

# EL MODELO ESPAÑOL DE PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

(Comentario al Acuerdo de 30 de noviembre de 1994  
de la Conferencia para asuntos relacionados  
con las Comunidades Europeas)

*Enoch Albertí Rovira*

## Un modelo en construcción...

Puede quizá resultar excesivamente atrevido, u optimista, hablar en la actualidad de un "modelo" de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea. Lo cierto es que, desde el ingreso de España en las Comunidades, se han venido realizando intentos diversos para articular la que, desde todas las posiciones políticas y doctrinales, aunque con importantes diferencias, aparece como necesaria participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española que debe expresarse en Bruselas, máxime cuando la misma versa sobre materias que recaen competencialmente bajo la responsabilidad de aquéllas.

Existe en efecto una genérica coincidencia en la necesidad de tal participación, pero las diferencias de opinión en torno de la misma no son sólo de matiz, sino que inciden directamente en su fundamento, y, consiguientemente, en su configuración: si se considera que la actividad estatal respecto de las Comunidades Europeas se inscribe en el título competencial sobre las "relaciones internacionales", resulta claro que la participación de las Comunidades Autónomas será sólo una concesión estatal para que éstas, en aras de un mejor funcionamiento del conjunto, sean informadas y oídas en actuaciones que sólo competen al Estado: la participación se presentará con carácter graciable (por parte del Estado), y deberá en todo caso articularse bajo fórmulas de colaboración voluntaria. Si, en cambio, se considera que el ingreso de España en las Comunidades Europeas no puede alterar, al menos sustancialmente, el equilibrio de poderes que se diseña en la Constitución, y que, por tanto, el principio autonómico que inspira la organización territorial del Estado se erige en un límite al llamado *poder de integración* (como lo son, sin duda, el principio democrático, el principio social o el Estado de derecho), la participación de las Comunidades Autónomas en aquellos asuntos europeos que internamente les competen aparece como una exigencia constitucional, y se manifiesta como fórmula que permite conciliar la transferencia de competencias internas a las Comunidades Europeas con el

mantenimiento de los equilibrios básicos del reparto interno del poder, aunque sea a costa de modificar la forma que reviste tal equilibrio: se transmuta la autonomía (como capacidad de actuación independiente) por la participación (como facultad de ser parte en un proceso de formación de una voluntad necesariamente unitaria). Autonomía por participación, en un doble sentido, además: interno, como participación en la formación de la posición española, y externo, como participación en la decisión comunitaria europea.

Esta paradójica situación de origen (aparente coincidencia sobre la *bondad* de la participación, pero profunda discrepancia en cuanto a su fundamento y sus consecuencias) puede estar en la base de las dificultades, la lentitud y los titubeos que se observan en el proceso de discusión y decisión sobre el modo en que las Comunidades Autónomas deben participar en los asuntos europeos que las afectan. Y es posible igualmente observar que en dicho proceso se va produciendo un lento deslizamiento desde la primera hacia la segunda de las posiciones que, esquemáticamente, se han indicado, aunque sin que se haya recorrido aún el camino completo.

Así, el primer proyecto de convenio propuesto por el Gobierno a las Comunidades Autónomas (1985) contemplaba la participación de éstas en términos exclusivamente de colaboración voluntaria (el Gobierno se comprometía a informar y a “tener en cuenta” la posición expresada por las Comunidades); el nuevo proyecto de 1986 daba algún paso más en el sentido de prever la coordinación de las Comunidades Autónomas para formular una posición común, y su presencia directa ante las instituciones comunitarias, a través de un *Observador*. Ninguno de estos dos proyectos, sin embargo, acabaron formalizándose, ante las discrepancias existentes y la fuerte oposición de algunas Comunidades, que presentaron propuestas alternativas. Pero por la vía de los hechos, lentamente y sin excesiva espectacularidad, fue gestándose lo que hoy, quizá aún prematuramente, pueda llamarse “modelo español” de participación. O, al menos, fueron configurándose los grandes trazos de lo que puede quizá llegar a ser tal “modelo español”: en primer lugar, la creación, informal, de una Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (1988); en segundo, su institucionalización (mediante el Acuerdo de 29 de octubre de 1992), que la despoja de su carácter sectorial, la convierte en centro de coordinación e impulso de la participación y prevé el establecimiento de un “esquema” general para ser aplicado por el resto de Conferencias sectoriales; y, finalmente —hasta hoy— la adopción de su reglamento interno (de 14 de junio de 1994) y del acuerdo de 30 de noviembre de 1994, por el que se establece efectivamente tal “esquema”, en forma de un procedimiento marco de participación, que otorga carácter “determinante” a la posición que adopten en común las Comunidades Autónomas en asuntos de su exclusiva competencia.

