

LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

A propósito de un libro reciente (*)

M.^a ANTONIA ARIAS MARTINEZ

I

Todos los países de estructura descentralizada, cuyos entes subestatales han sido los protagonistas de la obra objeto de análisis, pueden englobarse en el concepto general de «Estado compuesto» (1). En todos ellos (Italia, España, Alemania, Austria, Suiza y Bélgica) las colectividades territoriales que los componen (Regiones, *Länder*, Cantones y Comunidades Autónomas) reclaman un protagonismo cada vez mayor en el ámbito exterior. Esto es consecuencia de la creciente internacionalización operada en el mundo actual a todos los niveles (económico, político, social y cultural).

El Derecho internacional, como veremos, no se opone a la intervención de estos entes subestatales en la actividad exterior, y del mismo modo, el comunitario se muestra cada vez más abierto a la participación regional en la construcción de la Unión Europea. Esto se ha puesto de manifiesto en el Tratado de Maastricht, cuyos tímidos progresos en esta materia, esperamos, sean sólo el comienzo de avances futuros. Por otro lado, ninguno de los dos ordenamientos se entrometen en la organización interna de los Estados.

El Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su artículo 6.º, establece que «todo Estado tiene competencia para celebrar tratados». Si bien

(*) *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. Volumen I. Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pág. 556. Director científico: Manuel Pérez González. Coordinadores: Fernando Mariño Menéndez y Francisco Aldecoa Luzarraga.

(1) Para la definición de Estado compuesto, véase J. W. BITTER: «El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, pág. 159.

es verdad que esto implica que los Estados no tienen limitación alguna basada en su estructura interna para concluir tratados internacionales, también es cierto que este precepto no impide a las entidades territoriales que componen el Estado concluir tratados en las materias que sean de su competencia, siempre, claro está, que las normas reguladoras de la distribución de competencias (Constitución y Estatutos de Autonomía en el caso de España) no lo impidan. Esto significa que la solución al problema de la celebración de tratados por las colectividades territoriales de un Estado de estructura compleja no reside en el Derecho internacional, sino en el constitucional de cada Estado.

El ordenamiento comunitario respeta profundamente el principio de «autonomía institucional» de cada uno de los Estados miembros. Otorga cada vez más libertad a éstos para que participen en la adopción de las decisiones comunitarias del modo que les sea más conveniente en razón de su organización interna. Un avance significativo en el tema del protagonismo regional a nivel comunitario se produjo a raíz del Tratado de la Unión Europea. Con él asistimos, en palabras de Aldecoa (pág. 318), al «reconocimiento oficial del hecho regional», tal como lo demuestran los siguientes aspectos: (i) la inserción del principio de subsidiariedad, cuya operatividad se deriva de la posibilidad de ser aplicado en las relaciones entre los tres centros de poder: Unión Europea, Estados miembros y Regiones; (ii) la creación del Comité de las Regiones, que puede emitir opiniones sobre todas las materias de interés regional; (iii) la posibilidad abierta por el artículo 146 del Tratado de que los Gobiernos regionales participen en el Consejo de Ministros de la Unión Europea si existe una habilitación interna al efecto, y (iv) la afirmación de que las decisiones se adoptarán «de la forma más próxima posible a los ciudadanos», lo cual implica una apuesta fuerte por el ente territorial frente al estatal.

Una vez situados, desde el punto de vista del Derecho internacional y comunitario, ante el complejo problema de la participación regional en la acción exterior y comunitaria, expondremos cuáles han sido las posturas adoptadas por los ordenamientos constitucionales de los distintos Estados europeos objeto de análisis en esta obra. Tomando como punto de referencia el Derecho constitucional español, analizaremos de forma comparativa las soluciones arbitradas por cada uno de los ordenamientos de estos Estados en estas dos cuestiones fundamentales: (i) la competencia de los entes subestatales en la acción exterior, y (ii) su participación en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea.

