

# La representación de Bélgica en el Consejo de la UE y la participación directa de las regiones

## Belgian representation in the Council of the EU and the direct participation of regions

Alexander De Becker

Profesor titular "Ien Daleschair", Facultad de Derecho, Universiteit van Amsterdam (UvA), Países Bajos. Catedrático de derecho público y francés jurídico, Facultad de Derecho, Universiteit Hasselt, Bélgica / a.h.l.debecker@uva.nl

### RESUMEN

Las entidades subestatales belgas desempeñan un importante papel en la representación exterior del Reino de Bélgica. Entre otras actuaciones, las entidades subestatales pueden representar a Bélgica en las reuniones del Consejo de Ministros de la UE. El artículo analiza en qué medida el modelo belga puede exportarse a otros estados federales, regionales y descentralizados, y se centra en particular en una comparación con España. El artículo parte de una visión general del complejo marco institucional belga al objeto de considerar una potencial exportación de ese modelo a otros países. Este marco se basa en el principio de "in foro interno, in foro externo", es decir, que toda competencia que corresponde, en el ámbito interno, a una región o comunidad debería ser ejercida por las mismas en el exterior. Ningún otro Estado Miembro cuenta con un principio constitucional similar, lo que dificulta su exportación; sin embargo, sí puede aportar nuevas ideas para el desarrollo del Estado regional español.

*Palabras clave: Bélgica, Unión Europea, entidad subestatal, Estado federal, competencias*

### ABSTRACT

Belgium's sub-state entities play an important role in the external representation of the Belgian Kingdom. This includes the proviso that the sub-state entities can represent Belgium in the meetings of the EU's Council of Ministers. The article examines to what extent the Belgian model can be used as a model for exportation to other federal, regional and decentralised states. It mainly focuses on a comparison with Spain. The article starts with an overview of the complex Belgian institutional framework, as this must be understood in order to judge any potential exportation of the Belgian model. This framework is based upon the principle "in foro interno, in foro externo", which means that each power that belongs at an internal level to a region or a community should be exercised by them at an external level. No other Member State possesses a similar constitutional principle. This complicates its potential for exportation at a fundamental level, though it might bring new ideas for the further development of the regional Spanish state.

*Keywords: Belgium, EU, sub-state entity, federal state, powers*

Este artículo presenta, en primer lugar, un esbozo general del marco constitucional belga. Para comprender las diferentes formas de representación de Bélgica en el Consejo de Ministros de la UE es necesario entender bien su complejo marco constitucional. Una vez se haya entendido bien el marco constitucional interno, el aspecto de la representación exterior tendrá más sentido. A continuación, tras aclarar cuál es el marco institucional, el trabajo pasa a investigar cómo funciona el modelo belga y a analizar, asimismo, las posibilidades de exportación de dicho modelo. En este sentido, se profundiza en qué elementos se consideran necesarios para garantizar la mejor representación exterior posible de las entidades subestatales en el Consejo de Ministros.

## ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE BÉLGICA

### **Evolución de un Estado centralizado a un Estado federal**

En un período de 23 años, Bélgica ha pasado de ser un Estado centralizado a convertirse en un Estado federal. Hasta 1970, Bélgica fue un Estado centralizado; entre 1970 y 2001 se introdujeron cinco importantes reformas del Estado mediante las cuales el país pasó de ser un Estado centralizado a convertirse en un Estado federal. Desde 2007, los políticos de la zona flamenca<sup>1</sup> han defendido una reforma del Estado en profundidad, mientras que los políticos francófonos no son partidarios de esta idea. Actualmente, Bélgica es un Estado federal con seis entidades subestatales diferentes. La primera reforma del Estado, en 1970, introdujo un doble traspaso de poderes. Como consecuencia de las reivindicaciones flamencas (la parte norte del país), se crearon nuevas *comunidades culturales*, a las que se otorgaron poderes legislativos para promulgar *décrets* (leyes promulgadas por los parlamentos de las comunidades) relativos a cuestiones culturales, educativas y lingüísticas (Alen, Tilleman y Meersschaut, 1992: 18 y 125). En 1970, se crearon tres consejos de comunidades culturales: el neerlandófono (posteriormente flamenco), el francófono y el germanófono. Valonia (en el sur del país) exigió simultáneamente la creación de regiones para ejercer algunas competencias socioeconómicas.

1.El Partido Nacionalista Flamenco (N-VA) y, en menor medida, los Cristianodemócratas Flamencos (Cd&v) han abogado por una reforma radical del Estado belga para que se convierta en un estado federal, donde las competencias básicas corresponden a las entidades subestatales. Pero el actual Gobierno no es partidario de reformar tan drásticamente. No obstante, en un futuro próximo se procederá al traspaso de algunas competencias a las entidades subestatales.