Puede decirse pues que, a través de un lento proceso de negociación y sobre la base de prácticas informales y limitadas, ha ido decantándose un cierto modelo de participación, que en absoluto puede considerarse cerrado. En ello, el sistema autonómico en poco difiere respecto de las experiencias semejantes de derecho comparado: el “modelo” se va creando de forma progresiva, a partir de

prácticas y acuerdos muchas veces informales, que después van adquiriendo consistencia, van siendo corregidas y adaptadas, para acabar siendo institucionalizadas, a veces de forma parcial y limitada, y, en todo caso, nunca con pretensiones definitivas.

### ...sustentado en la red de Conferencias sectoriales...

Ya en el Acuerdo de institucionalización de la Conferencia se deja claro, aunque implícitamente, que la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos se instrumentará a través del Estado (descartando pues una participación directa, aunque tampoco excluyéndola expresamente). Una tal *canalización* estatal implica que la participación autonómica en los asuntos europeos se resuelva en una participación de las Comunidades en la formación de la voluntad estatal que será expresada en Bruselas. Y tal participación se articula mediante las Conferencias sectoriales existentes, como foros permanentes de encuentro y deliberación de los gobiernos estatal y autonómicos en los distintos sectores de la acción pública. A estos órganos se les encomienda pues la nueva función de servir de cauce a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos. En este elemento reside la característica esencial de nuestro *modelo* de participación, y de él asimismo se derivan algunos de sus problemas más importantes.

El Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 ratifica esta línea y, de hecho, adquiere sentido sólo en la medida de que parte del supuesto de que el cauce ordinario de participación son las Conferencias sectoriales. El Acuerdo, en efecto, intenta trabar una red de Conferencias sectoriales para que, a través de la misma, pueda desarrollarse la participación de las Comunidades Autónomas. Y ello se hace mediante:

a) la distribución de las diversas materias comunitarias que deben ser objeto de participación por parte de las Comunidades Autónomas entre las distintas Conferencias sectoriales, estableciendo a tal efecto una tabla de correspondencias entre las Conferencias existentes (u órganos equivalentes de cooperación multilateral), el Consejo de Ministros de la Unión Europea especializado en la materia y la política comunitaria correspondiente, y cerrándose tal distribución con una cláusula residual, por la que, en caso de que un determinado asunto no pueda ser tratado convenientemente en el seno de una Conferencia predeterminada, el órgano competente sea la propia Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

b) El establecimiento de un *procedimiento marco* de participación, que incluye algunos criterios y elementos *necesarios* (en la terminología del propio Acuerdo, que rehuye la calificación de *obligatorios*), que debe ser respetado, adaptado y adoptado por cada una de las Conferencias afectadas. El mismo Acuerdo establece que, mientras ello no se produzca, deberá aplicarse directamente el procedimiento marco diseñado en él, que pasa a tener así además carácter subsidiario respecto de los que deban establecer las distintas Conferencias

sectoriales (o, al menos, ésta parece la interpretación más plausible del segundo párrafo de la cláusula segunda del Acuerdo: "En tanto no se produzca dicho desarrollo, serán de aplicación, por su carácter de contenido necesario, los compromisos que para la Administración del Estado y que para las Administraciones de las Comunidades Autónomas resultan del procedimiento marco establecido en este Acuerdo").

