

(págs. 185-188) aprobado por el Tratado de Maastrich (artículo 3B), y aplicado hasta el nivel regional, cierra para el autor la construcción de Europa «juntos» (La UE, el Estado y las Regiones); destacando para ello la utilización y mejora de instrumentos, tales como la Conferencia para Asuntos relacionados con la UE, las Oficinas de representación de las Comunidades Autónomas en Bruselas y la participación de éstas en la representación del Estado ante la Unión, potenciando lo ya existente, y asumiendo en este sentido el modelo de los *Länders* alemanes (págs. 193-195). El futuro de la política de las regiones en la Unión Europea y la presencia en la actividad externa de España en sede europea de las oficinas de las Comunidades Autónomas cierran doscientas diez páginas, en cuyo epílogo el autor aprovecha para recordar todo lo hecho, lo que estamos realizando y las tareas de futuro. Y todo ello para concluir, ejemplo de talante, que estas ideas son un punto de discusión y que, en todo caso, se encuentran abiertas al diálogo y al consenso.

Nos encontramos, en suma, ante una obra que, si bien no goza de la sistematicidad propia de los tratados técnicos —lo que por su naturaleza no se pretende—, desarrolla inteligentemente una argumentación compacta que hace al lector sentirse cómodo con la misma. La presencia en ella de los principios, reconocidos constitucionalmente, de unidad, autonomía, solidaridad, igualdad y cooperación, dotan a estas tesis de una enjundia político-constitucional cierta. Una argumentación que también se presenta consolidada sobre una idea enormemente sugerente, como es la que se expresa en el título y subtítulo de la obra —una España vertebrada y plural alejada de tensiones rupturistas—, que deja ver cierto voluntarismo en el autor.

En resumidas cuentas, estamos ante una nueva reflexión de esta novedosa forma de descentralización territorial del poder político, que se llama el Estado de las Autonomías. Y que nos guste o no, es un proceso político y jurídico irreversible. Una reflexión realizada, simultáneamente, desde la experiencia asentada de varios años de gobierno autonómico, a la par que desde el profundo convencimiento, que sin duda compartimos, de que el modelo autonómico sólo tiene sentido y adquiere virtualidad desde una construcción nacional de España.

Pedro González-Trevijano

ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Comunidades Autónomas y política europea*, I.V.A.P., Civitas, Madrid, 2000, 153 páginas.

No cabe duda de que uno de los grandes retos del constitucionalismo europeo en el siglo XXI es el equilibrio entre la articulación de un orden jurídico y político de carácter supranacional cual es la Unión Europea y los Estados tradicionales, equilibrio inserto, además, en un creciente proceso de globalización, condicionante en gran medida de las soluciones políticas y jurídicas que puedan adoptarse. Este proceso se hace aún más complejo en el caso español al tener que enfrentarse a la compatibilización entre la cesión de soberanía a instituciones comunitarias y el cierre o, al me-

nos, la continuación del proceso de construcción del Estado autonómico (1). Ambas fuerzas, centrípeta una y centrífuga otra, inciden, de distinta manera, en la redefinición del papel del Estado, al tiempo que confluyen en determinados procesos de toma de decisiones deficientemente configurados desde el punto de vista jurídico y políticamente insatisfactorios. Esta «redefinición» exige respuestas que permitan adaptar el Estado autonómico a las exigencias derivadas de la integración de España en la Unión Europea.

El presente volumen se ocupa en concreto de uno de los cauces institucionales necesarios para la mayor y mejor integración política en el marco de la Unión Europea. En concreto, Enrique Lucas analiza críticamente los mecanismos a través de los cuales las Comunidades Autónomas participan en la formación de la política comunitaria europea. El autor comienza reconociendo las dificultades del tratamiento de esta cuestión, derivadas en gran medida del carácter abierto del modelo territorial que resulta de la Constitución española. Esta indefinición planea sobre cuestiones tales como el reparto efectivo de competencias entre el Estado y las CC.AA. o sobre la ausencia de un cauce a través del cual aquéllas puedan intervenir en esa delimitación competencial. Sin duda, uno de los principales problemas de articulación del Estado autonómico es la falta de procedimientos e instituciones que permitan el acuerdo y el diálogo entre el Estado y las CC.AA. Esta carencia se ha intentado remediar a través de una serie de órganos creados al amparo del *principio de cooperación*, el cual, pese a no aparecer expresamente en la Constitución ha acabado configurándose por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y por el legislador como un principio fundamental del Estado autonómico.

