ser concretado en las diferentes conferencias, y al ser utilizado, permita realmente alcanzar resultados eficaces en la participación autonómica.

Hechas esas dos consideraciones, el acuerdo no permite esperar resultados espectaculares en su funcionamiento. Es evidente el eco de la experiencia alemana en su formulación, especialmente claro en la terminología; se habla así de afectación de competencias exclusivas por los aspectos esenciales de un proyecto o «tener en cuenta de forma determinante» (10). Ahora bien, el acuerdo parece fundir dos de los sistemas participativos alemanes: el establecido en 1979, muy similar al hoy vigente en Austria (11), y el de la Ley Fundamental tras la reforma de 1992 y sus complementos posteriores. Ello ya plantea problemas porque la naturaleza de ambos sistemas participativos es muy diferente, participación mediante instrumentos de cooperación horizontal y vertical el primero, y participación a través de la representación de los Länder en el Parlamento Federal el segundo (12). Pero, además, plantea la cuestión de la

(10) Tales expresiones aparecen recogidas en la reforma constitucional del art. 23 GG y en su desarrollo posterior: Ley sobre el trabajo conjunto entre Bund y Länder en asuntos relativos a la Unión Europea de 12 de marzo de 1993; convenio de 12 de octubre de 1993 entre el Gobierno federal y los de los Länder, y en la reforma del Reglamento del Bundesrat de 14 de diciembre de 1994. Textos recogidos y traducidos en el *Boletín de Legislación Extranjera*, 147/148, págs. 58 y sigs.

(11) La doctrina española había solicitado ya la implantación del sistema alemán de 1979 pese a no desconocer los problemas que planteaba. Véanse S. MUÑOZ MACHADO: «La ordenación...», cit., págs. 55-57; J. M. BAÑO LEÓN: *Las Comunidades Autónomas...*, cit., págs. 54 y sigs.; A. MANGAS MARTÍN: *Derecho Comunitario y...*, cit., págs. 247 y sigs.; M. PÉREZ GONZÁLEZ: «La acción exterior...», cit., págs. 136-137; J. PUEYO LOSA: «Sobre los principios...», cit., págs. 40-58, y J. E. SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, 1990, págs. 194 y sigs. Sobre el sistema austríaco, constitucionalizado en la reforma de diciembre de 1994, véase E. ROIG MOLÉS: «La participación de los entes regionales: una perspectiva comparada», en *Informe sobre Comunidades Autónomas, 1994*, cit., págs. 579 y sigs.

(12) Sobre el sistema instaurado en 1979, véanse las referencias de la nota anterior y R. MORAWITZ: *La colaboración entre Estado y los entes territoriales en la Comunidad Europea*, Madrid, 1985. Acerca del sistema instaurado en 1992, véanse, J. BÖHM: «Die Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland», en *Bayerische Verwaltungsblätter*, 18, 1993; R. SCHOLZ: «Europäische Union und deutscher Bundestaat», en *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 9, 1993; U. DI FABIO: «Der neue art. 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung», en *Der Staat*, 2, 1993; U. EVERLING: «Überlegungen zur Struktur der Europäische Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundge-

idoneidad de trasladar figuras del Derecho comparado (en concreto del Derecho federal comparado) a realidades muy distintas, especialmente cuando ni siquiera en las situaciones institucionales de las que proceden funcionaron adecuadamente; v. gr., el sistema de 1979.

Por ello, las objeciones que se pueden hacer a este procedimiento son de dos tipos. En primer término, aquellas planteadas respecto a los instrumentos participativos alemanes por sus propias carencias. En segundo lugar, las derivadas de las disfuncionalidades que la traslación de los mismos suscita en la realidad española unido a los propios defectos específicos de la regulación del acuerdo.

Para el análisis de tales objeciones vamos a dividir las en dos grupos. Por una parte, las objeciones procedimentales y, por otra, las dogmáticas.