### ...con un *esquema común* de participación de las Comunidades Autónomas...

El Acuerdo de institucionalización de la Conferencia le atribuía la función de establecer un "esquema común" de participación, esquema que ha sido adoptado finalmente mediante el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 y que se diseña sobre la base de lo que se ha denominado como *red de Conferencias sectoriales*, que deben actuar en este aspecto según un procedimiento marco común, que incluye algunos elementos *necesarios*, así como algunos criterios, igualmente *necesarios*, acerca del carácter de la participación de las Comunidades Autónomas.

El *esquema* de participación incluye tanto la fase ascendente (formación de la posición española) como la descendente (aplicación del derecho comunitario). En relación a esta última, a partir del principio, expresamente reconocido en el Acuerdo, de que la aplicación del derecho comunitario corresponde a la instancia internamente competente, se prevén fundamentalmente mecanismos de intercambio de información y de consulta recíproca en el seno de las respectivas Conferencias sectoriales, tanto si la actividad de aplicación consiste en la aprobación de normas, la ejecución administrativa o el desarrollo de programas. Y a tales mecanismos de información se une el compromiso de residenciar en la Conferencia correspondiente, mediante acuerdo del Estado y de las Comunidades, todos aquellos asuntos de común interés que puedan ser objeto de una actuación unitaria, a fin de que la cuestión *pueda ser debatida* en la Conferencia (el compromiso consiste concretamente en la inclusión, por mutuo acuerdo, de la cuestión en el orden del día del órgano especializado correspondiente de la Conferencia, para que éste elabore una propuesta y la eleve al Pleno).

Los aspectos más novedosos y significativos, sin embargo (y éste es específicamente el objeto de estas páginas) se refieren a la fase ascendente. En la misma, y como no puede ser de otro modo, el carácter y la intensidad de la participación de las Comunidades Autónomas se modula en función del régimen competencial que discipline la materia respecto de la cual deba producirse dicha participación. El Acuerdo distingue tres supuestos competenciales distintos, para los que prevé tres clases igualmente distintas de participación:

a) Primer supuesto, los asuntos que "afecten exclusivamente" a competencias asimismo exclusivas del Estado. En este caso, éste contrae el compromiso de informar a las Comunidades Autónomas, en el seno de la correspondiente Conferencia sectorial, si éstas invocan su interés en tales asuntos.

b) Segundo supuesto, los asuntos cuyos “aspectos esenciales afecten” a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas. En este caso, si las Comunidades conciertan entre sí una posición común, el Estado se compromete a que la misma sea “tenida en cuenta de forma determinante” a los efectos de fijar la posición negociadora inicial en Bruselas.

c) Tercer supuesto (y, por su alcance, casi supuesto general), los asuntos que “incidan” sobre competencias concurrentes y compartidas del Estado y de las Comunidades Autónomas. En este caso, si existe acuerdo entre la posición común de las Comunidades y la posición del Estado, éste se compromete a que el mismo “sea determinante” a efectos de fijar su posición negociadora inicial.