II

En España, la pieza clave del diseño constitucional en materia de rela-

ciones internacionales es el párrafo 3 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, que reserva las «relaciones internacionales» a la competencia exclusiva del Estado. No obstante, los Estatutos de Autonomía regulan unas tímidas posibilidades de actuación en la actividad exterior de los entes autonómicos, atribuyéndoles tres facultades: (i) instar del Estado la *negociación* de tratados en ciertas materias (2); (ii) recibir *información* (3) por parte del Estado sobre aquellos tratados que sean de específico interés para las Comunidades Autónomas o afecten a materias de su competencia, y (iii) el Derecho de *audiencia*, previsto únicamente en el Estatuto canario, aunque, no obstante, «cabe entenderlo implícito en los demás Estatutos que prevén el Derecho a recibir información» (4). Lo cierto es que, como bien dice el ponente español, Oriol Casanovas i la Rosa (pág. 50), «estas disposiciones estatutarias plantean más problemas que los pretendidamente resueltos al regular la cuestión». Nos encontramos con algunas dudas sin esclarecer: (i) ¿de los derechos de información y audiencia de las Comunidades Autónomas se deriva la correlativa obligación por parte de los órganos del Estado?; (ii) ¿cuál es el momento y el contenido de la información que han de recibir las Comunidades Autónomas?, y (iii) ¿qué cauce procesal ha de observar el ente regional para solicitar la celebración de un tratado y para emitir su parecer? Por otro lado, si las Comunidades Autónomas tienen escasas posibilidades de participar en los tratados internacionales que concluya el Estado, las que tienen de celebrar tratados por sí mismas son nulas.

El Tribunal Constitucional sostiene que la relación entre una Comunidad Autónoma y un poder público extranjero vulneraría abiertamente la competencia exclusiva del Estado en materia de «relaciones internacionales» (5), siendo el poder central el único que puede concertar acuerdos sobre toda clase de materias (6). Esto significa que el único sujeto dotado de capacidad para concluir tratados internacionales es el Estado. El propio TC, no obstante, afirma que la Constitución no impide que «la cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas se proyecte en este ámbito mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la Constitución (artículo 150.2) como el Derecho

(2) El derecho de instancia está recogido en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, ambas Castillas, Cataluña, Extremadura, Galicia y País Vasco.

(3) El derecho de información está recogido en los Estatutos de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra y el País Vasco.

(4) A. REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 246.

(5) STC 154/1985, de 12 de noviembre, FJ 5.

(6) STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 5.

comparado (tratados marco) ofrecen amplias posibilidades» (7). En este mismo sentido se manifiesta un amplio sector de la doctrina (8).

Las Comunidades Autónomas necesitan, en determinadas ocasiones, dar una proyección internacional a su actividad para poder ejercer de forma plena sus competencias. Esta conexión con el exterior no implica la concertación de un acuerdo internacional del que se derive responsabilidad para el Estado. De ahí que sea necesario establecer diferencias entre las relaciones internacionales propiamente dichas y las actividades de alcance o de mero relieve internacional (9) que no implican la producción de actos generadores de efectos jurídicos.

El Tribunal Constitucional comenzó sosteniendo una concepción amplia y extensiva de las relaciones internacionales. Así lo demuestra la sentencia 137/1989, en la que se sostiene que el comunicado de colaboración, suscrito entre el consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca, es contrario a la Constitución. En sentencias posteriores, el alto Tribunal perfila esta postura restrictiva y afirma que «... la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (10).

En la página 57 del libro que comentamos, el profesor Oriol Casanovas i la Rosa afirma que «la cuestión esencial es la naturaleza del acto jurídico celebrado y la noción constitucional de “relaciones internacionales” no cubre todos los supuestos posibles según el propio ordenamiento español». Esta es en la actualidad la postura del Tribunal Constitucional, el cual llega a la conclusión de que no toda «actividad de relación exterior» de una Comunidad Autónoma «supondrá, en todo caso, una infracción de la reserva estatal del artículo 149.1.3 de la Constitución», tras afirmar previamente que la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una pro-

(7) STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4.