El autor se ocupa en primer lugar de las *vertientes interna y exterior de la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado*, partiendo de que la autonomía participa necesariamente de ambas, como reiteradamente ha señalado el TC. De acuerdo con esta posición, no toda medida dotada de una «cierta incidencia exterior» ha de considerarse como limitada a la competencia estatal (2). Así, y en relación con el Derecho Comunitario, su ejecución corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno. Es decir, el cumplimiento de las obligaciones que establece el Derecho Comunitario corresponde a todos los poderes estatales, centrales y autonómicos, en función de sus competencias. Por ello ha de entenderse que la transferencia a las instituciones comunitarias de competencias constitucionales no convierte en «relaciones internacionales» las materias sobre las que se ejercen.

(1) Aunque tal vez haya que aceptar que «no es posible «cerrar» una realidad tan viva y fluida como la que subyace a un ordenamiento descentralizado». PABLO LUCAS VERDÚ y PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Comentario introductorio al Título VIII», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga, tomo X, EDERSA. Cortes Generales, Madrid, 1998, pág. 407.

(2) En el fondo, la gran cuestión sobre la que el constitucionalismo debería reflexionar es el entendimiento de la reserva al Estado de la competencia en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3.º) en el marco de una estructura descentralizada de poder.

Desde este entendimiento de la autonomía se comprende la necesidad de establecer mecanismos eficaces de cooperación, tanto vertical como horizontal, a través de los cuales las CC.AA. participen en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea. Mecanismos que no pueden desconocer que la dinámica de la construcción europea está obediendo a la lógica del poder ejecutivo. Son los Gobiernos los verdaderos protagonistas en dicho proceso, realidad que suscita un permanente debate en torno a la legitimidad democrática de aquél. Una lógica que, en gran medida, invalida la opción de convertir al Senado en el instrumento de participación de las CC.AA. en la formación de la voluntad comunitaria, tal y como ha señalado gran parte de la doctrina.

Estas posiciones doctrinales han partido de una cierta idealización del bicameralismo al que se ha considerado la opción idónea en un marco federal para conjugar la unidad, que encarnaría la Cámara baja, y la diversidad o pluralidad territorial a la que representaría el Senado. Así, el modelo alemán se apoya en una segunda cámara que, realmente, no es un cámara parlamentaria sino más bien un consejo de representación de los Länder, y cuya lógica de funcionamiento responde a las técnicas del «federalismo cooperativo».

La intensa actividad doctrinal sobre este tema contrasta con la falta de impulso necesario y de consenso para que fructifique la reforma del Senado español (3). Incluso hay algunos que consideran que la falta de un cauce de participación de las CC.AA. se compensa con la presencia de grupos parlamentarios nacionalistas en el Congreso de los Diputados. Como bien señala Enrique Lucas, esta dependencia se relativiza al conectarse con la existencia o no de mayorías absolutas en el Congreso. Se trata de una «solución» política que en gran medida distorsiona el funcionamiento del sistema, provocando inseguridades y no pocas desigualdades. Bastaría para constatar esa afirmación el análisis de la evolución de nuestro Estado autonómico, condicionada en gran medida por el sistema de partidos, lo que está llevando a una construcción dominada por planteamientos partidistas y coyunturales y no por un proyecto definido y solidario. En todo caso, y en este punto estoy totalmente de acuerdo con el autor, mientras que las fuerzas políticas no concreten una propuesta de reforma clara y mínimamente definida, sería contraproducente la apertura de un proceso de reforma constitucional (4). Esta hipotética reforma debería ser, en todo

(3) El autor comenta como ejemplo de esa falta de contexto cómo el partido actualmente en el gobierno ha descartado cualquier modificación que suponga una reforma de la Constitución, propósito reafirmado en la Moción del Grupo Popular aprobado por el Pleno de la Cámara el 16 de abril de 2000.

(4) Como señalara hace unos años José Antonio Portero Molina, «la reforma resultará políticamente oportuna cuando las fuerzas políticas convengan en la incapacidad del texto constitucional para seguir albergando aquellas interpretaciones que sean necesarias, para que el modelo de articulación entre el Estado y las CC.AA. continúe funcionando de forma razonablemente correcta». «Algunos interrogantes sobre la reforma del Senado», en M. RAMÍREZ (ed.): *El Parlamento a debate*, Trotta, Madrid, 1997, pág. 42. En este sentido, ENRIQUE LUCAS se muestra muy crítico con una de las últimas propuestas hechas al respecto. Me refiero a la formulada por ELISEO AJA, el cual propone un modelo similar al Bundesrat alemán de escasa viabilidad en cuanto que supondría una revisión completa del modelo territorial. Véase *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, págs. 215 y ss.

caso, posterior al replanteamiento de la dinámica del Estado autonómico, muy especialmente en lo relativo a las relaciones entre el Estado y las CC.AA. y de éstas entre sí.

Enrique Lucas estudia a continuación el modo en que se ha desarrollado la cooperación hasta el momento. Constata cómo en los sistemas federales y regionales se han establecido múltiples mecanismos de *cooperación* entre los poderes centrales y los territoriales a través de los cuales aquélla se ha articulado como un complemento de la *participación* institucional. Ahora bien, es necesario distinguirlas. La participación es una función que se atribuye a los entes subestatales en razón del interés general, en abstracto, al que sirven, situándose normalmente en el poder legislativo del Estado. La participación se fundamenta en el interés general y en la integración de los diferentes entes en el conjunto del Estado. La cooperación, por el contrario, se suele desarrollar en la esfera del poder ejecutivo, mediante técnicas organizativas y funcionales. La cooperación se funda en la titularidad de determinadas competencias y en la necesidad de que su ejercicio contribuya a la integración y evite el conflicto. La cooperación, por tanto, puede entenderse como método de acercamiento a la participación y como complemento de la misma, pero en ningún caso como un sustitutivo de ella. Como bien señala el autor, esta diferenciación afecta al proceso de formación de la voluntad estatal con independencia de que se trate de cuestiones internas o externas. Por ello, la participación de las CC.AA. en la formación de las decisiones de políticas comunitarias no supone un cambio de las competencias autonómicas ordinarias, ya que la participación no ha de quedar limitada en función de las competencias de cada CA sino que ha de responder a la necesidad de integración del Estado.

El autor recuerda cómo fue la STC 76/1983 la primera iniciativa destinada a instaurar mecanismos concretos de cooperación. Posteriormente los Acuerdos Autonómicos de 1992 configurarían el principio de cooperación como vertebrador del desarrollo autonómico, desarrollándose legalmente en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (5).

La cooperación se ha venido articulando a través de las Conferencias Sectoriales, las cuales atienden básicamente a una cooperación vertical y al objetivo de reducir la conflictividad del proceso autonómico. Para que dicho modelo permitiera avanzar hacia la «participación», apunta Enrique Lucas, sería necesario un verdadero soporte político con continuidad en el tiempo, una cobertura jurídica que garantice los ámbitos de autonomía y un adecuado control parlamentario. Requisitos todos ellos lejos de conseguirse. Pese a ello, algunos ven en las Conferencias Sectoriales

(5) La doctrina ha considerado incompleto este desarrollo legislativo. Véanse, por ejemplo, G. RUIZ-RICO RUIZ y J. J. RUIZ RUIZ: «La cooperación del Estado y las CC.AA. La problemática del Título Primero de la Ley 30/1992», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 266, abril-junio 1995, pág. 401; JAVIER TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 1998, pág. 17.

el instrumento más idóneo para avanzar en la participación de las CC.AA. evitando la reforma constitucional del Senado. Enrique Lucas discrepa de tal posición. Entiende que, si bien las Conferencias Sectoriales pueden preparar el camino hacia un modelo nuevo, recogido en la Constitución y que contemple adecuadamente la participación y la cooperación, su utilización como un recurso de ingeniería constitucional alternativo al Senado fracasará. No hay que olvidar que, junto a las deficiencias señaladas, no existen instrumentos que hagan posible la cooperación horizontal, dificultada en gran medida por la rigidez que marca el art. 145 CE (6). Por tanto, concluye el autor, es necesario recoger en el texto constitucional órganos y procedimientos que hagan posible la cooperación en su doble vertiente, horizontal y vertical.

La institucionalización de la intervención de las CC.AA. en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea se ha producido desconociendo dichas exigencias y sin que previamente se haya solucionado la falta de participación de aquéllas en los asuntos estrictamente internos. Una participación indirecta, en la que median el Gobierno y la Administración centrales, incluso en materias de competencia exclusiva de las CC.AA., y que se limita a la posición negociadora inicial de la delegación española en los órganos comunitarios. Se excluye, por tanto, la participación en la fase de negociación propiamente dicha que tiene lugar en sede comunitaria.

El autor recuerda cómo en 1988 se creó una Conferencia Sectorial dedicada a los asuntos de las Comunidades Europeas (CARCE), la cual cobraría un impulso definitivo con el Acuerdo de Participación Interna de 30 de noviembre de 1994 (API), adoptado por todas las CC.AA. menos el País Vasco, y con la Ley 2/1997, de 12 de marzo (7). Esta ley la configuraría como eje de un sistema sustentado en una estructura de 19 Conferencias sectoriales, cada una de ellas correspondiente a una o varias de las políticas comunitarias. Se ocupa de los aspectos institucionales de la integración europea así como de las materias no asignadas a ninguna otra de las Conferencias.

A continuación es analizada la estructura y composición de la CARCE así como los principios y reglas de formación de la posición negociadora inicial. Cabe destacar cómo el criterio que se utiliza para llegar a la concertación es la afectación competencial, lo cual limita en gran medida la participación/cooperación de las CC.AA. Así, en materias de *competencia exclusiva del Estado*, la posición negociadora la define el Estado, que puede tener en cuenta las opiniones de los representantes autonómicos. Cuando el acuerdo afecte a competencias de las CC.AA., si son competencias legislativas exclusivas, la posición negociadora nace del consenso de las CC.AA. Si no se llega a él, el Estado fija por sí mismo la posición. En el caso de

(6) Debemos recordar que el «desafortunado» art. 145 CE fue el resultado de un largo y complejo debate en el proceso constituyente. Véase al respecto JAVIER TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, cit. págs. 61 y ss.

(7) La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contiene en su art. 5 el régimen aplicable a las Conferencias Sectoriales.

competencias compartidas y concurrentes, será necesario el acuerdo sucesivo de las CC.AA. y de éstas con el Estado.

Enrique Lucas critica varios aspectos de este modelo (8). En primer lugar subraya su complejidad y dispersión. La sectorialización a que conduce dificulta la participación/cooperación, situando en un segundo plano la vertiente europea de cada asunto. La participación queda subordinada a los intereses sectoriales, primándose la fragmentación y la dispersión sobre la coherencia del sistema. En segundo lugar, las lagunas también son importantes. No se define, por ejemplo, qué se entiende por «posición común», ni se determina la forma en que ésta se obtiene ni el foro donde se logra el acuerdo (9). Se pone así de manifiesto la falta de mecanismos que articulen la cooperación horizontal, vacío que posibilita que las CC.AA. más activas puedan acabar imponiendo su posición a las restantes. Se ha sugerido la posibilidad que parte de esas lagunas se cubrieran a través de un convenio entre las CC.AA., el cual no entraría en la categoría de los acuerdos de cooperación del art. 145 CE, porque si no su formalización sería prácticamente imposible.

Junto a la «posición común», el otro elemento central en el API es el tipo de «competencia afectada», el cual encierra una gran complejidad pues el Acuerdo no prevé nada en cuanto a la calificación de las competencias afectadas por los asuntos objeto de discusión en el seno de las Conferencias Sectoriales correspondientes, ni se prefijan criterios que hayan de darse para considerar afectada una competencia concreta ni qué grado de afectación legítima a las CC.AA. para reclamar su intervención. Lagunas que se hacen más complejas en el contexto de un sistema como el nuestro en el que la distribución competencial carece de homogeneidad y claridad (10), y del que podemos deducir que en gran medida la mayor parte de las competencias son compartidas. Por todo ello, el autor considera que la participación no debe basarse en el criterio competencial sino en el *interés autonómico*. Es decir, la intervención autonómica debería garantizarse siempre que hubiera un interés en la materia, tenga o no atribuida explícitamente competencia sobre la misma. Exigencia, por otra parte, lógica desde un entendimiento de la autonomía política como «algo más que un haz de competencias» (11).

(8) Las críticas sobre la virtualidad de este órgano son normales entre la doctrina. Véase, por ejemplo, JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, 1994, pág. 336.

(9) El Acuerdo sobre Participación Interna de las CC.AA. en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias sectoriales se limita a establecer que: «A los efectos del procedimiento de participación, se entiende por posición común de las CC.AA. el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas CC.AA. cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido.»

(10) En este sentido, el autor pone de relieve la necesidad de elaborar un concepto jurídico más preciso y depurado de materia competencial, antes de poner en funcionamiento los mecanismos de cooperación (págs. 98-99).

(11) PABLO LUCAS VERDÚ y PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Comentario al artículo 137. La organización territorial del Estado», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978 dirigidos por Oscar Alzaga*, tomo X, cit., pág. 441.

Cuando la afectación competencial se limite a una CA, la solución se puede articular a través de una Comisión Bilateral en virtud de la disposición adicional 1.^a de la Ley 2/1997. El autor justifica esta opción en la especificidad y singularidad de las CC.AA. y en la distinta vocación o voluntad de participación en los asuntos europeos por parte de las distintas CC.AA. Si bien los razonamientos de Enrique Lucas en este punto son irreprochables, no podemos obviar la complejidad política de su propuesta en el marco de un sistema de partidos y, sobre todo, de relaciones entre partidos estatales y nacionalistas o regionalistas, como el nuestro (12).

Las críticas al modelo se completan con las deficiencias en cuanto al valor y los efectos jurídicos de los acuerdos de la CARCE y de las Conferencias Sectoriales que, en este último caso, no se formalizan como convenios. Se ha huido, como señala el autor, de una formalización jurídica, haciendo depender el funcionamiento de los mecanismos descritos de la correlación de fuerzas entre los partidos políticos. Finalmente, y como se ha señalado con anterioridad, la participación se limita a la fijación de la posición negociadora inicial, sin que se prevea una presencia activa de las CC.AA. en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

En marzo de 1998 se aprobaron dos acuerdos en las Cortes, a consecuencia de una proposición no de ley y de una moción de idéntico contenido formuladas por los nacionalistas vascos, que respondían a la insatisfacción ante los mecanismos vigentes. Ambas propuestas reclamaban una mayor participación efectiva de las CC.AA. en los asuntos relativos a la Unión Europea, en cuanto que la preservación de esta participación, como bien señala el autor, supone «la misma preservación del principio constitucional de autonomía cuya salvaguardia es esencial para mantener el equilibrio básico en que se apoya la organización territorial del poder en la Constitución de 1978».

El modelo alternativo habría de llevar a un sistema concentrado en la CARCE, la cual serviría de foro general para el acuerdo entre el Estado y las CC.AA. en materia europea. Las Conferencias Sectoriales podrían seguir existiendo pero como instrumentos de apoyo especializado en las distintas materias. A su vez, la concertación horizontal podría residenciarse en una sección u órgano en el seno de la CARCE, donde las CC.AA. podrían deliberar y adoptar una posición común que luego llevarían al Pleno (13).

De acuerdo con lo anteriormente dicho, el criterio competencial debería ser sustituido por el *interés autonómico*, el cual no tiene que estar basado necesariamente

(12) Me parece hasta cierto punto ingenua una afirmación como la que sigue: «La distinta velocidad no implica, sin embargo, un privilegio para las Comunidades Autónomas que van a la cabeza ni la marginación o exclusión de las más rezagadas. Al contrario, puede ser un valioso estímulo para éstas y una muestra de hasta dónde pueden llegar en un momento posterior integrándose en el grupo de quienes se les hayan adelantado» (pág. 103).

(13) En este punto el autor sigue la propuesta de E. ALBERTI ROVIRA: «El modelo español de participación de las CC.AA. en los asuntos europeos (Comentario del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas)», *Informe sobre las CC.AA.*, 1994, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, vol. II, págs. 491 y 492.

en la titularidad de competencias. Habría igualmente que reforzar la cooperación horizontal que podría articularse mediante acuerdos vinculantes para los intervinientes en su discusión y aprobación y que serían susceptibles de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional.

En cuanto al instrumento jurídico adecuado par instaurar el nuevo modelo, Enrique Lucas estima que debería contar con un mínimo reflejo en la Constitución. Más que la reforma del Senado o la creación de un órgano constitucional distinto, plantea que el primer paso fuera una modificación de la Constitución para ordenar el proceso de formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea. Sin embargo, creo que a esta posibilidad cabría aplicarle los mismos inconvenientes que a los de la reforma del Senado, algo que el mismo autor reconoce a continuación al concluir que tal vez no haya más remedio que acudir a una nueva ley.

No menos relevante es la necesidad de pasar de un modelo de participación indirecta, en el que el Gobierno central monopoliza la representación de la posición negociadora estatal, a un modelo de participación efectiva y directa de las CC.AA. en el ejecutivo comunitario. El representante español en el Consejo actúa con un amplio margen de libertad pero siempre dentro de los límites de la posición negociadora inicial. En todo caso, los representantes de los Estados han de tener libertad suficiente para negociar. Desde esta perspectiva, se hace necesaria la presencia directa de las CC.AA. en la toma de decisiones pues es en su ámbito de actuación donde más inciden las políticas comunitarias. Presencia que encuentra cobertura en los mismos órganos comunitarios (14).

En el caso español, la CARCE decidió en 1997 la apertura a la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión Europea, sin que se haya abordado posteriormente la reclamación de algunas CC.AA. de participar en el Consejo de Ministros, órgano en el que se adoptan las principales decisiones comunitarias. Esta participación, además, no excluiría la participación en los diversos órganos en los que con carácter previo se examinan y debaten los distintos aspectos técnicos de los asuntos que luego han de aprobarse. Posteriormente, aunque los acuerdos adoptados en las Cortes en marzo de 1998 supusieron una llamada de atención que cuestionaba la acción del Gobierno en esta materia, su interpretación final ha vuelto a dilatar el proceso (15).

(14) El art. 203.1 TUE facilita esa presencia al establecer que «El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado Miembro *de rango ministerial*, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado Miembro». La Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1993 consideró necesario invitar a los Estados miembros a facilitar la participación de representantes de las Regiones dotadas de competencias legislativas exclusivas en las reuniones del Consejo de Ministros cuando se traten cuestiones de su competencia.

(15) El Estado consideró que había cumplido con su parte identificando en el Informe del MAP, presentado en la reunión de la CARE el 10 de junio de 1998, las competencias exclusivas de las CC.AA. y esperando a que éstas formasen su posición común. El Gobierno Vasco presentó una propuesta aceptada expresamente por 14 CC.AA. y con la reserva de otras 3, que fue rechazada por el Estado. Igual sucedió con la Proposición No de Ley presentada por los Grupos Parlamentarios nacionalistas relativa a la

El autor insiste en que la alternativa ha de estar en el criterio del «interés afectado» como punto de equilibrio entre la posición del Estado y las de las CC.AA. Entre otras cosas porque la calificación de una competencia autonómica como exclusiva no goza de la precisión y el grado de certeza deseable para articular la participación efectiva de las CC.AA. en los asuntos relativos a la Unión Europea. En todo caso, y como bien señala Enrique Lucas, en tanto que sigue siendo la utilizada por los Acuerdos Parlamentarios de 1998 habría que hacer extensiva a la fórmula «competencias exclusivas» de las CC.AA. la conclusión a la que se ha llegado con respecto a la noción de «competencia exclusiva» del Estado. Entendida ésta como un límite constitucional consistente en la «inasumibilidad» por las CC.AA. de determinadas funciones. De la misma manera, habría que considerar que hay un reducto competencial autonómico que el Estado no puede alterar unilateralmente. Sin embargo, no ha sido éste el enfoque seguido por el MAP en el informe citado. Este documento reconstruye las competencias que los estatutos denominan exclusivas, atendiendo para cada materia y por cada CA a una serie de aspectos como el contenido de la materia, los títulos estatales que inciden en ella, las funciones que se ha reservado el Estado al efectuar los correspondientes traspasos y las sentencias del TC sobre la materia. Como bien señala el autor, este enfoque puede ser válido para la fase de ejecución del Derecho Comunitario pero no para la fase ascendente (16). En esta fase, el criterio determinante ha de ser el interés autonómico en la materia de que se trate, el cual no tendrá por qué constatarse necesariamente mediante la alegación de la titularidad de competencias en las materias a las que se refieran los asuntos de que se trate.

El autor finaliza el libro con un epílogo en el que reconoce que sus propuestas chocan con la mentalidad imperante en determinados ámbitos de las instituciones del Estado. Una mentalidad que parece haberse consolidado en los últimos años y que supone, a mi entender, una postergación de las CC.AA. en beneficio de las posiciones centralistas, amén de que contribuye a acrecentar los déficit de legitimidad democrática que se le imputan al proyecto de construcción europea. Máxime en una coyuntura en la que los partidos mayoritarios parecen haber asumido una posición de garantes de la unidad y cohesión del Estado desconociendo parte de las exigencias que plantea lo que García Roca denomina «una organización jurídica de la integración política, respetando las diferencias que nacen de la Historia» (17).

Octavio Salazar Benítez

participación de las CC.AA. en la Delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea (19 de julio de 2000).

(16) Aunque tal vez deberíamos tener presente que no se puede distinguir tan tajantemente entre la «fase ascendente» y la «fase descendente», sino que más bien ambas están intrínsecamente unidas. JOSÉ EUGENIO SORIANO: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 189.

(17) JAVIER GARCÍA ROCA, *Recensión del libro de ELISEO AJA: «El Estado autonómico (federalismo y hechos diferenciales)»*, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, enero-marzo 2000, pág. 308.