De estos términos del Acuerdo, que constituyen sin duda su núcleo básico, pueden, en un primer y apresurado examen, destacarse al menos algunas cuestiones problemáticas de interés. En primer lugar, cabe pensar que la inclusión de los diversos asuntos comunitarios en alguno de los tres supuestos competenciales no siempre resultará sencilla y pacífica. Muchos asuntos pueden presentar aspectos diversos, estrechamente conectados, que probablemente podrán inscribirse en títulos competenciales distintos. La solución puede pasar por determinar cuál sea el aspecto principal, y subsumir el asunto entero en el supuesto que corresponda al mismo. Esta parece ser la idea que subyace en el Acuerdo, por los términos literales que emplea, pero hay que advertir que estos mismos términos son de difícil interpretación y, además, no son homogéneos (“asunto que afecte exclusivamente”, “aspectos esenciales de un asunto que afecten...”, “asuntos que incidan...”). Y, por otro lado, esta opción puede dejar sin participación a las Comunidades Autónomas (o al propio Estado, según los casos, aunque su posición cuenta con mayores garantías) en cuestiones que, siendo de gran importancia para ellas, vengan estrechamente unidas a una actuación comunitaria que, principalmente, quepa inscribir en un título estatal. Por ello, y dado que esta operación previa de subsunción determina la clase de participación que se reconoce a las Comunidades Autónomas, no resulta difícil imaginar que puede resultar conflictiva, política y jurídicamente. Sería pues deseable que se arbitrara un mecanismo ágil y eficaz para resolver estas posibles controversias (queda descartada, desde luego, la vía jurisdiccional para resolver eficazmente el caso concreto, aunque puede resultar útil para intentar sentar una interpretación general de estos supuestos), que contemplara además la posibilidad de que, en el marco de un asunto que genéricamente deba seguir un régimen determinado, puedan ser objeto de una clase distinta de participación aquellos aspectos incluidos o relacionados con el mismo que se inscriban en un título competencial distinto. Es sin duda una solución técnica y procedimentalmente más compleja, pero también más respetuosa (y acorde) con el principio general que, acertadamente, preside esta cuestión en el propio Acuerdo.

En segundo lugar, habrá que establecer con la precisión suficiente los efectos que se atribuyen a la posición común que alcancen las Comunidades Autónomas en aquellos asuntos incluidos en los supuestos segundo y tercero, en los que éstas cuentan con competencias (exclusivas y compartidas o concurrentes, respectivamente). El Acuerdo prevé que, en el supuesto de competencias auto-

nómicas exclusivas (en sentido estricto, y no según la terminología empleada por los Estatutos de Autonomía), el Estado debe *tomarla en cuenta de forma determinante* para fijar su propia posición negociadora ante las instituciones comunitarias. No se establece explícitamente que la posición común de las Comunidades Autónomas *debe convertirse en la posición negociadora inicial del Estado*, pero creo que no caben dudas de que ésta es la interpretación adecuada, aunque se haya evitado cuidadosamente expresarla con tal claridad. Esta reticencia puede deberse (además de que con la fórmula más ambigua adoptada finalmente se deja un cierto margen de maniobra que en un terreno tan movedizo puede considerarse interesante) a la consideración de una hipótesis plausible: aquellos asuntos que se proyectan sobre materias de exclusiva competencia autonómica, pero que, en la perspectiva del proceso de negociación comunitario, pueden presentar un interés para el Estado que rebase el propio de la materia en cuestión, por incidir en él lo que en Alemania, por ejemplo, se denominan *intereses de la política de integración*. Este supuesto, sin embargo, puede ser resuelto satisfactoriamente desde el propio *esquema de participación* diseñado: el Estado puede alegar la concurrencia de un elemento de política internacional en tal asunto (con la consecuencia de que el mismo pasa al tercer régimen de participación previsto, que requiere el mutuo acuerdo de Estado y Comunidades Autónomas; o incluso, si tal elemento resulta decisivo en el asunto, al primer régimen previsto, que reserva exclusivamente al Estado la formulación de la posición española), o bien el propio Estado puede modificar, en el transcurso del proceso comunitario de negociación, la posición inicial acordada por las Comunidades Autónomas, con las consecuencias que después se verán (obligación de información y posibilidad de formular una nueva posición común). Por estos motivos, no parece que deba despertar recelos el reconocimiento que, en el supuesto de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, éstas son las que formulan, de común acuerdo, la posición negociadora inicial del Estado.