(8) G. JÁUREGUI: *La Comunidad autónoma del País Vasco...*, cit., pág. 61; P. PÉREZ TREMPAS: «Comunidades autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Autonomías*, núm. 13, 1991, pág. 14; A. REMIRO BROTONS: *La acción exterior...*, cit., pág. 252.

(9) Aquí se engloba una larga y variada lista de actividades, como ferias, muestras o exposiciones, oficinas, viajes, acuerdos de cooperación, invitación de representantes de países extranjeros, etc.

(10) SSTC 153/1989, FJ 8; 54/1990, FJ 3; 76/1991, FJ 5; 79/1992, FJ 1; 80/1993, FJ 3, y 165/1994, FJ 5.

yección exterior «debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales».

Esta es de forma resumida la precaria situación en la que, en virtud de nuestro Derecho constitucional, se encuentran las Comunidades Autónomas en lo referente a la participación en la celebración de tratados internacionales y en la consideración de las posibilidades de acción de las Comunidades Autónomas en el ámbito exterior. Estas deficiencias que presenta el ordenamiento interno español en esta materia se acentúan, como veremos, al comprobar las amplias posibilidades de proyección externa que los ordenamientos constitucionales alemán, austríaco, suizo y belga otorgan a sus colectividades político-territoriales.

III

El protagonismo de las regiones italianas en la acción exterior es similar al de las Comunidades Autónomas españolas. Valeria Agostini, al exponer la situación de las primeras, advierte que, desde el punto de vista del llamado «poder exterior», están situadas «en una posición más parecida a la de los países europeos de estructura unitaria o descentralizada, como la del Reino Unido y de Francia —por este motivo ausentes en este seminario—, que a la de los países de estructura federal o regional aquí representados, a cuyo grupo Italia pertenece en razón del diseño autonomista contenido en la Constitución». El ordenamiento italiano no prevé ninguna forma de participación de las regiones en la acción exterior del Estado. La competencia para concertar acuerdos internacionales pertenece a este en exclusiva. Sin embargo, se observa cómo, muy lentamente, las regiones italianas ganan protagonismo. La doctrina primero y luego la jurisprudencia, en base a formulaciones anticipadas por aquélla, ven la necesidad de la participación regional en la acción exterior. La Corte Constitucional italiana, basándose en el principio de responsabilidad internacional del Estado, eliminaba todo el protagonismo de las regiones en la actividad exterior reduciendo su ámbito de actuación a su territorio. A partir de los años ochenta, la jurisprudencia constitucional cambia su rumbo por influencia de la doctrina y distingue (sentencia núm. 179 de 1987) las «actividades de mero alcance internacional» (11) de las relaciones internacionales propiamente dichas. En de-

(11) La expresión actividades «di rilievo internazionale» fue acuñada por CONDORELLI («La Regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di “rapporti internazionali”», en *Politica*

cisiones más recientes (sentencias núm. 464 de 1991, y núm. 204 de 1993), el alto órgano constitucional afirma que, en virtud del principio de leal cooperación que debe presidir las relaciones Estado-regiones, el Gobierno deberá motivar el rechazo a la solicitud de acuerdo de las regiones.

Posteriormente, esta práctica jurisprudencial se traduciría en normas concretas. El decreto del presidente de la República de 31 de marzo de 1994, núm. 167, diferencia: (i) las relaciones internacionales que tienen lugar entre sujetos de Derecho internacional y que pertenecen a la exclusiva competencia del Estado; (ii) las actividades que pueden llevar acabo las regiones previo acuerdo con el Gobierno y «actividades de promoción», y (iii) aquellas acciones mediante las cuales las regiones se limitan a intercambiar informaciones o a enunciar intenciones sin adoptar en ningún caso acuerdos que puedan implicar la responsabilidad internacional del Estado. Estas últimas son las denominadas «actividades de mero alcance internacional», para las que está prevista la simple comunicación al Gobierno por parte de las regiones, en determinados casos sin ninguna formalidad.

Es evidente que este decreto supone un avance en la regulación normativa de la acción exterior de las regiones, que hace prever, en opinión de Valeria Agostini, un desarrollo cuantitativo y cualitativo de su actividad exterior.