A) *Objeciones procedimentales*

a) *Posible falta de funcionalidad del procedimiento*

El sistema instaurado en Alemania en 1979, inspirado en las mismas ideas de colaboración y de respeto mutuo de las esferas competenciales de Bund y Länder, *no funcionó en la práctica*. Su falta de utilidad derivó de la enorme dificultad que representaba la búsqueda de una posición común unánime de los Länder para que pudieran negociar posteriormente con la administración federal. La imposibilidad de llegar a acuerdos (13), no es ocioso recordarlo, se

setzes», e I. PERNICE: «Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz», ambos artículos en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 17, 1993; F. OSSENBÜHL: «Maastricht und das Grundgesetz. Eine verfassungsrechtliche Wende», en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 12, 1993; G. RESS: «La participation des länder allemands a l'intégration européenne», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 15, 1993; R. MICCÚ: «L'integrazione europea e la legge fondamentali tedesca», en *Quaderni Costituzionali*, 1, 1993, y J. BARNÉS VÁZQUEZ: «Europa y la Grundgesetz. El nuevo precepto europeo (a. 23 GG)», en *La Comunidad europea, la instancia regional y la estructura administrativa de los Estados miembros*, Madrid, 1993.

(13) Se consiguió un acuerdo en siete años. Sobre la falta de funcionalidad del sistema, véase C. ENGEL: «Informe de la República Federal de Alemania», en ENGEL y CHARPENTIER (dirs.): *Les régions de l'espace communautaire*, Nancy, 1992, pág. 76; A. LÓPEZ CASTILLO: «Los Länder y el proceso de adopción de decisiones en asuntos comunitarios», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 18, 1987, pág. 43; J. M. BAÑO LEÓN: *Las Comunidades Autónomas en...*, cit., págs. 52-53 (aunque realiza una valoración positiva del sistema), y M. J. MONTORO CHINER: «La ley alemana de ratificación del Acta Unica Europea de 19 de diciembre de 1986 y la participación de los Länder en la formación de las decisiones comunitarias», en *REDA*, núm. 55, 1987, pág. 375.

producía en una situación notablemente más favorable que la española en tanto que la cultura de la cooperación estaba mucho más desarrollada en la Alemania de 1979-1986 que en la España actual.

En la República federal existían, y funcionaban con cierta eficacia, instrumentos de cooperación horizontal que se convirtieron en las redes adecuadas de búsqueda de acuerdo para la adopción de posiciones comunes de los Länder. Aun así, de mil propuestas enviadas sólo en un caso, y a instancia de la federación, se llegó a un proceso de decisión conjunto entre Bund y Länder (14).

Una primera cuestión planteada en nuestro país será, por tanto, si es posible que 16 (pues el País Vasco no participa) Comunidades Autónomas puedan con la suficiente rapidez llegar a posiciones comunes en materias comunitarias. La experiencia alemana no es muy esperanzadora para el futuro de esta vía participativa en España.

Pero, aun admitiendo que los entes territoriales puedan llegar a posiciones comunes, se plantea la inexistencia de sedes adecuadas para alcanzar tales acuerdos interautonómicos. Debemos descartar las conferencias sectoriales porque se tratan de instrumentos de cooperación vertical que no pueden ser utilizados para la búsqueda de posiciones comunes interautonómicas que exigen, por definición, la paridad de todas las partes implicadas.

La única solución posible es la creación de toda una red de sedes de encuentro sectoriales de carácter horizontal. Tal solución plantea la indudable dificultad de crear *ex novo* todas estas sedes de encuentro y, sobre todo, implica el renacimiento del problema, expresado en el sistema de descentralización de nuestro país desde sus comienzos, de la necesaria colaboración entre Comunidades Autónomas en pie de igualdad cuando no existe homogeneidad competencial, ni tampoco conciencia de la sustancial identidad de todos los entes territoriales. La triste suerte de los pocos intentos de institucionalización de conferencias horizontales no permite el optimismo. Con todo, deberemos esperar a la práctica futura para observar si efectivamente las sedes de encuentro interautonómico se crean y si son capaces de llegar a acuerdos en el poco tiempo del que dispondrán (15).

Por otra parte, debe apuntarse como aspecto inadecuadamente regulado la «posición común» de las Comunidades Autónomas a la que hace referencia el acuerdo. Este no concreta el contenido de la misma. Es decir, no establece si tal posición común ha de ser unánime, tomada por simple mayoría o según otro cri-

(14) LÓPEZ CASTILLO: *ibid.*

(15) Sobre este problema, véase P. PÉREZ TREMP: «Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea: nuevos pasos hacia la integración descentralizada», en *Informe sobre CC AA, 1994*, cit., págs. 611-612.

