

Ainhoa Uribe Otalora
INVESTIGADORA. INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET

LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EUROPEAS EN EL CONSEJO DE LA UNIÓN: ALEMANIA, AUSTRIA, BÉLGICA Y REINO UNIDO

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II HETEROGENEIDAD REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA.
- III PARTICIPACIÓN ASCENDENTE EXTERNA DE LAS REGIONES EN LA UE. 1. Las vías de participación externa: Alemania, Austria, Bélgica, Reino Unido.
- IV LAS REGIONES EN EL CONSEJO DE LA UNIÓN. 1. La participación regional en los Consejos: Balance General. 1998-2001. 2. La participación regional en los Consejos: Balance de Actos Jurídicos. 1999-2000. 3. La participación regional en los Consejos: Balance de Actos no Jurídicos. 1999-2000.
- V CONCLUSIONES.
- VI BIBLIOGRAFÍA.

I INTRODUCCION

En las últimas décadas se ha producido una proliferación de regiones en el seno de la Unión Europea (UE), a raíz de los procesos de descentralización política y administrativa de sus Estados miembros, los cuales se han sumado a las regiones ya existentes con anterioridad. Así, no cabe hablar de una única definición de región en el seno de la UE, del mismo modo que el reparto competencial entre las regiones y los Estados de la Unión tampoco es homogéneo. Sin embargo, como consecuencia del proceso de construcción europeo, ambas entidades se han visto afectados por un doble proceso que entraña diversos problemas.

Por un lado, los Estados y las regiones han visto disminuidas su competencias frente a las instituciones comunitarias. No obstante, mientras los Estados han compensado esta pérdida de competencias con un mayor control en el proceso decisorial, la autonomía regional se ha visto aún más reducida, dado el limitado carácter de su parti-

participación en la UE y el amplio número de competencias comunitarias que coinciden con materias de competencia regional en el interior de los Estados. Por otro lado, como respuesta al déficit democrático de la Unión, se ha generalizado la idea de que la construcción europea se debe plantear de la manera más próxima posible al ciudadano. Buena muestra de ello es el reconocimiento del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht como eje de la actividad comunitaria, pese a que dicho principio no se haya visto todavía materializado en términos de técnica jurídica y la definición del mismo en el Tratado sólo haga referencia a los Estados y la Comunidad.

Así, la simultaneidad de este doble proceso ha llevado incluso a afirmar que la cuestión regional europea se ha comunitarizado y ha dejado de ser un problema específico de cada Estado. En consecuencia, el objeto del presente artículo consiste en analizar el grado de participación que los Estados miembros han concedido a sus regiones en la fase ascendente de la formación de la normativa comunitaria, mediante el análisis de la participación en el Consejo¹ por parte de aquellas regiones cuyos Estados reconocen tal posibilidad en sus respectivas normativas nacionales, esto es, Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido.

II HETEROGENEIDAD REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

El significado de la palabra región es muy discutido y no existe una única definición al respecto. Su origen etimológico deriva del término latino *regere*, gobernar, de modo que se ha interpretado su sentido como el deseo de las regiones de participar en la definición y la ejecución del poder político. Asimismo, otros autores conciben la región según el concepto *regio-regionis* en la Roma antigua, esto es, como un límite geográfico o una frontera administrativa. Además, el espacio región también puede en-

¹ Cabe señalar que en el artículo se utilizarán indistintamente los conceptos de «Consejo» y «Consejos» de la Unión, puesto que, pese a que el Consejo es una única institución comunitaria, regulada en los artículos 3-5 y 202-210 del Tratado de la Unión, éste se reúne en función de las materias a tratar (Asuntos Generales, Agricultura, Pesca...), por lo que se suele hablar comúnmente de los «Consejos». En esta línea, el Consejo de Asuntos Generales, formado por los Ministros de Asuntos Exteriores, es el que coordina todos ellos, si bien no existe una graduación de jerarquía, con el fin de mantener el principio de unidad del Consejo.

tenderse en términos políticos, históricos, culturales o económicos, en función de los objetivos a los que responda su creación².

En efecto, el concepto de región ha ido evolucionando en el tiempo. Así por ejemplo, en el contexto europeo actual se reconoce a las regiones como entes cuya existencia no responde sólo a razones de tipo administrativo, sino que se caracterizan por ser entidades con una identidad propia. De hecho, la «Carta Comunitaria de la Regionalización»³, de 1988, considerada como una de las aportaciones más importantes del Parlamento Europeo en favor de las regiones, define la región en su artículo 1.1 como «un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico». Además, en el artículo 1.2 el Parlamento aclara lo que se entiende por «elementos comunes», esto es, se trata de «una especificidad común en materia de lengua, de cultura, de tradición histórica y de intereses vinculados a la economía y los transportes», si bien «no es imprescindible que todos estos elementos se den».

Con todo, en el ámbito europeo, no cabe una única definición del concepto de región, de modo que éste se empleará aquí desde un punto de vista muy general, por lo que resulta imprescindible realizar un breve análisis de la estructura regional de estos cuatro Estados⁴.

En primer lugar, la República Federal de Alemania se organiza territorialmente en 16 *Länder*, 32 circunscripciones administrativas, 439 distritos, 116 ciudades excluidas de los distritos, y 14.308 municipios⁵. Los *Länder* recogidos ya en el mismo preámbulo de la Ley Fundamental⁶ alemana son: Baden-Württemberg, Baviera, Berlín, Brandem-

2 Para obtener más información en relación al origen del término «región» resulta de gran utilidad el capítulo II de la obra de CASTRO RUANO, J. L. (1994), *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, pp. 27-62.

3 Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo sobre Política Regional Comunitaria y el papel de las regiones, aprobada en el 18 de noviembre de 1988, recogido en SOBRINO HEREDIA, J. M. (comp.) (2001), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial Referencia a Galicia*, Fundación Galicia Europa, pp. 631-639.

4 Vid. RUBIO LLORENTE, F., y M.DARANAS PELÁEZ (ed.) (1997), *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona. Asimismo, las Constituciones de los Estados de la UE se pueden encontrar en la página web del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: http://www.cepc.es/const_UE.htm

5 Fuente: Servicios de la Comisión Europea, 1998, en SOBRINO HEREDIA, J. M. (comp.) (2001), *op. cit.*, pp.453-454.

6 El Tratado de Unificación entre los dos Estados alemanes, concluido el 31 de agosto de 1990, regula la adhesión de la República Democrática Alemana (y sus cinco *Länder*) a la República Federal (once *Länder*) y a su Ley Fundamental (*Grundgesetz*) de 23 de mayo de 1949, que ha quedado modificada tan sólo en su preámbulo y articulado final.

burgo, Bremen, Hamburgo, Hessen, Mecklemburgo-Pomerania, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia-Anhalt, Schlesswig-Holstein y Turingia.

Las estructuras federales alemanas o *Länder* son consideradas en la UE y en el Consejo de Europa como entidades regionales, pese a que el término de región no es empleado en la Ley Fundamental. Por otro lado, el principio de Estado Federal supone que tanto la Federación como los *Länder* tienen autonomía constitucional. No obstante, el artículo 28 de la Ley Fundamental establece el principio de homogeneidad en el orden político de los *Länder* y dispone que su ordenamiento constitucional debe ser conforme con los principios de un Estado de Derecho republicano, democrático y social. Del mismo modo, la Ley Fundamental ha establecido unas disposiciones específicas para la cooperación y coordinación de las actividades entre los propios *Länder* y con la Federación. Así por ejemplo, los *Länder* son competentes para la aplicación de su propia legislación, la ejecución de la legislación federal y la gestión de los ámbitos delegados por la Federación; al tiempo que, en el plano normativo, disponen de competencias legislativas en relación a sus constituciones, al ámbito educativo y cultural, y la organización y el derecho de sus entidades locales. Además, los *Länder* participan en la legislación y en la Administración de la Federación mediante el *Bundesrat*, mientras que es el *Bundestag* quien aprueba los proyectos y proposiciones de ley que son competencia exclusiva de la Federación, recogidos en el artículo 73, como son los asuntos exteriores, la libertad de circulación, o la colaboración entre los Estados y la Federación en materia de investigación criminal y de salvaguardia del orden constitucional.

De este modo, se establece una distinción entre la legislación concurrente (*Konkurrenzierende Gesetzgebung*), donde «los Estados tendrán competencia para legislar mientras y en la medida en que la Federación no haga uso de su facultad legislativa» (artículo 72.1), recogida en los artículos 72 y 74, y la legislación exclusiva de la Federación, cuyo elenco de materias se haya contenido en el artículo 73. Con todo, los poderes legislativos de los *Länder* se han visto con el tiempo cada vez más reducidos, puesto que o bien la Federación ha hecho uso de su facultad legislativa, o éstos han sido reducidos a elaborar normas de aplicación. De hecho, incluso en sectores originariamente de competencia regional o concurrente, el *Bundestag* dispone de capacidad de actuación, a través del empleo del artículo 72 ante la necesidad de uniformidad eco-

nómica, jurídica o de condiciones de vida, así como mediante la legislación marco del artículo 75, y las revisiones constitucionales. No en vano, el largo listado de materias sobre las que los *Länder* podían legislar en exclusiva, según la primera redacción de la Ley Fundamental de 1949, ha quedado reducido a materias como la cultura, la radiodifusión, el régimen local o la policía. A cambio, los *Länder* se han visto compensados, entre otros aspectos, a través de un fortalecimiento del *Bundesrat* en la representación de las regiones en las instituciones comunitarias.

Por su parte, Austria, como recoge el artículo 2 de la Constitución de 1929⁷, es un Estado federal que «se compone de los Estados (*Länder*) autónomos de Burgenland, Carintia, Austria Baja, Austria Alta, Salzburgo, Estiria, Tirol, Vorarlberg, y Viena». La estructura federal ha descentralizado competencias hacia los nueve Estados federales o *Länder*, todos ellos con su propia Cámara legislativa o *Landtag*, y con su propio poder ejecutivo, elegido por la respectiva Dieta o Parlamento Regional, como indica el artículo 101. Con todo, los *Länder*, no poseen un orden jurídico propio y están sometidos a diversos controles por parte del Estado federal.

Así por ejemplo, para promulgar leyes regionales es necesaria la conformidad del Estado Federal. Más aún, tal y como recoge el artículo 98, «1. Todos los acuerdos legislativos de las Dietas Regionales se notificarán por el Gobernador del Estado respectivo a la Oficina de la Cancillería Federal inmediatamente después de su adopción y antes de su promulgación. 2. Cuando aprecie amenaza contra los intereses de la Federación, podrá el Gobierno Federal formular oposición razonada contra la resolución de cualquier Dieta Regional por la que se apruebe una ley (...). Incluso, la Constitución reserva al ejecutivo federal la posibilidad de disolver el Parlamento regional, en su artículo 100.

Asimismo, la competencia exclusiva de la legislación y la ejecución federal es muy amplia y comprende, en líneas generales, las facultades recogidas en el artículo 10⁸. De tal

7 Tras la caída y desmembramiento del imperio de los Habsburgo en 1918, Austria se constituyó en República Federal, rompiendo así con su larga tradición monárquica. La Constitución republicana de 1920 sigue siendo hoy la base sobre la que se asienta el juego constitucional. Este texto fue profundamente revisado por la Ley Constitucional de 30 de julio de 1925, y sobre todo, por la Ley Constitucional de 7 de diciembre de 1929. De ahí que se hable oficialmente de la Constitución de 1929, pese a que dicho texto permaneció nulo desde 1934 hasta 1945, año en que Austria se vio liberada de las fuerzas de ocupación alemanas.

8 El artículo 10 de la Constitución austríaca hace referencia a competencias tales como: 1) la Constitución federal; 2) los asuntos exteriores; 3) la circulación de personas; 4) la Hacienda federal; 5) la moneda y la bolsa; 6) el derecho civil; 7) el mantenimiento del orden, la paz y la seguridad públicos; 8) el comercio y la industria; 9) el tráfico ferroviario, aéreo y fluvial; 10) la minería, los bosques y las aguas; 11) el derecho al trabajo; 12) la sanidad; 13) el servicio científico y técnico de archivos y bibliotecas; 14) la policía y gen-

manera que las regiones austríacas se suelen limitar a ejecutar leyes federales, o, en el mejor de los casos, a elaborar normas regionales en función de la legislación básica federal, por lo que la autonomía política de los *Länder* es bastante limitada si se compara con sus homólogos alemanes o con las Comunidades Autónomas españolas.

Por otro lado, Bélgica, como señala el artículo 1 de su Constitución⁹, en el texto refundido de 17 de febrero de 1994, es un «Estado federal que se compone de comunidades y regiones». En efecto, la modificación de la Constitución de 1980 creó, junto a las tres regiones o comunidades lingüísticas (francesa, flamenca y germanófono) que ya existían desde 1970, otras tres regiones (Valonia, Flandes y la región-capital de Bruselas) dotadas de poder legislativo. La región valona comprende las provincias de Bravante Valón, Henao, Lieja, Luxemburgo y Namur. Por su parte, la región flamenca comprende Amberes, el Bravante flamenco, Flandes occidental, Flandes oriental y Limburgo. Además, el proceso de regionalización abierto desde los años setenta en el país ha culminado con la plena instauración de un modelo federal en 1994. En suma, el nuevo Estado Federal queda dividido en virtud de un doble federalismo, de un lado, territorial, en base a las regiones, y de otro lado, lingüístico, en torno a las comunidades.

En ambos casos, las regiones y las comunidades presentan una organización similar a la del Estado: con un poder legislativo (el Consejo), cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo desde 1995, y un poder ejecutivo (el gobierno de la región o de la comunidad). En conjunto, el Estado federal mantiene sus competencias en materias como economía, justicia, defensa, interior o seguridad social, mientras que el resto ya ha sido traspasado a las regiones y las comunidades. Las competencias de las comunidades se hallan en los artículos 127 a 133, mientras que el artículo 134 rige el ámbito competencial de las regiones, y los artículos 135 a 140 constituyen las disposiciones especiales de dicho capítulo. En el primer caso, se reserva a las comunidades francesa y flamenca la regulación por decreto (artículos 127, 128, 129) de: 1) cultura, 2) enseñanza, 3) cooperación entre las comunidades y cooperación internacional, 4) materias personalizables, y 5) uso de las lenguas. Por su parte, la comunidad germanófono regulará por decreto (artículo 130): 1) la cultura, 2) las materias personaliza-

darmería federal; 15) el ejército; 16) la creación de órganos federales; 17) la política demográfica; y 18) las elecciones al Parlamento Europeo. Además, este elenco se ve complementado por otras referencias a lo largo de la Constitución sobre las competencias exclusivas de la Federación.

⁹ Esta Constitución se trata de un texto refundido de la Constitución de 1831 y de sus numerosas reformas posteriores, entre las que destacan las de 1970, 1980, 1983, 1984, 1988, 1991 y las 35 leyes de 5 de mayo de 1993. Vid. nota 1 en RUBIO LLORENTE, F. *et al.* (1997), *op. cit.*, p.113.

bles, 3) la enseñanza, y 4) la cooperación entre las comunidades y la cooperación internacional. En definitiva, las comunidades disponen de competencias culturales y lingüísticas, así como de coordinación y cooperación.

En el segundo caso, el artículo 134 sostiene que «las leyes dictadas en ejecución del artículo 39 determinarán la fuerza jurídica de las normas que los órganos creados por ellas dicten en las materias que esas mismas leyes especifiquen. Dichas leyes podrán conferir a esos órganos la facultad de dictar decretos con forma de ley en el ámbito y del modo que ellas mismas establezcan». En esta línea, las excepciones a las que el artículo 39 se refiere son: el uso de las lenguas (artículo 30), las materias culturales, la enseñanza (con las excepciones del artículo 127), el régimen de pensiones, la cooperación entre las comunidades, las materias personalizables (artículo 128), la cooperación internacional y el uso de la lengua para fines administrativos y laborales (artículo 129). Es decir, las regiones no pueden legislar sobre las áreas que son de competencia de las comunidades, siendo la Ley quien debe determinar cuáles son las competencias de las regiones. Así, el área de actuación regional atiende a grandes sectores de actividad, donde los Consejos regionales adoptan decretos con fuerza de ley y sus respectivos órganos ejecutivos disponen de competencia ejecutiva, como son, entre otros: 1) la ordenación territorial, 2) el medio ambiente, 3) los transportes, 4) la vivienda, 5) las aguas, 6) la economía, 7) la energía, 8) la tutela administrativa, 9) el empleo, 10) la investigación aplicada, y 11) las obras públicas.

Más aún, según el artículo 137, los Consejos de las comunidades francesa y flamenca, así como sus gobiernos, pueden «ejercitar respectivamente las competencias de la región valona y la región flamenca (...)», con vistas a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 39. Igualmente, el artículo 138 recoge cómo los Consejos de la comunidad francesa, la región valona, y la región de Bruselas-Capital, pueden, mediante decreto, ejercer las competencias de la comunidad francesa. Por último, mediante el artículo 139, los Consejos de la comunidad germanófona y de la región valona pueden también ejercer por decreto las competencias de la región valona en la zona de lengua alemana. En suma, estamos ante un federalismo asimétrico, donde el legislador belga ha utilizado un sistema que adolece de claridad, tanto en el criterio de reparto de materias entre el poder central y las regiones y comunidades, como en el alcance y definición de las competencias, cuya interpretación resulta confusa y compleja. Pero además, el poder central dispone de amplias competencias en los asuntos regionales, a

través de las excepciones y reservas a su favor, ya sean de carácter legislativo o ejecutivo, de tal modo que materias en principio exclusivas de las regiones pueden transformarse a veces en meros poderes de gestión, según las materias.

Por último, territorialmente, el Reino Unido¹⁰ es un Estado unitario, con una descentralización administrativa en base a cuatro entidades territoriales: Inglaterra, Escocia¹¹ y Gales¹², unidas desde 1707 y que forman la Gran Bretaña, e Irlanda del Norte¹³. La organización territorial del Reino Unido es política y administrativamente unitaria, sin embargo, la centralización convive con la existencia de un gobierno local, así como de determinados organismos y oficinas adscritos a Ministerios gubernamentales, que han asumido las funciones de ejecución directa que en otros Estados correspondería al nivel regional. Así por ejemplo, el Estado creó un nuevo sistema intermedio administrativo de Oficinas Regionales Integradas en Escocia (1885) y Gales (1964), denominadas desde 1994, Oficinas Gubernamentales para las Regiones, para aplicar y seguir la ejecución de los programas y recursos asignados a nivel nacional. Dichas Oficinas están dirigidas por un Secretario de Estado, con rango ministerial, y sólo son responsables ante el Parlamento y el Gobierno británicos. Asimismo, en Escocia, el País de Gales e Irlanda del Norte, el Estado se sirve del control de los ministerios territoriales existentes, que dependen de un Secretario de Estado, al que están vinculados unos equipos ministeriales.

Con todo, el 6 de mayo de 1999 se celebraron las elecciones a la Asamblea Escocesa, y también a la Galesa. En el primer caso, el Parlamento escocés, con sede en Edimburgo,

10 El término Reino Unido se refiere Gran Bretaña e Irlanda del Norte, pero no incluye las Islas del Canal y la isla de Man. Estas islas se hayan representadas por el Gobierno de Gran Bretaña, en tanto que son posesiones de la Corona. Su sistema legal se basa en las antiguas costumbres del Ducado de Normandía, al cual pertenecieron hasta 1204. Además, éstos no están representados en el Parlamento Británico, pero sí se ven sometidas a éste último, aunque, por convención, no legisla para ellas. En suma, para hacer referencia al conjunto de los territorios hay que utilizar la expresión «Islas Británicas», de acuerdo con la *Interpretation Act* de 1978. Vid. OLIVERAS, N. (1999), «La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte», *Papers de Recerca*, 3, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, p.11.

11 Escocia se unificó como reino autónomo en 1469, y en 1603 se unieron las coronas de Inglaterra y Escocia, pero mantuvieron parlamentos separados hasta 1707.

12 El País de Gales fue anexionado por Inglaterra en 1282, y se unificó mediante la *Wales Act* de 1535.

13 Irlanda fue conquistada militarmente en 1653, pese a que conservó su propio Parlamento regional hasta 1800. Además, la *Government of Ireland Act* de 1920 dividió el territorio instituyendo dos parlamentos separados, uno para los seis condados del norte, y otro para el sur, que debían cooperar mediante el Consejo de Irlanda. Más aún, en 1922 se firmó el Tratado Anglo-Irlandés para acabar con la guerra civil, donde se reconocía la existencia del Estado libre irlandés, y la posibilidad de que el territorio unido del norte se mantuviera unido a Gran Bretaña, como sucedió. Así, Irlanda del Norte disfrutó de un Parlamento bicameral en Stormont, en virtud de la ley *Government of Ireland Act* de 1920, hasta 1972. Desde entonces, el Parlamento británico legisla sobre todo el territorio, aunque cuando lo hace singularmente para Gales, Escocia o Irlanda del Norte, se han previsto unas comisiones parlamentarias especiales, los *Welsb Grand Committee*, *Scottish Grand Committee*, y *Northern Ireland Grand Committee*. Más aún, en la actualidad sólo Escocia conserva sus propios tribunales jurídicos, puesto que en 1830, los tribunales galeses fueron asimilados por el sistema judicial inglés, y desde 1973 Irlanda del Norte también perdió sus tribunales y pasó a ser gobernada directamente por el Reino Unido. Vid. OLIVERAS, N. (1999), *ibidem*, pp.13-14. Asimismo, es de gran utilidad la página web de la Oficina para Irlanda del Norte: <http://www.nio.gov.uk>.

tiene, al igual que el de Irlanda del Norte, poderes legislativos y ejecutivos en las materias que son de su competencia, esto es, en las materias transferidas o «devueltas» por el Parlamento británico. Por otro lado, las competencias galesas son de carácter ejecutivo. No obstante, la soberanía sigue residiendo en el Parlamento británico.

En líneas generales, las materias reservadas que son de competencia británica (si bien pueden ser modificadas en el futuro) son muy similares en las tres regiones. Tal es el caso de: la Constitución (no escrita) del Reino Unido, el Parlamento del Reino Unido, y el mantenimiento del sistema judicial, junto con la legislación electoral, la política exterior y las relaciones con la Unión Europea, la defensa y la seguridad nacional, la función pública, las fronteras, la política de inmigración y extradición, la nacionalidad, la política económica, monetaria y fiscal, o la legislación sobre la igualdad y el control de las medicinas, entre otros.

En cualquier caso, resulta imprescindible recordar que la relación entre el Reino Unido y Escocia, Gales e Irlanda del Norte, se rige como un «pacto entre caballeros», en tanto que la soberanía reside en el Parlamento del Reino Unido, pudiendo el Parlamento y el Gobierno británicos legislar y ejecutar, respectivamente, sobre las materias devueltas¹⁴, si así lo estimaran oportuno, puesto que la devolución es tan sólo una concesión de competencias soberanas británicas que se puede modificar en el tiempo. En consecuencia, se ha elaborado un Memorándum o *Memorandum of Understanding* (MoU)¹⁵, que si bien no vincula al Reino Unido y a las regiones desde un punto de vista legal, sí las vincula desde el honor (*honour binding*), en función de la palabra dada sobre las concesiones realizadas. Asimismo, el Memorándum ha sido completado por cuatro concordatos bilaterales, que funcionan como documentos políticos para articular la relación entre el Reino Unido y cada una de las tres administraciones «devueltas» en los siguientes ámbitos: 1) coordinación en los asuntos europeos; 2) coordinación en las relaciones internacionales; 3) asistencia financiera a la indus-

14 Es necesario aclarar el concepto materias «devueltas» en cada caso. Así, en Escocia, la devolución se refiere a las funciones no reservadas al Gobierno y al Parlamento británicos en el Esquema 5 de la *Scotland Act* de 1998, o a cualquier función transferida a los Ministros escoceses mediante otra ley. En Gales, se trata de un concepto que define cualquier función transferida a la Asamblea galesa por ley o por decreto, como indica la *Wales Act* de 1998. Por último, en Irlanda del Norte, las materias devueltas son aquellas que no figuran como asuntos reservados en los esquemas 2 y 3 de la *Northern Ireland Act*, también de 1998.

15 El MoU fue publicado por primera vez el 1 de octubre de 1999, como *Command Paper Cm 444*, y se refería a las devoluciones de Escocia y Gales. Posteriormente, tras la decisión del Ejecutivo de Irlanda del Norte de tomar parte en el acuerdo, se reformaron algunos aspectos del mismo y se publicó como *Command Paper Cm 4806* el 25 de julio de 2000. El MoU vigente en la actualidad consiste en el texto anterior revisado, llamado *Command Paper Cm 5240* de 18 de diciembre de 2001. En consecuencia, será a este último Memorándum al que me referiré al hablar del caso británico. Vid. los tres textos completos en <http://www.cabinet-office.gov.uk/constitution/MoU/mou.htm>

tria; y 4) estadísticas. Igualmente, en otras materias, se admite la celebración de concordatos bilaterales entre el Reino Unido y una región, así como se ha creado un mecanismo de coordinación general entre las cuatro administraciones denominado el Comité Ministerial Adjunto o *Joint Ministerial Committee* (JMC).

III PARTICIPACIÓN ASCENDENTE EXTERNA DE LAS REGIONES EN LA UE

Desde la firma del Tratado de Maastricht hasta ahora, han sido muy variados los intentos de impulsar los procesos de regionalización en la toma de decisiones de la Unión. Así, el primer Estado que se planteó la participación de las regiones fue Alemania. De hecho, en el caso alemán cabe distinguir tres etapas, que coinciden con el proceso de construcción europea. En efecto, en la primera etapa, desde la creación de las Comunidades Europeas hasta la firma del Acta Única Europea, los instrumentos jurídicos creados para articular dicha participación son tres: la Ley de 1957 de ratificación de los Tratados de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), el Acuerdo de Lindau entre el Gobierno Federal y los *Länder* de 1957, y la Declaración del Canciller alemán de 1979 al Presidente de la Conferencia de Ministros Presidentes de los *Länder*. En la segunda etapa, cuyo origen es la Ley de ratificación del Acta Única Europea de 1986, se produce el Acuerdo entre el Gobierno Federal y los *Länder* de 1987; y, por último, tras la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992, el marco jurídico de participación de los *Länder* se articula en torno a el artículo 23.6 de la Ley Fundamental de Bonn; la Ley de 12 de marzo de 1993 de Cooperación entre los *Länder* y la Federación en Asuntos de la Unión Europea; y el Convenio de 29 de octubre de 1993 entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los *Länder* sobre Cooperación en Asuntos de la Unión Europea.

En Austria, sus relaciones con la Comunidad Europea dieron lugar, en los años ochenta, a ciertos mecanismos para canalizar las demandas de los *Länder* en relación al pro-

ceso de integración europea. No obstante, ha sido su adhesión a la Comunidad la que ha articulado la participación de las regiones mediante el artículo 23 D de la Constitución, reformado en 1992, y los dos Acuerdos de 12 de marzo de 1992, uno, entre la Federación Austríaca y los *Länder* sobre los derechos de participación de las regiones y los municipios en los asuntos relacionados con la integración europea; y otro, entre los nueve *Länder* austríacos en relación a la formación de una voluntad común en las cuestiones de integración europea.

En el caso belga, es importante señalar que el Reino de Bélgica constituía un Estado unitario en el momento en el que la idea europea estaba dando sus primeros pasos, y no será hasta 1993 cuando éste se constituya en un Estado Federal. Sin embargo, Bélgica inició un proceso de regionalización en la década de los setenta. De este modo, la participación de las regiones y comunidades belgas en la fase ascendente de los asuntos comunitarios debe entenderse en torno a dos etapas: 1) desde 1970 hasta 1993, cuando el Reino todavía es unitario; y 2) desde 1993 hasta ahora, período en el que, junto a la reforma constitucional, se aprueba el Acuerdo de Cooperación de 9 de marzo de 1994, sobre la Representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Con todo, el modelo belga se caracteriza, a diferencia de los dos anteriores, por el hecho de que las regiones belgas proyectan en el plano exterior las competencias que poseen a nivel interno.

Por último, en el Reino Unido, la competencia en materia de relaciones internacionales y de asuntos europeos es exclusivamente del Estado. Sin embargo, en las cuestiones europeas que atañen a las materias devueltas, y a aquellas no devueltas, pero que afectan a las competencias regionales, el Gobierno británico intentará promover la participación de las regiones, en la medida de lo posible, según el *Memorandum of Understanding*. Con todo, no existen referencias jurídicas precisas sobre la participación de las regiones, por lo que ésta es más bien informal y se encuentra sujeta a asuntos concretos que se analizarán caso a caso. No obstante, existe un concordato, de valor político, que coordina las relaciones entre el Reino Unido y cada una de las Administraciones «devueltas» en los asuntos europeos, y que depende del Secretario de Asuntos Exteriores.

1. LAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN EXTERNA

ALEMANIA

En relación a la participación externa de las regiones alemanas en los asuntos comunitarios, cabe señalar que ésta ha seguido una evolución paralela al proceso de construcción europea. Así, hasta la firma del Acta Única Europea, la única participación de los *Länder* directamente en Bruselas, se reducía a la figura creada en 1979 del Observador¹⁶ de los *Länder*, sin voz ni voto, que formaba parte de la delegación alemana en el Consejo y también asistía a las reuniones del Comité de Representantes Permanentes o COREPER, pero sin ningún derecho de intervención. Se trata de una figura que todavía existe y cuya misión es informar a los *Länder* y ser informado por la Comunidad Europea y el Gobierno Federal sobre las materias comunitarias.

La regulación de la figura del Observador se haya recogida especialmente en el Convenio entre los *Länder* sobre el Observador de 1988, y el Acuerdo de 24 de enero de 1997. Con todo, sus funciones eran ambiguas en su origen, dada la existencia del deber de información de la Federación a los Estados federados y la falta de participación directa de los *Länder* en la fase ascendente, de modo que el Observador actuaba como complemento a dicha información y como sustituto de la participación directa. Posteriormente, la institucionalización de los procedimientos de participación de las regiones y la mejora de la información de éstas, especialmente a raíz de la apertura de las oficinas de información de cada *Land*, han ido desvirtuando las funciones del Observador, e incluso se ha llegado a cuestionar su existencia. Pese a ello, la importancia del Observador reside en su complementariedad, en tanto que éste no sólo transmite las informaciones de los diversos documentos, sino también de las reuniones de los órganos comunitarios, junto con sus propias opiniones al respecto. Por consiguiente, el Acuerdo de Cooperación de 12 de octubre de 1993 ha mantenido esta figura y ha añadido la posibilidad de que la Federación incluya funcionarios de los *Länder* en la Representación Permanente en comisión de servicios.

¹⁶ Esta figura ya funcionaba desde 1958 como órgano de los *Länder* para obtener información en asuntos comunitarios. Sin embargo, ante las quejas de las regiones, la Declaración del Canciller Federal de 1979 formalizó la incorporación del Observador de los *Länder* a la REPER alemana. Vid. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1995), *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid, pp.102-103.

Por otro lado, la ratificación del Acta Única Europea en 1986 abrió la posibilidad de la participación de representantes regionales en los Comités consultivos de la Comisión y del Consejo. Por consiguiente, el Acuerdo de 1987 establecía que el Gobierno Federal y los Estados regionales elaborarían de común acuerdo un listado de comités y grupos de trabajo de la Comisión y del Consejo donde se permitía participar a los *Länder*, en la medida en que se vieran afectados intereses regionales o materias de competencia legislativa exclusiva de las regiones. Para hacer efectiva dicha participación, el *Bundesrat* elegía unos representantes de los *Länder*, y el Gobierno Federal tenía la obligación de incluir como mínimo uno de ellos. Estos representantes se veían ligados a los dictámenes del Consejo Federal y la dirección de la delegación y la función de portavoz residía en el Gobierno Federal, de tal modo que los representantes regionales sólo intervenían con la autorización del jefe de la delegación federal.

Por último, tras el Tratado de la Unión Europea, la modificación del artículo 146 supuso la inclusión de la posibilidad de que Ministros regionales pudieran representar en el Consejo a un Estado miembro. En consecuencia, el artículo 23.6 de la Ley Fundamental Alemana fue modificado para aceptar la representación del conjunto de la Federación por un representante de los *Länder* de rango ministerial, del siguiente modo: «cuando en un punto esencial resulten afectadas competencias legislativas exclusivas de los Estados [cultura, educación –excepto formación profesional–, turismo, organización de la Policía y organización jurisdiccional y administrativa], la Federación deberá encomendar a un representante de los Estados, designado para ello por el Consejo Federal, el ejercicio de los derechos que correspondan a la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea. El ejercicio de estos derechos se hará con la participación y la conformidad del Gobierno Federal, debiéndose en todo caso salvaguardar la responsabilidad de la Federación respecto del Estado en su conjunto».

Así, en relación a las materias exclusivas señaladas, la delegación alemana está compuesta por un representante del Gobierno Federal y otro de un *Land*, siendo el primero el que ejerce la jefatura de la delegación, y el segundo, la dirección real de la negociación en los puntos específicos de competencia regional. Por tanto, la participación de los *Länder* en estos términos se produce exclusivamente en los Consejos de Educación, Cultura, Juventud (desaparecidos en 2001) y Asuntos de Justicia e Interior. Al margen de estos cuatro casos, las regiones pueden acudir a otros Consejos que les resulten de interés, pero sólo con voz si se lo permite el jefe de delegación y siempre sin voto.

En suma, en principio los representantes de los *Länder* pueden participar en todos los Grupos de Trabajo preparatorios del Consejo y en todos los Consejos sectoriales, siempre y cuando dichas cuestiones afecten a materias donde los *Länder* hayan participado en el nivel interno, afecten a intereses regionales, o a sus competencias legislativas exclusivas. Sin embargo, no existe participación de los *Länder* en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), como reclaman los Estados alemanes.

En este sentido, la Ley de 12 de marzo de 1993 regula la participación externa de los *Länder* del siguiente modo:

1. El Gobierno Federal debe incluir, en la medida de lo posible, a representantes de los Estados en las negociaciones de los comités de la Comisión y del Consejo cuando: a) el proyecto comunitario es similar a una medida interna que exija la intervención del *Bundesrat*; b) el proyecto comunitario se refiere a una materia que es de competencia interna de los Estados; y c) el proyecto comunitario afecta a los intereses esenciales de los *Länder*. En estos casos, la dirección de las negociaciones se reserva para el Gobierno Federal, y los representantes de los *Länder* requieren de la autorización del jefe de la delegación federal para tomar la palabra.
2. Cuando el proyecto comunitario afecte al núcleo esencial de las competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, el Gobierno Federal delegará en un representante regional la dirección de las negociaciones en los comités del Consejo y la Comisión. En el caso del Consejo, el representante regional tendrá rango ministerial y será elegido por el *Bundesrat*, pero dicha delegación no será aplicable cuando Alemania ejerza la presidencia del Consejo, y tampoco en aquellos puntos del día del Consejo que deban ser acordados sin deliberación, siempre que se haya establecido esto previamente con los *Länder*. Asimismo, en el caso en que se modifiquen las negociaciones, el representante de los *Länder* deberá acordar su posición con el representante del Gobierno Federal, según los criterios aplicables a la formación de la voluntad en el nivel interno.

Por último, el Convenio de Cooperación de 29 de octubre de 1993 sostiene que el listado de comités en los que participarán las regiones, tanto en el Consejo, como en la Comisión, será elegido de mutuo acuerdo por el Gobierno Federal y los *Länder*. Ade-

más, la Federación y los Estados deberán garantizar la flexibilidad de las negociaciones y la capacidad de acción de la República Federal de Alemania.

En efecto, tanto para el Consejo como para la Comisión existen listas que articulan la participación de los *Länder*. En el caso del Consejo, el Gobierno Federal y los Estados han elaborado un elenco de Consejos y Grupos de Trabajo, en base a tres criterios básicos, donde se ha seleccionado un representante de cada *Land*, del siguiente modo¹⁷:

a) Asuntos en los que los *Länder* pueden generalmente participar. Por ejemplo:

- Consejo de Mercado Interior: Grupo Temas Horizontales (un representante de Berlín).
- Consejo de Asuntos Sociales: Grupo Empleo y Trabajo (Renania Westfalia).
- Consejo Consumidor: Grupo Protección e Información de los Consumidores (Hesse).
- Consejo Ecofin: Grupo Político Regiones/Fondos Estructurales (dos representantes de Meecklembourg-Pomerania y Renania-Westfalia).

b) Asuntos en los que la participación depende del orden del día. Por ejemplo:

- Consejo de Asuntos Exteriores: Temas Comerciales (un representante de Hamburgo).
- Consejo Ecofin: Grupo Armonización Fiscal (un representante según el tema).
- Consejo Ecofin: Grupo instituciones Financieras y Becas (un representante de Hesse).

c) Asuntos relativos a las competencias exclusivas de los *Länder*:

- Consejo de Educación: Ministro de Hesse.
- Consejo de Cultura: Ministro de Baviera.
- Consejo Audiovisual: Ministro Presidente de Renania-Palatinado, Ministro de Baviera, y Ministro de Brandemburgo, alternativamente.

¹⁷ Fuente: KÖNING, R.F. (1998), «La práctica comparada. Modelo alemán», en IVAP, *La Participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. Jornada celebrada en el Palacio Arzaza (2 de julio de 1998)*, IVAP, Bilbao, pp. 111-124 (pp. 115-116).

- Consejo de Investigación: Ministro de Baden-Württemberg y Ministro de Schleswig-Holstein, alternativamente.
- Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores: Ministro de Renania-Palatinado.

Igualmente, cabe señalar que, si bien no se admite la representación de los *Länder* ni en el COREPER, ni en los Consejos Europeos o cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, sí que se admite desde las negociaciones del Tratado de Maastricht la participación directa de los *Länder* en las Conferencias Intergubernamentales, como miembros de la delegación alemana. En este caso, son dos los representantes de los *Länder* designados por el *Bundesrat* que forman parte de la delegación, con derecho de participación, tanto en la fase preparatoria como en la misma Conferencia Intergubernamental.

AUSTRIA

Los dos Acuerdos de 1992 reconocen que en los órganos comunitarios determinados de común acuerdo entre la Federación y los *Länder*, podrán participar representantes de éstos últimos. Así por ejemplo, el artículo 8 del Acuerdo de 12 de marzo de 1992 es el que articula la participación de los *Länder* en el Consejo, cuando el asunto sea de interés para éstos o afecte sus competencias legislativas. Sin embargo, en la práctica, existen una serie de condiciones que los *Länder* deben cumplir para participar en el Consejo y en aquellos órganos comunitarios donde se haya determinado de común acuerdo con la Federación. De hecho, son las regiones quienes deben solicitar y costear su participación; asimismo, ésta sólo se efectuará cuando sea posible, es decir, cuando no haya impedimentos legales para ello, y cuando el Gobierno Federal dé su conformidad; y, por último, los representantes regionales no pueden intervenir en la delegación sin la autorización previa del jefe de la misma. En estos supuestos, los representantes de los *Länder* son nombrados por la Conferencia de Integración de los *Länder* (CIL)¹⁸.

¹⁸ La CIL está formada por los nueve Estados federados, de modo que cada uno de ellos consta de un voto y está representado por el Presidente de su Gobierno y el Presidente de su Parlamento. La posición común de los *Länder* se entiende formada con la aprobación de cinco de ellos, siempre que no haya una votación en contra. La creación de la CIL, u órgano de enlace de la Cancillería Federal con los *Länder*, se debe a que la segunda Cámara austríaca no es una cámara que representa la voluntad de los *Länder*, puesto que los parlamentarios alemanes son elegidos por los Parlamentos de los Estados federados, pero según su pertenencia a partidos políticos de ámbito federal, generalmente; así como se trata de una Cámara legislativa cuyas competencias no se ajustan a las de los *Länder*.

Más aún, en Austria los *Länder* no están autorizados para representar a la Federación en los Consejos Europeos, sin embargo, el artículo 8 antes señalado, prevé la posibilidad de que representantes de los *Länder* puedan ser integrados en dichas negociaciones, pero sin voto. En cualquier caso, hasta el momento no se ha hecho uso de tal previsión, aunque sí que se han enviado representantes de los *Länder* a las distintas Conferencias Intergubernamentales habidas desde las negociaciones previas a la adhesión de Austria.

Igualmente, según los artículos 8 y 9 del Acuerdo entre el Gobierno Federal y los *Länder*, los representantes de los Estados regionales intervienen en los Grupos de Trabajo de los Consejos de Ministros, siempre en el marco de la delegación austríaca. Asimismo, los *Länder* participan en el Comité de Representantes Permanentes, pero a través del Representante de los *Länder* en la REPER austríaca.

Por último, en el caso austríaco no existe la figura del Observador de los *Länder* como en Alemania, aunque los Acuerdos de 1992 reconocen la posibilidad a los *Länder* de delegar representantes y otro personal en la REPER austríaca, a costa de los *Länder* y de común acuerdo con el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores. Dichos representantes quedan vinculados administrativamente a la REPER y gozan de los mismos privilegios.

BÉLGICA

En relación a la participación de las regiones y las comunidades belgas en los Comités Consultivos de la Comisión, hay que destacar que, tras la aprobación de la Ley Especial de 5 de mayo de 1993, se han incorporado representantes de los entes subestatales en los ámbitos que son de su competencia. En consecuencia, el Acuerdo de 8 de marzo de 1994 es el que regula el sistema de representación belga a través de los ministros regionales.

Por lo que respecta al Consejo, el Acuerdo de 1994 regula la participación de las comunidades y las regiones, en función de cuatro categorías:

- a) En los Consejos en los que la representación de Bélgica corresponde exclusivamente al Estado Federal no participa ningún Ministro subestatal. Estos Consejos

son: Asuntos Generales, Ecofin, Presupuesto, Justicia e Interior, Telecomunicaciones, Consumidores, Cooperación al Desarrollo, Protección Civil y Pesca.

- b)* Los Consejos en los que la titularidad de la representación corresponde al Estado Federal, pero se permite la participación de algún Ministro subestatal como asesor. Estos Consejos son: Agricultura, Mercado, Interior, Sanidad, Energía, Medio Ambiente, Transportes y Asuntos Sociales. El Ministro asesor, en los supuestos «b» y «c», ayuda al Ministro representante y toma la palabra sólo con el consentimiento de éste último. Asimismo, si la negociación evoluciona y es necesaria actualizar la postura belga, el Ministro asesor deberá ponerse en contacto con sus homólogos subestatales.
- c)* Los Consejos en los que la titularidad de la representación de Bélgica corresponde a una entidad federada, por lo que el Ministro de la entidad federada puede verse acompañado y asesorado por un Ministro federal. Tal es el caso de los Consejos de Industria e Investigación.
- d)* Los Consejos relativos a materias exclusivas de las entidades federadas y a los que asisten sólo Ministros de éstas últimas. Son: Cultura, Educación, Turismo, Juventud, y las reuniones informales de Ministros sobre Ordenación del Territorio. En los casos en los que se admite la presencia de ministros de las regiones o comunidades, cabe destacar que se trata de un único ministro, habilitado para comprometer al Estado con su voto, que se designa por turno rotativo. Dicha rotación es producto del acuerdo alcanzado en la Conferencia Interministerial de Política Exterior de 1993, donde se estipula que la rotación se organiza por semestres, coincidentes con las presidencias del Consejo, y se debe asegurar un equilibrio entre los representantes de las regiones y comunidades, según actúen como Ministro representante o asesor. Más aún, si algún Consejo no se reuniera en el semestre que le corresponde a una determinada entidad subestatal, su turno se vería prolongado otro semestre más.

REINO UNIDO

En el Reino Unido, las relaciones con Europa son competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, desde 1999, se permite la participación de Escocia, Gales e Irlanda del

Norte en determinados Consejos. No obstante, no existe un marco legal o un Acuerdo escrito que regule dicha participación, por lo que ésta se rige de manera informal, para cada caso, en función de las competencias de las regiones y los puntos del orden del día del Consejo. Así, el Concordato establecido para los asuntos europeos se reconoce que los Ministros y otros representantes de las regiones «devueltas» pueden tener interés en participar en los Consejos en las materias que afectan a sus competencias. En tal caso, los Ministros o representantes regionales deberán apoyar la única posición negociadora británica, incluso en aquellas ocasiones en las que se admita que un Ministro regional hable en el Consejo en nombre del Reino Unido.

IV LAS REGIONES EN EL CONSEJO DE LA UNIÓN

La nueva redacción del artículo 146 (actual artículo 203) del Tratado de la Unión admite que los Estados miembros sean comprometidos por un representante de rango ministerial en el Consejo, de modo que los miembros de los gobiernos regionales con dicho rango estarían plenamente facultados para ejercer la representación del conjunto del Estado. Más aún, esta disposición no se pronuncia sobre el tipo de Ministros regionales que pueden participar y remite la cuestión a los distintos Estados nacionales, para que sean ellos, los que decidan. De hecho, la única condición que se desprende de la redacción del artículo 203 es la de que sólo debe haber un único representante con voto en la delegación nacional. En esta línea, la Unión respeta el principio de autonomía de cada Estado, que se ve tan sólo limitada por los principios de libertad y democracia, y por el respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y del Estado de Derecho. En definitiva, el derecho comunitario no se manifiesta en relación a la organización interna de los Estados, ya sean unitarios o compuestos, por lo que son éstos los que deben dar contenido al artículo 203 TUE.

En consecuencia, aquí se presenta un análisis exclusivo, cuantitativo y cualitativo, de la participación de las regiones en el Consejo o Consejos, entre enero de 1998 y diciembre de 2001, pero no así de la evolución de dicha participación en los Grupos

de Trabajo del Consejo y las reuniones previas preparatorias, debido al elevado número de los mismos. En relación al análisis cuantitativo son tres los criterios que se emplearán para explicar la participación regional entre 1998 y 2001 en función de: 1) el número total de Consejos a los que han asistido las regiones; 2) los temas de dichos Consejos; y 3) las regiones concretas que en cada país han articulado dicha participación. Igualmente, desde un punto de vista más cualitativo se intentará analizar el contenido de las Actas de los Consejos¹⁹ donde las regiones ejercieron un papel como parte de la delegación nacional. Para ello, el estudio se centrará en los Consejos acaecidos entre 1999 y 2000, por dos motivos básicos. De un lado, el punto de partida del estudio más pormenorizado será 1999 porque es a partir de dicha fecha cuando el Reino Unido admite la presencia real de sus regiones en algunos Consejos. De otro lado, realizar un análisis de contenido de todos los Consejos a los que han asistido las regiones entre 1998 y 2001 resultaría demasiado farragoso, por lo que el estudio se acotará a los 41 Consejos habidos entre 1999 y 2000, en función de si dichos Consejos dieron lugar a la adopción de actos jurídicos o no. Así, el estudio distinguirá entre los 21 Consejos donde se aprobaron distintos actos de valor jurídico, y los 20 restantes donde los puntos debatidos y/o aprobados en el orden del día no gozan de tal valor. Con este fin, se hará uso de las Actas finales de los Consejos recogidas en las páginas web del Consejo <http://www.ue.eu.int/es/summ.htm> y <http://www.register.consilium.eu.int>

1. LA PARTICIPACIÓN REGIONAL EN LOS CONSEJOS: BALANCE GENERAL. 1998-2001

En primer lugar, en relación al análisis cuantitativo del estudio, el cuadro que se presenta a continuación muestra los porcentajes de participación regional habidos a nivel general, en los Consejos celebrados entre los años 1998 y 2000²⁰.

19 Con todo hay que señalar que el análisis de contenido de los Consejos se va a realizar exclusivamente en función de los puntos del orden del día recogidos en las Actas finales de cada Consejo, tal y como aparece en las páginas web del Consejo de la UE. En esta línea, en el presente artículo no se harán valoraciones sobre el modo en que participaron las regiones (como observadoras, con voz, con voto...) y sobre los puntos concretos del orden del día en los que se hizo posible dicha participación, puesto que las Actas no contienen información sobre la composición y la articulación internas de las respectivas delegaciones nacionales.

20 Los datos se han obtenido en MAP (2002), *Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica. Tomo IV*, pp. 1-11 en <http://www.map.es>

Año	Número total de Consejos celebrados	Número de Consejos con regiones	Porcentaje (%) de Consejos con regiones
1998	92	12	13 %
1999	80	14	17'5 %
2000	83	27	32'5 %
Total	255	53	20'8 %

CUADRO 1: elaboración propia

En esta línea, tomando como base de referencia exclusivamente los años 1998, 1999 y 2000, resulta interesante comprobar cómo en estos tres años las regiones han formado parte del 20'8 por ciento de los Consejos, es decir, que éstas han tomado un papel activo en 53 de los 255 Consejos celebrados, siendo el año 2000 cuando más han participado, con un porcentaje del 32'5 por ciento, lo que supone que han asistido a la cuarta parte de los Consejos, e incluso que su presencia ha ido aumentando paulatinamente en el tiempo, desde una cifra de asistencia cercana al 15 por ciento de los Consejos entre 1998 y 1999, hasta duplicar sus actuaciones en esta institución comunitaria en el año 2000.

Más aún, el siguiente cuadro amplía los datos hasta el 2001²¹:

Año	Nº total de Consejos de Ministros	Nº Consejos con participación regional de Alemania	Nº Consejos con participación regional de Austria	Nº Consejos con participación región/comunidad. de Bélgica	Nº Consejos con participación regional del Reino Unido
1998	92	7 (7'6 %)	—	10 (10'9 %)	—
1999	80	4 (5 %)	—	5 (6'2 %)	6 (7'5 %)
2000	83	7 (8'4 %)	—	17 (20'5 %)	10 (12 %)
2001	83	6 (7'2%)	—	37 (44'6 %)	8 (9'6 %)
Total	338	24 (7'1 %)	—	69 (20'4 %)	24 (7'1 %)

CUADRO 2: Elaboración propia

21 Los datos para elaborar el cuadro se han obtenido en MAP (2002), *op. cit.*, pp. 1-11.

Como muestra el cuadro, entre 1998 y 2001, son las regiones y comunidades belgas las que han gozado hasta el momento de una mayor participación, estando presentes en el 20'4 por ciento de las reuniones, esto es en 69 de los 338 Consejos habidos en total en este período. Mientras, Alemania (entre 1998 y 2001) y el Reino Unido (entre 1999 y 2001) asisten a 24 Consejos cada uno, es decir, al 7'1 por ciento de los Consejos celebrados, que constituye la tercera parte de la participación belga. Pero además, en el caso de Austria, hay que destacar que sus *Länder* no han asistido a ningún Consejo en estos cuatro años.

En efecto, mientras que Bélgica ha duplicado, con respecto al 2000, e incluso incrementado cuatro y siete veces su participación a la vista de los resultados de 1998 y 1999 respectivamente; las regiones de Alemania y Reino Unido han mantenido un grado de participación similar en los años del estudio, con una presencia regional en el 5-10 por ciento de los Consejos celebrados como norma general.

Esta divergencia se debe a que los entes subestatales belgas reproducen en el plano externo las competencias que poseen a nivel interno, y el Estado belga no se reserva tantas salvaguardas al respecto, pudiendo llegar incluso a la situación de que si no se produjera un acuerdo entre las regiones y comunidades en aquellos Consejos donde éstos gozan de competencias exclusivas, la delegación belga debe abstenerse.

Asimismo, llama la atención la ausencia de los *Länder* austríacos en los Consejos, puesto que suele ser frecuente hablar de las similitudes entre los *Länder* alemanes y los austríacos. Sin embargo, hay que señalar que el *Bundesrat* austríaco es muy diferente del alemán, puesto que carece de numerosas competencias en comparación con el anterior. Igualmente, en Austria los Gobiernos regionales no controlan férreamente a sus representantes en el Parlamento Federal, ya que éstos son elegidos por los Parlamentos federados en función de partidos políticos de índole nacional, y no regional, en la mayoría de los casos. Además, si bien los *Länder* pueden participar en los asuntos europeos que afectan a sus competencias exclusivas, éstos deben adoptar dicha posición común por unanimidad, y no por mayoría como en Alemania, lo cual dificulta en ocasiones el proceso de representación de los intereses regionales. Del mismo modo, el Gobierno Federal austríaco ha impuesto unas condiciones más severas que en Alemania para articular la participación regional en los Consejos, y de hecho, las regiones no pueden ostentar la dirección de la delegación nacional. Así, la posición

de los *Länder* austríacos es comparativamente más débil que la de sus homólogos alemanes, por lo que, en la práctica, es la Conferencia de los Presidentes Regionales la que articula cuál va a ser la posición común de las regiones ante la UE, en detrimento de la CIL austríaca. Con todo, esta ausencia de los *Länder* se suple mediante su presencia en la Representación Permanente²². No en vano, la REPER de Austria es la misión diplomática más amplia de todos los Estados de la Unión, y cuenta con 70 miembros. Entre ellos hay representantes de todos los Ministerios federales, de todas las provincias federales o *Länder*, de las asociaciones de ciudades y municipios austríacas, de los diversos agentes sociales, e incluso del Banco Nacional de Austria.

Por otro lado, resulta interesante destacar que en el Reino Unido, aunque las regiones se han incorporado de forma tardía a los Consejos y carecen de un instrumento jurídico que ampare dicha participación, hasta el momento, éstas han participado en un período de tiempo menor, 1999-2001, en el mismo número de Consejos (24) que Alemania entre 1998 y 2001, pese a tratarse éste último de un Estado Federal donde la participación regional en los asuntos de integración europea está reconocida ya en la misma Ley Fundamental.

En segundo lugar, por temas, los Consejos con regiones (1998-2001) han sido²³:

Tipo de Consejo	Participación regional de Alemania	Participación regional de Austria	Participación regional de Bélgica	Participación regional del Reino Unido
1. Asuntos Generales	—	—	—	—
2. Agricultura	—	—	13	4
3. Pesca	—	—	2	8
4. Economía y Finanzas-Ecofin	—	—	—	—
5. Presupuesto	—	—	—	—
6. Sanidad	—	—	3	2
7. Consumidores	—	—	—	—
8. Desarrollo	—	—	—	—
9. Investigación	1	—	7	—

²² Vid. más información sobre la REPER austríaca en su página web <http://www.bmaa.gv.at/eu/stvertr.html> en

²³ Los datos proceden de MAP (2002), *op. cit.*, pp.1-11.

Tipo de Consejo	Participación regional de Alemania	Participación regional de Austria	Participación regional de Bélgica	Participación regional del Reino Unido
10. Energía y				
11. Industria	—	—	7	—
12. Medio Ambiente	—	—	7	3
13. Transportes y				
14. Telecomunicaciones	—	—	3	—
15. Trabajo y Asuntos Sociales	1	—	5	—
16. Educación y Juventud	7	—	11	5
17. Cultura	6	—	7	1
18. Justicia e Interior	9	—	—	1
19. Mercado Interior	—	—	4	—
Total	24	—	69	24

CUADRO 3: Elaboración propia

En efecto, como señala el cuadro, por temas, los Consejos donde más han participado las regiones entre 1998 y 2001 han sido:

- 1) los Consejos de Educación y Juventud, donde ha habido un total de 21 participaciones regionales, tanto de las regiones alemanas, como belgas y británicas;
- 2) los Consejos de Agricultura, con 17 participaciones regionales en total y la única ausencia de los *Länder* alemanes;
- 3) los Consejos de Cultura, donde se han producido 14 participaciones regionales de los tres países;
- 4) los Consejos de Pesca (10 participaciones regionales) y los de Medio Ambiente (10), en ambos casos sin la presencia de los *Länder* alemanes; y los de Justicia y Asuntos de Interior (10), con la ausencia belga;
- 5) los Consejos de Investigación (8 participaciones regionales), sin representación subestatal británica;

- 6) los Consejos de Industria y Energía (7), con la sola participación belga;
- 7) los Consejos de Trabajo y Asuntos Sociales (6), sin participación regional británica;
- 8) los Consejos de Sanidad (5), con la ausencia alemana; y por último,
- 9) los Consejos de Transportes y Telecomunicaciones (3), con la única asistencia de los entes subestatales belgas.

En suma, los ámbitos de competencias generalmente exclusivas de las regiones, como la Educación o la Cultura, y aquellas materias de competencia estatal pero que suelen afectar los intereses regionales, como la Agricultura, la Pesca, o la Energía, son las áreas temáticas de los Consejos en los que se ha dotado de un papel más activo a las regiones como parte de sus delegaciones nacionales. De este modo, existe una clara correlación entre los ámbitos de competencias exclusivos de las regiones y aquellos Consejos donde éstos han participado. De hecho, no se ha permitido la presencia de ninguna región en los temas generalmente reservados a los Estados, como son la Economía y las Finanzas, el Presupuesto, o los Asuntos Generales.

Pero además, resulta interesante comprobar en qué Consejos han aumentado su participación en el año 2001 las regiones, respecto del período 1998-2000:

Consejo	Alemania		Bélgica		R. Unido	
	Años	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000
Agricultura	—	—	4	11	4	—
Cultura	4	2	5	2	—	1
Educación/Juventud	5	2	8	1	2	3
Industria	—	—	5	2	—	—
Investigac.	1	—	4	3	—	—
Justicia e Interior	7	2	—	—	1	—
Medio Ambiente	—	—	3	4	2	1
Pesca	—	—	—	2	6	2
Sanidad	—	—	1	2	1	1
Trabajo y A. Sociales	1	—	2	3	—	—
Mercado Interior	—	—	—	4	—	—

Consejo	Alemania		Bélgica		R. Unido	
	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000	2001
Transportes y Telecomunicaciones	—	—	—	3	—	—
Total nº Consejos	18	6	32	37	16	8
Total (%) de Consejos con regiones	7 %	7'2 %	12'5 %	44'6 %	6'3%	9'6 %

CUADRO 4: Elaboración propia

En efecto, en Bélgica, en tan sólo un año, sus entidades subestatales gozan de 37 participaciones como miembros de la delegación nacional del total de 83 Consejos celebrados en el 2001, o lo que es lo mismo, las regiones y comunidades belgas asisten en un año al 44'6 por ciento de los Consejos de la UE, debido al aumento de su papel en los Consejos de Agricultura y a su incorporación por primera vez a los Consejos de Mercado Interior y de Transportes y Telecomunicaciones. Asimismo, en relación a las Administraciones «devueltas» británicas, éstas tienen presencia en el año 2001 en casi el 10 por ciento de los Consejos celebrados, frente a un 7 por ciento en Alemania, pese a que la participación de las primeras no esté, como ya se ha dicho, jurídicamente regulada y dependa de la buena voluntad del Gobierno británico acceder a ella.

En consecuencia, los Consejos que articulan por Estados la presencia regional son:

- 1) Alemania: Cultura, Educación y Juventud, Investigación, Justicia y Asuntos de Interior, y Trabajo y Asuntos Sociales;
- 2) Bélgica: Agricultura, Cultura, Educación y Juventud, Industria y Energía, Medio Ambiente, Sanidad, Trabajo y Asuntos Sociales, y por primera vez, en el 2001, Mercado Interior, Pesca, y Transportes y Telecomunicaciones. En este caso, en los Consejos de Pesca y Telecomunicaciones, tradicionalmente de titularidad federal exclusiva, como recoge el Acuerdo de 8 de marzo de 1994, resulta imprescindible destacar que en el año 2001 se ha admitido su presencia por tratarse de materias de interés regional, pero suponemos que en calidad de observadores.

3) Reino Unido: Agricultura, Cultura, Educación y Juventud, Justicia e Interior, Medio Ambiente, Pesca y Sanidad.

En tercer lugar, el cuadro que se presenta a continuación contiene los datos sobre los Consejos, entre los años 1998 y 2000, por materias y regiones concretas, en cada Estado²⁴:

Consejo	Fecha	Alemania (*)	Bélgica (**)	Reino Unido (***)
Agricultura	7. 08/06/00	7. Schles-Holst.	7. C.Francófona	4. Escocia, Gales
	1. 22/02/99	1. —	1. —	1. Escocia, IN
	2. 14/12/99	2. —	2. —	2. Escocia
	3. 24/01/00	3. —	3. —	3. IN
	4. 20/03/00	4. —	4. Valonia	4. Escocia, Gales
	5. 17/04/00	5. —	5. Valonia	5. —
	6. 16/05/00	6. —	6. Valonia	6. —
	7. 19/06/00	7. —	7. Valonia	7. —
Cultura	1. 28/05/98	1. Baviera	1. Flandes	1. —
	2. 17/11/98	2. Baviera, R-Palatinado	2. C. Germanóf.	2. —
	3. 28/06/99	3. Baviera	3. —	3. —
	4. 23/11/99	4. —	4. Flandes	4. —
	5. 16/05/00	5. Baviera	5. —	5. —
	6. 26/09/00	6. —	6. C. Francófona	6. —
	7. 23/11/00	7. —	7. C. Francófona	7. —
Educación y Juventud	1. 04/06/98	1. Hesse	1. C. Francófona	1. —
	2. 26/11/98	2. —	2. Flandes	2. —
	3. 04/12/98	3. Hesse	3. Flandes	3. —
	4. 07/06/99	4. Schles-Holst.	4. C. Germanóf.	4. —
	5. 23/11/99	5. —	5. Flandes	5. —
	6. 26/11/99	6. —	6. C. Francófona	6. —
	7. 08/06/00	7. Schles-Holst.	7. C. Francófona	7. Escocia
	8. 09/11/00	8. Schles-Holst.	8. C. Germanóf.	8. Gales

24 Los datos proceden de MAP (2002), *op. cit.*, pp. 3-4.

Consejo	Fecha	Alemania (*)	Bélgica (**)	Reino Unido (***)
Industria y Energía	1. 07/05/98	1. —	1. Flandes	1. —
	2. 16/11/98	2. —	2. Valonia	2. —
	3. 09/11/99	3. —	3. Bruselas	3. —
	4. 18/05/00	4. —	4. Bruselas	4. —
	5. 05/12/00	5. —	5. Flandes	5. —
Investigación	1. 12/02/98	1. —	1. Flandes	1. —
	2. 22/12/98	2. —	2. Flandes	2. —
	3. 15/06/00	3. —	3. Flandes	3. —
	4. 16/11/00	4. Baden-W	4. Valonia	4. —
Justicia y Asuntos de Interior	1. 28/05/98	1. R-Palatinad.	1. —	1. —
	2. 24/09/98	2. R-Palatinad.	2. —	2. —
	3. 12/03/99	3. Sajonia	3. —	3. —
	4. 27/05/99	4. Sajonia	4. —	4. —
	5. 27/03/00	5. R-Westf.	5. —	5. —
	6. 29/05/00	6. R-Westf.	6. —	6. —
	7. 30/11/00	7. Brandemb. y R-Westf.	7. —	7. Escocia
Medio Ambiente	1. 13/12/99	1. —	1. —	1. Escocia
	2. 22/06/00	2. —	2. —	2. Escocia
	3. 10/10/00	3. —	3. Valonia	3. —
	4. 07/11/00	4. —	4. Valonia	4. —
	5. 18/12/00	5. —	5. Valonia	5. —
Pesca	1. 22/11/99	1. —	1. —	1. Escocia
	2. 26/10/99	2. —	2. —	2. Escocia
	3. 16/12/99	3. —	3. —	3. Escocia, IN
	4. 16/06/00	4. —	4. —	4. Escocia
	5. 12/11/00	5. —	5. —	5. Escocia
	6. 14/12/00	6. —	6. —	6. Escocia, IN
Sanidad	1. 29/06/00	1. —	1. Bruselas, C. Francófona	1. —
	2. 14/12/00	2. —	2. —	2. Gales

Consejo	Fecha	Alemania (*)	Bélgica (**)	Reino Unido (***)
Trabajo y A. Sociales	1. 03/06/98	1. Hesse	1. C. Francófona	1. —
	2. 17/10/00	2. —	2. Flandes	2. —
Total Consejos				
1998-2000	53	18	32	16

CUADRO 5: Elaboración propia.

(*) Siendo: -Baden-W., Baden-Württemberg; -Brandemb., Brandemburgo; -R-Palatinad(o), Renania-Palatinado; -R-Westf., Renania-Westfalia; -Schles-Holst., Schleswig-Holstein.

(**) Siendo: -C.Germanof., Comunidad Germanófona; -C.Francófona., Comunidad Francófona.

(***) Siendo: -IN, Irlanda del Norte.

Como muestra el cuadro, las regiones que asisten a cada Consejo son muy distintas en cada caso, no obstante, se respetan las reglas ya señaladas. Así por ejemplo, en Alemania, las regiones designadas por el *Bundesrat* para acudir a los Consejos de Ministros, son la siguientes: a) Educación: Hesse, Schleswig-Holstein; b) Cultura: Baviera; c) Cultura / Audiovisual: Renania-Palatinado, Baviera y Brandemburgo, alternativamente; d) Investigación: Baden-Württemberg; e) Trabajo y Asuntos Sociales: Hesse; f) Justicia y Asuntos Internos: Renania-Palatinado, Renania-Westfalia, Sajonia, Brandemburgo. Por otro lado, en el caso belga, las regiones y las comunidades rotan por semestres su participación en los Consejos, de acuerdo con lo establecido en la Conferencia Interministerial de Política Exterior de 1993. Finalmente, en el Reino Unido, los intereses escoceses han estado más presentes, puesto que la región de Escocia posee mayores competencias legislativas y ejecutivas que Gales y, en consecuencia, sus facultades se ven en mayor medida afectadas por los asuntos europeos; así como la Asamblea y el Ejecutivo norirlandeses se han visto suspendidos en varias ocasiones a raíz de los altibajos en el proceso de paz.

2. LA PARTICIPACIÓN REGIONAL EN LOS CONSEJOS: BALANCE DE ACTOS JURÍDICOS. 1999-2000

Una vez vistos estos datos, resulta esencial analizar el contenido de los Consejos en los que las regiones han podido participar como parte de sus delegaciones nacionales. Para ello, se han seleccionado los 21 Consejos que han dado lugar a actos jurídicos del total de 41 Consejos con presencia regional celebrados entre los años 1999 y 2000. En esta línea, a primera vista, se podría pensar que, dado que los Consejos don-

de se adoptan actos jurídicos tienen una mayor repercusión práctica o efectividad por su valor jurídico, los Estados más renuentes a la participación de las regiones en el Consejo podrían haber intentado que la participación regional en los Consejos donde se adoptan actos jurídicos fuera menor que en los Consejos donde no se adoptan tales actos; y por el contrario, los Estados más favorables a la participación regional podrían haber dotado de una mayor presencia a sus regiones en los Consejos donde se adoptan actos jurídicos. No en vano, hasta el momento se ha visto cómo Bélgica ha sido el único Estado que ha dado un mayor margen de maniobra a sus regiones en la representación de sus respectivos intereses, frente a Alemania y al Reino Unido, que han permitido que sus regiones estuvieran presentes sólo en el 5-10 por ciento de los Consejos celebrados entre 1998 y 2001, y, muy especialmente, frente a Austria.

Así, resulta interesante el siguiente cuadro de cara a contrastar esta primera idea:

Año	Nº Consejos anuales	Nº Consejos con presencia regional	Nº Consejos-Actos Jurídicos con presencia regional
1999	80	14	5
2000	83	27	16
Total	163	41	21

CUADRO 6: Elaboración propia

Sin embargo, nuestra sospecha no se verifica a la luz de los datos de 1999 y 2000, por lo que no se puede afirmar que exista una relación de causalidad directa entre la asistencia regional a los Consejos y el valor jurídico de cada uno de ellos. De hecho, si bien en el año 1999 las regiones acuden en una mayor proporción a los Consejos donde no se adoptan actos jurídicos que a los Consejos donde sí se adoptan, en el año 2000 se invierte totalmente la relación. En efecto, en 1999, las regiones sólo asistieron a 5 de los Consejos que dieron lugar a actos jurídicos, mientras que estuvieron presentes en 9 Consejos donde no se adoptaron tales actos. Por el contrario, en el año 2000, es mayor la asistencia a los Consejos que dieron lugar a actos jurídicos (16) que a los que no terminaron de ese modo (11). En consecuencia, en total fueron 21 los Consejos donde se adoptaron actos jurídicos a los que acudieron las regiones, y 20 los Consejos cuya finalidad fue diferente y también hubo presencia regional. Por lo que se

puede concluir que la asistencia de las regiones se realiza en función de las competencias regionales afectadas, y no de la importancia jurídica de los actos adoptados.

El siguiente cuadro resume cuáles son los Consejos a estudiar en este apartado:

Consejo	1999	2000
Agricultura		<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>24/01/00</u> [IN] 2. <u>20/03/00</u> [Valonia, Escocia, Gales] 3. <u>17/04/00</u> [Valonia] 4. <u>16/05/00</u> [Valonia]
Cultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>28/06/00</u> [Baviera] 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>26/09/00</u> [C.Francófono]
Educación y Juventud	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>07/06/99</u> [Schles-Hols., C. Germanófono] 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>09/11/00</u> [Schles-Hols., C. Germanófono]
Industria/Energía		<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>18/05/00</u> [Bruselas] 2. <u>05/12/00</u> [Flandes]
Investigación		<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>16/11/00</u> [Baden-W, Valonia]
Justicia y Asunt. Interior		<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>27/03/00</u> [R-Westfalia] 2. <u>29/05/00</u> [R-Westfalia]
M. Ambiente	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>13/12/99</u> [Escocia] 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>07/11/00</u> [Valonia]
Pesca	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>22/11/99</u> [Escocia] 2. <u>16/12/99</u> [Escocia] 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>16/06/00</u> [Escocia] 2. <u>14/12/00</u> [Escocia, IN]
Sanidad		<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>29/06/00</u> [Bruselas, C.Francófono] 2. <u>14/12/00</u> [Gales]

CUADRO 7: Elaboración propia

En primer lugar, en el caso de los Consejos de Agricultura, cabe señalar que son cuatro los Consejos donde participa Valonia (20/03/00, 17/04/00, 16/05/00, y 19/06/00) y dos los Consejos a los que asisten las regiones británicas (24/01/00 y 20/03/00). En esta línea, en el caso británico, la participación de Irlanda del Norte (24/01/00), y de Escocia y Gales (20/03/00) debe entenderse como consecuencia de la aceptación de dicha participación por parte del Reino Unido, de manera puntual y para unos casos concretos.

En el Consejo de 24 de enero de 2000, que contó con la presencia de Irlanda del Norte en la delegación británica, se trataron exclusivamente siete materias de tipo «A», es decir, cuestiones sobre las que ya existe un acuerdo entre los Estados elaborado en las negociaciones previas, de manera que dichos temas van a ser adoptados por el Consejo sin mayor debate. En el Consejo de Agricultura de 20 de marzo de 2000, en el que participaron Valonia, Escocia y Gales, se trató una materia de tipo «A», y otra cuestión de carácter «B», es decir, donde el acuerdo es más complejo de alcanzar y el debate no da lugar a medidas jurídicas. Por otro lado, el Consejo de 17 de abril del 2000, en el que participó Valonia, fue un Consejo donde las cinco materias que se trataron fueron exclusivamente de tipo «A». Por último, el orden del día del Consejo de 16 de mayo de 2000, que también contó con la presencia de Valonia, en la delegación belga, estuvo formado por dos puntos «A».

En suma, con la única excepción de la cuestión referida al Punto 6 «B» del Consejo de 20/03/00, sobre las ayudas concedidas en Italia por RIBS S.p.A. para saneamiento del sector de la remolacha de azúcar, en todos los demás Consejos donde se han adoptado actos jurídicos y a los que han asistido las regiones, las materias debatidas generaron un amplio un consenso previo entre los Estados, es decir, correspondían a los puntos «A» del orden del día, por lo que todos ellos fueron aprobados por el Consejo sin mayor dilación. De hecho, sólo el punto «A» 1, del Consejo de 20 de marzo de 2000, y los puntos «A» 3 y 4, del 17 de abril se aprobaron con algún voto en contra o con la abstención de algún Estado miembro.

En el caso de los Consejos de Cultura/Audiovisual, la participación regional procede de Alemania (Baviera, 28/06/99) y de Bélgica (Comunidad Francófona, 26/09/00). En el primer Consejo, de 28 de junio de 1999, donde estuvo presente Baviera, fueron dos los puntos «A» adoptados y aprobados por todas las delegaciones nacionales. Mientras,

en el orden del día del Consejo celebrado el 26 de septiembre de 2000, que contó con la presencia de la Comunidad Francófona belga, se trató una única materia de tipo «A», o punto 18, que concierne al Reglamento del Consejo relativo a la disciplina presupuestaria. Así, el Consejo adoptó el reglamento con todos los votos a favor. De este modo, una vez más nos encontramos con que los puntos tratados en los Consejos que han adoptado actos jurídicos y donde las regiones han participado son de tipo «A», y se han aprobado sin grandes objeciones.

En cuanto a los Consejos de Educación y Juventud se refiere, cabe destacar de nuevo la presencia exclusiva de Alemania y Bélgica, en materias que son de competencia regional. Más aún, en los dos Consejos (07/09/99 y 09/11/00) los encargados de representar al conjunto de la Federación fueron el Estado de Schleswig-Holstein y la Comunidad Germanófona. En ambos Consejos, las materias se aprobaron por unanimidad y pertenecían a los puntos «A» del orden del día. En el caso del Consejo de Educación de 7 de junio de 1999, se trató un único punto «A» en la agenda, que fue aprobado por todas las delegaciones nacionales: el punto 10, relativo a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2236/95 del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas. Asimismo, en el Consejo de 9 de noviembre de 2000, el orden del día también contenía un solo punto «A» a tratar, que una vez más se aprobó por unanimidad, como fue el punto 2 sobre el Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº2742/1999, por el que se establecen, para el año 2000, las posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes para determinadas poblaciones y grupos de peces, aplicables en aguas comunitarias y, en el caso de los buques comunitarios, en las demás aguas donde sean necesarias limitaciones de capturas.

En los Consejos de Industria y Energía, las únicas regiones que acudieron fueron las belgas (Bruselas, 18/05/00; y Flandes, 05/12/00). En ambos casos, las cinco materias a debatir en total eran de tipo «A» y fueron aprobadas por todas las delegaciones nacionales.

Por otro lado, en el Consejo de Investigación de 16 de noviembre de 2000 que se analiza, la presencia regional se reduce a Alemania (Baden-Württemberg) y Bélgica (Valonia) y se trata un punto «A», que también fue aprobado por unanimidad, como es el

punto 2 sobre el Reglamento del Consejo por el que se modifica el Anexo I del Reglamento (CEE) n.º 2658/87 relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común.

En los Consejos de Justicia y Asuntos de Interior, o Consejos JAI, es Renania-Westfalia el *Länder* elegido para ejercer la representación regional como parte de la delegación alemana en ambos casos (27/03/00 y 29/05/00), en las materias que afectan competencias exclusivas de los *Länder* y aquellas que son de interés regional. En ambos casos, las materias a tratar corresponden a los puntos «A» del orden del día, si bien en el Consejo de 29/05/00 también se trató un punto de tipo «B» que generó un elevado consenso por tratarse de la lucha contra la pornografía infantil. De modo que casi todos los puntos fueron adoptados por unanimidad por el Consejo. No obstante, algunos temas dieron lugar a declaraciones específicas al respecto por parte de las delegaciones nacionales, e incluso al voto en contra alemán en el caso del punto 17 del Consejo de 27 de marzo de 2000.

Por otro lado, en los Consejos de Medio Ambiente, las regiones que acudieron fueron Escocia (13/12/99) y Valonia (07/11/00). En ambos casos las materias que se adoptaron correspondían a los puntos «A» del orden del día, y se aprobaron con todos los votos a favor, aunque también se hicieron declaraciones al respecto. En el Consejo de 13 de diciembre de 1999, se adoptó un único punto 2 del orden del día, relativo a la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueba un programa de acción comunitario (Programa DAPHNE) (2000-2003) sobre medidas preventivas destinadas a combatir la violencia ejercida sobre los adolescentes y las mujeres. En este caso, Suecia quiso hacer una declaración sobre las consecuencias de la violencia, al tiempo que el Reino Unido y Dinamarca realizaron una declaración conjunta sobre la definición del concepto de salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuya inclusión en los considerandos estimaron inadecuada porque «excede el ámbito de aplicación del artículo 152, no ha lugar en un instrumento comunitario y no es necesaria». Por otro lado, en el Consejo de 7 de noviembre de 2000, en el que participó Valonia, se trató también un único punto «A», que fue aprobado por todas las partes: el punto 13, sobre el Reglamento del Consejo relativo a la apertura y modo de gestión de un contingente arancelario comunitario autónomo para determinados productos de la pesca.

Asimismo, en relación a los Consejos de Pesca, cabe destacar la presencia única de las regiones británicas en los cuatro casos a estudiar (22/11/99, 16/12/99, 16/06/00, 14/12/00), estando presente en todos ellos Escocia, acompañado en dos Consejos (16/12/99, 14/12/00) por Irlanda del Norte.

En el Consejo de 22 de noviembre de 1999 se trató una única materia de tipo «A», el punto 7 sobre la Decisión del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en el Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, que fue aprobado por todas las partes. Por su parte, en el Consejo de 16 de diciembre de 1999, que contó con la participación de Escocia e Irlanda del Norte, las 20 materias a tratar fueron tanto de tipo «A», como «B», y suscitaron algunos voto en contra, en los puntos «A» 1, 3 y 5, y en el punto «B» 3, y numerosas declaraciones. Igualmente, en el Consejo de 16 de junio de 2000, al que asistió Escocia, se trataron dos materias de tipo «A» y una de tipo «B», y tan sólo el punto 12 suscitó el voto en contra de la delegación griega. En el Consejo 14 de diciembre de 2000, al que acudieron representantes de Escocia e Irlanda del Norte, las materias fueron también de ambos tipos, y todas ellas se decidieron por unanimidad, con la salvedad del punto «B» 3, sobre las posibilidades de pesca para el 2001, que obtuvo el voto negativo de Grecia y la abstención de Italia y dio lugar a numerosas declaraciones.

Finalmente, en los Consejos de Sanidad, cabe destacar la presencia belga de Bruselas y la Comunidad Francófona en el Consejo celebrado el 29 de junio de 2000, así como la participación de Gales en el Consejo de 14 de diciembre de 2000. En ambos casos los puntos del orden del día fueron de tipo «A» y se aprobaron con el voto favorable de todas las delegaciones.

Así, el siguiente cuadro resume los puntos del día aprobados en los Consejos expuestos:

Año	Nº Consejos/Actos Jurídicos con presencia regional	Puntos «A»	Puntos «B»
1999	5	21	2
2000	16	54	4
Total	21	75	6

CUADRO 8: Elaboración propia

En suma, de los 21 Consejos donde se adoptaron actos jurídicos y hubo participación regional entre 1999 y 2000, casi la totalidad de las 81 materias aprobadas pertenecían a los puntos «A» del orden del día (75), por lo que apenas hubo votaciones en contra o abstenciones al respecto. Asimismo, los seis puntos «B» adoptados hacían referencia a cuestiones en las que existía un amplio consenso, como la lucha contra la pornografía infantil, o la necesidad de proteger las especies pesqueras.

3. LA PARTICIPACIÓN REGIONAL EN LOS CONSEJOS: BALANCE DE ACTOS NO JURÍDICOS. 1999-2000

En este apartado se presenta un estudio para los 20 Consejos con presencia regional habidos entre 1999 y 2000 donde no se adoptaron actos jurídicos. No obstante, como muestra el siguiente cuadro, el análisis se centrará exclusivamente en los 8 Consejos cuyas actas son de dominio público en la página web del Consejo, y que figuran en negrita en el cuadro.

Consejos/Actos no jurídicos	1999	2000
Agricultura	1. 22/02/99 [Escocia, IN] 2. 14/12/99 [Escocia]	1. 19/06/00 [Valonia]
Cultura/Audiovisual	1. 23/11/99 [Flandes]	1. 16/05/00 [Baviera] 2. 23/11/00 [C. Francófona]
Educación/Juventud	1. 23/11/99 [Flandes] 2. 26/11/99 [C.Francófona]	1. 08/06/00 [Schleswig-Holstein, C. Francófona, Escocia]
Industria/Energía	1. 09/11/99 [Bruselas]	
Investigación		1. 15/06/00 [Flandes]
Justicia y Asuntos de Interior	1. 12/03/99 [Sajonia] 2. 27/05/99 [Sajonia]	1. 30/11/00 [R-Westf., Brandemburgo, Escocia]

Consejos/Actos no jurídicos	1999	2000
Medio Ambiente		1. <u>22/06/00</u> [Escocia] 2. <u>10/10/00</u> [Valonia] 3. <u>18/12/00</u> [Valonia]
Pesca	1. <u>26/10/99</u> [Escocia]	1. <u>12/11/00</u> [Escocia]
Trabajo y Asuntos Sociales		1. <u>17/10/00</u> [Flandes]
Total Consejos	9	11
Consejos con documento	5	3

CUADRO 9: Elaboración propia

En consecuencia los 5 Consejos que se van a estudiar de 1999 son: a) Agricultura (22/02/99); b) Cultura/Audiovisual (23/11/99); c) Educación/Juventud (26/11/99); y d) Justicia y Asuntos Internos (12/03/99 y 27/05/99). Igualmente, los tres Consejos de 2000 que se analizarán son: a) Cultura/Audiovisual (23/11/00); b) Investigación (15/06/00); y c) Justicia y Asuntos de Interior (30/11/00).

En el primer caso, en el Consejo de Agricultura de 22 de febrero de 1999, en el que participaron Escocia e Irlanda del Norte como miembros de la delegación del Reino Unido, los puntos del orden del día a tratar fueron: 1) Agenda 2000: Reforma de la Política Agrícola Común (PAC); 2) Varios: a) negociaciones Unión Europea-Sudáfrica (a solicitud de la Delegación italiana); b) situación en el sector de la carne de porcino (a solicitud de la Delegación belga); y c) organización de futuros trabajos. En relación a la reforma de la PAC, ésta suscitó numerosas declaraciones unilaterales, si bien hay que señalar que el Consejo alcanzó por mayoría cualificada un acuerdo político sobre el texto transaccional global de la Presidencia relativo a las cuestiones agrarias de la Agenda 2000. Además, las negociaciones entre la UE y Sudáfrica no fueron vistas con muy buenos ojos por las distintas delegaciones nacionales, ante el temor de que la entrada de productos sudafricanos afectara la demanda de los productos agrícolas europeos. Mientras, sí hubo un acuerdo generalizado sobre la necesidad de rescatar el sector de la carne porcina europea de la crisis mundial, como sugería la delegación

belga. Finalmente, se acordó que las negociaciones en materia agrícola se reanudarían los días 19 y 20 de abril en Luxemburgo. En esta línea, la asistencia de Escocia e Irlanda del Norte se entiende por el peso agrícola de estas regiones en el conjunto del Reino Unido.

En cuanto a los Consejos de Cultura/Audiovisual se refiere, son dos los Consejos que se analizarán: el de 23 de noviembre de 1999, en el que participó la región belga de Flandes, y el de 23 de noviembre de 2000, que contó con la presencia también de otra entidad subestatal en la delegación de Bélgica, como es la Comunidad Francófona.

En el Consejo de 23 de noviembre de 1999²⁵, la mayoría de las cuestiones planteadas tan sólo fueron anotadas y/o debatidas por éste, con la salvedad de los tres temas que pasaron a formar parte de los puntos «A» de próximos Consejos, como son: 1) el proyecto de Resolución sobre el fomento de la circulación de personas que trabajan en el sector audiovisual; 2) el proyecto de conclusiones del Consejo sobre industrias culturales y el empleo en Europa; 3) el proyecto de conclusiones del Consejo sobre la protección de los menores ante el desarrollo de los servicios audiovisuales digitales.

En el caso del Consejo de 23 de noviembre de 2000, sólo cuatro de los doce puntos tratados obtuvieron el acuerdo suficiente para pasar a ser considerados como materias «A» en los próximos Consejos: 1) la Decisión sobre un programa de promoción de obras audiovisuales europeas; 2) las ayudas nacionales al sector del cine y al sector audiovisual; 3) la aplicación de sistemas nacionales de fijación del precio de los libros; y 4) la calidad arquitectónica. El resto de las materias, tan sólo merecieron la anota-

25 Puntos «B»: 1) Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un único instrumento de financiación y de programación en favor de la cooperación cultural (programa «Cultura 2000»). Sobre esta decisión el Consejo mantuvo un cambio de impresiones y el Presidente se comprometió a seguir avanzando en la materia. 2) Proyecto de Resolución del Consejo sobre el fomento de la libre circulación de las personas que trabajan en el sector cultural. El Consejo adoptó la Resolución y la remitió al COREPER para su traducción, y aprobación como punto «A» en el Consejo. 3) Proyecto de conclusiones del Consejo sobre las industrias culturales y el empleo en Europa. El Consejo dio el visto bueno a las conclusiones y lo remitió al COREPER, con el fin de aprobarlo como punto «A» en el próximo Consejo. 4) Programa de trabajo de la Comisión para el sector audiovisual. En este punto, el Consejo mantuvo un cambio de impresiones sobre el trabajo de la Comisión. 5) Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la protección de los menores ante el desarrollo de los servicios audiovisuales digitales. El Consejo dio el visto bueno al proyecto y lo remitió al COREPER, con el fin de aprobarlo como futuro punto «A». 6) Actos culturales y audiovisuales organizados por la Presidencia. En relación a estos actos, el Presidente informó sobre las actividades para el segundo semestre de 1999. 7) Varios: A) Ayuda cultural de la Unión Europea a Kosovo. En este punto, la Comisión informó al Consejo sobre los progresos de la labor internacional de reconstrucción de Kosovo, y el Consejo mantuvo un cambio de impresiones al respecto. B) Museo de Europa. La iniciativa griega sobre la creación de un Museo de Europa quedó temporalmente aparcada en la medida en que la Comisión indicó que no se preveían medios para la creación del mismo, y que en cualquier caso, la explicación de la historia de Europa no debería hacerse de una manera excluyente. C) Aplicación de la Directiva «Televisión sin fronteras». En este punto, el Consejo tomó nota de un problema en su aplicación, a petición de la delegación danesa.

ción del Consejo, con la excepción de la elección del comité de selección de la capital europea de la cultura y la decisión del Consejo y del Parlamento sobre la formación de profesionales audiovisuales, que fue remitida al Parlamento tras su adopción por el Consejo.

En relación a los Consejos de Educación/Juventud, el Consejo con participación regional del que disponemos acceso al documento tuvo lugar el 26 de noviembre de 1999, y en él estuvo presente la Comunidad Francófona, como parte integrante de la delegación de Bélgica. Así, en el Consejo, sólo una de las 7 materias tratadas mereció ser enviada al COREPER para su traducción y posterior aprobación como punto «A», el resto de los asuntos del día provocaron debates e intercambio de informaciones entre los asistentes, sin alcanzar ningún tipo de acuerdo político.

Igualmente, fue otra entidad subestatal belga, en este caso, Flandes, la que participó en el Consejo de Investigación de 15 de junio de 2000. En este caso, en el Consejo se trataron materias muy delicadas, como son la investigación aeroespacial o la innovación tecnológica, de manera que los acuerdos alcanzados no han revestido un valor jurídico, sino de tipo político, con el fin de seguir avanzando en las cuestiones abordadas. Asimismo, cabe destacar que, en relación a la cooperación internacional en investigación científica, se hace una mención específica a la necesidad de conceder prioridad a la cooperación regional prevista en MEDA.

Por último, en relación a los tres Consejos de Justicia y Asuntos de Interior, hay que señalar que todos contaron con la presencia alemana (Sajonia, 12/03/99 y 27/05/99), y sólo en uno de ellos participó Escocia, junto a Renania-Westfalia y Brandemburgo (30/11/00).

Así, en el Consejo de 12 de marzo de 1999 en el que tomó parte el *Land* de Sajonia, los puntos del día adoptados se ciñeron a hacer un balance general sobre la situación de diversos trabajos en materia de Justicia y Asuntos de Interior, o se adoptaron acuerdos políticos por los que los Estados deberían hacer un esfuerzo por ratificar determinados convenios, o que deberían estar congelados hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Así, las materias aprobadas tuvieron un valor netamente político pero de escaso compromiso entre las partes.

Por otro lado, el Estado federado de Sajonia volvió a participar en el Consejo de 27 de mayo de 1999. Aquí, de los diecisiete puntos tratados en el Consejo, tan sólo se logró un acuerdo político en relación a la revisión de los Convenios de Bruselas y de Lugano, mientras que las demás materias debatidas fueron simplemente anotadas por el Consejo.

Finalmente, en el Consejo JAI de 30 de noviembre de 2000, en el que estuvieron presentes los *Länder* alemanes de Renania-Westfalia y Brandemburgo, junto con la región británica de Escocia, de los 22 puntos del orden del día, tan sólo en tres se alcanzó un acuerdo de tipo político, como son: 1) el acuerdo político de la competencia judicial; 2) el texto del Reglamento sobre la lista de terceros países cuyos nacionales deben ser titulares de visados; y 3) la Decisión del Consejo sobre la creación de la Escuela Europea de Policía. Mientras, en las demás cuestiones el Consejo realizó un cambio de impresiones entre los miembros de las respectivas delegaciones nacionales o tomó nota de los informes presentados.

A modo de conclusión, como se ha visto, en los Consejos que no terminaron con la adopción de actos jurídicos y donde acudieron algunas regiones europeas, como parte integrante de sus delegaciones nacionales, en el período 1999-2000, fueron muy numerosas las materias que dieron lugar a debates e intercambios de impresiones entre los asistentes. Por el contrario, pocos fueron los puntos del día que generaron acuerdos políticos o que provocaron tal consenso que los documentos se renviaron al COREPER para su traducción y posterior aprobación como puntos «A» en próximas reuniones del Consejo.

V CONCLUSIONES

El presente artículo, desde un punto de vista comparado, ha pretendido realizar un modesto balance sobre la participación de las regiones europeas en el Consejo de la Unión, en el período 1998-2001. En esta línea, la primera conclusión a la que debe hacer referencia todo estudio que centre su objeto en el papel regional en el seno de la

Unión Europea reside en la observación de que cada Estado ha encontrado soluciones específicas para sus respectivas regiones, de cara a articular la representación de sus intereses en las instituciones europeas. En consecuencia, toda respuesta que se plantee a las aspiraciones regionales de conseguir una mayor presencia en la escena europea, debe realizarse para cada Estado, e incluso para cada región, dentro del marco constitucional y normativo de los Estados miembros.

En efecto, la Unión Europea se caracteriza, como se ha visto, por su gran heterogeneidad a nivel regional. Pero pese a las divergencias, todas las regiones se han visto afectadas por dos problemas básicos. De un lado, tanto los Estados como las regiones han perdido parte de sus competencias a favor de la Unión, mas, a diferencia de los Estados, las regiones no han compensado sus pérdidas. De otro lado, la edificación de la Comunidad se ha realizado a expensas de los ciudadanos. No en vano, el 25 de junio de 2001, la Comisión publicó el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, en el que se propone reforzar la interacción de las instituciones europeas con los órganos regionales y locales, y la sociedad civil. Pero la idea no es redefinir el principio de subsidiariedad reconocido en el artículo 5 del Tratado de Maastricht, ampliando su ámbito de aplicación al plano regional e incluso el local, sino descentralizar la gestión de las políticas comunitarias, con el fin de realizar ésta de la manera más próxima posible a la ciudadanía. Igualmente, en el debate sobre el futuro de Europa que se está manteniendo ahora en el seno de la Convención, creada tras la Cumbre de Laeken de 15 de diciembre de 2001, por la presión de los *Länder* alemanes, se han incluido seis observadores del Comité de las Regiones, con el fin de que los intereses regionales no queden excluidos de dicho foro de discusión, en tanto que éstos son también parte afectada por los cambios derivados del proceso de construcción europea.

Por consiguiente, el estudio de la participación de las regiones europeas al más alto nivel, esto es, en el seno del Consejo de la Unión, resulta esencial a la hora de verificar en qué medida se han visto disminuidos sendos problemas, no sólo desde una perspectiva teórica, sino también práctica. En esta línea, cabe destacar, que las normativas más claras en relación a la participación de las regiones en los Consejos son las de Alemania y Bélgica, a diferencia de Austria, que establece unas duras condiciones a sus *Länder*, puesto que su presencia en los Consejos no depende tanto de sus intereses o competencias internas, como de la autorización federal; y del Reino Unido, donde no existe ni siquiera un instrumento jurídico formal que articule dicha partici-

pación. Con todo, los resultados de la investigación no se corresponden con la formalidad y claridad de las respectivas normativas nacionales. Esto es, los datos del estudio han demostrado cómo es Bélgica el Estado que ha conferido en el período 1998-2001 el mayor grado de participación a sus regiones y comunidades, seguido, paradójicamente en segundo lugar, del Reino Unido (si bien en el período 1999-2001, dada la tardía incorporación regional a los Consejos), cuyos datos de participación regional son similares a los de Alemania en los cuatro años (1998-2001); mientras que en la delegación de Austria no ha tomado parte ningún *Land* en el período analizado.

Así, en primer lugar, desde el punto de vista cuantitativo ha quedado claro cómo, entre 1998 y 2001, son las regiones y comunidades belgas las que han gozado de una mayor participación, estando presentes en el 20'4 por ciento de las reuniones, esto es en 69 de los 338 Consejos habidos en total en este período. Mientras, Alemania, entre 1998 y 2001, y el Reino Unido, entre 1999 y 2001, han asistido a 24 Consejos cada una, es decir, al 7'1 por ciento de los Consejos celebrados, que constituye la tercera parte de la participación belga. Pero además, en el caso de Austria, hay que destacar que sus *Länder* no han asistido a ningún Consejo en estos cuatro años. Más aún, en relación al año 2001, una vez más se comprobó que el caso más espectacular de participación de las regiones en los Consejos se produjo en Bélgica, debido al aumento de su papel en los Consejos de Agricultura y a su incorporación por primera vez a los Consejos de Mercado Interior y de Transportes y Telecomunicaciones. Asimismo, en relación a las administraciones «devueltas» británicas, éstas tuvieron presencia en el año 2001 en dos Consejos más que los *Länder* alemanes.

Estas diferencias se deben a que los entes subestatales belgas reproducen en el plano externo las competencias internas, y el Estado no se reserva tantas salvaguardas, como en Alemania, Austria o el Reino Unido. De hecho, Bélgica se ha abstenido hasta el momento en seis ocasiones, debido a la falta de acuerdo por parte de las regiones y comunidades.

Asimismo, llama la atención la ausencia de los *Länder* austríacos en los Consejos de Ministros celebrados en los cuatro años objeto de estudio. En esta línea, hay que recordar que el *Bundesrat* austríaco es muy diferente del alemán, como se ha explicado, así como el Gobierno Federal austríaco ha impuesto unas condiciones severas para articular dicha participación en los Consejos, y de hecho, las regiones no pueden

ostentar la dirección de la delegación nacional, a lo que hay que añadir que el Gobierno es el que decide si dicha participación es posible y conveniente, e incluso puede no tener en cuenta la posición común de los *Länder*. Por lo que, en la práctica, es la Conferencia de los Presidentes Regionales la que articula la posición común de las regiones ante la UE, en detrimento de la CIL austríaca. Con todo, no debe olvidarse que esta ausencia de los *Länder* en las negociaciones del Consejo se suple, en cierta medida, mediante su presencia en la Representación Permanente de Austria, que es la misión diplomática más amplia de todos los Estados de la Unión, por lo que los datos sobre la ausencia austríaca en los Consejos analizados podrían estar maquillados, en tanto que es posible que las regiones hayan participado muy activamente en las negociaciones previas y los Grupos de Trabajo del Consejo, habiendo sido la votación formal en el Consejo competencia de la Federación. No obstante, al no haber analizado en el artículo las citadas reuniones previas, tan sólo se puede apuntar aquí esta idea como un factor interesante a tener en cuenta.

Por otro lado, hay que destacar, una vez más, que en el Reino Unido, aunque las regiones se han incorporado de forma tardía a los Consejos y carecen de un instrumento jurídico al respecto, éstas han participado entre 1999 y 2001, en el mismo número de Consejos (24) que Alemania entre 1998 y 2001, pese a que en Alemania la participación regional en los asuntos europeos está reconocida ya en la misma Ley Fundamental.

En consecuencia, los datos cuantitativos señalados, ponen de manifiesto que los cuatro Estados objeto de estudio no han hecho un amplio uso de sus respectivas normativas nacionales que permiten la participación de las regiones en los Consejos. Pero además, sería necesario matizar esta afirmación por Estados. Así, Bélgica ha sido quien ha otorgado un mayor papel a sus regiones, seguido del Reino Unido, Alemania, y, por último Austria.

Por otra parte, en relación al uso del artículo 203 del TUE, cabe señalar que las Actas de los Consejos de Ministros de la Unión no contienen información sobre la composición y la articulación internas de las distintas delegaciones nacionales. No obstante, resulta interesante destacar cuáles han sido los Consejos donde las regiones han estado presentes entre 1998 y 2001 por países. Así, en Alemania, los Consejos a los que han asistido las regiones han sido los de: Cultura, Educación y Juventud, Investiga-

ción, Justicia y Asuntos de Interior, y Trabajo y Asuntos Sociales. Mientras, en Bélgica, las regiones y comunidades han acudido a los Consejos de Agricultura, Cultura, Educación y Juventud, Industria y Energía, Medio Ambiente, Sanidad, Trabajo y Asuntos Sociales, y por primera vez, en el 2001, Mercado Interior, Pesca, y Transportes y Telecomunicaciones. Finalmente, en el caso del Reino Unido, los Consejos con presencia regional son: Agricultura, Cultura, Educación y Juventud, Justicia e Interior, Medio Ambiente, Pesca y Sanidad.

Igualmente, las regiones que asisten a cada Consejo son muy distintas en cada caso, no obstante, como se ha visto, se han respetado las reglas señaladas en los casos de Alemania y Bélgica, así como en el Reino Unido la región que ha estado más presente ha sido Escocia, dadas sus mayores competencias frente a Gales, y los altibajos del proceso de paz norirlandés. Más aún, del análisis de contenido de las actas de los 41 Consejos con presencia regional entre 1999 y 2000 se desprende que no se puede afirmar que exista una relación de causalidad directa entre la asistencia regional a los Consejos y el valor jurídico o político de cada uno de ellos.

En el caso de los 21 Consejos donde se adoptaron actos jurídicos y hubo participación regional entre 1999 y 2000, casi la totalidad de las 81 materias aprobadas pertenecían a los puntos «A» del orden del día, y los puntos «B» adoptados hacían referencia a cuestiones en las que existía un amplio consenso. De este modo, la inclusión de las regiones como parte de las delegaciones nacionales no supuso una alteración grave en la defensa de la postura de cada Estado. En otras palabras, la articulación de la presencia regional en el seno de las delegaciones fue simple y satisfactoria, en la medida en que los Estados no vieron afectados su capacidad de decisión ante la UE y la uniformidad de sus posicionamientos.

Mientras, en los Consejos que no terminaron con la adopción de actos jurídicos, en el período 1999-2000, fueron muy numerosas las materias que dieron lugar a intercambios de opiniones entre los asistentes. Por el contrario, pocos fueron los puntos del día que generaron acuerdos políticos o que provocaron tal consenso que se estimó su posterior aprobación como puntos «A» en próximas reuniones del Consejo. Así, este tipo de sesiones del Consejo generaron nutridos debates en los que las delegaciones nacionales intentaron salvaguardar sus respectivos intereses. Del mismo modo, las regiones afectadas por las cuestiones a tratar, pudieron expresarse, en unos casos, u ob-

servar las presentaciones, en otros, sobre los distintos intereses regionales y nacionales afectados en los quince Estados miembros de la Unión. En consecuencia, la asistencia regional a este tipo de debates no jurídicos, debe entenderse, en mi opinión, como una experiencia enriquecedora e interesante para las entidades subestatales, en la medida en que las regiones no ralenticen el proceso de toma de decisiones, acaten la postura previamente acordada en el plano interno a nivel nacional, y sus respectivos Estados estimen posible y oportuna dicha participación.

En cualquier caso, como ya se ha señalado al principio, la primera conclusión que se debe extraer es la necesidad de plantear soluciones individuales y específicas para cada Estado y para cada región. En este sentido, en la actualidad, existe un amplio consenso en los estudios europeos sobre que el proceso de integración europea ha desafiado los modelos de interacción territorial y las políticas regionales de los Estados miembros, de modo que la Unión Europea debe ser vista como un sistema de gobierno integrado con múltiples niveles, que se caracteriza por su elevada fragmentación y complejidad. Sin embargo, dicha fragmentación ha traído, por un lado, la opacidad en el proceso de decisiones y la falta de responsabilidad política, que aumenta aún más el déficit democrático de la Unión; y, por otro lado, una situación de punto muerto o *deadlock*²⁶, que favorece el mantenimiento del *status quo*, ante la necesidad de alcanzar un consenso debido a la multitud de actores.

Estos nuevos desafíos, producto de la integración, requieren ajustes estructurales y de procedimiento en todos los niveles, con el fin de hacer realidad una gobernanza efectiva y competitiva en el seno de la Unión. No obstante, los nuevos avances de la Cumbre de Laeken en torno a la definición del futuro de Europa, la publicación del *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* de la Comisión, o la misma inclusión del artículo 203 en Maastricht son algunas de las reformas que demuestran que también existe dinamismo en el seno de la Unión. Así, sería más correcto adoptar la definición de ADRIENNE HERITIER²⁷ sobre la paradoja de una simultaneidad de «punto muerto y desarrollo» o *deadlock and development* en la política europea.

De hecho, como se ha visto, los Estados se ven afectados a su vez por esa paradoja del «punto muerto y desarrollo», en la medida en que no quieren ver menoscabada su

26 SCHARPF, F. W. (1994), «Community and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union», *Journal of European Public Policy*, nº 1, pp. 219-242.

27 HERITIER, A. (1998), *The European Polity, Deadlock and Development*, EUI, Florencia, p. 1.

capacidad de decisión ante la Unión, pero también entienden la legitimidad de la representación de los intereses regionales que se ven afectados por las decisiones comunitarias. En esta línea, modelos como el británico, que adolece de valor jurídico alguno, se ha mostrado incluso más satisfactorio que el austríaco o el alemán, lo que demuestra, una vez más que no existe una relación de causalidad directa entre la claridad y la formalidad jurídicas de las respectivas normativas nacionales y el grado de participación regional en los asuntos comunitarios. Por consiguiente, deben ser los Estados, de acuerdo con sus regiones, los que definan cuál ha de ser el marco de articulación de los intereses regionales en la fase ascendente del proceso comunitario. No obstante, dicha participación no debe, en ningún momento, paralizar o ralentizar la construcción europea, a fin de lograr una disminución del «punto muerto» europeo y un mayor «desarrollo» de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

CASTRO RUANO, J. L. de (1994), *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, Bilbao.

HERITIER, A. (1998), *The European polity. Deadlock and Development*, EUI, Florencia.

IVAP (1998), *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. Jornada celebrada en el Palacio Artaza, 2 de julio de 1998*, IVAP, Bilbao.

MAP (1995), *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid.

OLIVERAS, N. (1999), «La *Devolution* en el Reino Unido: Gales, Escocia, e Irlanda del Norte», en *Papers de Recerca*, núm.3, diciembre, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

PÉREZ TREMPES, P. (coord.)(1999), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid.

ROJO SALGADO, A. (1996), *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

RUBIO LLORENTE, F., y M. DARANAS PELÁEZ (ed.) (1997), *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona.

SCHARPF, F. W., (1994), «Community and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union», *Journal of European Public Policy*, nº 1, 1994, pp. 219-242.

SOBRINO HEREDIA, J. M. (comp.)(2001), *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Especial Referencia a Galicia*, Fundación Galicia Europa.

DOCUMENTOS EN INTERNET

MAP (2002), *Informe sobre el Proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica. Tomo IV*, en <http://www.map.es>

«Memorandum of Understanding and supplementary Agreements», en <http://www.cabinet-office.gov.uk/constitution/devolution/MoU/mou.htm>