Las *regiones* se crearon teóricamente en 1970, pero fue necesario esperar hasta 1980 e incluso hasta 1988 (en el marco de la segunda Reforma y la tercera Reforma del Estado) para que las competencias concretas de las regiones estuvieran definidas con precisión. Se otorgó a las regiones competencias en materia socioeconómica (economía, transporte, urbanismo y vivienda, por ejemplo). En 1980 (año de la segunda Reforma del Estado) solo se habían constituido realmente dos regiones (la Región de Flandes y la Región de Valonia), ampliándose simultáneamente las competencias de las comunidades. Obtuvieron competencias no sólo en cuestiones culturales sino también en materias más vinculadas al ámbito social (sanidad, asistencia social), de manera que las comunidades culturales se reformaron para convertirse en comunidades (plenas). Las comunidades y las regiones obtuvieron su propio Consejo, que se convertiría posteriormente en un Parlamento (pleno), y su propio Gobierno. La tercera Región (la Región de Bruselas-capital) se creó teóricamente en 1970, pero fue necesario esperar hasta 1988 (año de la tercera Reforma del Estado) para que se constituyeran el Consejo y el Gobierno de la Región. La tercera Reforma del Estado, en 1988, creó un federalismo de doble vía pleno, completo y consistente, ya que se constituyó el Consejo y el Gobierno de la Región de Bruselas-capital. Todo ello significa que, desde la Reforma del Estado de 1988, existen en la Bélgica federal bipolar tres comunidades y tres regiones (la Comunidad Flamenca, la Comunidad Francófona, la Comunidad Germanófona, por una parte, y la Región de Flandes, la Región de Valonia y la Región de Bruselas-capital, por otra).

Los límites territoriales de la Comunidad Flamenca y de la Región de Flandes no se corresponden, sino que se solapan (Craenen, 2001). La Comunidad Flamenca puede ejercer sus competencias en asuntos más sociales en Bruselas y, sin embargo, la Región de Flandes no tiene competencias (socio)económicas en el territorio de Bruselas. La región de Bruselas-capital es la que administra los asuntos socioeconómicos dentro de la región de Bruselas. La Comunidad Francesa puede ejercer sus competencias de una forma similar en la Región de Bruselas-capital en relación con asuntos sociales en Bruselas. Sin embargo, por otra parte, la Comunidad Francesa no puede ejercer sus competencias dentro del territorio de la Comunidad Germanófona (en el extremo oriental del país) (Rimanque, 1999: 165-194). La Región de Valonia, por su parte, no puede ejercer ninguna competencia (socioeconómica) en Bruselas, pero puede ejercer dichas competencias en el territorio de la Comunidad Germanófona<sup>2</sup>.

2. Cabe subrayar algunos aspectos de la estructura estatal asimétrica: las instituciones de la Comunidad Flamenca y de la Región de Flandes se fusionaron de hecho en 1980 (aunque los seis representantes de Bruselas en el parlamento flamenco no tienen derecho de voto en cuestiones regionales). En el plano jurídico, siguen siendo dos entidades independientes una de la otra. La Comunidad Francófona, por su parte, traspasó algunas de sus competencias a la Región de Valonia y a los miembros francófonos del Parlamento y el Gobierno de la Región de Bruselas-capital. La Región de Valonia traspasó algunas de sus competencias a la Comunidad Germanófona. Sobre este tema, véase Rimanque, 1994: 189-193.

La mayoría de los aspectos del marco institucional belga están regulados por una Ley especial sobre la reforma de las instituciones que exige una mayoría específica en el Parlamento. Una ley especial debe ser adoptada con una mayoría especial en ambas cámaras<sup>3</sup>, lo que significa una mayoría en cada grupo lingüístico (tanto de los parlamentarios neerlandófonos como de los francófonos), más una mayoría global de tres tercios. Además, deben estar presentes una mayoría de parlamentarios. La mayoría de dos tercios y la mayoría en cada grupo lingüístico garantizan que la mayoría flamenca no pueda modificar unilateralmente reglamentos relacionados con las instituciones del país.

### **Un sistema basado en competencias exclusivas**

Un aspecto muy específico de la federación belga es que no cuenta con un sistema de competencias compartidas y/o concurrentes<sup>4</sup>, sino que cada actor dispone de competencias exclusivas. Una vez que se ha descentralizado una competencia específica hacia las regiones o comunidades, pasa a ser (en principio) competencia exclusiva y única de la región o comunidad en cuestión. El Estado (en Bélgica se habla tradicionalmente de Estado federal) conserva actualmente competencias en materia de justicia, interior, asuntos exteriores, derecho laboral, pensiones, seguridad social y protección de los consumidores; ahora mismo, también mantiene competencias residuales.

3. Bélgica tiene un sistema bicameral, con una Cámara de Representantes y un Senado. El cometido del Senado es reflexionar y reaccionar ante determinadas iniciativas legislativas de la Cámara de Representantes para analizar su contenido. Las modificaciones de la Constitución y de las leyes especiales deben ser aprobadas por las dos cámaras.

