

# Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE

## An outlet for the representation of autonomous communities in the Council of the EU

Susana Beltrán García

Profesora agregada de Derecho Internacional Público, Universitat Autònoma de Barcelona.  
Directora del proyecto Eureges  
susana.beltran@uab.es

### RESUMEN

La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) aprobó a finales de 2004 dos acuerdos que regulan la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea y sus instancias preparatorias. Tras más de siete años de aplicación, el sistema no está dando los resultados esperados. Los problemas detectados en la práctica en un contexto, además, de crisis institucional y económica empujan a nuevos planteamientos. El siguiente trabajo analiza los principales obstáculos que han aparecido desde la implementación de los Acuerdos de 2004 con miras a establecer prospectivas.

*Palabras clave: España, descentralización, Consejo de la Unión Europea, comunidades autónomas, regionalismo, autonomía regional, integración europea*

### ABSTRACT

In late 2004, the Conference for EU-Related Affairs (CARUE) approved two agreements governing the participation of the autonomous communities in the Council of the European Union and its preparatory bodies. After more than seven years of implementation, the system is not bringing the expected results. The problems identified in practice in a context, moreover, of institutional and economic crisis, call for new approaches. The following paper analyses the main obstacles that have arisen since the implementation of the 2004 agreements with a view to determining future prospects.

*Keywords: Spain, decentralisation, Council of the European Union, autonomous communities, regionalism, regional self-government, European integration*

*(Una versión provisional de este trabajo fue presentada en el Seminario de Investigadores del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, coordinado por el Dr. Mario Kölling, celebrado el 27 de marzo de 2012. Agradezco especialmente los comentarios de Dr. Jorge Tuñón, Universidad Autónoma de Madrid, que actuó de contraponente y las amables observaciones de los investigadores del centro, algunas de las cuales han sido incorporadas en su versión final. Igualmente, han sido bien recibidas las observaciones de Vicenç Calafell, profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de les Illes Balear y técnico superior de la Direcció General de Relacions Institucionals i Acció Exterior [Conselleria de Presidència-Govern de les Illes Balears]. Cualquier error, sin embargo, me pertenece)*

El 9 de diciembre de 2004, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (en adelante CARUE<sup>1</sup>), órgano de colaboración entre el Estado español y las comunidades autónomas, adoptó dos acuerdos<sup>2</sup> para regular la participación autonómica en cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea e instancias preparatorias: empleo, política social, sanidad y consumidores; agricultura y pesca; medio ambiente; educación, juventud y cultura. Posteriormente se amplió la participación autonómica a deportes, incluidos en la actual formación del Consejo de Educación, Cultura, Juventud y Deporte, y en la formación del Consejo de Competitividad respecto de asuntos relativos a consumo y juegos.

El sistema consensuado ha sido el resultado de un largo proceso en el que las comunidades autónomas han venido reclamando que la defensa de sus competencias requería una mayor intervención en los asuntos europeos (Ortúzar, Gomez, Hernandez, 1995; Arias, 1998; Pérez Tremps, Cabellos, Roig, 1998; Roig, 2002; Mangas Martin, 2003). No obstante, aunque el actual sistema ha tenido la virtud de incorporar a las comunidades autónomas en el proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea, estas se han encontrado con numerosos contratiempos (Roig, 2005, Martín y Pérez de Nanclares, 2005) que la práctica desarrollada en los últimos siete años solo ha hecho que visibilizar.

## SISTEMA DE REPRESENTACIÓN AUTONÓMICO

### Descripción del sistema

Los Acuerdos de 2004 de la CARUE establecen un sistema de participación de las comunidades autónomas ante el Consejo muy intrincado que combina una *fase interna*, desarrollada en territorio nacional, y una *fase externa*, ante las instituciones europeas. El proceso se inicia en las conferencias sectoriales, que son órganos de colaboración entre

1. La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) cambió su nombre por Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) en una reforma de su reglamento interno en 2010. Para evitar confusiones, en este artículo me referiré siempre a la CARUE.

2. 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 del Trabajo del Consejo de la Unión Europea. Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. CARUE, 9 de diciembre de 2004, publicados en el BOE de 16 de marzo de 2005.

la Administración del Estado y las comunidades autónomas (por ejemplo, Conferencia Sectorial de Agricultura, Conferencia Sectorial de Medio Ambiente) en donde se designa un representante autonómico que coordinará el conjunto de las autonomías y que se incorporará a la delegación española en las instancias preparatorias y en cada una de las formaciones del Consejo, abiertas a la participación. Las conferencias son, en consecuencia, las encargadas de establecer los criterios de designación rotatorios para que todas las comunidades autónomas durante un período de tiempo, generalmente seis meses coincidiendo con las presidencias del Consejo, puedan ejercer la representación autonómica en un sector concreto<sup>3</sup>.

Cada Comunidad Autónoma decide de qué manera conducirá la representación autonómica puesto que no hay ninguna regla al respecto, y supone:

- Ejercer la coordinación del conjunto de comunidades autónomas.
- Liderar la adopción de una *posición autonómica común* y concertarla con la Administración del Estado.
- Designar al responsable técnico de su Comunidad que asistirá a las instancias preparatorias del Consejo.
- Representar al conjunto de autonomías mediante la figura de un consejero del gobierno autonómico en la delegación española en el Consejo.

En concreto, la Comunidad Autónoma representante prestará asesoramiento a la delegación española en la que se integrará en calidad de miembro de pleno derecho y defenderá la posición autonómica común en todo el proceso que comprende desde las instancias preparatorias (grupos de trabajo) hasta las configuraciones del Consejo abiertas a la participación. En las reuniones de esta institución, el consejero de la Comunidad Autónoma representante dispondrá de uso de la palabra siempre que el jefe de la delegación española esté de acuerdo, considere que se van a defender mejor los intereses españoles, exista una posición autonómica común y se debatan materias que incidan en competencias autonómicas. Así pues, aunque la posición autonómica común tendrá que ser tenida en cuenta en todo el proceso de negociación, la decisión última corresponde al jefe de la delegación, que siempre es un representante de la Administración del Estado.

3. Un compendio actualizado de los criterios de designación del representante autonómico en las respectivas conferencias sectoriales se recoge en el «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. 2009, elaborado por el Ministerio de Política Territorial, 2010, p. 4-6.

Los Acuerdos de 2004 incorporaron, asimismo, a los consejeros para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER) para auxiliar, especialmente, a la Comunidad Autónoma representante y convertirse en un enlace entre la Administración del Estado y las autonomías. Son nombrados a propuesta consensuada de las comunidades autónomas en el seno de la CARUE por un período de tres años prorrogables por períodos anuales y, en la actualidad, estas funciones las desempeñan dos funcionarios. Como puede observarse, se trata de un sistema de participación de carácter multilateral que permite a las 17 regiones, a través de la Comunidad Autónoma que ejerce en cada semestre la representación, implicarse en la defensa de la posición española en el Consejo (téngase en cuenta que esta institución representa a los países miembros no a sus regiones). En este sentido, la participación autonómica está condicionada al sistema normativo interno, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y al *modus operandi* de los distintos órganos e instituciones que intervienen en nombre de este último (ministerios, REPER). Asimismo, es difícil de determinar el alcance de las obligaciones contraídas por la Administración del Estado y las comunidades autónomas dado que la naturaleza jurídica de los Acuerdos de 2004 es confusa (Montilla Martos, 2010) y, lo que es peor, el objetivo de la participación regional en el Consejo de la Unión Europea es impreciso.