Las regiones italianas, a pesar de este pequeño paso adelante, al igual que las Comunidades Autónomas españolas, tienen mucho camino que recorrer hasta alcanzar el protagonismo que, como a continuación veremos, han logrado los entes subestatales alemanes, austríacos, suizos y belgas en la acción exterior en general y en la conclusión de tratados internacionales en particular.

IV

Los ordenamientos jurídicos de Alemania, Austria, Suiza y Bélgica crean un marco favorable para la actuación de los *Länder*, cantones, comunidades y regiones en el ámbito de las relaciones extranjeras. Todos ellos pueden concluir tratados que versen sobre materias de su competencia (12), aunque, eso sí, siempre bajo el control de la Federación.

del Diritto, núm. 2, 1973, págs. 233 y sigs.) y acogida con posterioridad por STROZZI («Raporti fra Stato e Regioni con riferimento alle attività di rilievo internazionale», *La Regioe*, año II, págs. 353 y sigs.) y DONNARUMMA (*Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Milán, 1983, págs. 17 y sigs.), entre otros.

(12) Véase el artículo 32.3 de la Ley Fundamental de Bonn, el artículo 16, párrafo 1, de la Constitución austríaca, el artículo 9 de la Constitución suiza y el artículo 167, párrafo 1, de la Constitución belga.

En todos estos países, la dirección de la política exterior corresponde al Estado. El Derecho interno alemán, el austríaco y el suizo establece que la Federación tiene la facultad de concluir tratados no sólo en asuntos de su incumbencia, sino también en materias que pertenecen al ámbito de actuación de los *Länder* y cantones (13). Cuando la Federación celebra tratados que afectan a las competencias de los entes territoriales se les otorga a éstos una cierta participación en la conclusión. En Alemania, el *Acuerdo de Lindau*, de 14 de noviembre de 1957, prevé que cuando se trate de concluir tratados o convenios entre Estados que, según el parecer de los *Länder*, conciernan a su esfera de competencias exclusivas, éstos habrán de prestar su consentimiento. En el caso de que no se refieran a sus competencias exclusivas, pero afecten a sus intereses esenciales, deberá informarse a los *Länder*, a la mayor brevedad posible, respecto de la intención de celebrar un tratado de tal naturaleza para que aquéllos puedan formular sus pretensiones con la antelación suficiente. En Austria, el artículo 10, párrafo 3, de la B-VG dispone que cuando la Federación suscriba tratados con Estados que repercutan de algún modo en el ámbito de actuación autónoma de los *Länder* debe dar a éstos la oportunidad de que expresen su opinión. En el Derecho positivo suizo, a pesar de que no prevé un derecho de participación de los cantones, el principio de «fidelidad confederal» impone, entre otros, el deber de colaboración, del que se infiere, en palabras del ponente Nicolas Michel (pág. 226), «el deber recíproco de informar a las otras partes confederales de los proyectos y decisiones que les afecten y de consultarles antes de tomar decisiones que puedan influir particularmente en su actividad». De ello se deriva que, al concluir tratados en materias sobre las que son competentes los cantones o se vean afectados sus intereses esenciales, la Confederación debe consultarlos.

Las colectividades territoriales belgas pueden representar internacionalmente al Estado. El Gobierno federal debe incluir a representantes de las regiones y comunidades en las misiones permanentes de Estado ante ciertas organizaciones internacionales. Aquéllas designarán delegados considerados representantes de Bélgica ante los organismos internacionales situados bajo la autoridad diplomática del jefe de la delegación.

En Austria, a pesar de no estar recogida en su Constitución, es habitual la práctica de tener a representantes de los *Länder* en negociaciones de tratados internacionales o de enviar, ante instancias supraestatales, delegados de los entes territoriales como representantes de la República.

De lo expuesto hasta ahora cabe concluir que los ordenamientos jurídicos

(13) Véase el artículo 32, párrafo 1, de la Ley Fundamental de Bonn, el artículo 10, párrafo 3, de la Constitución austríaca y el artículo 8 de la Constitución suiza.

alemán, austríaco, suizo y belga han encontrado soluciones satisfactorias a las exigencias de una sociedad cada vez más internacionalizada. El ordenamiento español, a pesar de definir un Estado de estructura compuesta al que denomina «Estado de las Autonomías», se muestra muy restrictivo en la materia de las «relaciones internacionales», negando a las Comunidades Autónomas prácticamente toda participación en la acción exterior. Mantiene el concepto ya superado de soberanía estatal, que exige que el Estado se proyecte hacia el exterior como una unidad. Esto conlleva de forma inevitable la limitación de la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad externa.

V

Expuesto de forma esquemática el papel que protagonizan las Comunidades Autónomas, Regiones, *Länder* y Cantones en la acción exterior en general y en la conclusión de tratados internacionales en particular, pasaremos a examinar —siguiendo, por supuesto, la obra objeto de análisis— el protagonismo de estas entidades territoriales en el proceso comunitario de adopción de decisiones. En primer lugar, expondremos las formas de participación de las entidades regionales en el proceso de formación de la voluntad estatal en el contexto de las relaciones con la instancia europea, es decir, la denominada «participación indirecta». En segundo lugar, analizaremos la presencia de representantes regionales en las instituciones u órganos de la Unión, esto es, la «participación directa».

VI

Las políticas de la Unión Europea afectan cada vez más a materias cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. Esta pérdida debe ser compensada mediante una adecuada intervención en los asuntos comunitarios. Sin embargo, como veremos, en el Estado español únicamente las instancias centrales han compensado esta pérdida de competencias mediante su participación en el proceso decisorio comunitario, quedando las Comunidades Autónomas excluidas de una compensación similar.

La participación indirecta de las Comunidades Autónomas en el proceso comunitario de adopción de decisiones puede tener lugar bien en sede parlamentaria, bien en sede ejecutiva. En sede parlamentaria, a diferencia del *Bundesrat* alemán, que actúa como una auténtica cámara de representación territorial en defensa de los intereses de los *Länder*, el Senado español, como

consecuencia de su configuración constitucional, no puede cumplir esta misión. No obstante, supone un paso significativo la creación en su seno, a raíz de la reciente reforma que sufrió el Reglamento de esta Cámara, de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con la intención de potenciar su capacidad de representación territorial. Este mecanismo —afirma el profesor Parejo (pág. 101)— es «embrionario e imperfecto en cuanto que dista de tener un contenido sustantivo dirigido a asegurar al máximo la necesaria consideración y, en su caso, asunción por la instancia general o nacional de los criterios autonómicos (en asuntos que afecten a su competencia), lo cual sucede, sin embargo, en la regulación de la intervención del *Bundesrat* alemán».

En lo relativo a las estructuras de participación en sede ejecutiva, sobresale la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que se institucionaliza en 1992 bajo la denominación de «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas». La escasa operatividad de este organismo es advertida en la ponencia de síntesis. El profesor Pérez González, acogiendo a la opinión de Salas y Betancor (14), sostiene que esta Conferencia no es una instancia adecuada «ni para ser consultada por el Gobierno» respecto a la posición española frente a Bruselas «ni para formar la posición unitaria de las Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios a negociar con el Gobierno» (pág. 336). El ponente sostiene que «estos requisitos sólo los cumpliría un órgano permanente de coordinación en asuntos comunitarios de las Comunidades Autónomas de carácter general y horizontal, en el marco de un entramado organizativo en el que los interlocutores sean, por un lado, un núcleo de coordinación en la esfera del poder central y, por otro, un órgano interautonómico en cuyo seno se procuren las opiniones unitarias de las autonomías».

VII

La situación de las regiones italianas es, una vez más, totalmente equiparable a la de las Comunidades Autónomas españolas. La legislación de ambos países está en esta materia particularmente desfasada. Las regiones italianas pueden intervenir en la formación de la voluntad interna del Estado bien de forma individual, enviando «observaciones» a los proyectos de los actos comunitarios que el Gobierno debe transmitirles, o bien, de forma colectiva, a través de la Conferencia Estado-Regiones, que debe celebrar cada seis meses

(14) J. SALAS y A. BETANCOR: «La incidencia organizativa de la integración europea en la administración española», *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, págs. 495-538.

una sesión dedicada a los problemas comunitarios. Ninguna de estas dos opciones previstas a nivel interno ha sido válida. Las propuestas de actos comunitarios a las regiones se realizan en un momento en el que el proceso de decisión comunitario está muy avanzado. Y las observaciones tienen escasa operatividad política y jurídica. La Conferencia Estado-Regiones como vía de participación colectiva tampoco ha sido eficaz. Ha dedicado sus sesiones comunitarias únicamente a cuestiones relativas a la actuación interna de las políticas comunitarias.

VIII

Nada tiene que ver lo anterior con la posición de los *Länder* alemanes y de las comunidades y regiones belgas. Los ordenamientos alemán y belga e incluso, como veremos, el austríaco, en previsión a la adhesión de Austria a la Unión Europea, se preocuparon de regular la participación de sus colectividades territoriales en la definición de la posición que se defendería ante los órganos comunitarios.

En Alemania, como consecuencia de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1992, provocada por el Tratado de Maastricht, nace el nuevo artículo 23 de la *Grundgesetz*, ya denominado «precepto europeo». Este artículo, en su apartado 4.º, establece que el *Bundesrat* participará en el procedimiento de formación de la voluntad de la Federación siempre que deba tomar parte en la correspondiente medida interna o bien los *Länder* tengan competencias en el ámbito interno. Por otra parte, y de acuerdo con la Ley de Cooperación entre Federación y *Länder* de 12 de marzo de 1993, los ministros regionales designados por el Consejo federal deben participar en las deliberaciones preliminares encaminadas a fijar posiciones de cara a las negociaciones en torno a proyectos europeos.

¿En que medida el Gobierno federal está vinculado por estos informes del Consejo federal y de los *Länder*? Mientras en el ámbito de la legislación federal el Gobierno «toma en consideración» el informe del *Bundesrat* en lo concerniente a las facultades legislativas de los *Länder*, la formación de la voluntad del Gobierno federal debe «tomar en consideración de forma determinante» el punto de vista del Consejo federal. Los únicos límites que la Ley Fundamental señala para esta toma en consideración son las responsabilidades nacionales del Gobierno federal y las consecuencias económicas que pudieran derivarse para el mismo. Esto permite concluir al ponente —Dian Scheffold— que en todo lo demás el informe del Consejo federal es determinate.

En Bélgica, ya el antiguo artículo 81 de la Ley especial de Reformas Insti-

tucionales se interpretó ampliamente de forma que podía aplicarse a la preparación de los trabajos de las instituciones comunitarias. Este artículo establece la obligación de los gobiernos de las regiones y de las comunidades de participar en la preparación de la posición nacional de Bélgica. Cuando se trate de materias que a nivel interno son competencia de las comunidades y regiones, el régimen previsto es el de «coordinación». En el ámbito de la política agrícola, el régimen aplicable será el de «concertación» con sus propios procedimientos y sus propias sanciones.

En previsión del ingreso de Austria en la Unión Europea, se ha procedido a revisar la Constitución federal y a establecer un acuerdo entre la Federación y los *Länder* relativo a los derechos de intervención de éstos y de los municipios en asuntos de la integración europea. El Estado debe tomar en consideración esta opinión a la hora de establecer el planteamiento de Austria. Únicamente podrá desviarse de la postura sostenida de forma unitaria por los *Länder* en asuntos en los que la legislación sea de su competencia «por razones forzosas de política exterior y de integración».

En estos tres países, la Federación tiene un deber general de información a los *Länder* sobre todos los proyectos comunitarios y actos de carácter normativo establecidos por la Comisión (15).

IX

Sobre la participación directa de las Comunidades Autónomas en las instituciones u órganos de la Unión se puede anticipar que todavía no hay nada hecho. El Estado tiene la titularidad, en exclusiva, de las relaciones con las instituciones de la Unión Europea. ¿Qué ocurre cuando los asuntos objeto de esas relaciones son competencia en el plano interno de las Comunidades Autó-

(15) En Alemania, el artículo 23 de la ley Fundamental, después de afirmar que los *Länder* a través del *Bundesrat* participarán en los asuntos comunitarios, impone la obligación al Gobierno federal de «informar ampliamente» al *Bundestag* y al *Bundesrat* con la mayor celeridad posible.

En Bélgica, el artículo 92 *quater* de la Ley especial de Reformas Institucionales establece que las Cámaras Federales y los Consejos de Regiones y Comunidades sean informados desde el momento de su transmisión al Consejo de las Comunidades Europeas de las propuestas de reglamentos y directivas y, en caso necesario, de otros actos de carácter normativo establecidos por la Comisión europea.

El acuerdo concluido en Austria el 12 de marzo de 1992 entre Federación y *Länder*, obliga a la Federación a dar amplia información sobre todos los proyectos en el marco de la integración europea que afecten al ámbito de actuación autónoma de los *Länder* o de los municipios o que de otro modo pudieran ser de interés para ellos.

nomas? La respuesta es que incluso en este caso el Estado es el único interlocutor oficial con las instancias comunitarias. Algún sector doctrinal (16) sostiene que en estos casos el poder central debe actuar como mero portavoz de los intereses regionales frente a las instituciones comunitarias. Otros (17), en cambio, no creen que el Estado deba ser un simple transmisor, por lo que proclaman la necesidad de establecer unas estructuras de colaboración basadas en la adecuada ponderación de los intereses autonómicos. Respetando en todo caso el principio básico de unidad de acción en el exterior, se podrían adaptar, siempre teniendo en cuenta las propias circunstancias, las soluciones aplicadas en otros Estados miembros de la Unión Europea:

a) La presencia autonómica debería intensificarse en el Comité de Representantes Permanentes previsto en el artículo 151 (18) del Tratado de la Unión Europea, lo cual supondría, a juicio del lehendakari José Antonio Ardanza, «un factor de normalización del Estado en el sentido de que facilita una relación de cooperación natural y necesaria y permite superar desconfianzas y viejas concepciones de secretismo en torno a todo lo que tiene que ver con la actividad de estos servicios del Estado» (pág. 352). En el seno de la delegación belga, por ejemplo, se admiten representantes de regiones y comunidades cuando el orden del día del encuentro así lo exija.

b) En cuanto al Parlamento Europeo, compuesto por miembros directamente elegidos por los ciudadanos de la Unión dentro de los Estados miembros, el profesor Pérez González, además de defender la sustitución de la circunscripción territorial única por circunscripciones electorales de base territorial autonómica, aboga por un sistema que facilite el establecimiento de nexos adecuados de las asambleas regionales con el Parlamento Europeo.

c) Por lo que respecta al Consejo de Ministros de la Unión, al ser éste un órgano intergubernamental, el Estado es el único que está representado en esta institución y que dispone del derecho de voto. No obstante, si las reglas constitucionales de los Estados miembros lo permiten, su escaño puede ser ocupado por el miembro de un gobierno regional (artículo 146 del Tratado de la Unión). El ordenamiento interno alemán y belga aprovecharon esta posibilidad que les brinda el Derecho comunitario. En Alemania, el artículo 23, párrafo 6, de la

(16) P. PÉREZ TREMP: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1978, pág. 134.

(17) L. PAREJO ALFONSO (pág. 95), A. PÉREZ CALVO (*Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, págs. 102-103), y M. PÉREZ GONZÁLEZ (pág. 339).

(18) Artículo 151, párrafo 1, del Tratado de la Unión Europea: «Un Comité compuesto por los representantes permanentes de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe.»

Ley Fundamental establece que cuando se trate de asuntos de la competencia legislativa exclusiva de los *Länder*, la representación de los intereses de la República Federal Alemana en el Consejo de la Unión sería conferida a un ministro regional designado por el Consejo federal. La defensa de estas competencias se llevará a cabo con la participación y aprobación del Gobierno federal. En Bélgica, el acuerdo de cooperación de 8 de marzo de 1994, «relativo a la representación del Reino de Bélgica dentro del Consejo de Ministros», reparte el poder de representación del Estado en el Consejo de la Unión entre el Gobierno federal, los gobiernos regionales y comunitarios, teniendo en cuenta la distribución interna de competencias entre las tres instancias de poder.

El profesor Parejo Alfonso entiende que los términos en que el artículo 146 del Tratado predetermina la composición del Consejo de Ministros de la Unión Europea «no permiten, en su relación con las disposiciones constitucionales internas relativas a la formación del Gobierno de la nación, espacio alguno para la participación formalizada de las Comunidades Autónomas» (pág. 97). No obstante, creemos que Estado y Comunidades Autónomas podrían llegar a un acuerdo, como ocurrió en Bélgica, y permitir que el Estado fuese representado en el Consejo de Ministros de la Unión por un consejero de una Comunidad Autónoma cuando el asunto a tratar fuese de exclusiva competencia autonómica.

Un avance singular en el tema de la participación de los entes regionales en la acción comunitaria tienen lugar, a raíz del Tratado de Maastricht, con la creación de una serie de Comités consultivos en torno a las instituciones de la Unión. En estos Comités están representadas las entidades subestatales. Entre ellos destaca el «Comité de las Regiones», que supone un progreso significativo en el reconocimiento del papel que deben desempeñar las regiones en la construcción de Europa. No obstante, este pequeño paso no satisface plenamente a los entes regionales debido tanto a la limitación de las funciones de este órgano como a su composición, pues no sólo está integrado por las entidades regionales, sino también por las locales.

X

De todo lo aquí expuesto se puede concluir que, a partir del Tratado de Maastricht, la Unión Europea ya no sólo acepta el hecho regional, sino que apoya la participación de los entes regionales en la construcción de Europa. Es en el ámbito interno en donde hay que sentar las bases para que la participación regional sea efectiva. Son los propios Estados quienes tienen que potenciar las

posibilidades abiertas por los tratados, como ya lo han hecho Alemania y Bélgica.

Refiriéndose a España, Aldecoa afirma que «es preciso aplicar la lógica regional a todas las dimensiones del Estado autonómico, también a la exterior y comunitaria, y ello pasa por un *gran acuerdo político* que ofrezca soluciones a los problemas que se vienen arrastrando desde hace años» (pág. 321) [la cursiva es nuestra]. Se refiere el autor a problemas como la reforma constitucional del Senado, la participación directa de Comunidades Autónomas en la elaboración de normas comunitarias cuando se trate de asuntos de su competencia, la circunscripción electoral regional para las elecciones al Parlamento Europeo, etc. Este pacto político entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe basarse en un principio semejante al de la *Bundestruue* existente en el sistema político alemán, es decir, una especie de lealtad constitucional recíproca de los entes autonómicos al Estado y de éste hacia aquéllos. Puede adoptarse este acuerdo tomando como referencia las experiencias de algunos de los países examinados en esta obra, lo cual no significa acoger sin más las soluciones arbitradas por los ordenamientos de estos Estados, sino que hay que adaptarlas a las características propias del Estado autonómico español.

Únicamente nos resta decir que la brillantez y claridad con la que cada uno de los prestigiosos especialistas europeos que tomaron parte en esta obra han expuesto la situación actual de las colectividades territoriales en los distintos Estados, en lo que concierne a la participación de estas entidades en la acción exterior en general y en la comunitaria en particular, convierten el trabajo aquí reseñado en una fuente de consulta no sólo básica y necesaria, sino también completa y novedosa. Además de ofrecernos una visión amplia del Derecho comparado en las cuestiones objeto de estudio, nos muestra los cambios más recientes sufridos en los respectivos ordenamientos internos con el fin de adaptar la estructura compleja o compuesta de los Estados a las exigencias de la integración europea y de evitar, de ese modo, desequilibrios en el reparto interno de las competencias.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA

