

# LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO EN MATERIAS DE LA UNION EUROPEA

## *LA PARTICIPACION DE LOS ENTES REGIONALES: UNA PERSPECTIVA COMPARADA*

*Eduard Roig Molés*

En los últimos años, los distintos países descentralizados integrados en la Unión Europea han abordado un proceso de apertura de los mecanismos de participación en la formación de las decisiones comunitarias en favor de los entes regionales.

A pesar de las diferencias existentes entre los países examinados, todos los procesos de participación regional responden a una estructura similar. A partir de la afirmación de la exigencia constitucional de participación de los entes descentralizados, se pretende que éstos puedan determinar en el mayor grado posible la posición nacional en los órganos comunitarios en aquellas materias que corresponden internamente a su competencia. Esta identidad final permite que todos los procesos se estructuren en función de la consecución de la decisión regional que debe servir de base al proceso, y de sus efectos posteriores, así como de la armonización de las posturas regionales con las federales, para conseguir una política europea unitaria y coherente dentro de la Federación.

Tal identidad permite la estructura de la presente exposición, descartando una descripción cronológica de la evolución en cada país por separado, y optando por el estudio de cada uno de los elementos que constituyen el procedimiento de participación, comunes a todos los países. Sin embargo este modo de exposición presenta el importante inconveniente de debilitar la imagen de conjunto resultante y presentar de forma excesivamente independiente elementos estrechamente conectados. Para paliar estos problemas parece conveniente exponer previamente y de forma general y breve los diversos modelos a fin de poder posteriormente manejarlos con mayor comodidad y sin necesidad de continuas explicaciones sobre su funcionamiento global.

En Alemania las reivindicaciones de participación de los Länder en el proceso de formación del derecho comunitario surgen desde el mismo momento de ratificación del Tratado CECA. A pesar de las exigencias de los Länder de una participación decisoria, sus posibilidades se vieron limitadas desde 1957 hasta 1979 a la obligación del Gobierno Federal de informar al Bundesrat sobre todo procedimiento en el marco de la integración europea que afectara a los intereses

de los Länder. Tal procedimiento de información sin embargo sufrió una progresiva transformación en un auténtico mecanismo de intercambio de posturas y consideraciones entre los Länder y el Gobierno Federal, mecanismo que, pese a carecer de todo efecto vinculante, tenía un elevado peso político. Igualmente se desarrolló de forma paralela al citado procedimiento de información, la figura del Observador de los Länder, como mecanismo esencialmente de información, propio de los Länder, y estrechamente asociado a la representación alemana en Bruselas.

Esta instrumentación, ceñida casi exclusivamente a la información, no fue sin embargo suficiente para los Länder, quienes continuamente reivindicaron una mayor presencia en las relaciones con las Comunidades Europeas. Tras años de intentos de acuerdo sin resultado, las exigencias de los Länder encontraron recepción en 1979 en el Gobierno Federal cuando, tras largas negociaciones, la Federación se obligó unilateralmente a dar la posibilidad a los Länder de expresar, en caso de competencia de éstos, sus posiciones, y cuando existiera una posición unitaria de los Länder en materias que les correspondiesen de forma exclusiva, a no separarse de dicha posición excepto por razones perentorias de política exterior y de la integración. Además el Gobierno federal se comprometía, en caso de competencia exclusiva de los Länder a convocar a dos representantes de éstos a las negociaciones en Bruselas siempre que le resultara posible. La experiencia en los años 1979 a 1986 llevó a un replanteamiento del proceso por parte de los Länder, insatisfechos especialmente con la fase de formación de las posiciones comunes, que se había desarrollado a través de órganos de cooperación horizontal intergubernamentales y sectoriales, con importantes problemas de coordinación y con una única posición unitaria en siete años, lo cual se derivaba, en buena parte, de la necesaria adopción unánime (o por lo menos consensuada) entre los Länder de la posición común.

Las nuevas reivindicaciones de los Länder encontraron su expresión con ocasión de la Ley de ratificación del Acta Unica Europea, que necesitaba de la aprobación del Bundesrat. Condicionando su voto favorable a la mejora del proceso de participación, los Länder consiguieron por un lado la plasmación del procedimiento de participación en un texto jurídicamente vinculante, y por otro una transformación completa del procedimiento de determinación de la posición de los Länder que pasaba ahora a tener lugar en el seno del Bundesrat, el cual se convertía en el órgano aglutinador de todos los procedimientos referidos a la participación de los Länder en la Unión Europea. Se agilizaban así las actuaciones de los Länder en la materia adoptándose ahora las posiciones comunes por mayoría y no por consenso como había sucedido hasta entonces, y intensificándose la vinculación del Gobierno Federal a dichas posiciones. Finalmente en el año 1992 una reforma constitucional venía a confirmar las líneas fundamentales del procedimiento inicialmente determinado por la Ley de ratificación del AUE y a determinar nuevas posibilidades de actuación por parte de los Länder, señaladamente en cuanto a su participación en las delegaciones alemanas ante la UE. Especialmente importante para los Länder ha sido la introducción de la posibilidad de que la dirección de las delegaciones alemanas en los órganos comunitarios sea asumida por representantes de los Länder.

En Austria, ya de forma previa a la adhesión a la UE se ha desarrollado un procedimiento de participación de los Länder en asuntos de la Unión, que ha servido prácticamente de motor para un refuerzo del federalismo en este país. El procedimiento prevé, como en el caso alemán, la participación decisoria de los Länder en materias de su competencia, pero a diferencia de la solución definitiva alemana no utiliza la Cámara Federal de representación de los Länder, sino que crea un órgano específico de encuentro entre ellos (*Integrationskonferenz der Länder*) encargado de la formación de posiciones unitarias adoptadas por consenso. Se trata de una Conferencia formada por los Presidentes de los Länder, las decisiones de la cual tienen unos efectos análogos a los explicados para el caso alemán en cuanto a su fuerza vinculante. Igualmente la presencia de representantes de los Länder austríacos en la representación y delegaciones de su país en Bruselas se estructura de forma similar a la alemana, incluyendo también la posibilidad de dirección de la delegación austríaca desde la reciente reforma de la Constitución de diciembre de 1994. Especialmente destacable es además la posición de los Parlamentos de los Länder, o más exactamente sus esfuerzos por participar en el proceso, que por un lado han cristalizado en la participación con voz pero sin voto del Presidente de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos en la Conferencia para la Integración, y por otro lado y sobre todo, en reformas constitucionales internas de los propios Länder para dotar a los Parlamentos de medios de impulso y control adecuados a la realidad comunitaria.

El caso belga presenta algunas características peculiares que lo hacen muy distinto de las experiencias expuestas. Por el momento, y en forma de breve resumen general debe señalarse la amplitud de las posibilidades de participación directa de las regiones belgas en las instituciones europeas y esencialmente en el Consejo de Ministros. Las regiones y comunidades pueden perfectamente ostentar la dirección de las negociaciones en determinadas materias y en muchos casos se encuentran representadas a título asesor en las reuniones del Consejo. El segundo elemento especialmente destacable es el importante papel que juega el consenso en el modelo belga: por un lado porque las posibilidades de participación se encuentran esencialmente reguladas en un Acuerdo de Cooperación al cual se remiten las leyes especiales que viene a desarrollar las previsiones constitucionales; por el otro porque la propia regulación material se basa esencialmente en el acuerdo y el consenso. La determinación de la posición belga tiene lugar en el seno de las reuniones entre representantes del gobierno federal, de los gobiernos regionales y de los gobiernos comunitarios. La posición se determina por acuerdo, y en el caso de que éste no se alcance el problema pasa a sucesivas instancias paritarias que deben intentar de nuevo llegar al acuerdo. Una hipotética falta definitiva de acuerdo podría desembocar en la abstención de la representación belga en los órganos comunitarios, aspecto éste el más polémico del sistema.

Queda finalmente el caso italiano, para terminar con los países descentralizados de la UE. Este merece en el aspecto de la participación en la fase ascendente una mucho menor atención que los casos anteriores, en tanto que la situa-

ción es similar a la española en cuanto a la carencia de una regulación específica del problema. La realidad sin embargo ha presentado recientemente síntomas de flexibilización a partir de la mejora de los procedimientos internos de información a las regiones, y esencialmente de la constitución definitiva de la Conferencia Estado-Regiones por la Ley 400/1988, con facultades esencialmente consultivas sobre los problemas comunitarios. La Conferencia, con la presencia de representantes de todas las regiones y del Estado debe ser consultada "en las líneas generales sobre la elaboración (...) de los actos comunitarios que incidan sobre las competencias regionales". Sin embargo el desarrollo en este aspecto de la Conferencia ha sido casi inexistente hasta hoy.

### **El fundamento de la participación y las recientes reformas constitucionales en Austria, Alemania y Bélgica**

La exigencia de participación de las entidades federadas ha sido reconocida a nivel constitucional en todos los países. Sin embargo tal reconocimiento constitucional existe sólo muy recientemente: en Austria el planteamiento y asunción constitucional del problema ha sido paralelo al proceso de integración en la UE (Reforma de la Constitución Federal de 5 de junio de 1992, desarrollada por un Convenio entre la Federación y los Länder de 12 de marzo de 1992 y un Convenio entre los Länder del mismo año, y finalmente por la reforma constitucional de 21 de diciembre de 1994). En Bélgica tal paralelismo puede darse en referencia al proceso de "federalización" del país (Reforma constitucional de 1993, desarrollada por la Ley especial de 5 de mayo de 1993 y el Acuerdo de Cooperación de 8 de marzo de 1994). En Alemania, en cambio, las reivindicaciones de los Länder, así como la existencia de procedimientos de participación cada vez más intensos, es muy anterior a la reforma constitucional de diciembre de 1992 (Reforma de 21 de diciembre de 1992, desarrollada por un la Ley de Cooperación entre Federación y Länder en materias de la UE de 12 de marzo de 1993, el Convenio de 12 de octubre de 1993, y la reforma del Reglamento del Bundesrat de 26 de noviembre de 1993), de modo que el problema de la existencia o no de una exigencia constitucional de participación se planteó también con anterioridad a dicha reforma, y en un momento en que la GG no contenía ningún precepto a ese respecto. El nuevo art. 23 GG vino pues a solventar (o reconocer) una realidad previamente existente, en la que la aceptación de la exigencia constitucional de participación de los Länder, en un grado mayor o menor, era prácticamente unánime, bien a partir del principio constitucional de la *Bundestreue*, bien a partir de consideraciones derivadas de una compensación de los menoscabos sufridos por el principio federal a causa del proceso de integración europea. La discusión a este respecto, que condicionó en buena parte las posiciones respecto de los efectos de la participación de los Länder, se ha visto pues superada por la nueva regulación constitucional. Esta, al igual que la austríaca, y que la Ley Especial belga sienta a nivel constitucional el derecho de las entidades descentralizadas a participar en la formación de la voluntad comunitaria, y a hacerlo con la máxima intensidad posible en algunas materias, de modo que las

posiciones regionales sean determinantes para la posición nacional en los órganos comunitarios e intervengan en la propia negociación en esos órganos. Sin embargo debe avanzarse que la densidad de la regulación constitucional es distinta especialmente en el caso belga, en el que las previsiones constitucionales y legales se limitan prácticamente a una remisión al correspondiente Acuerdo de Cooperación entre los Gobiernos federal, regionales y comunitarios.

El diseño del proceso de participación, a partir de la asunción previa del citado objetivo de participación decisoria, presenta en todos los países una serie de elementos comunes, y agrupables en torno a una serie de momentos: a) los requisitos necesarios para la existencia de una posición de los entes autónomos susceptible de incidir en la posición nacional en los órganos comunitarios; b) la formulación de dicha postura; y c) los efectos de la misma, tanto sobre la posición inicial del estado miembro de forma previa a la negociación comunitaria, como sobre la posición final de éste en el seno de los órganos comunitarios.

### Los requisitos previos a la formulación de la posición regional

La existencia de una satisfactoria participación regional exige la presencia de una serie de condicionantes, de los cuales el primero es la existencia de un nivel adecuado de información de los entes regionales. Especialmente los sistemas austríaco y alemán han insistido en este problema que ha planteado en dichos países alguna cuestión teórica pero que encuentra obstáculos esencialmente en la práctica de su instrumentación. Por otro lado el problema de la información de los entes autónomos está estrechamente relacionado con el de su presencia en las delegaciones y en la Representación Permanente del Estado miembro ante los órganos comunitarios, y se solapa frecuentemente con el de las actividades informales de información a través de las Oficinas que la mayoría de las regiones europeas han abierto en Bruselas.

La disciplina del régimen de la información en los asuntos relativos a la Unión Europea se ha derivado en los sistemas comparados de la condición específica de este ámbito frente a los restantes casos de intercambio de información entre las diversas administraciones. Austria y Alemania (y Bélgica en menor grado por las facilidades derivadas de la presencia casi constante de representantes regionales ante los órganos comunitarios) han configurado específicamente la información como una fase, la primera, necesaria y permanente dentro del proceso de participación de los Länder en los asuntos de la Integración europea. La atención dedicada a este momento por los sistemas alemán y austríaco queda atestiguada en la detallada previsión de los documentos que deberán transmitirse a los Länder, presente en los Convenios firmados al efecto. Más allá de los concretos documentos citados, pueden destacarse algunas consideraciones generales importantes: En primer lugar la inexistencia de límites por razón del objeto a que se refiere la documentación o el ámbito competencial en el que recaiga. El segundo de los aspectos generales que puede desprenderse del listado de los Convenios, es su amplitud también en cuanto al órgano del que puede emanar el documento concreto a transmitir. Efectivamente los Convenios

no se limitan a las propuestas oficiales de la Comisión que entran en el Consejo, sino que de entrada se refieren a todo documento emanado de cualquier órgano comunitario: por lo tanto también los informes de los distintos Comités de la Comisión y del Consejo; pero además se amplía la remisión de documentos a aquellos que provienen de los órganos federales alemanes o austríacos (en especial informes sobre reuniones de órganos comunitarios o de órganos internos referentes a la formación del derecho comunitario) o incluso de las propuestas de que éstos tengan conocimiento y que provengan de otros países comunitarios. Con ello se pretende no sólo una mayor amplitud informativa, sino también que ésta tenga lugar en el estadio más temprano del proceso normativo comunitario que sea posible, de modo que la inserción de las propuestas regionales pueda resultar más efectiva.

Más allá de las necesidades de información, el objetivo de los procesos de participación regional está en la expresión de las particulares necesidades y posiciones de cada uno de los entes regionales, tendiendo (aún cuando el resultado final pueda ser otro) a su recepción en las posiciones regionales finales. Por ello cobra especial importancia una fase ausente de las reglas contenidas en las reformas constitucionales y en los convenios sobre la materia, pues afecta únicamente a la vertiente interior de cada ente autónomo: se trata de la formación de la voluntad de dicho ente, y más específicamente del papel reservado a los Parlamentos de estas unidades y de la adecuación de la organización administrativa de cada uno de ellos a las necesidades del proceso normativo europeo. El problema del papel de los Parlamentos ha sido especialmente discutido en Austria, hasta el punto de la introducción de reformas constitucionales a nivel de algunos Länder, que imponen un auténtico procedimiento complejo de decisión previo a la participación del representante del Gobierno del Land en la Conferencia sobre Integración, hasta el grado extremo de vincular la posición del Land a la expresada por el Parlamento. El proceso de participación del Parlamento en la posición a mantener en la Conferencia sobre Integración, paralelo en cuanto a su intensidad y modalidades al de participación de los Länder en la posición a mantener en los órganos comunitarios, resulta probablemente rígido en exceso para la mayor parte de las actuaciones en este campo. Más habitualmente sin embargo los Parlamentos de los tres países han introducido mecanismos de información, impulso y control, más flexibles y menos intensos, caracterizados por la creación de Comisiones especializadas y adaptadas a la agilidad del proceso, cuyas reuniones, en lo posible previas al momento de concertación interregional, tienen un peso meramente político pero importante en la posición gubernamental, especialmente cuando las cuestiones a tratar son aquellas que corresponderían en sede interna al legislador regional.

Baste aquí una mera referencia a la importancia que ha tenido especialmente en Alemania la instrumentación de una estructura administrativa de cada Land capaz de impulsar un proceso de decisión coordinado y ágil, en el que, pudiendo insertarse las apreciaciones de cada uno de los departamentos ministeriales afectados, se mantenga la coherencia de la política global del Land y se garantice la existencia de una única posición final en cada Land, así como el que ésta haya

sido formulada teniendo en cuenta las necesidades, ritmo y características propias del proceso de integración europea.

Pero la determinación de una posición de cada ente autónomo es sólo el primer paso necesario para llegar a una posición final común y única de todas las regiones, lo cual es un requisito insoslayable del procedimiento de participación si, como ocurre en Austria y Alemania, se pretende que la posición regional sea determinante por sí misma de la posición final nacional en los órganos europeos. La exigencia de unidad de acción exterior conlleva necesariamente la existencia de un proceso de concertación interregional, en el que de la posible pluralidad de propuestas regionales se llegue a una única posición final a trasladar a la Federación. Tan sólo el sistema belga se aparta de este esquema, pues la existencia de hecho de sólo dos entidades frente a la Federación ha posibilitado que el proceso de concertación tenga lugar directamente entre estos tres actores, sin una previa posición única de los entes regionales.

### La adopción de la posición regional

El proceso de concertación horizontal constituye pues el momento decisivo del procedimiento de participación, en tanto que su existencia y resultado condiciona toda posibilidad real de intervención. Es además el momento que ha recibido configuraciones más diversas en cada uno de los países, dados los distintos instrumentos orgánicos disponibles. En todos ellos pueden distinguirse tres cuestiones fundamentales: por un lado, los casos en que debe existir el proceso; por otro, la estructura orgánica y procedimental que da cobijo al proceso; y finalmente el método de adopción de la posición final: mayoría o consenso.

La existencia de un proceso de concertación en referencia a cualquier propuesta o asunto comunitario ha recibido un trato similar en los tres países examinados. En cualquiera de ellos el proceso de concertación puede iniciarse a petición de cualquiera de los entes autónomos interesados, sin límite alguno referido a la titularidad competencial sobre la materia estudiada. Así en Alemania, la decisión corresponde formalmente al Presidente del Bundesrat, quien opera como filtro sobre todos los documentos enviados por el Bund y remite aquellos que considera de interés a la Comisión competente del Bundesrat para que inicie el proceso de concertación (en 1988 se comunicaban anualmente alrededor de 10.000 procedimientos, de los que 2.500 incluían aspectos sustantivos, y tan sólo 600 provocaban algún tipo de actuación en el Bundesrat); este poder de iniciativa, sin embargo es compartido con las propias Comisiones, y con cada uno de los Länder. Igualmente en Austria, se exige simplemente la solicitud al efecto de un Land, argumentando su interés (noción de nuevo puramente subjetiva), para que determinada cuestión deba introducirse en el orden del día del órgano de coordinación. Bélgica da aun un paso más adelante, en tanto que antes de toda reunión en el Consejo debe tener lugar la reunión del órgano de coordinación belga llamado a discutir la posición nacional, si bien en este caso despierta algunos problemas el estadio ya muy avanzado de la propuesta comu-

nitaria en el momento de reunión del órgano de coordinación. En los tres casos, pues, el elemento competencial entra en juego sólo más adelante, en el momento de valorar la eficacia de la posición de las regiones por el Gobierno Federal, pero no en cuanto al inicio de discusiones y formulación de posiciones por parte de las regiones.

El elemento esencial del proceso, y aquél en el que pueden verse las soluciones más distintas en los sistemas comparados es el de la estructura orgánica que da cobijo a la participación. Las necesidades derivadas de la finalidad y características del propio proceso de participación resultan en ocasiones opuestas, exigiendo por consiguiente una estructura compleja capaz de dar respuesta a la vez a las exigencias de detalle, sectorialidad o solución de cuestiones técnicas, y a las de decisión política, agilidad y flexibilidad en la respuesta. La satisfacción de estas exigencias se ha dado desde opciones contrapuestas: por un lado la ubicación del proceso en una cámara parlamentaria (con todos los matices que a esta calificación puede hacerse) o en órganos de cooperación intergubernamental; por el otro un tratamiento sectorializado o concentrado en un único órgano.

La opción alemana desde 1987, confirmada por la reforma constitucional de 1992 y su desarrollo, representa la opción por un único órgano concentrado de discusión, de tipo parlamentario: el Bundesrat. Pero son precisamente las características específicas del Bundesrat, tan diferenciadas de la tradicional segunda Cámara, las que justifican esta opción: en primer lugar porque el carácter concentrado en un único órgano se ve matizado por la composición del Bundesrat, donde pueden intervenir los distintos miembros de cada gobierno regional, actuando así en "formaciones" distintas según el tema a tratar; además el Bundesrat puede resultar especialmente adecuado para tratar cuestiones técnicas y de detalle por la posibilidad que ofrece de participación en las Comisiones de funcionarios de las administraciones de los Länder. La pluralidad de niveles de actuación favorece así su capacidad de decisión rápida y ágil, uniéndose a su condición de foro permanente, con una dinámica de actuación asentada y con un extraordinario peso político, a la vez que se mantiene un contacto estrecho y constante con la multitud de órganos de cooperación horizontal y vertical desarrollados en el federalismo alemán. Aun así, la asunción por el Bundesrat del papel principal en el proceso de participación ha necesitado de algunas reformas importantes en su funcionamiento, para adecuarse al ritmo especialmente rápido del proceso normativo comunitario, y sobre todo a través de un eficaz sistema de coordinación de las distintas comisiones que pueden estar implicadas *ratione materiae* en la discusión del documento concreto a tratar.

El modelo del Bundesrat fue adoptado en buena parte a causa del fracaso del sistema previo desarrollado entre 1979 y 1986, que optaba por remitir la elaboración de las posiciones regionales a órganos sectoriales intergubernamentales de cooperación horizontal. Tales órganos se adaptaban perfectamente a la necesidad de varios niveles jerárquicos de funcionamiento, desde la Conferencia ministerial a los encuentros de funcionarios, y conocían una larga experiencia en el federalismo alemán. Sin embargo los problemas de coordinación que se pusieron de manifiesto entre las distintas conferencias sectoriales por materias y con



el mismo Bundesrat llevaron al sistema a un relativo fracaso: efectivamente, las posiciones comunes alcanzadas fueron casi inexistentes, pero además la participación de los Länder terminó canalizándose informalmente a través del Bundesrat por sus condiciones de mayor agilidad y dinamismo, y de más fácil coordinación, aún a costa de perder el carácter jurídicamente vinculante (por otra parte discutible) que le otorgaba el procedimiento a través de los órganos sectoriales. Razón decisiva del abandono del sistema fue además su sometimiento a la regla del consenso, derivada de la naturaleza cooperativa de los órganos citados, y que dificultaba enormemente la consecución de la posición unitaria.

El sistema austríaco constituye en este aspecto una solución diferente derivada de las características del Bundesrat de este país; ni el peso político de este órgano ni su composición permiten la solución alemana. Los Länder prefirieron por lo tanto aprovechar su experiencia centrada en el protagonismo político de la Conferencia de Presidentes de los Länder. Este órgano informal ha sido el motor de las reivindicaciones de los Länder en Austria, y sus resoluciones han gozado desde siempre de un elevado peso político, si bien de ningún valor jurídico. La solución plasmada en la reforma constitucional de 1992 se basa en la creación de un órgano, la Conferencia de los Länder para la Integración, que de hecho es una versión, ligeramente modificada, de la Conferencia de Presidentes. Se trata así de un órgano cooperativo donde los Länder están en pie de igualdad y en el que las decisiones deben tomarse por consenso. Sus miembros decisorios son exclusivamente los presidentes de los Länder, en tanto que el presidente del Bundesrat y de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de los Länder tienen voz pero no voto. La solución acoge las ventajas de un sistema altamente concentrado y coordinado, y con un peso político importante, pero a cambio deberá buscar sistemas alternativos para la negociación de los asuntos sectoriales y de detalle, y desarrollar una dinámica de reunión y decisión permanente y estable desligada en lo posible de la coyuntura política, lo cual resulta mucho más fácil en un órgano del tipo del Bundesrat. Sin duda, de la relación y coordinación que finalmente se establezca entre este órgano y los restantes instrumentos de cooperación horizontal y vertical en Austria, dependerá el ágil y efectivo funcionamiento del sistema de participación.

Finalmente el sistema belga se aleja de los modelos examinados al crear un órgano, no de concertación horizontal, sino de reunión de todos los entes territoriales autónomos y el Gobierno federal, en el cual se adoptan las decisiones a defender en Bruselas, en todo caso y por unanimidad. Por ello no puede hablarse aquí de una concertación horizontal *stricto sensu*, y el sistema se tratará en el momento de ver los efectos de las posiciones de las regiones sobre la postura a defender en Bruselas.

El último aspecto del proceso de concertación es la determinación final de la posición común. Como hemos dicho es este el momento propiamente regional, extensible a cualquier cuestión que las regiones puedan considerar de su interés (pues no se ejerce aquí todavía un poder que necesite de una específica asunción) y ajeno a cualquier ingerencia estatal. Evidentemente nos referimos a cualquier intervención de tipo decisorio, y no a la deseable presencia de la Federa-

ción como ente interesado y que puede aportar importantes elementos de juicio a la discusión interregional, presencia instrumentada, aunque de distintas maneras en los tres sistemas examinados. Pero el elemento fundamental de discusión en este momento decisivo ha sido en Austria y Alemania donde existe propiamente una decisión regional, el modo de determinar la posición de los Länder: por mayoría o por acuerdo.

El primero de los métodos es el que ha asumido la actual regulación alemana, pues la forma de decisión ordinaria del Bundesrat (mayoría simple en un sistema de voto ponderado) vale también para estos aspectos. Este elemento de mayoría fue puesto en cuestión durante los años de vigencia del AUE (1987-1992), pues se discutía que en una cuestión de competencia de cada Land pudiera caber una decisión mayoritaria por la que la autonomía de un Land se viera sujeta a una decisión heterónoma. Las diversas soluciones doctrinales propuestas frente a esta afirmación (competencia federal en la que la actuación del Bundesrat es consecuencia de su carácter federal; competencia de los Länder de necesario ejercicio, y titularidad común...) han perdido su sentido ante la reforma constitucional de 1992, que viene a otorgar al Bundesrat (y no a los Länder; o si se quiere a los Länder pero exclusivamente a través del Bundesrat, y por lo tanto avalando las decisiones mayoritarias) la "competencia" de participación.

Sin embargo, una tal opción no puede entenderse independientemente de la tradición alemana de creciente protagonismo del Bundesrat y del federalismo-participación frente al federalismo-separación. En Austria, a falta de la tradición de decisión mayoritaria entre los Länder, la solución se ha mantenido en los caminos más tradicionales del consenso, como derivación del principio de autonomía y del carácter de los órganos de cooperación horizontal. Así, las posiciones unitarias resultan adoptadas si por lo menos cinco de los Länder votan favorablemente y ninguno de los once totales se opone a la posición. La solución, desde luego resulta respetuosa con el principio federal, entendido incluso en su vertiente de separación, pero lleva a importantes dificultades y exigencias de concesiones en la formación de posiciones unitarias, y sobre todo despierta el problema de qué es lo que debe ocurrir en caso de no alcanzarse dicha posición, pues la reversión de la potestad decisoria a la Federación, solución prevista en Austria y en el proceso alemán previo a 1986 resulta de difícil justificación teórica y sobre todo de perniciosas consecuencias prácticas, pues favorece las actividades de bloqueo de aquellas minorías que en cambio se saben acordes con la voluntad de la Federación.

### Los efectos de la posición regional

Se trata finalmente de determinar los efectos que la participación regional, plasmada en la anterior posición común, tienen sobre la fijación de la posición nacional en los órganos comunitarios. Frente a los momentos anteriores, aquí la participación autonómica puede llegar a cobrar un carácter decisivo, lo cual ha llevado a los sistemas alemán y austríaco a exigir que el criterio rector de la determinación de esos efectos sea el reparto competencial interno. Así, la existen-

cia y el grado de intensidad del título competencial afectado son los determinantes del valor de la posición regional. El modelo en cambio es distinto en Bélgica, donde en cualquier caso la posición nacional surgirá del acuerdo entre el Gobierno federal y las regiones o Comunidades, independientemente de la titularidad competencial sobre el objeto de discusión, si bien este extremo ha dado lugar a posiciones diferenciadas en la doctrina.

La orientación del modelo en función del principio competencial en Alemania y Austria lleva a la importancia de la determinación del titular competencial en cada caso concreto, así como del tipo competencial en que enmarcar la actuación. Tan sólo el Convenio alemán entre la Federación y los Länder se ha pronunciado expresamente sobre este problema más allá de una mera remisión general a los tipos competenciales internos, afirmando que el encuadre de la materia tratada en un título competencial (y consecuentemente en la titularidad federal o de los Länder) se producirá a través del acuerdo entre la propia Federación y los Länder. En Austria en cambio no existe previsión alguna al respecto, pero la solución difícilmente podrá diferir de la alemana, por lo que el acuerdo vendrá aquí también a jugar un papel muy importante, a pesar de que teóricamente, la titularidad competencial sea una cuestión indisponible para las partes y derivada de la propia Constitución.

El despliegue de los efectos que la titularidad provoca se realiza en dos ámbitos diferenciados: por un lado la determinación de la posición nacional que servirá de base a la delegación alemana para la negociación en los órganos comunitarios; por el otro, la posición final de dicha representación en los mismos órganos.

En el primer ámbito el principio competencial juega en Alemania y Austria a fondo, de modo que la atribución de la competencia en exclusiva a una de las dos instancias (Federación o Länder) determina que su posición sea la que finalmente valga como posición inicial alemana. Sin embargo, ello no impide que la posición del ente no competente deba ser considerada en el momento de la decisión, en virtud del principio de colaboración y especialmente, en virtud de la concurrencia material de títulos. Pero el supuesto habitual será la afectación de títulos no exclusivos, de modo que la potestad legislativa corresponderá a la Federación y la ejecutiva (o incluso de desarrollo legislativo) a los Länder. En estos casos, manteniendo la titularidad y consiguiente potestad decisoria de la Federación, la Constitución alemana y la austríaca optan por otorgar a la posición de los Länder una eficacia atenuada, de modo que su participación se configura como preceptiva, o se obliga a la Federación a expresar las causas del apartamiento de la posición de los Länder, o incluso se vincula en lo posible la posición federal a los deseos de los Länder en aquellas cuestiones que afectan más íntimamente a sus potestades ejecutivas: así la Constitución alemana impone esa vinculación para los casos de afectación a la organización y procedimiento administrativo de los Länder, y se debatió también la posibilidad de una regulación idéntica para los casos de afectación presupuestaria de los Länder.

Tanto el caso austríaco como el alemán, incluyen finalmente una previsión de excepción a favor de la Federación, cuando los asuntos discutidos, aún en-

marcándose materialmente en títulos de los Länder pongan en juego la política exterior o de la integración, de modo que en estos casos, la Federación puede apartarse del criterio de los Länder, siempre con la obligación de expresar los motivos que le han llevado a ello. La Constitución alemana, y su ley de desarrollo, han previsto además que en caso de que la posición de los Länder comporte disminución de ingresos o aumento de gastos en el presupuesto federal debe existir un acuerdo con la Federación.

La posición nacional belga en cambio, exige siempre el acuerdo entre todos los entes participantes, instrumentando sucesivas instancias de acuerdo (la inicial formada por representantes de los ministros competentes, una segunda instancia, la Conferencia Interministerial de Política Exterior, a nivel propiamente ministerial, y finalmente incluso el Comité de Concertación), a falta del cual resulta inexistente la posición belga previa a la negociación, discutiéndose en tal caso si la delegación belga se ve obligada a una abstención final, o si el representante belga en el Consejo de Ministros, designado como veremos seguidamente, goza de libertad para determinar la posición belga teniendo en cuenta las discusiones mantenidas.

El segundo de los ámbitos es aquel en que se han producido mayores novedades en los últimos años. Se trata de la presencia de representantes regionales en las delegaciones nacionales ante los órganos comunitarios. Efectivamente, el carácter de la negociación comunitaria impide que la posición nacional determinada internamente sea vinculante de forma absoluta para la delegación nacional, que debe disponer de un razonable margen de negociación, si bien siempre a partir de dicha posición inicial. Por ello, la participación regional no se ha considerado satisfecha en ninguno de los países sin instrumentar mecanismos de intervención en la delegación nacional, hasta el punto, común a todos los modelos desde la reforma constitucional austríaca de diciembre de 1994, de poder ostentar un representante regional la dirección de la negociaciones, y consecuentemente la determinación definitiva del sentido del voto.

El despliegue de la participación regional en este momento es análogo a lo examinado para los efectos a nivel interno. No puede limitarse la participación simplemente a la cuestión de la posición directora del representante regional en la delegación, sino que las posibilidades de participación oscilan desde este extremo a una presencia meramente informativa y asesora del representante regional, determinándose los efectos concretos de la participación en la delegación a partir de la titularidad y afectación competencial previamente señaladas. En Bélgica esta afectación se ha formalizado a partir de la división de los correspondientes Consejos de Ministros en cuatro grupos: de representación exclusiva federal, de representación exclusiva regional, y los dos intermedios de representación principal de una de las instancias y accesoria de la otra. En estos dos últimos casos, al Ministro principal lo acompaña un Ministro asesor, correspondiente a la instancia no competente, pero afectada por la decisión de forma importante, teniendo este segundo Ministro funciones esencialmente de asesoramiento del Ministro principal, hasta poder llegar a tomar la palabra para determinadas cuestiones, siempre de acuerdo con el Ministro principal. Está fór-

mula está igualmente presente en las experiencias austríaca y alemana, pero sin la previa formalización que supone el reparto de los Consejos de Ministros en cuatro grupos según la materia. Esta falta de formalización puede sin duda despertar problemas importantes a la hora de determinar a quien corresponde la materia en un caso concreto, pero resulta posiblemente más adecuada a la dinámica comunitaria, en la que el reparto material no se corresponde con las divisiones competenciales internas, y en la que un Consejo de Ministros de una materia determinada puede, a través del sistema de los puntos A y B, decidir sobre asuntos correspondientes a otros sectores materiales.

En cualquier caso, los Länder alemanes y austríacos han mostrado un gran interés, finalmente satisfecho, porque su participación no quedase limitada al Consejo de Ministros, sino que se extendiera a los grupos de trabajo dependientes de éste y de la Comisión, cuyos miembros son representantes nacionales, y específicamente al COREPER. Es en estos grupos donde tiene lugar la fase más intensa de negociación y las mayores posibilidades de influencia en la decisión comunitaria. Por último, también en los modelos austríaco y alemán, ha sido especialmente intensa la presión de los Länder para conseguir una incardinación en el seno de la Representación Permanente del Estado miembro ante la UE; y ello por el carácter esencial que este órgano posee en la dinámica comunitaria, dadas sus características de permanencia y contacto estrecho y constante con los órganos comunitarios. La consecución pues de un cierto grado de "regionalización" de la Representación Permanente ha sido una tradicional reivindicación alemana a través de la integración del Observador en la misma, pero tal reivindicación ha chocado con numerosos problemas referentes al status del Observador hasta hoy todavía no solucionados. En Austria en cambio, ya la reforma constitucional de 1992, y en mucho mayor grado el subsiguiente Convenio entre la Federación y los Länder y la última reforma de diciembre de 1994, han operado la presencia de funcionarios de los Länder en la Representación Permanente austríaca.

En cualquier caso, todos los modelos descritos, en mayor o menor grado, necesitan de una dinámica de confianza y cooperación sin la que las regulaciones expuestas no pueden responder a las exigencias de la integración europea. Cuanto mayor es la intensidad alcanzada por dicha integración, y cuanto más profunda es la participación de los entes regionales, más necesaria es la consecución de una relación entre Estado y regiones marcada por la lealtad mutua, no sólo en el sentido de apertura a la colaboración con los entes restantes, sino especialmente en el sentido de confianza en la corrección de su actuación.