4. Se entiende por competencias compartidas las que son comunes a dos niveles de gobierno diferentes. El ejercicio de dichas competencias debe ser objeto de una legislación específica. En Bélgica no existe un sistema en el que dos niveles diferentes de gobierno puedan ocuparse de los mismos asuntos. En relación con este aspecto, cabe subrayar el papel del Tribunal Constitucional que, entre otros cometidos, debe juzgar potenciales conflictos de competencias entre el Estado y las regiones y/o comunidades. El Tribunal Constitucional actúa como árbitro en estos conflictos. Cabe subrayar que el Tribunal Constitucional ha desdibujado la teoría de las competencias exclusivas al admitir el uso de técnicas de competencias implícitas. Se entiende por competencia implícita el hecho de que el Estado, una Región o una Comunidad puedan ejercer una competencia que está conferida a otra entidad si (1) es necesario para el ejercicio de sus propias competencias, (2) el impacto en el ejercicio de las competencias implícitas está limitado en relación con la entidad que dispone de la competencia original y (3) se respetan los reglamentos existentes (y uniformes). Sobre este tema, véase Vanpraet, 2011: 117-123.

## ENTIDADES SUBESTATALES Y REPRESENTACIÓN EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES

La división interna de poderes en Bélgica es objeto de transposición a la representación exterior, lo que significa que si una competencia le corresponde en el ámbito interno a una entidad subestatal (una Comunidad o una Región), la misma entidad subestatal mantiene las competencias para ejercer dichos poderes en las relaciones internacionales. Supone asimismo que las entidades subestatales tienen competencias para firmar tratados en el marco de sus poderes. Es el concepto denominado “*in foro interno, in foro externo*”, consecuencia lógica del principio de la exclusividad de poderes. Teniendo en cuenta el elevado número de competencias exclusivas de las comunidades y las regiones, las entidades subestatales belgas disponen de importante competencias “exteriores”.

Este principio de “*in foro interno, in foro externo*” se asienta en una base jurídica sólida (véase sobre este tema Velaers, 2006: 3-86), y queda establecido en el artículo 81 de la Ley especial del 8 de agosto de 1980, modificada por la Ley especial del 8 de agosto de 1988. De manera general, el artículo 81 establece la modalidad por la que las regiones y comunidades pueden firmar tratados en relación con sus competencias. El apartado 6 del artículo 81 establece el fundamento jurídico del procedimiento de representación en el Consejo de Ministros de la UE. Este apartado dispone que los miembros de los gobiernos de las entidades subestatales pueden participar en el Consejo de Ministros de la UE y que el procedimiento concreto que debe aplicarse para esta representación de Bélgica a cargo de ministros de entidades subestatales debe recogerse en un acuerdo de cooperación entre el Estado nacional y las regiones y comunidades.

Antes de 1993, habida cuenta de las limitadas competencias territoriales de las comunidades y las regiones, la delegación belga debía estar encabezada por un miembro del Gobierno federal. Los ministros de los gobiernos de las comunidades y las regiones podían asesorar al ministro federal y consultar con este. Sin embargo, el ministro federal tenía el derecho exclusivo de voto (Ingelaere, 2006: 149-150). La cuarta Reforma del Estado de 1993 estableció formalmente el Estado federal. Este nuevo concepto institucional permitía un mejor desarrollo del principio de “*in foro interno, in foro externo*”. La reglamentación belga se modificó, en primer lugar, para permitir a los ministros de entidades subestatales representar a Bélgica y, en segundo lugar, para permitirles ejercer el derecho de voto en nombre del conjunto de la nación belga. Sin embargo, las razones por las que Bélgica puede estar representada por un miembro de un gobierno de una entidad subestatal solo desde 1993 no se deben exclusivamente a la legislación nacional. El texto del artículo 16 TUE (antiguo artículo 203 del Tratado CE), que dispone que cada Estado miembro estará representado en el Consejo de Ministros por un ministro facultado para comprometer al Gobierno del

Estado miembro, no se introdujo en el Tratado CE hasta la aprobación del Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993<sup>5</sup>. La nueva formulación garantiza a una entidad subestatal la oportunidad de que la represente su propio ministro. Además, el artículo 16 TUE garantiza la posibilidad de externalizar la estructura federal de un Estado Miembro dentro del marco de las instituciones europeas.

Por lo que respecta a Bélgica, la reforma del Estado de 1993 dio lugar al Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994 entre el Estado federal, las comunidades y las regiones sobre la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la UE. Este Acuerdo de Cooperación fue posteriormente modificado por el Acuerdo de Cooperación del 13 de febrero de 2003, que establece cómo estará representada Bélgica en el Consejo de Ministros.

### **El Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994 entre el Estado federal, las comunidades y las regiones**

El Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994 entre el Estado federal, las comunidades y las regiones sobre la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la UE divide las formaciones de los consejos en seis categorías principales. Durante las reuniones del Consejo de Ministros en el marco de la UE, Bélgica puede estar representada de seis formas diferentes.

La *categoría I* corresponde a consejos que solo abordan competencias belgas federales (nacionales). En este caso, Bélgica estará representada por un ministro federal (nacional) del Gobierno belga con competencias en la materia. Bélgica está representada también por un ministro federal en caso de que el Consejo se reúna en alguna de las siguientes formaciones:

- *Asuntos generales.*
- *Asuntos económicos y financieros.*
- *Justicia y asuntos de interior*, cuando se traten asuntos de protección civil.
- Transporte, *telecomunicaciones* y energía.
- Empleo, política social, sanidad y *consumidores.*
- *Asuntos exteriores* cuando se traten asuntos de *cooperación al desarrollo.*

5. Bélgica y Alemania (como estados federales) defendieron firmemente una revisión del artículo 203 del Tratado CE con el fin de hacer posible que ministros subestatales fueran sus representantes en el Consejo, véase Velaers 2006: 52.

La *categoría II* corresponde a consejos en los que se abordan principalmente, pero no de manera exclusiva, competencias federales. El ministro nacional actúa en este caso como presidente de la delegación belga, pero con el asesoramiento de un ministro regional (asesor regional). El ministro nacional emite el voto, pero debe tener en cuenta la opinión del asesor, que puede dirigirse al Consejo. Afecta a los consejos con las siguientes formaciones:

- Competitividad (si afecta al *mercado interior*).
- Empleo, política social, *sanidad* y consumidores.
- Transporte, telecomunicaciones y *energía*.
- *Medio ambiente*.
- *Transporte*, telecomunicaciones y energía.
- Empleo, *política social*, sanidad y consumidores.

La *categoría III* corresponde a consejos que tratan principalmente, pero no de manera exclusiva, competencias de las entidades subestatales. En este caso, el ministro de un gobierno subestatal actúa como presidente de la delegación belga, pero cuenta con el asesoramiento de un ministro nacional (que actúa como asesor). El ministro de la entidad subestatal emite el voto, pero debe tener en cuenta la opinión del ministro nacional, que puede dirigirse al Consejo. La categoría III corresponde a las siguientes formaciones:

- Competitividad (si afecta a *industria*).
- Competitividad (si afecta a *investigación*).

La *categoría IV* corresponde a las competencias que, en el ámbito interno, pertenecen de manera exclusiva a las entidades subestatales. En estos Consejos, Bélgica estará representada por un ministro de un gobierno subestatal facultado para emitir el voto belga. Estos consejos tienen las siguientes formaciones:

- Educación, juventud, *cultura* y deporte.
- *Educación*, juventud, cultura y deporte.
- Educación, *juventud*, cultura y deporte.

La formación del Consejo que se ocupa de agricultura y pesca constituye una excepción al modelo de representación belga. Las regiones tienen competencias en materia de pesca pero, como la Región de Flandes es la única región costera, Bélgica siempre estará representada por un ministro flamenco en los consejos sobre pesca. De este modo, el Consejo de Pesca constituye la *categoría V* en la que Bélgica siempre estará representada por el ministro flamenco de pesca.

La *categoría VI* corresponde al Consejo de agricultura y pesca cuando trate asuntos de agricultura. En estas reuniones, Bélgica estará siempre representada por el ministro belga del Gobierno nacional, asesorado siempre por el ministro del gobierno flamenco con competencias en materia de agricultura y el ministro del gobierno valón con competencias en agricultura. A estos consejos, Bélgica envía siempre a dos asesores, pero el ministro nacional belga preside la delegación y está facultado para emitir el voto de Bélgica. La agricultura es una competencia especialmente compleja en Bélgica, ya que algunos aspectos pertenecen exclusivamente a las regiones mientras que otros pertenecen exclusivamente a la autoridad federal (Beyers y Bursens, 2006).

### **El modelo de rotación para designar qué entidad subestatal puede representar a Bélgica en el Consejo de Ministros**

Se ha establecido un modelo rotativo para asegurar que un ministro regional pueda representar a Bélgica en el Consejo o pueda, al menos, asesorar al ministro nacional. Las entidades subestatales están siempre representadas por una misma y única persona. El artículo 7.2 del Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994 establece que, para las competencias que tienen otorgadas las comunidades y las regiones de manera exclusiva, las entidades subestatales deben representar a Bélgica en el Consejo. Las comunidades y las regiones acuerdan entre ellas un sistema que garantice una rotación equilibrada de su representación<sup>6</sup>. El sistema de rotación actualmente acordado incluye cuatro principios fundamentales:

- 1) Una rotación semestral, es decir, una rotación con cada nueva presidencia de la UE.
- 2) Un equilibrio entre los representantes de las comunidades y las regiones independientemente de que actúen como ministro/asesor o como ministro.
- 3) Continuidad: si se celebra más de un Consejo durante un período de seis meses, el sistema de rotación por semestre continúa. Esto significa que el presidente semestral seguirá siendo presidente en las demás reuniones del Consejo<sup>7</sup>.

6. Las negociaciones para llegar a dicho acuerdo se celebran bajo la presidencia de la Comunidad Germanófono (como actor más pequeño en el ámbito subestatal). El acuerdo también contiene garantías de que Flandes (incluyendo tanto a la Comunidad Flamenca como a la Región de Flandes) está representada tantas veces como la Comunidad Francófona y la Región de Valonia juntas. La Comunidad Flamenca y la Comunidad Francófona representan a Bélgica dos veces más que la Comunidad Germanófono. Además, el objetivo es dar a las regiones la oportunidad de representar a Bélgica. Para aspectos más específicos del acuerdo, véase Ingelaere, 2006: 153.

7. Una de las consecuencias de este sistema de rotación es que, durante la presidencia belga de la UE en 2001, por primera vez, hubo ministros de entidades subestatales que presidieron Consejos de Ministros.

- 4) Si no se organiza ningún Consejo durante un semestre, la presidencia se conserva hasta la siguiente reunión del Consejo el siguiente semestre.

## Cooperación y coordinación interna

El Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994 establece principalmente reglas para la coordinación de una posición belga conjunta en el Consejo de la Unión Europea. La coordinación de la posición conjunta belga es responsabilidad de la Dirección General de Coordinación y Asuntos Europeos. Antes de cada sesión del Consejo de Ministros se convoca una reunión para coordinar la posición conjunta de Bélgica. Este sistema implica que, antes de cada reunión de un Consejo, se invita a actores del Gobierno federal, de los gobiernos subestatales y de la representación permanente de la UE a que lleguen a una *posición conjunta*. Si en dicha reunión no se llega a una posición conjunta de Bélgica en el Consejo, el director de la Dirección General de Coordinación y Asuntos Europeos debe trasladar la cuestión al Secretario de la Conferencia Interministerial de Política Exterior en un plazo máximo de tres días. La Conferencia Interministerial de Política Exterior está constituida por todos los ministros belgas, responsables de política exterior, a todos los niveles (nacional y subestatal)<sup>8</sup>. El presidente de la Conferencia Interministerial de Política Exterior (un comité consultivo) tiene la obligación de convocar, lo antes posible, una reunión para abordar el problema. No obstante, no se prevén reglas en caso de que no se llegue a una posición conjunta en el marco de la Conferencia Interministerial de Política Exterior.

El comentario, que se adjunta al Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994 y que –con arreglo al artículo 13 de dicho Acuerdo (Velaers, 2006: 57)– forma parte integral del mismo, dispone que la Conferencia Interministerial de Política Exterior debe recordar que una abstención en el Consejo de la UE no es un voto neutro. Si una decisión del Consejo exige un voto unánime, una abstención se considerará como voto a favor. Si una decisión requiere una mayoría cualificada, una abstención se considerará como voto en contra. Por consiguiente, en la práctica, la reunión de coordinación está obligada a llegar a un consenso en relación con la posición conjunta belga<sup>9</sup>. Un aspecto crucial de este tipo de negociaciones es que el derecho constitucional belga no establece que la ley nacional tenga legalmente prioridad sobre la legislación subestatal (Vanpraet, 2011: 124-168).

8. *Pregunta Parlamentaria*, Parlamento Flamenco, sesión 2003-2004, 1. Véase: <http://jsp.vlaamsparlement.be>, última consulta realizada el 3 de marzo de 2012.

9. Punto 5 del comentario sobre el acuerdo de cooperación (*Moniteur belge*, 17 de noviembre de 1994). Véase también Le Hardy de Beaulieu, 1994: 831-833.

## La evolución en un futuro próximo

Bélgica ha sido escenario de las negociaciones más largas de su historia y, de hecho, de la historia mundial, para la formación de un Gobierno nacional. El 27 de noviembre de 2011, la crisis política belga más prolongada de la historia llevó a un compromiso nacional que incluye que se hará un mayor traspaso de poderes de las instituciones nacionales a las instituciones de las regiones y de las comunidades. Cabe pensar que ello afectará a algunos aspectos relativos a la política social y el transporte. Esta circunstancia afectaría al Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994 que deberá modificarse en un futuro próximo. Actualmente, el Parlamento belga todavía no ha modificado la legislación existente en relación con el marco institucional.

## EXPORTACIÓN DEL MODELO BELGA

Para algunas regiones económicas “más fuertes”, el modelo belga de representación exterior sirve de inspiración para facilitar su representación en las instituciones de la UE. En otros Estados Miembros, la representación directa de sus regiones en el Consejo es bastante excepcional. En el actual marco de la UE, solo los tres estados miembros federales (Bélgica, Alemania y Austria) han dispuesto la posibilidad de que sus regiones representen al conjunto del Estado Miembro en el Consejo de Ministros. Las regiones alemanas tienen la posibilidad de representar a su Estado Miembro en el Consejo, y ello ocurre cuando este trata asuntos que corresponden principalmente a las competencias exclusivas de los *länder*, por ejemplo, en materia de educación, radio y televisión y cultura. En estos asuntos, un representante de los gobiernos de los *Länder* puede representar a Alemania en el Consejo de Ministros, pero debe actuar de manera coordinada y con la participación del gobierno federal.

En Austria también existe, en teoría, la posibilidad de que el Estado Miembro esté representado por el representante de los *länder*. Afecta a los casos en los que el Consejo trata competencias que son de interés vital para las regiones. Así, el Gobierno nacional puede autorizar que un ministro regional represente a Austria en el Consejo. Sin embargo, hasta la fecha, ningún representante de los *länder* ha representado todavía a Austria en el Consejo (Eberhard, 2011: 226-227).

La situación es más compleja en el caso de los estados no federales. Un Estado regional como España está representado en las reuniones del Consejo por el Gobierno nacional, como consecuencia de las disposiciones constitucionales (según el artículo 149.1, apartado 3 de la Constitución española, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las relaciones

internacionales) que establecen que solo el Estado nacional puede representar al Estado en el exterior. En España, un representante de las comunidades autónomas puede formar parte de la delegación cuando se traten asuntos de interés regional. Un acuerdo entre el Gobierno nacional y las entidades regionales regula la representación de las comunidades autónomas en el Consejo (Beltran, 2010: 7). Copiar el modelo belga resulta muy difícil en el caso de España, ya que el marco institucional es diferente. En los siguientes apartados, expondremos algunos de los principales obstáculos existentes.

### **Igualdad jurídica entre el Estado nacional y las entidades subestatales**

Es de capital importancia subrayar que el marco institucional belga se basa en la igualdad entre el Estado nacional y las entidades subestatales. El principio de igualdad da lugar a un aspecto fundamental: el Estado nacional debe acordar una posición común con los gobiernos subestatales, que será la que se defenderá en la reunión del Consejo. Por lo tanto, esta posición común no es el resultado de un procedimiento en dos fases. Evidentemente, el número limitado de regiones o comunidades facilita este aspecto.

En España es necesario involucrar a 17 comunidades autónomas. La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) ofrece la posibilidad de que las comunidades autónomas lleguen a una posición común. Existen dos escenarios posibles dependiendo del tipo de competencias de las comunidades autónomas. Si un proyecto de ley de la UE entra dentro del ámbito de competencia exclusiva autonómica, la posición común de las comunidades autónomas “será tomada en cuenta de forma determinante”<sup>10</sup>. Si una propuesta de la UE entra dentro de un ámbito de competencia autonómica no exclusiva (es decir, un ámbito en el que el poder legislativo esté compartido entre el Estado y las comunidades autónomas), las comunidades autónomas deben llegar a una posición común y dicha posición debe negociarse después con el Gobierno nacional<sup>11</sup>. Esto supone que el Gobierno nacional siempre desempeña un papel a la hora de decidir cómo tratar la posición común alcanzada entre las comunidades autónomas previa celebración de una reunión entre las propias comunidades autónomas. El proceso en dos niveles complica la posibilidad de asegurar que la posición común de las comunidades autónomas sea respetada en la reunión del Consejo.

10. Art. 1 § 3 (punto 1.2) del Acuerdo CARCE de 30 de noviembre de 1994 (las siglas CARCE corresponden a Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que actualmente se denomina Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea, CARUE).

11. Art. 1 § 3 (punto 1.3) del Acuerdo del 30 de noviembre de 1994.

## **El papel de las competencias exclusivas**

Es muy importante señalar que la existencia de competencias exclusivas constituye un aspecto fundamental para materializar una posibilidad real de que las regiones representen plenamente a su Estado Miembro. El marco institucional belga presenta (en relación con el de muchos otros estados federales y regionales) un nivel muy elevado de simetría<sup>12</sup>. Las regiones y las comunidades tienen otorgadas las mismas competencias y pueden ejercer sus poderes en las mismas condiciones. Esta simetría, sumada a las competencias exclusivas de las regiones y las comunidades, constituye la piedra angular del actual sistema belga.

Comparado con el sistema belga, el actual modelo español es mucho más complejo. El enfoque desde abajo del artículo 148.2 de la Constitución española incluye la posibilidad de importantes diferencias entre las competencias de las comunidades autónomas. Dicho artículo establece la posibilidad de que las comunidades autónomas amplíen sus competencias dentro del marco institucional. Los límites de esta expansión se establecen en el artículo 149 de la Constitución, en el que se enumeran las competencias exclusivas del Estado central español (Chicarro Lázaro, 2011: 185). Esta circunstancia lleva, inevitablemente, a una importante asimetría en el actual marco institucional español que complica evidentemente la plena representación de España por parte de sus comunidades autónomas en las reuniones del Consejo de Ministros de la UE. Este marco institucional asimétrico y el principio general según el cual las competencias exteriores son exclusivas del Estado nacional obstaculizan (en comparación con las entidades subestatales belgas) la posibilidad de un fácil desarrollo de las comunidades autónomas españolas como actores reales en el Consejo de Ministros de la UE.

## **La demanda de un voto dividido**

Es posible que para algunas regiones españolas con más competencias el modelo belga sea un ejemplo. Sin embargo, dentro de Bélgica las entidades subestatales sostienen que sus posiciones no pueden defenderse todavía plenamente en el Consejo de Ministros. Como se ha mencionado anteriormente, el representante de las entidades subestatales representa en realidad a su Estado Miembro. Esto parece implicar que todos los votos de un Estado Miembro deben contarse como una unidad en el supuesto de que deban tomarse decisiones por mayoría cualificada en el Consejo.

12. Aunque Bélgica describe su propio sistema federal como asimétrico, lo que está relacionado con la posibilidad que tienen algunas regiones y comunidades de traspasar competencias en determinadas circunstancias. Véase sobre este tema Alen y Muylle, 2009, p. 155-157.

En Bélgica, cada vez más voces de entidades subestatales intentan superar dificultades internas potenciales a la hora de negociar una posición conjunta. Sostienen que un voto dividido podría contribuir a superar las dificultades para llegar a una posición común. El gobierno flamenco declaró en 1999, y reiteró en 2004, que pretendía obtener una representación directa en las instituciones de la Unión Europea introduciendo un mecanismo de “voto dividido” en el Consejo de Ministros<sup>13</sup>. El mecanismo contempla que el Estado nacional y las entidades subestatales dividan los votos de Bélgica (12) en caso de que el Consejo deba decidir por mayoría cualificada (Parlamento Flamenco, 2004-2005). La idea es que, en áreas de competencia que corresponden al ámbito interno a las entidades subestatales, los votos del Estado Miembro en el Consejo se asignen a cada entidad subestatal individual sobre la base de un acuerdo de cooperación nacional o de un estatuto nacional. Por tanto, no es necesario que todas las entidades subestatales del Estado Miembro estén representadas en el Consejo. El Estado Miembro podría estar representado por un único ministro (incluso por un ministro federal), pero el voto de ese ministro no contaría como un bloque, podría “dividirse”.

Pueden surgir dudas sobre el funcionamiento del concepto de voto dividido en una institución que ya tiene dificultades para llegar a decisiones por mayoría cualificada. Además, en el actual marco jurídico de la UE, esta solución no parece factible. La Unión es una entidad supranacional y esta característica impide que las entidades subestatales se conviertan a su vez en miembros de la Unión. Por consiguiente, al carecer de la condición de miembros, las entidades subestatales no pueden obtener el derecho de emitir un voto independiente del voto del Estado Miembro. Es cierto, sin embargo, que el Tratado no contempla un mecanismo de sanción en caso de que un Estado Miembro decida distribuir sus votos entre sus regiones sobre la base de un acuerdo interno. No obstante, se acepta por lo general que los votos deben emitirse como un único bloque (Lenaerts y Van Nuffel, 2011: 628). En otros Estados Miembros es posible que tampoco sea factible debido a limitaciones legales a escala nacional, como ocurre con el artículo 149 de la Constitución española.

13. Véase Parlamento Flamenco, *Doc. 88/8 (2004-2005), Beleidsnota Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking*, at p. 2, disponible en <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2004-2005/g88-8.pdf> (última consulta realizada el 3 de marzo de 2012). La teoría del voto dividido cuenta con la aprobación de la Convención Catalana para el Debate sobre el Futuro de la UE (2003): véase Roller, 2004: 89. Esta teoría ha sido también defendida por el europarlamentario nacionalista escocés Neil MacCormick en la Convención Europea (véase MacCormick, 2002: 5, presentado al Secretario de la Convención Europea el 24 de septiembre de 2002).

## CONCLUSIÓN: ANÁLISIS DEL MODELO BELGA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

En el caso de Bélgica el modelo sigue siendo bastante simétrico debido a que las regiones y las comunidades tienen las mismas competencias exclusivas; y solo existen algunas diferencias menores en dichas competencias (Alen y Muylle, 2009: 155-157). El modelo belga es sin duda muy simétrico en comparación con el modelo español o el británico. Además, existen importantes diferencias políticas entre España y Bélgica por lo que respecta al deseo de traspasar o descentralizar más competencias. Algunas comunidades autónomas del Estado español desean un mayor desarrollo que permita ampliar sus competencias, mientras que otras comunidades autónomas no tienen interés en ampliarlas. Esta circunstancia complica la evolución simétrica del modelo español. Por otro lado, el número de actores subestatales es mucho más elevado en España, hecho que complica la posibilidad de asegurar la representación de las regiones en el Consejo de Ministros.

Para facilitar el trabajo del representante de las entidades subestatales en el Consejo, es muy importante que las entidades subestatales preparen las reuniones del Consejo en el ámbito interno, ya que el aspecto clave para asegurar sus intereses a escala de la UE se dirige en clave nacional. Dentro del actual marco europeo, el representante de los gobiernos subestatales que tiene derecho a participar en las reuniones del Consejo de la UE representa, de hecho, al conjunto del Estado Miembro. Se trata de una necesidad desde la perspectiva del derecho comunitario, pero es también muy importante para las regiones. A fin de que sus opiniones sean oídas en la UE, deben encontrar un medio, en el ámbito interno, de ejercer presión sobre el representante del Estado Miembro. Por consiguiente, el papel de los procedimientos internos es crucial. Puede ser importante señalar que las entidades subestatales adquieren más fuerza cuando comparten una opinión común sobre su futuro y sobre los cometidos dentro del propio Estado Miembro. Debido a los diferentes enfoques sobre el papel de las comunidades autónomas en España, esta parece ser una tarea difícil en un país como España, mucho más grande que Bélgica.

El elemento básico de la representación en el Consejo es que el ejercicio de las competencias en el exterior está automáticamente vinculado a la asignación interna de competencias. Para exportar el sistema belga, parece necesaria una adaptación constitucional fundamental. El artículo 149 de la Constitución española debería adaptarse a fin de que las comunidades autónomas tengan competencias en el exterior en el ámbito de las competencias que pueden ejercer internamente. Junto a esta medida, parece necesario un cierto grado de simetría dentro del marco del Estado español descentralizado para ampliar la posibilidad de que las comunidades autónomas desempeñen un papel en el proceso de toma de decisiones de la UE. Uno de los principales obstáculos de un Estado descentralizado más grande es que existen diferencias fundamentales de perspectiva sobre la manera de funcionar de las

diferentes comunidades autónomas en el marco institucional. Además, el subterfugio legal del Estado nacional belga, las regiones y las comunidades, facilita la posibilidad de que representantes de gobiernos de las entidades subestatales representen a Bélgica en el Consejo de Ministros. No existe una relación jerárquica entre los representantes del gobierno nacional y los representantes de los gobiernos subestatales.

Desde una perspectiva sociopolítica, la clave para que las regiones, en general, garanticen que su voz será oída en el Consejo de Ministros de la UE se dirime en el ámbito nacional. Bélgica cuenta con una estructura muy rígida que obliga a la autoridad nacional a llegar a una posición común con todas las entidades subestatales afectadas. En caso de que no se llegue a una posición común, existe un procedimiento específico para asegurar que las entidades (subestatales y nacionales) concernidas lleguen a una posición común que puede ser defendida en las reuniones del Consejo. Dentro del marco institucional español, para poder defender una posición común en el Consejo de Ministros de la UE, se debe llegar a una posición común en dos niveles. En primer lugar, las diferentes regiones deben llegar a una posición común entre ellas. Una vez se ha acordado esta posición común, existen determinadas normas sobre cómo el gobierno nacional español debe tratar dicha posición común. El correcto funcionamiento de los acuerdos adoptados por la CARUE es crucial para asegurar que se defienden las opiniones de las comunidades autónomas.

#### Referencias bibliográficas

- ALEN, André; TILLEMANN, Bernard y MEERSSCHAUT, Frank. «The State and its subdivisions», en: Alen, André (ed.) *Treatise on Belgian constitutional law*. Deventer: Kluwer, 1992, p. 18 y 125.
- ALEN, André y MUYLE, Koen. *Compendium van het Belgisch staatsrecht*. Mechelen: Kluwer, 2009, p. 155-157.
- BELTRAN, Susana. «La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Union europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 22 (diciembre 2010), pp. 25.
- BEYERS, Jan y BURSENS, Peter. *Europa is geen buitenland: over de relatie tussen het federale België end e Europese Unie*. Leuven: Acco, 2006, p. 217.
- CHICARRO Lázaro, Alicia. «The Spanish Autonomous Communities in the EU: The evolution from the Competitive Regionalism to a Cooperative System», en: Panara, Carlo y De Becker Alexander (eds.) *The Role of the Regions in EU governance*. Heidelberg: Springer, 2011, p. 185.
- CRAENEN, Godelieve. *The Institutions of Federal Belgium: an introduction to Belgian public law*. Leuven: Acco, 2001, p. 175.
- EBERHARD, Harald. «The Role of the Länder' in a 'Centralised Federal State'», en: PANARA, Carlo y DE BECKER, Alexander (eds.) *The Role of the Regions in EU governance*. Heidelberg: Springer, 2011, p. 226-227.

- INGELAERE, Frank. «De Belgische deelstaten en de Europese Unie», en: JUDO, Frank y GEUDENS, Godfried (eds.) *Internationale betrekkingen en federalisme*. Brusel: Larcier, 2006, p. 149-150.
- LENAERTS, Koen y VAN NUFFEL, Piet. *European Union Law*. London, Sweet and Maxwell, 2011, p. 628.
- LE HARDY DE BEAULIEU, Louis. «Fédéralisme et relations internationales en Belgique. La réforme de 1993-1994». *Revue internationale de droit comparé* (1994), p. 831-833.
- MacCormick, Neil. «Democracy at many levels: European Constitutional Reform». *Contribution*, n.º. 298 (2002), p. 5.
- PARLAMENTO FLAMENCO. Doc. 88/8 (2004-2005), *Beleidsnota Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking*, at p. 2. Disponible en <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2004-2005/g88-8.pdf> (consultado el 3 de marzo de 2012).
- RIMANQUE, Karel. «De instellingen van Vlaanderen, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest», en: Alen, André y Suetens, Louis-Paul (eds.) *Het federale België na de vierde staatsvorming*. Brugge: Die Keure, 1994.
- ROLLER, Elisa. «Conflict and cooperation in EU policy-making: The case of Catalonia». *Perspectives on European Policy and Society*, vol. 5, n.º 1 (2004), p. 89.
- VANPRAET, Jürgen. *De latente staatsvorming*. Brugge: Die Keure, 2011, p. 117-123.
- VELAERS, Jan. «In foro interno et in foro externo: de internationale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten», en: Judo, Frank y Geudens, Godfried (eds.) *Staatrechtconferentie 2005. Vlaamse Juristenvereniging. Internationale betrekkingen en federalisme*, Brusel: Larcier, 2006.