En el supuesto competencial tercero (competencias compartidas y concurrentes), que se convertirá sin duda en el supuesto general, la posición negociadora española inicial debe ser fijada por acuerdo de la que exprese el Estado y la que hayan concertado las Comunidades Autónomas entre sí. A esta conclusión remite claramente, a mi juicio, el texto del Acuerdo: "...tal acuerdo será determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado" (Cláusula tercera, ap. 1.3), aunque tampoco se exprese con rotundidad, a pesar de que, en este caso, la necesidad de contar con el asentimiento estatal resulte suficiente para desvanecer cualquier reticencia. La dificultad para deslindar las actuaciones (y los intereses) del Estado y de las Comunidades Autónomas en estos regímenes competenciales ha conducido a la quizá única solución razonable, aunque no está exenta de problemas, como se dirá.

En ambos casos (supuestos segundo y tercero) se trata de formular la posición negociadora *inicial*. Y ésta, como muestra la experiencia comunitaria, puede sufrir cambios importantes en el proceso de negociación. El Acuerdo contempla con realismo esta posibilidad, y ofrece una solución que, aunque insatisfactoria para las Comunidades Autónomas, quizá resulte la única practi-

able, al menos desde las pautas generales del *esquema de participación* que se establece y a reserva de lo que más adelante se dirá: el compromiso del Estado de informar a las Comunidades Autónomas sobre las "modificaciones" (según el texto del Acuerdo, aunque debería entenderse sobre la situación de la negociación, o las modificaciones que se juzguen convenientes en el curso de la misma: esto es, *antes* de que tal modificación de la posición inicial se haya producido ya), a fin de que éstas puedan, si los plazos lo permiten, formular una nueva posición común (segundo supuesto competencial), o bien acordar otra con el propio Estado (tercer supuesto competencial). Y si los plazos no lo permiten, el Estado debe *explicar* a las Comunidades los *motivos* de su apartamiento de la posición inicial.

Los efectos de la participación de las Comunidades Autónomas en los términos que se han visto están sometidos a una condición previa: que *exista una posición común* por parte de las propias Comunidades. Ello presupone que éstas deben antes concertar una posición unitaria, tanto si esta posición debe convertirse en la posición negociadora inicial del Estado, como si debe ser objeto de negociación con el Estado a fin de acordar conjuntamente con él la posición negociadora inicial. Ahí reside sin duda una de las claves de este *esquema de participación*, tanto desde una perspectiva práctica, organizativa y procedimental (debe arbitrarse un mecanismo lo suficientemente ágil y eficaz como para que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia puedan concertar, en los plazos que requiere el ritmo comunitario de actuación, una posición común, lo que implica a su vez acomodar a estos requerimientos la organización interna de cada Comunidad), como también teórica y dogmática (los problemas conceptuales a que remite la sustitución de la autonomía por la actuación mancomunada, así como la propia formación de esta voluntad autonómica común y su expresión y representación externas).

El Acuerdo, naturalmente, no entra en esta delicada y decisiva cuestión (ni tampoco parece que sea solución adecuada aplicar sin más la fórmula prevista en el art. 9 del Reglamento interno de la Conferencia para la adopción de sus acuerdos), pues compete en exclusiva a las propias Comunidades Autónomas, pero sí prevé, como no podría dejar de hacerlo, las consecuencias de una falta de posición común de las Comunidades. Si ésta no se alcanza (y tanto si se trata de una posición que deba ser asumida por el Estado, como si está destinada a ser negociada con él), el Estado queda libre para formular su propia posición negociadora inicial, con la única precisión de que "tomará conocimiento de los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas" (Cláusula tercera, ap. 4). Esta solución, cuya alternativa es difícil de imaginar, a menos que se propugne *a la belga* la abstención del Estado) aboca a las Comunidades Autónomas a la necesidad de llegar a un acuerdo, y después (si se trata de competencias compartidas y concurrentes) a llegar a su vez a un acuerdo con el Estado. Si ello va a constituir un incentivo a la cooperación horizontal, prácticamente inexistente en nuestro país hasta hoy, y después a la de carácter vertical, o bien si las dificultades propias y fácilmente imaginables de este requerimiento van a ser insuperables, invalidando todo el *esquema de participación* diseñado, es algo que sólo podrá valorarse a la vista de la propia experiencia.