terio, v, gr., el previsto para la adopción de acuerdos en la conferencia sectorial para asuntos comunitarios. Nuevamente deberemos esperar a la práctica. Pérez Tremps (16) entiende que ni la unanimidad ni la mayoría parecen los sistemas correctos. Así, considera que debiera bastar la mayoría simple de Comunidades Autónomas siempre y cuando no constara la oposición expresa de una Comunidad, tal y como ocurre con el sistema austríaco. A nuestro juicio, en cada sede de encuentro horizontal las Comunidades Autónomas, sobre todo a partir de la práctica diaria, deberán establecer las formas de adopción de tal posición común. De este modo, según la importancia de las materias o del grado de afectación específica de los entes territoriales, podrían llegarse a formas distintas de adopción de posiciones comunes. A pesar de que debamos esperar a estos acuerdos, nos parece que la concesión de un derecho de veto a cada Comunidad Autónoma en la toma de posiciones comunes podría paralizar o retrasar en exceso el procedimiento. Por ello, soluciones similares, no necesariamente idénticas, a la establecida en el art. 9.1 del reglamento de la Conferencia sectorial parecen muy funcionales y, al mismo tiempo, respetuosas de las minorías autonómicas (17).

Otro aspecto digno de destacar respecto a la funcionalidad del procedimiento es el relativo a la complejidad del supuesto ordinario de participación. Este supuesto no es otro que el previsto para las competencias compartidas o concurrentes porque serán las que habitualmente se verán afectadas por los proyectos comunitarios. En éste, como se ha señalado, se requiere un doble acuerdo. El de las Comunidades Autónomas entre sí y el de éstas con la Administración del Estado. Resultará complicado, a nuestro juicio, que en la práctica se puedan llegar a estos dos acuerdos sucesivos con la suficiente antelación para la adecuada defensa de los intereses de España en la Unión Europea.

Las dificultades relativas a la tempestiva adopción de acuerdos serán mayores debido al dinamismo de la negociación en la Unión Europea. Ello nos introduce en la segunda de las objeciones procedimentales planteadas a la regulación acordada.

b) *La ausencia de regulación de la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones nacionales ante la Unión Europea*

El proceso de negociación europeo exige que las posiciones de los distintos

(16) *Ibid.*, pág. 613.

(17) En dicho precepto se establece que las decisiones se tomarán de común acuerdo; si éste no fuera posible, se entenderá aprobado con el voto favorable del poder central, la mayoría de las Comunidades Autónomas y cuando no conste la oposición expresa de cuatro de ellas.

Estados sean lo suficientemente flexibles para permitir alcanzar acuerdos. Ello se compatibiliza mal con la existencia de mandatos rígidos en las posiciones negociadoras iniciales que han de adaptarse, constantemente, a las nuevas condiciones negociadoras. Tal cosa añade un nuevo problema. A la complejidad en la adopción de acuerdos (entre Comunidades Autónomas y entre éstas con el Estado) debe sumarse que los mismos deben modificarse y adaptarse a medida que la negociación avanza. Por tanto, debe producirse una enorme rapidez en la adopción de los acuerdos sucesivos.

Aparte de la rápida información a las Comunidades Autónomas, nada dice el acuerdo al respecto. En el sistema alemán de 1992, se prevé la rápida información al Bundesrat y, sobre todo, se abre la posibilidad de que un representante de los Länder (designado por el Consejo federal) pueda directamente llevar la negociación en el seno de los órganos europeos cuando estén afectados esencialmente competencias exclusivas de los Länder. Mediante esta intervención directa se puede producir la temporánea y adecuada adaptación de las posiciones a las nuevas situaciones negociadoras (18).

Sin embargo, nada se prevé en el acuerdo respecto a la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones negociadoras de España ante la Unión Europea. Esta ausencia fue destacada en la propia elaboración del acuerdo. Aunque se intentó alcanzar el consenso, no fue posible llegar a una solución satisfactoria para todas las partes implicadas. De este modo, como se señaló muy gráficamente durante la negociación del acuerdo, se creaba una «mesa» de colaboración a la que le faltaba «una de las patas». Tal ausencia produce disfuncionalidades en todo el procedimiento.

La ausencia de un representante autonómico provoca, en primer lugar, retrasos en la información a las Comunidades Autónomas (19). En efecto, no será directamente la delegación española, a través del representante autonómico, la que remita a las Comunidades Autónomas la información de interés para éstas. La información se enviará a la Administración del Estado, ésta la remitirá a las distintas conferencias sectoriales competentes que, a su vez, la pondrá a disposición de los entes regionales. Cuando las decisiones deben tomarse por acuerdo (como se ha visto además habitualmente por un doble

(18) Con todo, el sistema plantea problemas por los que los representantes de los Länder están vinculados por el informe del Bundesrat. Por ello, las variaciones que se pueden producir en la negociación son bastante reducidas. Cualquier cambio sustancial requerirá la consulta al Consejo federal. Ello plantea, a su vez, problemas de rapidez y de temporaneidad en la adopción de acuerdos; véase I. PERNICE: *art. cit.*, pág. 918.

(19) Sobre la importancia de esta forma de información, véanse E. ROIG MOLÉS: «La participación de...», *cit.*, pág. 581 y, en el mismo sentido del texto, P. PÉREZ TREMP: *art. cit.*, págs. 606-608.

acuerdo, todas las Comunidades primero y después éstas con el Estado) con un estrecho margen de tiempo, parece poco adecuado que no se prevean mecanismos de puesta a disposición de la información mucho más ágiles y eficaces.

En segundo lugar, la ausencia de un representante autonómico en los órganos de la Unión Europea (siempre mediante su integración en la delegación española) reduce la participación autonómica a la formación interna de la voluntad estatal. Ello es relevante por dos motivos. Atañe el primero a la imposibilidad de que sean los propios entes territoriales los que directamente puedan defender sus intereses cuando los proyectos comunitarios versen, esencialmente, sobre sus competencias exclusivas. Se refiere el segundo a que la ausencia de un representante de los intereses territoriales impide que la adaptación a las distintas circunstancias, inevitables en el curso de la negociación, se produzca mediante el acuerdo entre los poderes centrales (cuya capacidad de negociación ha de ser salvaguardada) y los autonómicos (cuyos intereses aparecen defendidos por su representante) durante el propio proceso de decisión y en el seno de los órganos europeos (20).

Por último, la ausencia de representantes autonómicos plantea problemas desde la fiscalización de la actuación del poder central. La presencia de observadores o representantes de las Comunidades Autónomas en los órganos de la Unión Europea hace posible que éstas conozcan en todo momento la defensa realizada por los poderes centrales de las posiciones acordadas en el proceso interno de formación de la voluntad. Esto es, la presencia de observadores autonómicos podría disuadir a los representantes estatales frente a la tentación de no defender adecuadamente (y recuérdese que las Comunidades Autónomas pueden llegar a fijar de forma determinante la posición negociadora del Estado) la posición común autonómica y permitiría que en todo momento éstas conocieran la existencia o no de un comportamiento leal de los poderes centrales.

Esta última consideración es tanto más relevante si se tiene en cuenta que el acuerdo presenta numerosas lagunas, especialmente importantes en las formas de control de los cambios en la posición negociadora del Estado.

(20) El párrafo segundo del § 6 de la Ley de trabajo conjunto entre Bund y Länder establece las normas para aquellos casos en que la jefatura de la delegación negociadora ante la Unión Europea es transferida al representante de los Länder. El ejercicio de este derecho se realiza con el acuerdo (*Abstimmung*, expresión inadecuada a juicio de R. SCHOLZ, «Europäische Union...», cit., pág. 824) del representante del Gobierno federal. La posición negociadora se matizará según cambien las condiciones de acuerdo con las reglas válidas para la construcción interna de la voluntad. Esta idea viene completada en el convenio de octubre de 1993 y en la reforma del Reglamento del Bundesrat al prever la información inmediata para que éste pueda «ajustar y completar» su posición según avance la negociación (punto II.2 del Convenio y art. 45.1.1 del Reglamento).

c) *Lagunas relevantes en el acuerdo*

Algunas de estas lagunas ya han sido abordadas parcialmente: qué se considera posición común, dónde ha de alcanzarse, etc. Pero, existen otras importantes porque afectan a cuestiones tomadas del sistema alemán en el que se soslayaban de forma más o menos adecuada.

En primer lugar, encontramos el problema de la calificación de los proyectos comunitarios a los efectos de establecer el procedimiento de concertación aplicable. Esto es, diferenciar cuándo los aspectos esenciales de un proyecto comunitario afecta a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. En la República Federal de Alemania es necesaria una suerte de afectación cualificada o relevante de las competencias legislativas exclusivas de los Länder, de su organización o de su procedimiento administrativo (21). Para la concreción de esta afectación principal el punto II.2 del Convenio de 12 de octubre de 1993 ordena que deberá atenderse al *asunto principal* o a la *materia predominante* objeto de regulación. Tal calificación se lleva a cabo mediante unas deliberaciones previas entre el órgano competente del Gobierno federal y los representantes de los Länder.

En el sistema español, ante la ausencia de previsión, parece que la calificación de los proyectos deberá realizarse, excluida por razones de eficacia la solución jurisdiccional (22), en el seno de la conferencia sectorial competente. Para ello deberá existir un acuerdo entre la Administración del Estado y los representantes autonómicos en los términos fijados por normas internas de funcionamiento de cada conferencia. Así, por ejemplo, en la conferencia para asuntos comunitarios, el acuerdo entre el poder central y la mayoría de las Comunidades Autónomas siempre y cuando no se opongan expresamente cuatro de ellas.

Dos consideraciones sugiere esta solución. En primer término, la evidente prevalencia de la posición de la Administración del Estado. Esta dispondrá de un derecho de veto frente a cualquier calificación de los proyectos comunitarios que intenten realizar las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, se complicará aún más la rapidez necesaria en las decisiones. Habitualmente serán necesarios tres acuerdos sucesivos sólo para la fijación de la posición negociadora inicial: la calificación de los proyectos, la posición común autonómica y el acuerdo entre éstas y la Administración del Estado. Las posibilidades de bloqueo en el procedimiento de participación autonómica aumentan sustan-

(21) Véase G. RISS: «La participation des Länder allemands...», cit., pág. 660, y R. MICCÚ: «L'integrazione europea...», cit., pág. 179.

(22) Véase E. ALBERTÍ ROVIRA: «El modelo español...», cit., pág. 594.

cialmente. Parece que esta cuestión podría encontrar una adecuada solución en un acuerdo general que fijara por anticipado los criterios para la realización de la calificación de los proyectos comunitarios de modo que en esta fase previa se encontrara rápidamente una solución acordada.

Un segundo elemento que peca de inconcreción es la obligación del poder central de «tener en cuenta» o la sujeción «de forma determinante» de los negociadores estatales a la posición común de las Comunidades Autónomas o al acuerdo alcanzado entre aquéllas y la Administración del Estado (23).

Respecto a la obligación de tener en cuenta o tomar conocimiento (referida a aquellos supuestos en que las Comunidades no sean capaces de llegar a un acuerdo) debemos entenderla como la obligación de la Administración central de conocer los argumentos expresados por las Comunidades e incluirlos y analizarlos junto con los suyos en la decisión (24). La obligación de tener en cuenta de forma determinante no puede suponer una sujeción absoluta y total de la Administración central porque impediría la necesaria adaptación de las posturas al proceso de decisión europeo. Por ello, el apartado octavo del acuerdo prevé expresamente que el procedimiento de participación debe garantizar la capacidad negociadora del Reino de España y una gestión flexible de las negociaciones. La pregunta inmediata es: ¿en qué condiciones pueden apartarse los negociadores estatales de las instrucciones recibidas? La regulación alemana contenía algunos indicios que concretaban este necesario espacio de maniobra para la negociación (25). El acuerdo, por el contrario, no contiene norma alguna al respecto.

La ausencia de tales previsiones es tanto más relevante si se considera la tercera de las ausencias, probablemente inevitable, del acuerdo. Nada se prevé respecto a las consecuencias de que los negociadores no sigan las posiciones acordadas en las conferencias sectoriales competentes. Tan sólo el punto 2 del apartado 3 del acuerdo recoge la posible variación sustancial de la posición ini-

(23) Estos términos ya habían sido criticados por la doctrina en la reforma alemana; véase J. BÖHM: «Die Europäische Union...», cit., pág. 551; R. MICCÚ: «L'integrazione...», cit., pág. 180, y J. BARNÉS: «Europa y...», cit., pág. 606.

(24) Véase en tal sentido la posición expresada por SCHOLZ para idéntica expresión en el sistema alemán posterior a 1992, «Europäische Union...», cit., pág. 882. Para EVERLING el grado de sujeción en los casos de obligación de tener en cuenta es mayor, sujeción importante aunque no absoluta para dejar un espacio de maniobra al de los negociadores estatales: «Überlegungen zur Struktur...», cit., pág. 946

(25) Así, la presencia de intereses de política exterior o de integración europea o la salvaguardia de la responsabilidad conjunta del Bund. Sobre la forma en que puede cubrirse esta laguna, cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA: «El modelo español...», cit., pág. 595. El autor considera que desde el propio esquema de participación podría concluirse la posibilidad de que el Estado se aparte de la vinculación por la presencia de intereses de política de integración.

cial como consecuencia del proceso de negociación. En tal caso se trataría de llegar a un nuevo acuerdo. Si los plazos no lo permitieran, «la Administración del Estado, a solicitud de las Comunidades Autónomas, explicará los motivos de que la posición expresada por el Estado en el seno del Consejo haya variado respecto de la inicialmente acordada».

Extrapolando esta previsión a todos aquellos casos en los que la Administración del Estado no siguiera la posición adoptada en las conferencias sectoriales, nos encontramos con una «obligación de dar explicaciones» por parte del poder central a instancia de los entes regionales. Tal solución no sería radicalmente diferente de la adoptada en Alemania, excepto por un detalle de indudable importancia. En Alemania esta obligación de explicar los motivos se desarrolla en una de las Cámaras del Parlamento federal. En el caso español, la explicación se produce en el seno de un órgano de cooperación vertical de naturaleza pura y claramente administrativa. La distinta virtualidad de ambas soluciones es lo suficientemente nítida como para no insistir en ella, pero pone de relieve algo que no por evidente es menos importante. Las conferencias sectoriales en España no pueden compararse en modo alguno con el Bundesrat en Alemania. Este es el punto clave de los problemas del acuerdo, pero es un aspecto no ya de naturaleza procedimental, sino de índole dogmática.

B) *Objeciones dogmáticas*

Estas objeciones se podrían resumir en una pregunta, ¿y el Parlamento? O, mejor aún, ¿y los Parlamentos? Se ha creado un sistema de participación autonómica en la formación de voluntad negociadora de los poderes centrales sin que se prevea ni aparezca en ningún momento la intervención de las Cortes Generales. Una posición común de las Comunidades Autónomas o un acuerdo tomado en el seno de una conferencia sectorial puede vincular la postura negociadora del Reino de España con la aparente marginación total de las cámaras parlamentarias. Tal cosa es inconveniente en un doble sentido.

En el ámbito de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, los consejeros del gobierno regional pueden obligar, en el seno de un órgano administrativo, la forma de ejercicio en el ámbito comunitario de tales competencias por el poder central. Ahora bien, por definición, las competencias exclusivas incluyen también las funciones legislativas que correspondían, por tanto, a las Asambleas legislativas autonómicas. De este modo, en cada Comunidad Autónoma habría una absorción de poderes por parte del ejecutivo

en perjuicio del legislativo regional. Es decir, se produce una especie de *desparlamentarización* de los poderes autonómicos (26).

En el ámbito de las competencias compartidas la cuestión planteada es la misma, pero en un doble plano. En un nivel inferior se produciría la mutación de las competencias de desarrollo legislativo que corresponden a las asambleas legislativas autonómicas. Pero también se produce una pérdida de funciones por parte de las Cortes Generales en la medida que sus competencias (para dictar normas básicas sobre una materia) pasan ahora a depender del acuerdo entre la Administración del Estado y la posición común adoptada por las Comunidades Autónomas. Esto es, en el supuesto previsto en el procedimiento marco respecto a las competencias compartidas la «desparlamentarización» es doble, de los poderes centrales y de los autonómicos.

Tal desparlamentarización debe ser contrarrestada con una activa participación de los órganos legislativos (estatal y autonómicos) en la fijación de las posturas de sus respectivas administraciones para no alterar el sentido de buena parte de sus funciones, en concreto, aquellas afectadas por la existencia de proyectos comunitarios (27).

Sin embargo, tal cosa plantea cuestiones de indudable importancia. ¿Qué ocurriría en los supuestos de un manifiesto desacuerdo entre el Parlamento nacional y los acuerdos tomados en las conferencias sectoriales?; ¿debe aplicarse la distribución de competencias, como ocurre en Alemania (28), para determinar qué parecer predomina?; ¿qué ocurriría en el supuesto de competencias compartidas?; ¿pueden situarse al mismo nivel las decisiones tomadas en el seno de una cámara parlamentaria y los acuerdos suscritos en un órgano administrativo?

Nuevamente encontramos el problema de fondo, las conferencias sectoriales no son el Bundesrat. En el modelo alemán las discrepancias se producían entre órganos constitucionales de la Federación (Gobierno federal, Bundestag y Bundesrat) por lo que la aplicación de las normas distributivas de competencias permiten delimitar claramente, al menos en el terreno de los principios, el predominio de una u otra postura.

(26) Véase F. OSSENBÜHL: «Maastricht und...», cit., pág. 637, que destacaba este mismo problema en Alemania aunque referido a la participación de los representantes de los gobiernos de los Länder en el Bundesrat y no en un mero órgano de cooperación, en el que la desparlamentarización es aún más grave debido a que los controles sobre tal actividad del ejecutivo regional son de muy escasa entidad.

(27) Sobre esta cuestión es particularmente interesante la experiencia austríaca en la que los Länder han realizado diversas reformas, incluso en el nivel constitucional, para garantizar la participación de los parlamentos regionales, véase E. ROIG MOLÉS: «La participación...», cit., págs. 579 y 582.

(28) Véase R. SCHOLZ: «Europäische Union...», cit., pág. 823.

En el caso español tal cosa no puede ocurrir del mismo modo. Los órganos cuyos pareceres pueden no coincidir son de naturaleza totalmente diversa. Parlamentaria unos y administrativa otros. Cualquier solución que adoptemos ha de tener en cuenta esta naturaleza diferenciada en todas las fases del procedimiento, desde la calificación de los proyectos comunitarios hasta la fijación definitiva de la posición negociadora.

Las eventuales discrepancias deberían resolverse, a nuestro entender, del siguiente modo para salvaguardar al mismo tiempo la lógica del sistema de participación y las funciones de los distintos órganos implicados.

— *En el caso de afectación principal de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.* Aquí los poderes centrales sólo pueden intervenir en tanto no se alcance una posición común autonómica. Dicha posición común no es negociable con el Estado, se *impone*. No hay lugar para que ni la Administración ni el legislativo nacional puedan expresar su parecer pues, en principio, carecen de competencias para ello. Así, debe predominar, mientras se garanticen los intereses de política exterior y europea estatales, la posición común autonómica. Ahora bien, esta prevalencia deriva de que las Comunidades Autónomas actúan en ejercicio de competencias *exclusivas propias* en el marco de una colaboración *horizontal*. La Administración central en la negociación comunitaria es una suerte de «mandatario» (con un mandato flexible) de un «mandante» colectivo (todas las Comunidades Autónomas).

— *En el caso de las competencias compartidas.* Aquí se solapan dos tipos de cooperación. Horizontal en un primer momento y vertical en el segundo. En la medida en que los poderes centrales tienen como mínimo competencias para dictar normas básicas, les corresponde fijar las directrices fundamentales de la posición negociadora. Por tanto, en estos casos prevalecerá el parecer de los poderes centrales. Y dentro del nivel central el de aquellos órganos a quien viniera atribuida la función, Cortes o gobierno.

Este planteamiento reenvía el problema a un momento previo: la calificación de los proyectos comunitarios a los efectos de establecer el procedimiento aplicable. Como se ha visto, tal calificación corresponde a un acuerdo en la conferencia sectorial competente. Es decir, con exclusión de las Cortes Generales. En este momento, a nuestro entender, debería existir una intervención del legislativo nacional. Sin embargo, introducir nuevos entes en la calificación de los proyectos dificultaría aún más la tempestiva adopción de acuerdos. Por tal motivo cobra fuerza la idea de establecer los parámetros o criterios fundamentales para realizar tal calificación con carácter previo. En la fijación de estos criterios es donde, a nuestro juicio, debería producirse la intervención parlamentaria. En concreto, mediante la fijación (legislativamente o, por lo menos, con la toma de posición expresa de las Cámaras) de las cuestiones en que se

seguirá uno u otro procedimiento o de los criterios fundamentales inspiradores de cualquier acuerdo al respecto. En definitiva, ha de producirse algún tipo de intervención del Parlamento nacional en la determinación del procedimiento aplicable como forma de tutela de sus competencias legislativas.

Junto a la desparlamentarización, y como consecuencia de ella, debe resaltar otro problema, la ausencia de transparencia en el proceso de adopción de decisiones. En la medida en que los Parlamentos no intervienen y que las posiciones comunes se adoptan en un órgano administrativo, se produce una ausencia de control. La opacidad, ya una característica fundamental del proceso interno de decisión en materia europea, aumenta y correlativamente disminuyen las garantías democráticas inspiradoras, al menos en principio, de la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea.

Finalmente, hay una cuestión que no se encuentra suficientemente resuelta. Parece adecuado que los entes territoriales participen activamente en la fijación de las posiciones negociadoras del Estado respecto a los asuntos europeos que les afecten directamente. Parece también correcto que puedan llegarse a posiciones vinculantes para los poderes centrales. Pero no conviene olvidar que la negociación y conclusión de normas internacionales vinculantes para el Estado es competencia exclusiva de los poderes centrales. Por este motivo se echa de menos alguna cláusula que permita a los poderes centrales salvaguardar tales competencias. Especialmente cuando el mantenimiento de las posiciones autonómicas pudieran generar graves perjuicios en las competencias internacionales de los poderes centrales.

En los sistemas de referencia se recoge expresamente que los negociadores federales pueden apartarse de las posiciones acordadas en el ámbito interno cuando lo exijan razones imperiosas de política exterior o de integración europea. Probablemente una previsión similar no sería totalmente adecuada para el procedimiento de participación diseñado en el acuerdo por la radical diferencia entre el Bundesrat y una conferencia sectorial. En efecto, en el sistema posterior a 1992 (también en el instaurado en 1986) en Alemania, el Gobierno federal puede apartarse de la posición acordada con los Länder cuando estuvieran en juego intereses esenciales de política exterior y de integración y para salvaguardar la responsabilidad conjunta de la Federación. Pero la clave de esta previsión se encuentra en que, caso de no seguir el informe del Bundesrat, el Gobierno federal debe acudir a explicar los motivos ante la *Cámara Alta del Parlamento federal* (29).

(29) De hecho, una de las críticas fundamentales realizadas al sistema diseñado a partir de 1992 ha sido que la regulación beneficia en exceso al Bundesrat y a los Länder, alterando, o pudiendo alterar, el equilibrio entre órganos federales (Gobierno, Bundestag y Bundesrat) y entre

En nuestro país tales explicaciones se darán ante los consejeros autonómicos reunidos en un órgano administrativo de tipo sectorial. El grado de sanción, especialmente si lo unimos a la falta de transparencia y a la ausencia de intervención parlamentaria, a los negociadores estatales será prácticamente nulo en el supuesto español, mientras que, en el sistema alemán, podría ser muy relevante.

IV. CONCLUSION

A modo de conclusión podríamos decir que el acuerdo constituye un paso muy importante en la necesaria intervención de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos. Paso de gran relevancia por dos motivos. Porque es un texto acordado tras un largo y difícil proceso de gestación que, por primera vez, supone la adopción de una posición común en una cuestión de indudable importancia y en la que las posturas parecían irreconciliables. En segundo lugar, el acuerdo no establece sólo una obligación de consulta, sino también prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan vincular las posiciones negociadoras estatales articulando los mecanismos necesarios para ello. Por vez primera se trata de poner freno al proceso de pérdida de capacidad de decisión de los poderes autonómicos como consecuencia del proceso de integración europea.

Sin embargo, este juicio positivo no nos impide observar los defectos del acuerdo. A nuestro juicio, no funcionará en la práctica de forma que sea eficaz la participación autonómica. Sus carencias y la propia dificultad del proceso de adopción de posiciones comunes hacen muy difícil que las Comunidades Autónomas puedan llegar a vincular las posiciones negociadoras de los poderes centrales. Evidentemente, es demasiado pronto para determinar la funcionalidad del procedimiento, pues dependerá de la buena voluntad de todas las partes implicadas, por lo que será necesario esperar para comprobar si nuestro juicio es o no correcto.

Pero, aun si el acuerdo funcionara en la práctica, serán necesarias profundas transformaciones en otros ámbitos, especialmente en el campo de la intervención de los Parlamentos (central y autonómicos) en el proceso de fija-

centro y periferia. Véase al respecto, DI FABIO: «Der neue Art. 23...», cit., págs. 208-210; F. OSSENBÜHL: «Maastricht und...», cit., pág. 637, y D. SCHEFOLD: «La participación de los Länder en el proceso de adopción de decisiones en la Unión europea», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Vitoria/Gasteiz, 1994, pág. 138. Para una lectura conciliadora, U. EVERLING: «Überlegungen zur...», pág. 946.

ción de la postura negociadora ante la Unión Europea. Sin estas transformaciones se pueden provocar alteraciones relevantes en el equilibrio horizontal de poderes en el seno de las Comunidades Autónomas y acentuar la marginación, ya bastante acusada, del parlamento nacional en los asuntos europeos.

En fin, y en pocas palabras, el acuerdo adoptado el 30 de noviembre de 1994 no debe considerarse un punto de llegada, sino el punto de partida para una profundización en la formación plural (desde el punto de vista territorial y desde el punto de vista democrático) de la voluntad negociadora del Estado ante la Unión Europea.

JURISPRUDENCIA