## Objeto y fin

Las dudas sobre lo que se entiende por *participación* de las comunidades autónomas en los asuntos europeos no provienen de estos acuerdos. La Constitución española guarda silencio y algunos autores, como García Morales (2009: 51-54), han entendido que los términos *participación* y *cooperación*, que aparecen en los estatutos de autonomía recientemente modificados, tienen distinto significado. Así, se utiliza *cooperación* cuando el Estado y las comunidades autónomas poseen competencias y actúan en posición de igualdad. En cambio, se emplea el término *participación* cuando el Estado es el titular de la competencia, pero su ejercicio incide en la esfera de las entidades regionales.

Siguiendo la clasificación citada, la actuación de las comunidades autónomas en el Consejo se consideraría, entonces, una contribución al ejercicio de una competencia estatal: la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3 CE), ya que los Acuerdos de 2004 se basan en la noción de *participación*. A pesar de que uno de estos acuerdos se titula la *participación* de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo del Consejo, y el otro, la *representación* autonómica en las formaciones del Consejo, en ambos se utiliza el término genérico *participación* para referirse a la intervención de las regiones en los asuntos europeos. Esta teoría está en consonancia con los principios generales que rigen el sistema de representación autonómico

y que se enuncian en los Acuerdos de 2004. Por una parte, se establecen los principios que mantienen la unidad del Estado español y, por la otra, los que inspiran las relaciones entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas. En el primer grupo se sitúa la unicidad de representación de España en el seno de la Unión Europea, unidad de acción de España en el exterior, mantenimiento y facilitación de la capacidad de propuesta y de reacción de España en el sistema de adopción de decisiones del Consejo, y finalmente, responsabilidad del Estado en el resultado de las negociaciones. En el segundo grupo se incluyen la lealtad y mutua confianza entre las instancias autonómicas y estatal, corresponsabilidad a la hora de lograr el mayor grado de eficacia en la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea y el principio de representación conjunta de las comunidades autónomas.

El sistema de representación autonómica previsto en los Acuerdos de 2004 debe entenderse como parte de la acción del Estado español y, aunque el objetivo sea asegurar la participación autonómica en el Consejo, no se precisa claramente su finalidad a menos que se deduzca del texto que es para la mejor defensa de sus competencias<sup>4</sup>. Si esto es así, ¿qué se ha de entender por participación? Buscando un paralelismo, en una disposición sobre la participación de los entes locales en los asuntos europeos de la Carta Europea de la Autonomía Local, tratado internacional del cual España es Parte desde 1989, se consideró, en su Informe explicativo, que *participación* significa que los entes subestatales han de poder ejercer una influencia real. Desde esta perspectiva y por analogía, la participación en el Consejo debería conducir, también, a un *derecho de incidir* por parte de las regiones en la posición del Estado.

En definitiva, para evaluar el actual sistema de representación autonómica se ha tenido en cuenta si responde a su objeto y fin. Por un lado, se valora la capacidad de incidir de las comunidades autónomas y, por el otro, la aptitud del Estado para defender sus intereses en el Consejo. Si el resultado es positivo, consideraremos que es un sistema eficaz. Lo opuesto nos acercaría al escenario que lamentaba J. Manuel Blanco (2009: 39) «tenemos en España una fachada de acción exterior entre las comunidades autónomas. Una fachada más efectista que eficaz y, desde luego, poco eficiente».

4. «En ese proceso de completar y perfeccionar, en su dimensión externa, la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea, ha llegado el momento de extenderla al ámbito del Consejo de la Unión Europea en aquellos asuntos que afecten a las competencias autonómicas». Acuerdo sobre la Consejería, *op. cit.*

## EL IMPULSO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA REPRESENTANTE

### Una representación con cargas

En general, las personas entrevistadas coinciden en el *esfuerzo* que conlleva representar al conjunto de regiones. La Dirección General de Asuntos Europeos (o equivalente) asume la coordinación de la representación de una Comunidad Autónoma de manera que va a tener que explicar a los departamentos sectoriales la labor que realizará durante los seis meses y la necesidad de coordinarse para evitar que hayan contradicciones. Asimismo precisan, en el ámbito externo, su delegación en Bruselas, que incrementará sus funciones habituales durante el período de representación. En este sentido, se ha criticado el *poco tiempo* disponible para rentabilizar la representación, ya que cuando se empiezan a percibir resultados hay que pasar el turno a la siguiente región. En efecto, el *sistema de rotación* está diseñado para que todas las comunidades autónomas ejerzan la representación en cualquiera de las formaciones del Consejo aunque no tengan interés, conocimiento o competencias en la materia, por ejemplo, pesca marítima para aquellas que no tienen litoral. En la Guía de Buenas Prácticas adoptada por la CARUE en 2006, se propuso que las comunidades autónomas se distribuyeran los temas y la asistencia a los grupos de trabajo en función del interés y preparación técnica, con independencia de la Comunidad que ejerciera la coordinación (CARUE, 2006); pero, a pesar de que ha habido experiencias en este sentido, no ha sido la tónica habitual. La autonomía coordinadora prefiere contar con sus propios medios, en lugar de solicitar ayuda al resto de territorios.

En esta libertad de decisión, la Comunidad Autónoma representante también tiene que escoger a los *técnicos* que han de asistir a las instancias preparatorias. Los criterios de selección oscilan entre expertos que conocen la materia<sup>5</sup> o técnicos con perfil generalista en temas europeos que sabe negociar dentro y fuera de la delegación española (una especie de diplomático autonómico). En ambos casos pueden provenir de distintos departamentos de la Administración autonómica o de su delegación en Bruselas. Tampoco hay un único criterio sobre el posible perfil público-privado del técnico: en ocasiones, alguna

5. Por ejemplo, durante el primer semestre de 2010 en las reuniones de los Grupos de Trabajo de Medio Ambiente se discutieron temas como el CO<sub>2</sub>, la Directiva de la protección de suelos, cambio climático, biodiversidad, biocidas, mercurio, propuesta de directiva sobre sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos (RUSP), propuesta de directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

Comunidad Autónoma ha preferido contratar expertos ajenos a la administración y, otras veces, la mayoría, son funcionarios o personal laboral adscrito a aquella. En cualquier caso, el coste de buscar y trasladar a expertos desde el territorio nacional hasta Bruselas, así como el tiempo dedicado por el técnico para prepararse y asistir a las reuniones en detrimento, tal vez, de otras funciones asignadas no resulta alentador.

### **Y aun así, interés por participar**

De lo que no hay duda es de la importancia que tiene para la Comunidad Autónoma representante acudir a un grupo de trabajo. A pesar de que en los Acuerdos de 2004 se daba por supuesto que la intervención de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER era la vía, con carácter inmediato, más factible para participar en las instancias preparatorias, en la práctica, las comunidades autónomas han preferido actuar sin mediación (Elvira Ayuso, 2009: 93-95). La experiencia les ha mostrado que es de suma importancia estar presentes en las fases previas a la toma de decisiones en el Consejo en donde buena parte de las propuestas que se adoptan ya se han discutido y negociado en los órganos preparatorios (Pérez Medina, 2004: 45). Por tanto, consideran que no tiene ningún sentido estar solo en la fase final cuando ya no se puede hacer nada o apenas nada. Así que prefieren asistir directamente a los grupos de trabajo en los que han desarrollado una intensa actividad (Donaire, 2009: 668). Ahora bien, en aquellas formaciones ministeriales no abiertas a la participación de las comunidades autónomas sí que se pueden defender sus competencias a través de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER. Se les puede solicitar, en concreto, que se las represente siempre y cuando obtengan la conformidad del embajador representante permanente o del representante permanente adjunto de la REPER. Ambos están facultados, en uso de sus atribuciones, para autorizar a que los funcionarios de la citada Consejería participen en tales formaciones, pero en la práctica esta opción no se ha utilizado.

En suma, existe un gran interés por participar en las instancias preparatorias aunque la falta de uniformidad en el ejercicio de la representación lo desluzca. Las formas de llevarla a cabo dependen de las capacidades financieras, materiales, personales de las respectivas comunidades autónomas, pero también de las formaciones del Consejo de que se trate, ya que no siempre es posible asistir a todo. Aproximadamente 42 instancias preparatorias están abiertas a su participación<sup>6</sup>: hay formaciones que cuentan con

6. La lista de órganos preparatorios del Consejo la actualiza la Secretaría General. La última lista consultada es de 11 de enero de 2012 (DOC. 5269/12).

numerosos grupos, como agricultura, y otras, aunque formalmente haya dos, como en medio ambiente, pueden reunirse en distintos comités según el tema por tratar. La región coordinadora va a tener que decidir de antemano en qué instancias participa. Por este motivo es de vital importancia obtener a tiempo la *información* necesaria para poder participar, que se recibe a través de su delegación en Bruselas o de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER. Así, la Secretaría General del Consejo trasmite los órdenes del día y la documentación de las instancias preparatorias a los Consejeros Sectoriales de la REPER, los cuales, a su vez, la envían a los consejeros para Asuntos Autonómicos de la REPER y estos a la región que ejerce la representación. Paralelamente, todas las comunidades autónomas utilizan sus propios canales, especialmente a través de las respectivas delegaciones en Bruselas para obtener información. Con frecuencia, las autonomías recurren también a eurodiputados de su región, funcionarios de la Comisión o consejeros sectoriales de la REPER con el mismo propósito.

Igualmente obtienen información a través del sistema integrado CIRCA, que consiste en un soporte informático de transmisión de documentación de la Unión Europea, gestionado por la Administración del Estado, pero que funciona solo respecto de algunos sectores<sup>7</sup>. El grado de satisfacción oscila entre los que consideran que es un canal de información óptimo y los que piensan radicalmente lo contrario. Estos últimos lamentan que no tenga un buen sistema de alertas y que sea tan complicado manejar toda la información que llega por esta vía. Además de CIRCA, para obtener información se realizan entrevistas, preguntas a través del correo electrónico, localización de páginas web, etc. Y aunque parezca inaudito, la práctica muestra que a veces la documentación –incluso cuando está catalogada de confidencial por el Consejo– se localiza efectuando sencillas operaciones de búsqueda por Internet.

Establecidos los canales de información, la Comunidad Autónoma representante va a requerir que las personas encargadas de recibirla tengan los conocimientos necesarios para seleccionarla. Los documentos que llegan con frecuencia son modificaciones concretas de puntos del día de un grupo de trabajo, borradores, enmiendas, propuestas de reglamento, directivas, comentarios de conclusiones u otros que, a veces, no están redactados en castellano. Debe, entonces, determinar la vía más rápida de obtención de información y, después, seleccionarla.

7. Fuente: Ministerio de Política Territorial. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Dirección General de Cooperación Autónoma. «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. 2008.



La segunda parte en el proceso, una vez obtenida la información, es trasmitirla para poder incidir en la negociación. Aunque la Comunidad Autónoma que ejerce la representación decide como hacerlo, uno de los sistemas más utilizados es el correo electrónico, pero también en algunos sectores –y períodos– se han creado webs específicas gestionadas por dichas comunidades<sup>8</sup>. Gestionar páginas webs no es fácil, ya que requiere tiempo y personal, y no siempre la siguiente Comunidad Autónoma representante las ha considerado de utilidad. Algo parecido ocurre con la Administración del Estado, la cual no tiene la obligación de gestionar o de hacerse cargo de estas webs creadas *ad hoc*. A veces las webs se han simultaneado con la base de datos CIRCA, otras veces han funcionado en exclusiva, y en todos los casos se han simultaneado con el correo electrónico. El objetivo no es otro que conseguir que la región representante esté en las mejores condiciones para liderar el proceso de adopción de la posición autonómica común aunque esta tenga un valor relativo.

## ADOPCIÓN DE UNA POSICIÓN AUTONÓMICA COMÚN

### Valor de la posición autonómica común

La posición autonómica común no es formalmente vinculante ni para el Estado ni para las comunidades autónomas, sino que únicamente expresa un acto de voluntad común. Tampoco hay obligación de publicarla ni de proporcionar dicha información al Ministerio. Ello se refleja en su redactado poco formal: no se utilizan figuras tipo convenio a fin de vincular a las partes; no se suele firmar por los representantes autonómicos que han acudido a la reunión y no se establece su base competencial. Incluso ha ocurrido que la posición pactada respecto de un sector material concreto contravenía los intereses generales de la Comunidad Autónoma en cuestión (por ejemplo, una postura común en medio ambiente

8. Sirvan de muestra: la web de representación autonómica directa en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en materias de empleo y política social (<http://www.ccaa-epssco.com/>); la página sobre educación de la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE-gestionado por Extremadura (<http://coordinaue.educarex.es/Public/Bienvenida.aspx>); así como otras que ya están en desuso: la de la coordinación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Comité de Educación, (<http://edu.jccm.es/uecoordinaeduca>) creada por la Consejería de Educación y Ciencia de Castilla-La Mancha en enero de 2009 y otras de acceso restringido, como la de Murcia; (<http://coordinaue.carm.es/web/coordina-ue/bienvenido>).

que fuera contraria a la normativa industrial de esa Comunidad). Aparentemente esta falta de obligatoriedad agiliza su adopción puesto que es más informal, pero también le resta valor y propicia que el proceso de aprobación sea opaco al no estar sometido a control.

También se ha discutido que obligar a las 17 regiones a consensuar una posición común juega a favor del Estado, conocedor de que va a resultar muy complicado llegar a pactos concretos (Sánchez Amor, 2010: 136-137; Etherington, 2012). Lo curioso es que después de haber analizado un compendio de posiciones autonómicas comunes publicadas en los informes del anterior Ministerio de Política Territorial y algunas otras que no figuran, se observa que varias de ellas son mera retórica, pero no todas. La práctica ha dado ejemplos, aunque sean escasos, de que en temas muy concretos pueden conseguirse posiciones comunes significativas. Tanto es así, que se ha sugerido la posibilidad de que dichas posiciones sean tenidas en cuenta no solo respecto de la Unión Europea sino en cualquier área de trabajo en territorio nacional en donde se aborde la misma materia y sea necesaria la cooperación entre comunidades autónomas y Estado<sup>9</sup>. Sin embargo, conviene recordar que el sentido de adoptar una posición autonómica común es incidir en las decisiones del Estado durante las negociaciones en las instancias preparatorias y en el Consejo. Los Acuerdos de 2004 prevén textualmente que la misma «habrá de ser debidamente tenida en cuenta a lo largo de todo el proceso de negociación» y es aquí donde se hacen más evidentes las debilidades del sistema.

### ***Modus operandi* en los grupos de trabajo**

En teoría, lo óptimo sería que la Comunidad Autónoma representante tuviera ya una posición común en las instancias preparatorias considerando que el proceso negociador se inicia en estos foros. La realidad, sin embargo, es otra. Aunque a tenor de los Acuerdos de 2004 las conferencias sectoriales son los órganos donde el representante autonómico va a tratar de adoptar una posición común con todas las comunidades autónomas, ello no es posible. El problema está, como ya han advertido algunos autores, en el hecho que dichas conferencias no se convocan, o se convocan tarde, o se exigen quórum para constituirse o aprobar acuerdos que son muy difíciles de cumplir (García Morales, 2009: 57; González Gómez, 2009: 146-148). Incluso, en algunas conferencias los temas europeos solo se incluyen a título informativo.

9. Coordinadora Catalunya, Coordinación de la representación autonómica ante los Consejos de Medio Ambiente, 18 de junio de 2010 (documento interno).

Frente a estas circunstancias paralizantes, la adopción de una posición común se realiza normalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma que ejerce la representación<sup>10</sup>, pero, la mayoría de veces, se decide pocos días antes de la celebración de un Consejo. Tras la consulta de los informes elaborados por el anterior Ministerio de Política Territorial sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARUE de 2004, se constata que las comunidades autónomas se reúnen con una antelación de aproximadamente una semana o diez días antes de la reunión del Consejo. Por regla general se invita a un interlocutor de la Administración del Estado a participar, pero no siempre asiste. Las opiniones de los técnicos y expertos están divididas: hay quienes piensan que contar con la presencia de un representante estatal facilita que, después, se valore la posición común adoptada por todas las comunidades autónomas. En cambio, otros consideran que el representante del Estado es un estorbo que impide hablar con claridad a las autonomías<sup>11</sup>. Incluso desde algún departamento ministerial se ha justificado la ausencia porque se entendía que la adopción de la posición común es un ámbito que corresponde a las comunidades autónomas.

En cualquier caso, no hay formalmente adopción de una posición autonómica común en las instancias preparatorias. Una de las razones principales es que el representante autonómico dispone de un escasísimo tiempo para avisar, negociar y consensuar una posición común mientras se desarrollan los debates en estos foros. Así, va a tratar de conseguirlo a medida que avanzan las negociaciones a partir de la utilización de las webs creadas por ellos o por correo electrónico. Debemos pensar que, en ocasiones, se precisa consensuar la introducción o supresión de una palabra, una coma, cambiar el tiempo verbal en un tiempo récord, por lo que, la mayoría de veces, deben comunicarse a través del correo electrónico para poder presentar al jefe de la delegación española la opinión de las comunidades autónomas y que esta se incorpore, si procede, a la negociación que desarrolla el Estado español. El resultado es que, con frecuencia, ha de guardar silencio al no tener una posición común, y, en otras ocasiones, interviene el Consejero para Asuntos Autonómicos de la REPER en defensa de los intereses de las regiones pero no representa la posición común.

A fin de desencallar algunos de los problemas derivados del poco tiempo disponible en los grupos de trabajo se pactó, desde el sector de medio ambiente, un método particular de buenas prácticas para alcanzar una posición. Se acordó, en concreto, que si el representante

10. Los informes elaborados por el Ministerio de Política Territorial sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (del 9 de diciembre de 2004) referentes a la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea 2006, 2007, 2008, 2009 evidencian esta tendencia.

11. En otro ámbito pero en esta dirección, algunas comunidades autónomas decidieron reunirse en los denominados «Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía» en los que formalmente no interviene la Administración del Estado convertidos, después, en la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Más información: <http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org>.

autonómico durante las negociaciones enviaba una propuesta de opinión por correo electrónico, se dejaba un tiempo prudencial para manifestarse en contra, y si ello no ocurría, por silencio, se entendía que la propuesta se aceptaba. Es lo que se podría denominar «adopción de una posición autonómica común por silencio» en los grupos de trabajo<sup>12</sup>. Como ya se puede adivinar, esta actuación no es la tónica general. Incluso en algunos sectores la práctica consiste en asistir a los grupos de trabajo solo para recibir información y enviarla después al resto de las comunidades autónomas. La consigna sería, entonces, asistir pero no participar. De hecho, hay quien tiene entendido, tanto por parte de la Administración del Estado como de las comunidades autónomas, que la defensa de la posición autonómica común y posterior transmisión a la delegación española solo es posible en el Consejo, pero no en las instancias preparatorias. Otras veces, las menos, se ha permitido que el técnico responsable interviniera directamente en las reuniones defendiendo los intereses autonómicos en el marco de la delegación española. Aunque los Acuerdos de 2004 no sean precisos respecto del *techo de participación* de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo, se desprende que tienen algo más que un derecho a recibir información puesto que el procedimiento se equipara al de las reuniones del Consejo<sup>13</sup>. Por tanto, si en estas fases tempranas el *modus operandi* es tomar notas en lugar de manifestar una opinión autonómica poco se puede esperar de la respuesta del Estado.

## CONCERTACIÓN DE LA POSICIÓN AUTONÓMICA COMÚN CON LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

### ¿Concertación?

En este punto existen muchas dudas sobre los mecanismos para que la Administración del Estado tenga debidamente en cuenta la posición autonómica común

12. Documento de Buenas Prácticas para la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, Sevilla, 20 de octubre de 2008 (documento interno)

13. Textualmente, *El Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos op. cit.* establece en relación con la participación de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo: «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».

y la forma de verificarlo. Los Acuerdos de 2004, remitiéndose al Acuerdo de Participación Interna de 1994, establecen que la concertación se ha de regir por ciertas reglas cuyo respeto se basa en el principio de lealtad y colaboración entre las dos administraciones. En concreto, en el caso de competencias exclusivas del Estado, este ha de informar a las comunidades autónomas si alegan interés. Respecto a las competencias exclusivas de las comunidades autónomas, y solo en el supuesto de que logren una posición común, la Administración del Estado la tendrá en cuenta al iniciar la negociación de manera determinante. En lo concerniente a las competencias compartidas, el Estado observará la posición autonómica si se ha logrado un pacto entre las dos administraciones. En caso contrario, atenderá los argumentos de las distintas regiones. Como puede observarse, la aplicación de estas reglas de concertación con la Administración del Estado son de difícil cumplimiento por el momento tardío en que se recibe la posición autonómica común y porque no hay un sistema adecuado que permita a las dos administraciones ponerse de acuerdo a medida que avanzan las negociaciones desde las instancias preparatorias hasta el Consejo. De manera que la Comunidad Autónoma representante cuando debe defender la posición común en la delegación española en el Consejo se encuentra con estas posibles situaciones:

- Posiciones comunes que han llegado tarde para poder ser defendidas en una reunión del Consejo.
- Posiciones comunes de bajo nivel y, por esta razón, es irrelevante que el Estado las tenga en cuenta.
- Posiciones comunes sólidas, pero que no son tenidas en cuenta por el Estado.

Ante este panorama, ciertamente desmotivador, se ha señalado que el interés de las comunidades autónomas por figurar en la delegación española en el Consejo y, si es posible, disponer de la palabra es más mediático que efectivo (Elvira Ayuso, 2009: 93-95). Por ende, el sistema prevé que la responsabilidad última de las negociaciones le corresponde al jefe de la delegación de tal manera que, ante eventuales discrepancias entre las dos administraciones, siempre se va a poder desbloquear la toma de decisión (Urrea, 2005: 16). No obstante, la posibilidad de que la decisión final recayera en la Comunidad Autónoma representante cuando disponga de posición común y se trate de un asunto que entra en el ámbito de las competencias exclusivas de estas últimas salvaría, igualmente, un posible enfrentamiento. En ámbitos donde las comunidades autónomas poseen amplias competencias y la Administración del Estado solo goza de un poder residual, cuando menos, debería *probarse* que se ha tenido en cuenta la posición común de las 17 regiones y las razones de la negativa. El principio general de corresponsabilidad a la hora de lograr el mayor grado de eficacia en la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea exigiría una actuación en este sentido.

En la polémica Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el *Estatut de Catalunya* se consideró, respecto de las comisiones bilaterales, que el deber del Estado de justificar una decisión que no tenga en cuenta la opinión determinante de la Comunidad Autónoma de Cataluña forma parte de los mecanismos de cooperación entre las dos administraciones. Desde esta perspectiva, y por analogía, una posición autonómica común que no sea tomada en cuenta por la delegación española tanto en las instancias preparatorias como en el Consejo debería, cuando menos, ser razonada.

## Balance

La crisis económica e institucional que afecta al Estado español empuja, también, a un replanteamiento del sistema de participación de las comunidades autónomas ante el Consejo de la Unión Europea. La necesidad de revisarlo, sin embargo, se justificaba por sí sola desde que se empezaron a aplicar los Acuerdos de 2004. En primer lugar, no todos los actores implicados están capacitados para cumplir satisfactoriamente las funciones encomendadas. En particular, las conferencias sectoriales no se adaptan a las dinámicas negociadoras ni solucionan la falta de proximidad en la toma de decisiones. Podríamos decir que mientras el proceso negociador ante las instituciones europeas avanza, no ocurre lo mismo con el proceso de participación autonómico en las conferencias. Tampoco convencen las diferencias en el modo de ejercer la coordinación por parte de cada una de las comunidades autónomas. Las desigualdades en número de personal, recursos financieros y conocimientos en la materia son evidentes.

En segundo lugar, el proceso de participación autonómica no es fluido ni permite que las comunidades autónomas incidan en los asuntos europeos. Se han desatendido los estadios previos a la representación en el Consejo, que son cruciales para poder adoptar una posición autonómica común y defenderla, después, en las distintas fases del proceso negociador. En este sentido, no hay formalmente posición autonómica común en las instancias preparatorias por lo que no se puede debatir con el representante de la Administración del Estado antes de las reuniones de las distintas configuraciones del Consejo de la Unión Europea. En tercer lugar, la representación autonómica en el Consejo genera insatisfacción puesto que después de sortear un cúmulo de dificultades, la posición común de las comunidades autónomas no es decisiva en ningún caso. En este mar de dudas sobre la eficacia del sistema de representación autonómico se ha sumado una nueva incertidumbre. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha incrementado el número de actores que intervienen en el proceso decisional. Los parlamentos de las comunidades autónomas, de acuerdo con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y la Ley española 24/2009, de 22 de diciembre, también intervienen en el proceso. Si bien el papel que

desempeñan los parlamentos es distinto al de los gobiernos autonómicos, deberían colaborar más estrechamente puesto que participan en la toma de decisiones, algo que en estos momentos no parece que esté ocurriendo plenamente (Palomares, 2011; De Castro, 2012.; Esteve e Illamola, 2012) y, al final, se incrementa el número de participantes que no pueden realmente incidir.

En cuanto a la observación de los principios generales que inspiran el sistema de representación autonómica y que pudieran ser útiles para salvar posibles conflictos entre las dos administraciones se ha constatado una notoria desatención. Después de entrevistar a interlocutores de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas se aprecia que no todos entienden que la participación autonómica se enmarca dentro de la actuación del Estado español en el Consejo. A menudo la práctica viene acompañada de las distintas visiones que tienen los actores de lo que *es o debería ser*, y estas oscilaciones acaban desdibujando el sentido de la participación. Según el sistema actual, no se puede aprovechar dicha participación como plataforma para reforzar la identidad y presencia de una Comunidad Autónoma en la Unión Europea. Sobre la base de una cooperación leal en el Consejo, tal como subrayaba A. Mangas (1998: 543), «no caben dos opiniones de España, la autonómica y la estatal». Ello contravendría, igualmente, el principio general de la unicidad de representación. Y al revés, no es posible ignorar la posición de las regiones bajo el pretexto de facilitar la capacidad de reacción del Estado en la adopción de decisiones en el Consejo porque vacía de contenido el sistema de representación autonómica.

Para salvar los numerosos escollos, las comunidades autónomas a lo largo de este período han ido elaborando documentos de buenas prácticas de carácter oficioso que tratan de subsanar los defectos del sistema. Estos textos no se han adoptado en todas las configuraciones del Consejo abiertas a la participación autonómica, y, salvo la Guía de Buenas Prácticas de 2006 aprobada por la CARUE con carácter general, no son públicos. A pesar de este notable trabajo, hace falta una mayor interactuación entre los actores que implementan los Acuerdos de 2004 y los académicos para abordar un cambio, con las debidas garantías, que creemos necesario. La voluntad política es, en última instancia, esencial para desencallar un sistema que no acaba de funcionar. Poniendo en uno de los dos platos de la balanza los esfuerzos que las comunidades autónomas han realizado para poder participar en cuanto a personal, medios económicos y tiempo dedicado, y en el otro, los resultados alcanzados en términos de capacidad de incidir en la posición final del Estado español, es evidente que pesa mucho más el primero. La valoración que se proponía al principio de este trabajo sobre el sistema de representación autonómico es negativa puesto que no responde a su objeto y fin. El problema no se zanja derogando el sistema e impidiendo a las comunidades autónomas participar, ya que sería lo mismo que negar al Estado la posibilidad de defender adecuadamente sus intereses en el Consejo habida cuenta del reparto competencial establecido.

## EN PERSPECTIVA: UNA SALIDA PARA LA REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA EN EL CONSEJO

Después de haber seguido el sistema de representación autonómica en estos últimos años, somos de la opinión que habría, por un lado, que aumentar las obligaciones contraídas por las administraciones implicadas y, por el otro, el proceso debería adaptarse a las dinámicas negociadoras en esta institución europea. Para lograr estos dos objetivos sería conveniente normativizar el sistema, aunque no parece que la solución pase por adoptar un nuevo acuerdo en el seno de la CARUE dadas las incertidumbres jurídicas que se han cernido sobre los propios Acuerdos de 2004. En algunas conferencias sectoriales se han dado ejemplos de elevar sus decisiones a Real Decreto (García Morales, 2009: 53), aspecto que, quizás, podría ser tenido en cuenta. El sistema se denominaría «Proceso de participación del Estado español ante el Consejo y sus instancias preparatorias» con la idea de reforzar el principio de unicidad de representación de España ante la Unión Europea y disiparía dudas acerca de la función de las comunidades autónomas cuando participan en esta institución.

### Actores destacados

En cuanto a la Administración del Estado, habría que reforzar el papel de coordinación y seguimiento del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con los ministerios sectoriales. En su función de coordinación, se encargaría de que en cada Ministerio se estableciera una persona de enlace que facilitara, a la Comunidad Autónoma que ejerciera la representación, los contactos con los departamentos correspondientes. Igualmente debería ser obligatorio que hubiera una representación del Ministerio sectorial correspondiente que siguiera todo el proceso de negociación y estuviera autorizado para dialogar con la Comunidad Autónoma coordinadora. En su función de seguimiento, debería encargarse de la elaboración de un informe más estructurado, respecto de los que se han elaborado hasta ahora, que además de proporcionar datos analizara la efectividad de la participación. Podría diseñarse un *Test de Cuestiones* que se enviaría a todas las administraciones implicadas (central y autonómicas) y cuyas respuestas serían objeto de análisis. El propósito sería obtener datos fiables para ir mejorando las dinámicas. Entre las cuestiones que habría que abordar estarían las siguientes: fecha y número de reuniones en las que se alcanzó una posición autonómica común; justificación, si ha habido, de concertación con el Estado y si la delegación española la ha tenido en cuenta desde las instancias preparatorias hasta el final; así como una relación de los problemas surgidos en la anualidad. La información solicitada debería



proporcionarse preceptivamente por las comunidades autónomas que en cada sector ejercen la representación y por los ministerios implicados<sup>14</sup>.

Respecto a las comunidades autónomas, habría que reforzar la cooperación horizontal, ya que es imprescindible para mejorar la eficacia del sistema. Hace falta, más que nunca, un incremento de las técnicas de cooperación generales (Ruiz Robledo, 2008: 507) y reforzar la cooperación a través de la consolidación de instrumentos como los convenios u otros (Castellà, 2008: 87). En este sentido, habría que establecer un *órgano dinamizador interautonómico*. En principio podría ser de naturaleza exclusivamente horizontal, compuesto por presidentes autonómicos, y sin presencia de la Administración del Estado. También se podría pensar en una conferencia de gobiernos autonómicos, no necesariamente de presidentes, sino de los consejeros competentes en cada materia que, atendiendo a la especialización sectorial que exigen los temas europeos, quizás resultaría más eficaz para llegar a acuerdos efectivos que un fórum puramente presidencial. En estos momentos, la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas<sup>15</sup>, a pesar de que se encuentra en punto muerto, podría ser un ejemplo de esta instancia interautonómica especialmente apta para impulsar y reforzar la cooperación horizontal en asuntos europeos.

Entre las actuaciones del órgano interautonómico destacarían las siguientes: diseñar una agenda autonómica, por ejemplo anual, sobre los temas europeos que preocupan a las comunidades autónomas a fin de trasladarla a la Administración del Estado con la debida antelación para ser discutida conjuntamente. Dicho órgano podría habilitar una web donde se centralizaría y se seguiría la información de los temas europeos. El órgano interautonómico se encargaría de reunir a las tres comunidades autónomas que van a ejercer la representación durante 18 meses, coincidiendo con una configuración del Consejo abierta a la representación autonómica, para que definan las prioridades en ese período de tiempo teniendo en cuenta el programa del trío de presidencias en el Consejo.

En cuanto a la forma de ejercer la representación del conjunto de las comunidades autónomas, y a fin de lograr una cierta armonización, deberían comprometerse a emitir

14. Una de las actividades del proyecto de investigación Eureges fue elaborar un cuestionario dirigido a todas las comunidades autónomas que no arrojó los resultados esperados. Las personas que contestaron tenían distintas categorías administrativas; alguna región no contestó y otras lo hicieron de forma muy sintética o no respondieron a todas las preguntas. De manera que, si se hubieran cruzado los datos, los resultados habrían salido tergiversados. Por este motivo, aun considerando que sería muy útil una *evaluación ex post* del sistema de representación autonómica con carácter anual a través de la elaboración de un Test de Cuestiones, habría que perfeccionar el método. Especialmente, afinar las preguntas, predeterminar la jerarquía de las personas que han de responder y, sobre todo, establecer la obligación de responder en el marco de la rendición de cuentas por parte de las administraciones implicadas, central y autonómicas.

15. <http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org/>

un informe, tras la finalización de la coordinación, que contuviera un seguimiento de los asuntos tratados, referencias a los temas pendientes (que pasan de un semestre a otro) y temas nuevos que han sido considerados de interés por dicha coordinación y motivos. El sistema de rotación semestral podría articularse únicamente sobre la base de criterios de competencia, interés en la materia o capacitación, aunque en la práctica no parece viable. Todas las comunidades autónomas han manifestado su interés en representar durante un período de tiempo al resto de regiones incluso en ámbitos que no están especializadas. En cambio, parece más factible mantener el sistema de rotación semestral, pero permitiendo variaciones voluntarias (por ejemplo, que una Comunidad Autónoma renunciara un semestre a ejercer la representación). Estas cuestiones se podrían decidir en el seno del órgano interautonómico. Así, frente a la dificultad de participar en las reuniones de las instancias preparatorias por problemas económicos o técnicos, debería permitirse la asistencia de un técnico de otra Comunidad Autónoma en la dirección apuntada en el Informe de Buenas Prácticas de 2006. El trío de comunidades autónomas que ejerza la representación durante 18 meses debería acordar el *modus operandi*.

En relación con los consejeros para Asuntos Autonómicos de la REPER, una de las propuestas que se han contemplado desde la implementación de los Acuerdos de 2004 era incrementar el número de consejeros. Unas hablan de aumentar el número de consejeros puesto que las tareas encomendadas son ingentes (por ejemplo, uno por formación del Consejo abierta a las autonomías). Otras argumentan que es una figura que añade burocracia y, en realidad, sus funciones podrían ejercerse directamente por las comunidades autónomas a través de sus oficinas en Bruselas o en territorio nacional. En general, las comunidades autónomas prefieren reforzar su presencia en todas las fases del proceso en lugar de ceder dicho protagonismo a los consejeros y, aunque el cierre de algunas oficinas autonómicas en Bruselas podría presagiar un cambio de percepción, sigue habiendo interés por participar directamente. De las entrevistas efectuadas, sin embargo, se destaca de forma generalizada el valor de los consejeros para Asuntos Autonómicos de la REPER en su papel de coordinación entre las administraciones implicadas. En este sentido, el ofrecimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores para que las comunidades autónomas puedan instalarse en las dependencias de la REPER en lugar de mantener sus oficinas nos parece positivo. El carácter representativo y de gestión de este órgano del Estado español facilitaría la concertación entre la Comunidad Autónoma que ejerce la representación y la Consejería ministerial correspondiente a medida que avanzan las negociaciones en las instancias preparatorias del Consejo. La organización de las reuniones podría quedar en manos de los consejeros para Asuntos Autonómicos de la REPER.

En el supuesto de que se fortaleciera la cooperación horizontal entre comunidades autónomas, no sería necesario que las conferencias sectoriales sirvieran para la adopción de una posición común y concertación con la Administración del Estado. La autonomía que ejerciera la representación concertaría directamente la posición con el Ministerio

correspondiente desde el territorio nacional o desde la REPER. Es cierto que desde hace años se baraja la posibilidad de reformar el Senado y que entre sus funciones estuviera también la de encargarse de los asuntos europeos (Pérez Tremps, 1996: 439). Sin embargo, no parece, dada la experiencia en otros países y la propia dinámica del proceso negociador en la Unión Europea, que de su reforma pueda lograrse una participación realmente efectiva si no va acompañada de medidas que agilicen la capacidad de reacción del Estado en el Consejo.

### Proceso continuo

Desde esta perspectiva, para que el sistema de representación autonómico se optimice, es necesario apostar por un *proceso continuo* y reforzar la fase externa. En relación con la Administración del Estado, el Informe del Consejo de Estado de 2008 constataba el notable peso de la REPER en el proceso decisorio respecto a la actuación de los respectivos ministerios<sup>16</sup>. El sistema de los Acuerdos de 2004 adolece del mismo problema, es decir, se le da más importancia al proceso interno y no se considera que el dinamismo de las negociaciones exige fortalecer los órganos del Estado español (incluidos los de las comunidades autónomas) ante las instituciones europeas. Aunque las *oficinas de representación regional* no deberían suplir esta carencia (Nouvilas, 2012), la proximidad con el escenario europeo es necesaria.

En este sentido, uno de los momentos clave para incidir en el proceso decisorio es en la fase previa a la elaboración de las propuestas por parte de la Comisión Europea. Tanto los estados como las regiones utilizan distintas vías, formales e informales, para hacerle llegar sus inquietudes. Sin embargo, en el Estado español, no se ha previsto un sistema reglado de cooperación entre las comunidades autónomas y la Administración del Estado en estas fases preliminares que habría que subsanar. A pesar de que en los Acuerdos de 2004 se establece que la posición autonómica común ha de ser tenida en cuenta en todo el proceso negociador, en la práctica se ha restado importancia a la génesis del proceso decisorio. Es necesario, por tanto, no retrasar más el establecimiento de un sistema integrado de información que pueda ser consultado por el Ministerio sectorial

16. En relación con la REPER, «quizás resulte excesivo su poder decisorio que, aún no pretendido, viene en gran medida forzado por el ritmo acelerado y expeditivo que impone la negociación en la Unión Europea. Los intervalos entre una reunión y otra permiten a veces formular consultas (rápidas e informales) al Ministerio o ministerios afectados, pero la decisión sobre la postura que se adoptará en la siguiente reunión no siempre permite esperar a que se reúna la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea (CIAUE) (ni, aún menos, a que resuelva la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos [CDGAE]). Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el Estado español, 14 de febrero de 2008, p. 68

y la Comunidad Autónoma representante en cada uno de los ámbitos de la participación que permita mantener un diálogo fluido desde el inicio. Además, es necesario resolver el problema procesal de no llegar a tiempo de adoptar una *posición autonómica común* susceptible de incidir en la negociación. Para ello habría que identificar previamente los temas relevantes que podrían decidirse en el órgano interautonómico (véase el apartado anterior) y empezar a debatir la posición de las comunidades autónomas. Se ha barajado la posibilidad de introducir un sistema de votación en lugar de tener que llegar a un consenso. De aceptarse, ello no alteraría el principio de representación conjunta de las comunidades autónomas puesto que seguiría habiendo una única posición.

La colaboración horizontal en fase temprana aligeraría los tiempos en las instancias preparatorias por cuanto la región que ejerce la representación dispondría de una *opinión autonómica inicial* discutida en el órgano interautonómico. En los grupos de trabajo esta debería enviar por correo electrónico las propuestas que quiera someter a las autonomías para la adopción de una posición. En el caso de que haya alguna cuestión que deba decidirse en un tiempo limitado se entenderá que la falta de respuesta, por silencio, equivale a asumir la presentada por la coordinadora. A su vez, deberían reunirse en el seno de la REPER representantes de la Administración del Estado y la Autonomía que ejerce la coordinación para concordar la posición de la delegación española en estos estadios. Dado que, en nuestra opinión, es preferible reforzar la fase externa del proceso, buena parte de la *concertación* con la Administración del Estado debería trasladarse a la REPER. En el marco comparado, existen modelos de colaboración entre el Estado central y las regiones en las representaciones permanentes de estos estados en la Unión Europea, como por ejemplo Alemania y Austria, que podrían tenerse en cuenta. En cualquier caso, la intervención de la Comunidad Autónoma representante debería darse en todo el proceso de negociación, puesto que lo contrario, la discontinuidad, va en detrimento de la eficacia y desincentiva. Ello supondría su implicación de algún modo en el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados Miembros (COREPER).

Finalmente, el objetivo de la representación autonómica sería llegar al Consejo con una posición concertada con la Administración del Estado que se habría ido actualizando a medida que avanzaban las negociaciones. Por esta razón, nos parece pertinente que, en determinados casos, la posición autonómica común sea vinculante para la Administración del Estado o, al menos, exista la obligación por parte de este último de justificar una posición contraria a la de las comunidades autónomas. Ello contribuiría a la cohesión territorial y las animaría a buscar acuerdos entre ellas. También fortalecería el principio de corresponsabilidad para lograr que la participación autonómica sea más eficaz. En concreto, si hay una posición autonómica común en un ámbito que recae en sus competencias exclusivas, esta debería ser decisiva en todo el proceso negociador. Igualmente, cabría la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que ejerce la representación pueda votar en nombre del Estado español en el Consejo. En el supuesto de

que un asunto recaiga en un ámbito de competencias concurrentes o compartidas, si hay posición autonómica común y se logra un acuerdo con la Administración del Estado, debería ser vinculante hasta el final. En caso de modificaciones durante el proceso negociador, la opinión de las comunidades autónomas se tendrá en cuenta preceptivamente y solo en caso de discrepancia reiterada la decisión final correspondería al Estado.

En el supuesto de que se trate de competencias exclusivas del Estado, únicamente la Administración del Estado debería informar a la Comunidad Autónoma representante si justifica el interés en la materia. En cualquier caso, la colaboración entre ambas administraciones debería ser permanente. A menudo los asuntos son tan complejos que exigen un cierto diálogo desde el principio aunque solo sea para clarificar los ámbitos competenciales que corresponden a cada uno. Por último, respecto a la posibilidad de ampliar el marco de la representación autonómica, se ha debatido en ámbitos académicos y técnicos la apertura a las comunidades autónomas de configuraciones del Consejo que en estos momentos no se les permite. Destacan, especialmente, Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (JAI), Transporte, Telecomunicaciones y Energía (TTI), Competitividad o el Consejo de Asuntos Exteriores en materia de cooperación al desarrollo. También hay un claro interés en participar en los denominados consejos informales. Durante la presidencia española en el Consejo, enero-junio 2010, se permitió que las comunidades autónomas participaran en este tipo de reuniones, aspecto que no estaba previsto explícitamente en los Acuerdos de 2004. Ello ocasionó cierta descoordinación y no se tuvo en cuenta, por ejemplo, que las reuniones ministeriales podían haberse realizado en el territorio de la región que ejercía la representación (Beltrán, Nouvilas, Popartan, 2011: 7). De todos modos, la ampliación de las configuraciones del Consejo no es un tema pacífico: mientras que para unas comunidades autónomas esta apertura podría verse con satisfacción, para otras puede ser en estos momentos un problema más que una solución.

Se ha debatido igualmente la posibilidad de introducir el denominado voto dividido, entre las comunidades autónomas y la Administración del Estado, a la hora de votar en nombre del Estado español en el Consejo (Convenció Catalana, 2003). Especialmente en estas dos últimas posibilidades (ampliación de configuraciones y voto dividido), pero también respecto del modelo que se propone, es necesario reforzar la cooperación horizontal, que apenas existe, y las relaciones con la Administración del Estado. Los distintos sistemas de participación regional presentados en este número de la *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals* por Panara, De Becker, Ventura y Fonseca, a pesar de que son muy distintos entre sí, abundan en la idea de cooperar. En el caso español, sin este compromiso mínimo de querer colaborar, no se ve factible ninguna de las propuestas. La toma de decisiones en el Consejo en nombre del Estado exige una unidad no solo de los actores que intervienen sino también de objetivos. Si no se dan estas premisas quizás es que se ha llegado a un callejón sin salida. Este trabajo ha querido mostrar una salida, pero hay más.

Referencias bibliográficas

- ARIAS MARTÍNEZ, M.A. *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho comunitario europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*. Oñati: IVAP, 1998.
- BELTRÁN, S.; NOUVILAS, M.; POPARTAN, L. «The Spanish Presidency of the Council of the European Union and Autonomous Communities: a sea of doubts». *Multi-Level Politics and Europe: Regional Attitudes towards the rotating presidency after the Lisbon Treaty*. Reikiavik: ECPR, 2011.
- BLANCO, J.M. «Cisnes negros en la acción exterior autonómica». *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid: Tecnos, 2009, p. 39-65.
- CARUE. *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 CARUE, 12 de diciembre de 2006
- CONVENCIÓ CATALANA per al debat sobre el futur de la Unió Europea. *Conclusions i propostes de la Convenció catalana per al debat sobre el futur de la Unió Europea: 80 propostes per a una nova Europa*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2003
- CASTELLÀ, J. M. «Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 6 (2008), p. 87.
- COMITÉ DE LAS REGIONES. *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*, (2009/C 211/01).
- DE BECKER, A. La representación de Bélgica en el Consejo de la Unión Europea y la participación directa de las regiones». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 99 (2012).
- DE CASTRO, J.L. «La aplicación del Sistema de Alerta Temprana para el control del Principio de Subsidiariedad. El caso del Parlamento vasco». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 99 (2012).
- DONAIRE, F.J. «La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2008». *La Unión Europea y las Comunidades Autónomas*. Instituto de Derecho Público, 2009, p. 668.
- ELVIRA Ayuso, L. «Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña». *REAF*, n.º 8 (2009), p. 85-118.
- ESTEVE, F. y ILLAMOLA, M. «El control de subsidiariedad por las Cortes Generales –la Comisión Mixta para la UE- y por los Parlamentos Autonómicos en España». En: Olesti, A. (coord.). *La Administración Autonómica y el Tratado de Lisboa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012 (en prensa), p. 1-54.
- GARCÍA MORALES, M. J. «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales». En: Arbós, Xavier (coord.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: IEA, 2009, p. 43-134.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, A. «Multilateral cooperation in the Spanish Decentralised State: the Conferencias Sectoriales and the internal levels participation of Government in the European Union». *Intergovernmental Relations in Democratic Spain*. Madrid: Dykinson, 2009, p. 131-149.
- MANGAS MARTIN, A. «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria». *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 543.

- «Comunidades Autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo». En: Liñán, D.J. (dir.). *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*. Granada: Universidad de Granada, 2003, p. 183-206.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario». *RDCE*, n.º 22 (2005), p. 759-805.
- MONTILLA MARTOS, J.A. «La colaboración Estado-Comunidades Autónomas en los Asuntos de la Unión Europea: marco jurídico general». Ponencia en el Seminario UIMP *La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Barcelona, 5 y 6 de julio de 2010.
- NAGEL, K. «Experiencias comparadas de participación regional». *La participación de las regiones en Europa*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. 2003, p. 47-81.
- NOUVILAS, M. «Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 99 (2012).
- ORTÚZAR, L.; Gómez, E.; Hernández, A. *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1995.
- PALOMARES, M. «La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad». *RDCE*, n.º 38 (2011), p. 19-58.
- PANARA, C. «La participación de los Länder alemanes en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 99 (2012).
- PÉREZ MEDINA, J. M. «Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea». *RGDE*, n.º 4 (2004), p. 45.
- PÉREZ TREMPES, P. «La reforma del Senado ante la Unión Europea». *Ante el futuro del Senado* (1996). Barcelona: IEA, p. 433-450.
- PEREZ TREMPES, P.; CABELLOS, M.A.; ROIG, E. (coord.). *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Marcial Pons, 1998.
- ROIG, E. *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.
- «La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004». En: TORNOS, J. (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2004*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2005, p. 606 y s.
- RUIZ ROBLEDO, A. «La actividad de las Comunidades Autónomas en el segundo estado autonómico». *Revista de Derecho Político*, n.º 71-72 (2008), p. 418-513.
- SÁNCHEZ AMOR, I. «Doctrina, derecho y política en la participación autonómica en asuntos europeos. (La historia jamás contada)». *REE*, n.º 56 (2010), p. 127-175.
- URREA, M. «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante». *RGDE*, n.º 8 (2005), p. 16.

*Entrevistas, diálogos, reuniones de trabajo*

Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto Eureges I+D+i del anterior Ministerio de Ciencia e Innovación y ha combinado distintas técnicas de investigación. Además del estudio de la normativa y su interpretación se ha atendido especialmente a la práctica. Los informes del entonces Ministerio de Política Territorial sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, que edita anualmente, a pesar de ser cada vez más detallados no desvelan todos los datos necesarios para efectuar un análisis. Por este motivo, y para culminar el principal objetivo del proyecto, se ha requerido un trabajo de campo, no siempre fácil, para afinar mejor en la diagnosis de la representación autonómica. En este sentido, la autora agradece muy especialmente a los técnicos de las diecisiete autonomías que han querido mostrarnos sus actividades en este ámbito. Para más información, pueden consultar nuestra página web: <http://grupsderecerca.uab.cat/eureges>.