De especial relevancia en el proceso de participación de las Comunidades Autónomas resulta el establecimiento de cauces adecuados para el traslado a éstas de la información comunitaria correspondiente. Y ello no sólo para que puedan formar su propia posición en aquellos asuntos en los que deban, o puedan participar, sino también, incluso, como condición previa para que determinen precisamente si cabe tal participación o bien si resulta de su interés un determinado asunto comunitario. El Acuerdo, en este sentido, establece algunos elementos como *contenido necesario* del procedimiento de participación que, en el marco del que el propio Acuerdo prevé, deben adoptar las diversas Conferencias sectoriales. Y es más, según el Acuerdo, dicho *contenido necesario* consiste casi exclusivamente en mecanismos y previsiones acerca del trasvase de información del Estado a las Comunidades Autónomas, que debe articularse en el seno de las propias Conferencias (información sobre las propuestas de la Comisión, su evolución y modificaciones, sobre el orden del día de las sesiones del Consejo de Ministros, y sobre el programa de actuación semestral de cada presidencia, así como cualquier "información y documentos que sean necesarios para hacer efectivo el procedimiento de participación", en una cláusula general que requeriría una amplia y generosa interpretación, para incluir en la información que debe suministrarse la procedente de otros órganos e instituciones comunitarias).

### ...con algunos avances...

El Acuerdo de 1994 sin duda supone un avance importante en el proceso de creación de un modelo de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios de su interés, lejos aún del estadio de desarrollo e institucionalización que ha alcanzado en algunos sistemas comparados, pero lejos también de las primeras propuestas y tentativas que se realizaron al principio. Resulta decisivo que, mediante un acuerdo suscrito por el Estado y 16 Comunidades Autónomas, se haya establecido con firmeza el *principio de participación* y se haya empezado a diseñar específicamente mecanismos e instrumentos para hacerlo efectivo. Esta participación no es sólo una mera manifestación o reflejo del principio más amplio de cooperación en el que viene insistiendo el Tribunal Constitucional, sino que tiene su fundamento propio y, siendo ésto lo decisivo del Acuerdo, su propia dinámica, que probablemente no ha hecho sino empezar a dar sus primeros pasos.

### ...algunos problemas...

El *esquema de participación* previsto en el Acuerdo tiene, desde luego, sus problemas. Algunos, los de carácter técnico, implícitos en la configuración y el diseño de los mecanismos previstos para darle cauce, han sido indicados ya, someramente. Pero existen otros de carácter general, que conviene apuntar. En primer lugar, el propio *valor* del Acuerdo, en una doble perspectiva: primero, en cuanto a su *eficacia jurídica*, y a pesar de que el art. 8.3 de la Ley 30/1992 es-

tablezca la posibilidad de control jurisdiccional sobre los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (y éste Acuerdo, aunque rehuya tal denominación, podría encajar en esta categoría), parece bastante obvio que los compromisos que en él adquieren las partes (incluso si sólo se considera a las firmantes, 16) no constituyen obligaciones jurídicas que puedan ser exigidas jurisdiccionalmente y/o que, en caso de incumplimiento, vicien de nulidad las actuaciones en las que se hayan desconocido o violado. Se trata más bien de un compromiso político para articular un mecanismo que de cauce a una relación que, ésta sí, encuentra su fundamento en la Constitución y viene exigida por ella: no en sus términos concretos, que pueden ser éstos u otros, pero sí en cuanto a la necesidad de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios que comprometen sus competencias. Y en la medida en que estemos ante un principio constitucional, su respeto sí puede ser exigido jurisdiccionalmente, viciando de nulidad aquellas actuaciones que le resulten contrarias. Pero ya no se estará exigiendo el cumplimiento de un convenio (o unos compromisos adquiridos en el seno de una Conferencia sectorial), sino el respeto de un principio constitucional, con el alcance y la dimensión que se le reconoce, cuestiones ambas que, sin duda, resultarían polémicas.

Y, segundo, el Acuerdo presenta problemas también desde la perspectiva de su propia *eficacia política*, pues se trata de un acuerdo tomado en el seno de una Conferencia que, aunque no se califique como sectorial, está adscrita a un Ministerio concreto, y, por tanto, se sitúa en un plano de igualdad frente al resto de Conferencias sectoriales (al menos orgánicamente, aunque podría defenderse también su *supremacía funcional*, dada su especialización competencial). Ello remite otra vez al viejo problema acerca del lugar administrativo idóneo para formular la política autonómica general, que no puede ser otro que el Gobierno en su conjunto (Consejo de Ministros), o bien aquellos de sus órganos que puedan contar con una posición de preeminencia respecto de los Ministerios (Presidencia, Vicepresidencia, o incluso la Comisión Delegada para Asuntos Autonómicos). En la medida en que la mayor parte del Acuerdo consiste en compromisos que adquiere la Administración central, en nada se perjudicaría su eficacia si tales compromisos fueran traducidos, *para la propia Administración del Estado*, en normas e instrucciones concretas por parte de estos órganos gubernamentales preeminentes, como ocurrió, por ejemplo, y aunque los resultados sean desiguales, en materia de convenios y de Conferencias sectoriales.

Y, en segundo lugar, el éxito o el fracaso del *esquema de participación* previsto en el Acuerdo, en la medida en que gira en torno a las Conferencias sectoriales, que son su eje principal, depende del funcionamiento de éstas, del acierto con el que sepan traducir el procedimiento marco establecido y la eficacia de los mecanismos concretos de participación que organicen en su seno. La experiencia hasta hoy de las Conferencias sectoriales muestra un funcionamiento desigual de las mismas, que debería ser corregido y perfeccionado en muchos casos. Sólo en la medida en que ello se haga, el modelo previsto de participación podrá consolidarse y avanzar. Esta es sin duda una ocasión excelente para impulsar definitivamente aquellas Conferencias que presenten un funcionamiento más defi-

ciente, pero constituye también un riesgo cierto que la eventual incapacidad de éstas contamine el propio proceso de participación, haciéndolo fracasar.

**...y algunas cuestiones pendientes.**

De todo lo que antecede se deducen las principales carencias que presenta el *modelo español* de participación que encierra el Acuerdo. No se trata ahora de intentar examinar cuál pueda ser en el futuro el modelo que resulte de ésta u otras experiencias, para lo que me remito al artículo que sigue del profesor Pérez Tremps. Pero sí quisiera dejar constancia al menos de dos direcciones a las que apuntan algunos de los propios problemas del Acuerdo: en primer lugar, el necesario incremento del nivel de institucionalización del modelo de participación, tanto desde el punto de vista de su amplitud (que debería extenderse a otras materias y problemas, insuficientemente previstos aún en el Acuerdo) como también de su intensidad o jerarquía, pues no cabe duda que cuestión tan decisiva en la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe ser contemplada y resuelta desde el tipo de normas que están en situación de cumplir adecuadamente con la función de disciplinar esta relación, esto es, muy singularmente, la Constitución. Así han evolucionado los sistemas comparados, y así es razonable imaginar también que debe evolucionar el sistema español, después de acumular experiencia y de decantar las prácticas de relación que resulten más adecuadas para nuestro caso particular.

Y, en segundo lugar, la participación *directa* de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias, como *representantes del Estado*. Que ésta es una línea abierta es algo que explicita el propio Acuerdo en su Preámbulo; que éste es también un camino que deberá ser empezado a andar, es algo que se desprende no sólo de la experiencia comparada, sino también de la evolución que ha sufrido el tratamiento de la participación en España, que está deslizándose entre los dos polos que se indicaban al principio. Hay que reconocer además, que el único medio verdaderamente eficaz para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas, ante las características peculiares del proceso comunitario de decisión, es el de *estar ahí*. Y ello es también consecuente con las ideas de mantenimiento de los equilibrios básicos internos de poder y de compensación por la pérdida de capacidad individual de decisión que subyacen en el principio de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios.