

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2001*

Eduard Roig Molés

Durante el año 2001 la Conferencia ha desarrollado los trabajos de estudio para la mejora del sistema de participación autonómica en asuntos europeos a los que se hacía referencia en la valoración del *Informe 2000*, trabajos que han llegado a una conclusión abrupta y en ciertos ámbitos parece que por ahora definitiva en el mes de diciembre, en la última reunión de la Conferencia que marca el año como el de la crisis más relevante hasta el momento en el funcionamiento de este órgano, tanto en lo que se refiere a sus resultados como a su propia dinámica interna.

De nuevo las cuatro reuniones anuales de la Conferencia (una antes de cada Consejo Europeo) terminan sin un sólo acuerdo formal que reseñe en ninguno de sus ámbitos de actuación. Tras diversas reuniones de los Grupos de Trabajo y de los coordinadores de las Comunidades Autónomas al margen de la Conferencia (reuniones que parecen haber asumido por completo la función de la Comisión de Coordinadores, órgano de segundo nivel de la Conferencia inédito durante el año 2001), el Pleno de la Conferencia de 13 de diciembre concentraba las actuaciones más relevantes del año (de hecho de los últimos años) en forma tanto de una posición común autonómica referida a la Cumbre de Laeken y en general al proceso de reforma de la Unión Europea en curso, como de propuesta de un texto de consenso en materia de participación autonómica en los Consejos de Ministros de la Unión. Si diez días antes de la reunión del Pleno las manifestaciones, más o menos formalizadas, de las diversas Comunidades Autónomas y del propio Estado parecían avanzar el logro de un acuerdo de principio en ambas cuestiones, la posición gubernamental expresada con especial crudeza por el propio Presidente Aznar días antes de la reunión del Pleno llevó al rechazo absoluto de avances en estos ámbitos y a un descontento y crispación en las relaciones con el Estado y entre las propias Comunidades Autónomas que deben señalarse como los elementos finalmente determinantes en la valoración del año 2001. Descontento y crispación que, debidos más al procedimiento de discusión que a su resultado, proyectan considerables dudas sobre el futuro inmediato de la actividad de la Conferencia y con ella del conjunto del sistema de participación en asuntos europeos.

* El presente trabajo resultaría imposible sin la amabilidad de los miembros del Estado y de las Comunidades Autónomas, de la Comisión de Coordinadores de la Conferencia para Asuntos Europeos, y especialmente, de aquéllos que han dedicado buena parte de su tiempo a responder a mis preguntas y peticiones. Además de esta constante disponibilidad debo agradecer muy especialmente sus muy valiosas sugerencias.

La valoración negativa que preside este año se acentúa además con el curso final de las negociaciones entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Vasco en referencia a la renovación del Concierto, negociaciones centradas en los últimos días de 2001 en las demandas de participación de la Comunidad Autónoma en los Consejos de Ministros de las Comunidades que traten cuestiones fiscales. Tan sólo la renuncia a incluir este aspecto en las negociaciones del Concierto ha permitido, ya en el mes de febrero de 2002, llegar a un acuerdo en su renovación que pone de manifiesto sin embargo la disparidad fundamental de posiciones en materia de participación europea y que sitúa definitivamente sobre la mesa la cuestión de la participación diferenciada en razón de competencias específicas cuando la participación general no ha encontrado todavía una solución asumida por todos los participantes.

La posibilidad de un avance sustancial en las cuestiones más problemáticas con la que se terminaba la valoración del año 2000 no se ha concretado pues durante el presente año, sino que por el contrario ha dado lugar a una frustración, superior si cabe, de las demandas de algunas Comunidades Autónomas y ha enrarecido aún más la actividad y la futura dinámica de la Conferencia, que de este modo deja constancia expresa de una crisis de funcionamiento del sistema de participación, con la sola excepción, probablemente, de la presencia autonómica en los Comités de la Comisión.

El impulso y seguimiento del sistema de participación

Junto con las características ya tradicionales en este ámbito, mantenimiento de la insatisfactoria situación general de la participación a través de las conferencias sectoriales y consolidación progresiva de la participación a través de los Comités de la Comisión, el año 2001 se destaca por la actuación de la Conferencia en relación con el proceso post-Niza de debate sobre el futuro de la Unión Europea.

La participación a través de las Conferencias Sectoriales

Ninguna novedad reseñable en el ámbito del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales. Las actividades de seguimiento de la Conferencia han carecido una vez más de expresión formal alguna una vez eliminado el Informe periódico del MAP en esta materia, sin que parezca que cada una de las Comunidades por sí sola o la Conferencia en su conjunto hayan conseguido establecer una forma alternativa y fiable de seguimiento. Sin recursos pues que permitan una valoración más acabada, sigue existiendo un consenso general sobre el funcionamiento cuando menos insuficiente de las Conferencias Sectoriales en este ámbito, puesto que de nuevo el año termina sin ninguna posición común autonómica y sin debates en los Plenos de las Conferencias Sectoriales sobre proyectos normativos concretos de la Comunidad, más allá en el mejor de los casos del tratamiento sistemático de los órdenes del día de los correspondientes Consejos de Ministros de modo (inmediatamente) previo a su celebración. La falta de infor-

mación sobre la actividad de los órganos de segundo nivel, a cuya importancia se refería el Informe del año pasado, sigue sin permitir una valoración adecuada de la actividad de quienes debieran plasmar de modo general la participación autonómica preparando (o incluso adoptando) los posteriores acuerdos del Pleno de la Conferencia en asuntos complejos tanto desde el punto de vista técnico como desde el político.

Ciertamente, el acuerdo general de todos los participantes en torno a la insuficiencia del funcionamiento actual del sistema se ha expresado a lo largo del año en diversas actuaciones que no se han concretado sin embargo, y por ahora, en la adopción de normas o decisiones de mejora del sistema. A reserva de referirse a los casos más relevantes en el apartado correspondiente al diseño del sistema de participación, debe dejarse aquí constancia de algún intento de la propia Conferencia para Asuntos Europeos de asumir sus tareas de seguimiento e impulso de modo más concreto y eficaz que hasta el momento. Efectivamente, la Conferencia se planteó la posibilidad de efectuar, a través de su Grupo de Trabajo referido a la mejora del sistema interno de participación y a la participación en las delegaciones ante el Consejo de Ministros, un seguimiento más directo de la realidad en algunas Conferencias Sectoriales. A este fin en el Grupo de Trabajo se acordó que los representantes de las Comunidades Autónomas que forman parte del mismo pudieran asistir como observadores al Pleno de algunas Conferencias Sectoriales de modo que obtuvieran un conocimiento más acabado de la realidad de la discusión sobre proyectos europeos concretos, en su caso, y de modo indirecto impulsaran el tratamiento de estas cuestiones en la correspondiente Conferencia. Este intento sin embargo se frustró al parecer ante la oposición de algunos representantes autonómicos en las Conferencias afectadas, en una muestra de la falta de coordinación entre los trabajos de las diversas Conferencias y en el interior de las correspondientes administraciones, estatal pero también autonómicas.

De mucho menor alcance pero relevante por su novedad ha sido el tratamiento en la Conferencia para Asuntos Europeos de la situación de aplicación del derecho comunitario y los diversos procedimientos de incumplimiento en curso en materia de medio ambiente. A iniciativa del propio Ministerio de Medio Ambiente fue la propia Comisión de Asuntos Europeos quien dedicó una de sus reuniones al análisis de esta cuestión. Sin desconocer los aspectos positivos de este descenso a la realidad práctica sectorial por parte de la Conferencia, debe destacarse sin embargo que su función principal no está en discutir cuestiones concretas de carácter sectorial a iniciativa de la correspondiente Conferencia o Ministerio, sino precisamente en impulsar la discusión en aquellos ámbitos en que ésta no se produce. Por otro lado, incluso en el caso de estas iniciativas aisladas, los aspectos que encuentran espacio formal de debate se refieren al desarrollo y ejecución del derecho comunitario, pero en ningún caso a la formación de la voluntad española respecto del mismo. Al margen pues de la adecuación funcional del concreto tratamiento de los aspectos medioambientales en la Conferencia, no parece ser éste el camino para la revitalización de la Conferencia para Asuntos Europeos, que en cambio apenas ha tratado sobre la preparación de la Presidencia Española de la Unión durante el primer semestre de 2002.

Desconocimiento de la realidad concreta de cada Conferencia, renuncia a un seguimiento formal de las mismas y de sus órganos de segundo nivel, y acuerdo

general en cuanto a la necesidad de mejorar el sistema (véanse al respecto las iniciativas tanto autonómicas como estatales a las que se hace referencia en el apartado correspondiente a la actividad de diseño del sistema) siguen siendo así las características definitorias de la práctica de nuestro sistema de participación interna y de las actividades de impulso y seguimiento por parte de la Conferencia para Asuntos Europeos.

La participación en los Comités de la Comisión

El desarrollo efectivo de este ámbito merece en cambio una valoración más positiva, como viene ocurriendo desde su puesta en marcha. En el año 2001 se ha procedido de modo globalmente satisfactorio a la primera rotación entre las Comunidades en referencia a la coordinación de los Comités abiertos a su participación. A pesar del mantenimiento de algunos problemas concretos en diversos Comités, la participación de la Comunidad coordinadora sigue desarrollándose sin mayores problemas, con una recepción de la información por parte de la Comisión Europea en la mayor parte de los casos de modo directo y por lo tanto con el plazo, reducido pero suficiente, para preparar la correspondiente reunión y asistir a la misma. Tampoco se ha planteado hasta ahora problema alguno en la relación con la representación estatal en el propio Comité, y empieza ya a desarrollarse plenamente la remisión de la información final (actas e informes valorativos de la actuación del Comité) al resto de Comunidades Autónomas, bien directamente, bien a partir de la página de coordinación de la Junta de Castilla y León a la que se hacía referencia en el anterior *Informe*.

Ciertamente, sigue sin formalizarse el funcionamiento de esta participación, lo que depara algunos problemas especialmente en cuanto a la determinación de la posición autonómica y al seguimiento y control de la actuación de la Comunidad coordinadora en el seno del comité. Ninguno de estos ámbitos parece haber alcanzado soluciones absolutamente satisfactorias en la práctica, lo cual en buena parte puede explicarse por la falta de comunicación entre las Conferencias Sectoriales (mecanismo fundamental del sistema interno de participación) y los responsables de la participación en los Comités correspondientes. Parece fuera de duda que tampoco con el cambio general de coordinadores las Conferencias Sectoriales se han integrado en el funcionamiento diario de la presencia en los Comités, de modo que la eventual concertación interautonómica sigue produciéndose a través de mecanismos informales de relación, de difícil control y seguimiento, a los que se hacía referencia ya en *Informes* anteriores. La realidad y efectividad de estos mecanismos parece superior en mucho a la del trabajo de las Conferencias Sectoriales en el ámbito europeo, así que su alejamiento de las Conferencias en materia de concertación previa a la participación no puede valorarse negativamente si se consigue con ello un sistema alternativo, más ágil y eficaz, para que se dé esa concertación; distinta puede ser la situación para el seguimiento y control *a posteriori* de la actuación del representante autonómico, pero este aspecto no parece haber despertado hasta hoy problemas relevantes entre las propias Comunidades Autónomas.

De nuevo existe un consenso general sobre este funcionamiento globalmente adecuado de la participación en los Comités y sus efectos positivos, derivados no

sólo de la presencia de los intereses y prioridades de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario, sino muy especialmente de sus efectos pedagógicos y divulgativos sobre las propias administraciones autonómicas. Por esta razón parece haberse avanzado considerablemente en la generalización de esta participación a los Comités de la Comisión, como se verá en el apartado correspondiente, objeto de la actuación de uno de los Grupos de Trabajo de la Conferencia.

La «posición común» sobre el futuro de la Unión Europea y el Consejo Europeo de Laeken

Ya en el *Informe* correspondiente al año 2000 se señalaba la importancia del llamado proceso post-Niza y la necesidad de su tratamiento en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos. De hecho este proceso, a pesar de la falta de información en la Conferencia sobre los resultados de la CIG de 2000 y de la Cumbre de Niza, ha constituido uno de los aspectos esenciales de la actividad de la Conferencia en los últimos meses del año, en un intento finalmente frustrado de presentar una posición común autonómica sobre el futuro de la Unión Europea, que contribuyera a definir la posición española en este proceso y en especial en el Consejo Europeo de Laeken que debía celebrarse los días 14 y 15 de diciembre, y que se encargaría de concretar los términos iniciales del proceso de discusión pública que culminará en la Conferencia Intergubernamental del año 2004.

En este aspecto, las Comunidades Autónomas contaban adicionalmente con el paralelo desarrollo de discusiones y la adopción de numerosas posiciones e iniciativas de las regiones europeas en la materia, tanto en el seno del Comité de las Regiones (Declaración sobre el papel de las regiones con poderes legislativos en el proceso decisorio comunitario, CDR 191/2001, o Resolución sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental de 2000 y el debate sobre el futuro de la UE, CDR 430/2000) como en los diversos foros regionales formales o informales, más homogéneos y activos que el propio Comité. Al respecto pueden destacarse las declaraciones finales de la I y de la II Conferencias de Presidentes de las regiones con competencias legislativas, adoptadas en Barcelona y en Lieja los días 24 de noviembre de 2000 y 16 de noviembre de 2001 respectivamente, así como la Declaración política de las regiones constitucionales de Baviera, Cataluña, Escocia, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo, Valonia y Flandes de 28 de mayo de 2001.

Todos estos textos presentan un contenido común, centrado en los siguientes elementos:

- Énfasis en el principio de subsidiariedad y por lo tanto en un adecuado ejercicio de las competencias comunitarias. Al respecto merece destacarse que los citados textos no asumen las demandas, mayoritarias en algunos Estados descentralizados y especialmente en el caso alemán, de reducción competencial de la Comunidad, sino que se refieren únicamente a un ejercicio de sus competencias más adecuado al principio de subsidiariedad y por lo tanto con un mayor margen de desarrollo y adaptación nacionales.

Sin duda el debate financiero se encuentra en el fondo de este planteamiento y de las diversas posiciones de las regiones europeas al respecto, y la actuación de las Comunidades Autónomas españolas no ha sido en absoluto ajena a esta solución final.

- Todavía en el ámbito competencial, las regiones han demandado tradicionalmente la mejora del sistema de control competencial del derecho comunitario. A las reivindicaciones tradicionales de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia (por sí mismas y a través del Comité de las regiones) se suman ahora en algún caso las demandas de un mayor papel de la representación regional en el proceso de decisión comunitario, en especial en lo que se refiere al respeto del principio de subsidiariedad hasta llegar en alguna propuesta a sustituir el actual control del Tribunal de Justicia por el de un nuevo órgano con intensa representación regional.
- Potenciación del Comité de las Regiones y, sobre todo, de la posición de las regiones con competencias legislativas en el entramado institucional comunitario. A este respecto las Comunidades Autónomas (y en general las regiones con competencias legislativas) exteriorizan su descontento con el funcionamiento actual del Comité, e incluso su escepticismo sobre una eventual mejora del mismo ante su composición dispar. Ante esta situación las demandas de representación en las instituciones comunitarias, al margen de los procedimientos propios de cada Estado, se sitúan en la creación de un órgano propio de las regiones con competencias legislativas que, dentro o fuera del Comité de las regiones, plantee las demandas específicas de estas entidades y, en virtud de su peso político y del carácter estatal de sus poderes, consiga una más efectiva recepción de sus posiciones.
- En el proceso actual de discusión sobre el futuro de la Unión, las regiones han demandado repetidamente su inclusión formal en tales debates y muy especialmente en la Convención Europea que debe preparar la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004, a título propio y sin perjuicio de la presencia de las regiones en algunas representaciones nacionales (a través, por ejemplo de las Segundas Cámaras de representación regional).
- Por último, los documentos regionales se refieren invariablemente a la necesidad de una mejora de los procedimientos nacionales de participación regional en asuntos europeos y en especial a un incremento e intensificación de los mecanismos de presencia directa en las instituciones europeas a través de los Estados, con atención especial al Consejo de Ministros.

Ante estas demandas formuladas por el conjunto de regiones europeas, con la participación de todas las Comunidades Autónomas en varios casos, se planteó internamente la posibilidad de adoptar una posición común previa al Consejo de Laeken que insistiera en estos aspectos en referencia a la posición española en dicho Consejo. En diversas reuniones de los coordinadores de asuntos europeos de las Comunidades Autónomas se elaboró un proyecto que fue aprobado por todos ellos para su posterior presentación en el Pleno de la Conferencia de 13 de diciembre. El texto se mantenía en los contenidos habituales de las declaraciones citadas, con un especial énfasis en la presencia autonómica en el actual proceso

de reforma de los Tratados tanto a través de un «diálogo permanente entre el Gobierno Español y las Comunidades Autónomas para conformar la posición del estado Español en el marco de las negociaciones del nuevo Tratado» como mediante la participación directa de representantes regionales en este proceso y en especial en la Convención Europea. Por otro lado, aunque la Exposición de Motivos contenía una profunda crítica de la configuración y actuación del Comité de las Regiones y una alusión a la necesidad de un nuevo foro de representación, el texto de la posición común se limitaba a solicitar el rango de institución para el Comité. Finalmente, la (nonata) posición común insistía en un refuerzo de las vías de cooperación internas en el proceso de formación de la voluntad comunitaria y solicitaba «el impulso del proceso que deberá concluir en una participación y representación directa y activa de las Comunidades Autónomas en el sistema institucional de la Unión Europea». Debe destacarse además que la posición común seguía en la línea ya citada de no cuestionar la atribución de competencias a las Comunidades Europeas, sino un ejercicio excesivamente amplio de las mismas, distanciándose así de las demandas de renacionalización de políticas comunitarias propias de los Länder alemanes.

Tras el acuerdo inicial sobre este texto, algunas Comunidades Autónomas sin embargo plantearon problemas referidos en especial a la demanda de participación y representación directa y activa de las Comunidades Autónomas. Estas reticencias, junto con algunos cambios personales en alguna Comunidad Autónoma, significaron finalmente la retirada de diversas comunidades de la posición acordada que de este modo dejaba de ser una posición común de las Comunidades en el sentido del Acuerdo de 1994 y atestiguaba los problemas, reales o inducidos, de las Comunidades Autónomas para llegar a un acuerdo incluso de mínimos en este ámbito. Así, el Pleno de la Conferencia de 13 de diciembre veía prácticamente en las horas anteriores a su celebración, cómo la posición común autonómica no podía ser presentada como tal al Estado.

La crisis resultante en el seno de la Conferencia, derivada también de la negociación sobre la presencia en el Consejo a la que se dedicará atención más adelante, es profunda. No sólo por el triste proceso de retirada de un acuerdo ya alcanzado en principio sino también por la incoherencia con las expresiones de todas las Comunidades Autónomas (y de todos los partidos políticos españoles) en posiciones idénticas o incluso más incisivas en los foros regionales y parlamentarios europeos. La sensación de inutilidad del diálogo y el esfuerzo de concertación internos, así como la creencia por parte de algunas Comunidades del desarrollo de presiones políticas por parte del Gobierno del Estado para que no se alcanzara la posición común ponen en serias dudas la posibilidad de futuros avances y el mismo sentido de abordarlos. Por el contrario parecen impulsar las actuaciones de las Comunidades Autónomas fuera de la Conferencia, en acuerdos entre algunas de ellas o en el ámbito europeo, con la consiguiente pérdida de los efectos integradores de la actividad en la Conferencia para Asuntos Europeos. De este modo crece la distancia entre las Comunidades más interesadas en la mejora del sistema de participación en asuntos europeos y aquellas ya satisfechas con el actual proceso, en una división que ya formalmente supera las líneas partidistas a partir de las expresas manifestaciones del Presidente Fraga y de la representación gallega en la Conferencia, claramente posicionados en favor

de la posición común y las reivindicaciones autonómicas en ella presentes, aspecto que se vuelve a repetir en materia de participación en el Consejo de Ministros.

Por otro lado el Gobierno del Estado, amparado en la inexistencia formal de la posición común, ignora por entero las demandas aun así mayoritarias de las Comunidades Autónomas y, de acuerdo a las informaciones aparecidas en la prensa, se destaca en el Consejo de Laeken como representante de las posiciones opuestas a una presencia específica de las regiones con competencias legislativas en la Convención. A la crisis de confianza entre las Comunidades se superpone así una mantenida e intensificada crisis respecto del Estado.

Esta dinámica de creciente alejamiento no sólo pone en crisis el sentido y funcionamiento de la Conferencia, sino que además ignora las posibilidades derivadas de la existencia de un acuerdo de fondo entre Estado y Comunidades Autónomas en temas como el del reparto competencial entre Unión y Estados (frente, por ejemplo, a las demandas alemanas apoyadas en buena parte en la posición de sus Länder) y arroja a las Comunidades Autónomas a la reivindicación permanente e intensificada en los ámbitos europeos de discusión, a la vez que hace perder al Estado la posibilidad de apoyarse en la posición de sus propias Comunidades Autónomas en la discusión competencial en el ámbito europeo.

El diseño del sistema de participación

La mejora del procedimiento interno de participación a través de las Conferencias Sectoriales

El debate sobre las posibles mejoras en el sistema interno de participación ha recibido en el año 2001 diversos impulsos externos a la propia Conferencia para Asuntos Europeos. A pesar de que la atención se ha centrado en la cuestión de la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas en el Consejo de Ministros, tanto la discusión sobre una eventual Ley General de Cooperación como la proposición de ley sobre participación autonómica en asuntos europeos de la Comunidad de las Islas Baleares se refieren a esta cuestión, junto con otras iniciativas parlamentarias estatales y autonómicas de menor entidad. Al margen de este debate general debe hacerse referencia finalmente a la constitución de la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Canaria para asuntos europeos.

El debate sobre la Ley General de Cooperación se ha desarrollado durante todo el año 2001 sin un texto de referencia sino a partir de la libre discusión y aportaciones sobre las ideas generales presentadas por el Ministerio para las Administraciones Públicas a principios de año (DSS, Comisiones, n. 147 de 12 de junio de 2001 y más recientemente DSS, Comisiones, n. 234, de 14 de febrero de 2002). La participación autonómica en asuntos europeos constituía uno de los aspectos que el Ministerio consideraba necesario abordar en la nueva Ley, tanto en referencia a la participación externa como sobre todo en referencia al desarrollo del procedimiento interno de participación a través de las Conferencias Sectoriales. A pesar de la inexistencia de un borrador al respecto, las líneas planteadas por el propio Ministro en las diversas comparecencias par-

lamentarias apuntaban a la simple elevación a rango legal de las reglas sobre participación interna contenidas actualmente en el Acuerdo de 1994, sin alteraciones relevantes de las mismas. Sin embargo, uno de los núcleos de la Ley debía ser la mejora del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, de manera que su impacto sobre el proceso de participación en asuntos europeos podía resultar muy considerable. De hecho, el cuestionario remitido por el Ministerio a las Comunidades en septiembre de 2001 contenía una serie de preguntas generales sobre el modelo de participación interna (adecuación de las Conferencias Sectoriales, valoración general del sistema y posibilidades de reforma, suficiencia de los mecanismos de formación de posiciones comunes...) y otra serie de cuestiones referidas a las Conferencias Sectoriales de clara relevancia para el proceso de participación (imposición de una regulación legal del funcionamiento de las Conferencias, reglas de convocatoria más favorables a las Comunidades Autónomas, elaboración consensuada de los órdenes del día, órganos de apoyo, conferencia general de impulso y valoración, conferencias exclusivamente horizontales, Conferencia de Presidentes, etc.).

La situación actual de las Conferencias Sectoriales, expuesta cada año sin variaciones atendibles, atestigua la necesidad de encontrar instrumentos de revitalización de su actividad en el ámbito europeo que permitan convertirlas en auténticos foros de discusión y participación y no en meros canales de información estatal. Desde este punto de vista no puede sino valorarse positivamente la apertura de discusiones en torno a los mecanismos generales de funcionamiento de las Conferencias y especialmente en torno a su convocatoria y determinación del orden del día. No debe olvidarse sin embargo que el Acuerdo de 1994 contiene ya algunas reglas específicas destinadas a posibilitar la convocatoria de la Conferencia Sectorial correspondiente por parte de las CCAA y a flexibilizar la determinación del orden del día también a solicitud de las propias Comunidades Autónomas, tanto por desconocimiento o desinterés como por las dificultades y esfuerzos de gestión que suponen, en especial si el resultado final, se asume, no incidirá realmente en la posición española en los concretos asuntos de debate. Ante esta situación, por lo menos en el ámbito europeo, las soluciones deben buscarse más bien en incrementar la capacidad e interés de los representantes autonómicos en las Conferencias para la discusión de concretos proyectos normativos comunitarios, lo que exige unas características de agilidad y conocimiento técnico ausentes del Pleno de las Conferencias Sectoriales con carácter general. Por ello debe insistirse de nuevo en la relevancia del trabajo preparatorio de los órganos técnicos de cada Conferencia, segundos niveles inexistentes en algunos casos y muy poco formalizados. A estos limitados efectos, una ley de formalización impulsaría probablemente este trabajo que, por otro lado, puede ya hoy desarrollarse sin impedimento alguno.

En cualquier caso las recientes comparecencias del Ministro en el Congreso y en el Senado para informar del desarrollo de los estudios preparatorios de la Ley no parecen contemplar la regulación de los segundos niveles de las Conferencias, y más bien dejan entrever, ante la oposición o reticencias de buena parte de las Comunidades, que el Ministerio no impulsará a fondo esta norma, al menos por el momento. La situación actual, pues, se mantiene en los términos expuestos año a año.

En octubre de 2001 (DSCD, Pleno, de 2-10-2001, n. 109) se ha procedido al rechazo de la toma en consideración de la proposición de ley del Parlamento de la Comunidad de Islas Baleares en materia de participación autonómica en asuntos europeos. Si bien la proposición se centraba en las cuestiones de presencia en las delegaciones españolas contenía también algunas propuestas tendentes a la mejora del sistema interno, esencialmente en materia de facultades de coordinación por parte de la CARCE y de concreción legal de las obligaciones de información del Estado a las Comunidades, asumiendo por lo demás las reglas generales del Acuerdo de 1994.

El único cambio concreto efectivamente adoptado en este ámbito ha sido la constitución el 10 de junio de 2001 de la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Canaria para asuntos europeos, cuyo funcionamiento parece por ahora mucho más efectivo que el de sus análogas vasca y catalana, sin reuniones durante el año 2001. La Comisión canaria se estructura sin embargo sobre una amplia base de subcomisiones sectoriales y de relaciones con la red general de órganos bilaterales de cooperación que la diferencian del resto de experiencias y la hacen especialmente adecuada para la función de discusión detallada de proyectos o cuestiones de interés para ambas partes. De este modo, el modelo diferenciado canario da un paso más que viene a sumarse a la previsión estatutaria de participación en las delegaciones españolas y a la efectiva integración en esas delegaciones cuando se tratan asuntos de afectación específica y singular a Canarias, aspecto al que deberá hacerse referencia más adelante.

La participación en los Comités de la Comisión

La mejora de la participación en los Comités de la Comisión ha constituido el objeto de un grupo específico de trabajo durante el año 2001, centrado tanto en la ampliación del número de Comités abiertos a la presencia de las Comunidades Autónomas como en la elaboración de un marco normativo al respecto. Los trabajos realizados hasta el momento se han concretado en la presentación de un listado de Comités a partir de las demandas de las diversas Comunidades que, sin embargo, muestran muy considerables disparidades entre sí. En total las peticiones autonómicas suponen la ampliación a 183 del total de los 263 Comités previstos relacionados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, pero mientras algunas Comunidades solicitan la apertura de 116, otras se limitan a tan sólo 5 nuevos Comités. De nuevo la diversidad de las peticiones de las Comunidades sitúa el proceso, a reserva de una eventual integración en una lista autonómica única y consensuada, ante el problema de la existencia de voluntades de participación más amplias en algunas Comunidades. La opción de presentar la lista completa al Estado y abrir la discusión sobre todos los Comités solicitados, independientemente del número de Comunidades que se encuentran detrás de cada demanda, es coherente con la línea que asume la participación en la Comunidad como una facultad que pertenece constitucionalmente a cada una de las Comunidades y que no puede por lo tanto someterse a un necesario acuerdo unánime al respecto. Naturalmente la participación se abre en todos los casos a la totalidad de las Comunidades Autónomas, y en el momento de definir la posición autonómica en

cada uno de los Comités sí se necesita el acuerdo de todas las Comunidades que deseen participar en el proceso, de manera que la superación de la unanimidad se mantiene exclusivamente en el momento de la apertura de un Comité, pero no en la determinación del contenido concreto de dicha participación.

Esta primera lista, que es fruto de la simple agregación de las demandas de las Comunidades, se somete en la actualidad al estudio del Estado, en un proceso entre el MAP y el Ministerio de Asunto Exteriores por una parte y los diversos ministerios por otra. La respuesta estatal (que diversas intervenciones parlamentarias del Ministro Posada y del propio Presidente Aznar avanzan positiva; vid. al respecto las frases finales de la intervención del Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados de 19 de diciembre de 2001, DSCD n. 131) debe estructurarse en torno a la afectación competencial de la actividad de los Comités solicitados y en una línea receptiva a las demandas autonómicas.

Por otro lado un eventual acuerdo en este ámbito debe referirse también a la regulación del procedimiento de participación, sobre la base de la práctica desarrollada hasta el momento y con atención especial a una serie de elementos:

- En primer lugar la garantía de la circulación de la información entre las Comunidades Autónomas a partir de la Comunidad coordinadora. El paso previo de información a esta Comunidad parece estar razonablemente solventado desde el momento en que se integra en el Comité correspondiente y recibe directamente, como miembro de ese Comité, las notificaciones y textos por parte de la Comisión.
- En segundo lugar la previsión formal de la posibilidad de un proceso de concertación interautonómica ágil al margen de la correspondiente Conferencia Sectorial, pues en la realidad el funcionamiento de estos órganos resulta absolutamente inadecuado para este procedimiento tanto por su lentitud como por el carácter técnico y detallado del trabajo de los Comités. La solución del debate en Pleno de la Conferencia sectorial podría conservarse sólo como regla de cierre en el caso de desacuerdo entre las Comunidades, y siempre con la previsión de nuevos mecanismos más ágiles y automáticos de convocatoria de la reunión y determinación de su orden del día.
- La posición del representante autonómico en el Comité no ha deparado hasta la actualidad problemas en la práctica. El representante se integra en la delegación española a todos los efectos y, de acuerdo con el representante del Estado que encabeza la delegación, puede intervenir en los debates en defensa de la posición española. La regulación expresa de esta cuestión en un eventual Reglamento de participación podría sin embargo prever matizaciones expresas de esta regla en los casos de competencia exclusiva autonómica, pero la discusión actual en el seno de la Conferencia no parece avanzar en esta línea.
- Por último se ha planteado la cuestión de la responsabilidad del representante autonómico por su actuación en el correspondiente Comité. La práctica hasta ahora no parece haber desarrollado mecanismos de este tipo más allá de la remisión a todas las Comunidades del acta de la reunión y, en ocasiones, de un informe sobre su desarrollo; e incluso este mínimo no

resulta habitual en algunos de los Comités. Probablemente este ámbito sea el más necesitado de una regulación formal que garantice la información *a posteriori* de todas las Comunidades Autónomas y prevea una forma de cierre para los casos en que existan discrepancias entre las Comunidades sobre la forma en que se ha llevado a cabo la participación. La remisión a la Conferencia Sectorial correspondiente, con las necesarias adaptaciones de sus reglas de reunión y determinación del orden del día, parece una posibilidad coherente con el diseño general del sistema de participación.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión y sus propuestas sobre la participación autonómica en las actividades de la Comisión

De modo ajeno a la Conferencia se ha producido durante el año 2001 un debate a partir de las propuestas presentadas por la propia Comisión en su «Libro Blanco sobre la Gobernanza», referidas a la participación regional en las decisiones de la propia Comisión. A este respecto debe señalarse de entrada que la Conferencia no ha participado en el debate previo a la elaboración del Libro Blanco y la posición del Consejo de Ministros al respecto. Esta situación resulta ilustrativa de la actual realidad de la Conferencia, en especial cuando uno de los aspectos más polémicos del Libro Blanco fueron las referencias a las regiones, mucho más intensas en las versiones iniciales que en la definitivamente adoptada por la Comisión; y este aspecto también provocó algunas de las críticas de los Gobiernos de los Estados que, en general, han mostrado poco entusiasmo por las propuestas de la Comisión, subsumidas en el actual debate general sobre el futuro de la Unión Europea.

En general el Libro Blanco plantea una mejor y más intensa vinculación de la Comisión con las autoridades y actores sociales internos a los Estados en el inicio del proceso normativo comunitario y en su despliegue, convirtiendo así a la propia Comisión en el centro de integración de las propuestas y posiciones, no ya sólo nacionales, de los Estados miembros, pero siempre dejando a salvo la absoluta libertad de la Comisión para ejercer o no su facultad de iniciativa y determinar libremente el sentido de esa iniciativa.

A este respecto el Libro Blanco plantea dos formas distintas de participación regional:

- Por un lado la generalización de un sistema de consultas directas a las regiones por parte de la Comisión en el momento inicial de formación de los proyectos normativos y de actuación de la propia Comisión. Se trata naturalmente de una participación consultiva, que deja en manos de la Comisión la determinación de su valor y formas concretas de realización. De este modo la Comisión pretende institucionalizar el proceso actual de contactos y discusiones en busca de mejor información y de progresiva sensibilización de las administraciones nacionales. Pero la formalización de este proceso plantea algún interrogante sobre la posible ruptura en esta fase de la unidad de la representación de cada Estado miembro, puesto que la propuesta de la Comisión se refiere a consultas individualizadas con los

diversos autores sociales y políticos en cada Estado, cuestión que ha despertado algunas reticencias en el Consejo de Ministros.

- Por otro, la descentralización de las actuaciones de desarrollo y ejecución del derecho comunitario. En este ámbito se pretende reducir el detalle actual de la normativa comunitaria, dejando un margen mucho mayor a las autoridades estatales para su concreción, e instrumentando en cambio adecuados mecanismos de coordinación entre todas las administraciones participantes, siempre bajo el control de la Comisión en cuanto a la adecuada aplicación del derecho comunitario. Merece especial atención la propuesta referida al desarrollo de «acuerdos tripartitos» con participación de la Comisión y las administraciones nacional y regional (o en su caso local), que se refieran al desarrollo de las políticas comunitarias con incidencia territorializada. De este modo se pretende integrar más adecuadamente a las administraciones regionales en el proceso de desarrollo del derecho comunitario y mejorar también su coordinación con la Comisión. Los primeros avances en esta línea se han dado en el ámbito de la política medioambiental, si bien parece discutible que el grado actual de detalle de la normativa comunitaria permita considerar estos acuerdos como una descentralización regional. Más bien parece tratarse de un intento de mejora de la aplicación del derecho comunitario y su seguimiento por parte de la Comisión que, por otro lado, (re-)introduce al Estado y a la propia Comisión Europea en un ámbito hasta ahora competencialmente reservado a las Comunidades Autónomas, debilitando aún más las reglas de distribución competencial y atribución clara de la responsabilidad de las decisiones.

La participación en el Consejo y sus órganos preparatorios

Como se viene poniendo de manifiesto en los últimos años, el debate público y la actividad de la Conferencia encuentran su núcleo en las demandas autonómicas de presencia en los Consejos de Ministros de la Comunidad y sus órganos de apoyo. En el año 2000 se creó un grupo de trabajo en el seno de la Conferencia encargado de la discusión de este ámbito junto con las eventuales mejoras en el procedimiento interno de participación. Durante el año 2001 se han sucedido las reuniones del Grupo de Trabajo, además de algunas iniciativas externas a la Conferencia en el mismo ámbito, especialmente el debate en el Congreso de los Diputados de toma en consideración de la proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares sobre la participación autonómica en asuntos europeos. Finalmente, en la reunión de la Conferencia de 13 de diciembre se discutió la propuesta presentada por las Comunidades Autónomas socialistas, elaborada esencialmente por la Comunidad de Extremadura, que retomaba los aspectos relevantes de la actual discusión.

A) Las propuestas autonómicas de participación: la proposición de las Islas Baleares y la propuesta de las CCAA socialistas

Tanto el texto presentado por el Parlamento de las Islas Baleares como el texto de las Comunidades Socialistas parten de la asunción del sistema actual de

participación interna (completado con una consideración específica de los segundos niveles de las Conferencias como ámbito adecuado para la concertación interautonómica), y el desarrollo como elemento complementario de un procedimiento marco de participación en las delegaciones españolas en el consejo de Ministros y sus órganos complementarios. En especial en la posición de las Comunidades socialistas el texto propuesto se plantea como general y supletorio de los textos que, en su caso, puedan proponer cada una de las Conferencias Sectoriales adaptando así el modelo general a sus propias necesidades.

El contenido de la regulación propuesta en ambos casos se centra en una participación en el interior de la delegación española, acompañando a los representantes estatales y determinando la posición en el seno de la delegación en función del reparto interno de las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. El caso general de participación (el interés autonómico o las competencias compartidas) supone una presencia puramente interna a la delegación, mientras que en el caso de competencias exclusivas se propone que el representante autonómico pueda intervenir plenamente en las discusiones, siempre bajo la dirección general de la delegación asumida por el Estado. Igualmente se prevé la necesaria coordinación del representante autonómico con la Representación Permanente de España en Bruselas.

La propuesta de las Comunidades socialistas determina además una fórmula de rotación en cada Conferencia Sectorial para determinar la Comunidad que asumirá la representación de todas ellas en la delegación. Finalmente se hace énfasis también en las obligaciones de información del representante autonómico al resto de Comunidades Autónomas a través de la correspondiente Conferencia Sectorial, que implícitamente asume la función de control y responsabilidad del representante.

De este modo la propuesta socialista muestra una especial atención hacia los aspectos técnicos que hasta entonces no habían sido objeto de discusión, asegurando en especial la efectividad del mecanismo de designación de representante, su sometimiento a control del resto de las Comunidades Autónomas en la correspondiente Conferencia Sectorial, y su vinculación con el sistema interno de participación, convenientemente mejorado. Precisamente por estas razones el documento se presenta como regulación general que puede adaptarse a las necesidades específicas (turnos diversos, acuerdo respecto de la presencia de comunidades especialmente afectadas interesadas...) de cada sector.

B) La respuesta estatal en la reunión de 13 de diciembre

La propuesta brevemente resumida resultaba novedosa no tanto por su contenido o las Comunidades que la presentaban, cuanto por los cambios que parecían existir en la posición estatal al respecto. Efectivamente, a lo largo del año 2001 tanto la totalidad de las Comunidades Autónomas como la representación de los partidos españoles en el ámbito europeo (y especialmente el Partido Popular y el Partido Socialista en el Parlamento Europeo) habían asumido y votado favorablemente reivindicaciones similares. Más allá de las declaraciones referidas al futuro de la UE antes citadas, deben destacarse dos textos referidos explícitamente a la presencia en el Consejo, en términos poco dudosos. Así, el

Comité de las Regiones, en su dictamen de 14 de noviembre de 2001, aprobaba por unanimidad y sin enmiendas el siguiente texto:

«El Comité de las Regiones

3.1. solicita la participación directa de representantes de los entes regionales en el Consejo dentro de las delegaciones de los Estados miembros puesto que esa participación es de gran importancia para el buen funcionamiento de la Unión y refleja los principios de lealtad, colaboración, cooperación y confianza entre las regiones y su Estado nacional respectivo. A la hora de fomentar las posibilidades para la participación de estos representantes regionales se deberán tener también en cuenta las diferencias que presentan los sistemas administrativos de los distintos Estados miembros;

3.2. solicita dicha participación en el Consejo siempre que se vean afectadas las competencias regionales de carácter legislativo, normativo o ejecutivo o se traten asuntos de especial importancia para el sistema de las regiones y de los entes locales;

3.3. confirma que los representantes regionales deben ser llamados a participar de pleno derecho en el Consejo en tanto que miembros de las delegaciones nacionales y que están autorizados a asumir la presidencia de la delegación regional y, si fuera preciso, la presidencia del Consejo de ministros. Los participantes regionales en el Consejo representan a todas las regiones que disponen de competencias en los sectores interesados, y expresan posiciones acordadas en el seno de las delegaciones nacionales. Los mecanismos internos para la definición de la posición nacional en el Consejo y en el proceso de nombramiento de los representantes regionales de cada Estado miembro deben estar regulados según las disposiciones legislativas internas de los Estados miembros;

(...)

3.5 solicita la participación de los representantes regionales en los siguientes órganos del Consejo: – Grupos de trabajo y Grupos ad hoc del Consejo; – Comité de Representantes Permanentes (COREPER); – Reuniones del Consejo en las distintas formaciones. A fin de tratar de manera eficaz y participativa todas las cuestiones específicas de competencia y de interés para las regiones y las autonomías locales, es necesaria también la participación en todas las fases preparatorias de las decisiones del Consejo; (...)

Y el propio Parlamento Europeo en su «Resolución sobre la reforma del Consejo», (Informe Poos, aprobado por 422 votos a favor [PPE y PSE entre otros], 23 en contra y 17 abstenciones) de 25 de octubre de 2001 había afirmado que:

«[El Parlamento Europeo] considera que una buena coordinación previa a las decisiones comunitarias en el seno de cada Estado miembro debe incluir mecanismos, de acuerdo con las normas constitucionales respectivas, para la participación de los parlamentos nacionales y, en los Estados federales o fuertemente regionalizados, de las regiones en la preparación del proceso legislativo europeo, incluida, cuando proceda, la participación en el propio Consejo de conformidad con el artículo 203 TCE.»

Por otro lado la presidencia belga de la UE había puesto de manifiesto la posibilidad no sólo de presencia (y voto) regional en las delegaciones sino incluso de ejercicio de la presidencia del Consejo por parte de un ministro regional: en efecto, durante el segundo semestre de 2001 los Consejos de Industria, Investigación, Cultura, Educación, Juventud, Turismo y política regional fueron presididos por ministros de las instituciones flamencas, valonas o de la Región de Bruselas.

Finalmente en los primeros días de diciembre de 2001, la prensa (vid. El País de los días 4 y 5 de diciembre) se hacía eco de las declaraciones del Secretario de Estado de Organización Territorial, Sr. Elorriaga, según las cuales la propuesta de la Comunidad de Extremadura «no es rechazable» y «resulta prudente». En este contexto, la reunión del 13 de diciembre se presentaba como el momento y lugar adecuado para impulsar definitivamente este debate que se encontraba sobre la mesa de la Conferencia desde 1997 como muy tarde.

Sin embargo, las declaraciones del Presidente Aznar a principios de diciembre en un acto de «Nuevas Generaciones», reiteradas inmediatamente en su comparecencia de 10 de diciembre en el Congreso de los Diputados (DSCD, Pleno, n. 126, p. 6367) cerraban por completo las posibilidades de participación autonómica en el Consejo de Ministros, remitiendo las posibilidades de debate y mejora al procedimiento interno de participación y a los Comités de la Comisión. En absoluta sintonía con esta nueva orientación, en la reunión de la Conferencia de 13 de diciembre el Secretario de Estado de Organización Territorial rechazó cualquier posibilidad de discusión de la propuesta socialista, alegando tanto diversas cuestiones técnico-jurídicas a las que inmediatamente se hará referencia, como la superación del marco de actuación del Grupo de Trabajo, definido en su mandato original.

Al margen ahora de las razones de fondo del rechazo y de la discusión constitucional sobre la legitimidad de la participación autonómica en las delegaciones, las derivas en la posición de algunas Comunidades y del Estado y el argumento final que negaba la propia función del Grupo de Trabajo (asumida expresamente meses antes en el Congreso por los diputados del Grupo Popular al discutir la proposición de las Islas Baleares), llevaron a una agria discusión, y junto con el fracaso de la posición común en referencia a la Cumbre de Laeken, determinaron la crisis en el propio sentido y funcionalidad de la Conferencia que marca su momento actual y que ha llevado a algunas Comunidades a replantearse su presencia en ella, ante lo que consideran un proceso de discusión falso en sus propios presupuestos.

En la misma reunión, el Estado facilitó a las Comunidades un documento («Cuestiones técnicas que plantea la participación de las CCAA en las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros de la UE») en el que la negativa estatal en esta materia se articulaba en torno a diversas líneas de explicación:

- En primer lugar, el Estado hace un especial énfasis en la necesidad de una propuesta conjunta de todas las Comunidades Autónomas para iniciar la discusión, remitiendo así a las discrepancias entre Comunidades los problemas de articulación existentes. Sin entrar ahora en el carácter espontáneo o inducido de las reticencias de algunas Comunidades Autónomas, lo

cierto es que la participación no puede supeditarse a un Acuerdo entre las mismas sobre su necesidad. O la participación se deriva de los principios constitucionales existentes (y entonces resulta obligada para el Estado y todas las CCAA como cualquier otra facultad o competencia autonómica), o se deriva de la voluntad del Estado, ente competente, de abrir posibilidades de actuación a las Comunidades en razón de sus especiales capacidades y conocimientos (y responde entonces a la valoración y voluntad del Estado). El actual sometimiento de las posibilidades de actuación de unas Comunidades Autónomas a la voluntad de otras resulta en cambio incoherente con cualquier concepción de la participación autonómica en asuntos europeos y su sentido se limita a desplazar la responsabilidad de la situación actual a las propias Comunidades. Sin embargo sí debe plantearse la cuestión de las razones que llevan a diversas Comunidades Autónomas a preferir la representación estatal frente a una representación conjunta autonómica, asumiendo así un papel arbitral del Estado en aspectos de competencia autonómica; probablemente la falta de tradición de actuación conjunta de las CCAA se encuentra en la base de estas afirmaciones, cuyo fundamento constitucional por otro lado resulta de difícil identificación.

- No debe confundirse el extremo anterior con la necesaria posición de igualdad de todas las Comunidades en el proceso de participación, de manera que efectivamente el representante autonómico lo sea del conjunto de Comunidades y las posiciones autonómicas se determinen a través de mecanismos de acuerdo entre todas ellas. Ciertamente el sistema autonómico español carece de los mecanismos tradicionales de cooperación de algunos Estados federales (señaladamente el Bundesrat alemán), de manera que la atribución conjunta de competencias a las Comunidades Autónomas y la posibilidad de decidir por mayoría entre éstas no se ha desarrollado hasta hoy, aspecto al que parece apuntar la insistencia estatal en distinguir entre Estados federales y Estado autonómico. Sin embargo el ejercicio común de una competencia distribuida entre las Comunidades sí es una posibilidad abierta en nuestro sistema, que exige y normalmente consigue el acuerdo unánime de todas las Comunidades, y practicada en otros ámbitos materiales o en Estados que carecen también de un mecanismo como el Bundesrat. El caso austríaco ilustra suficientemente esta propuesta y la reciente reforma italiana incluso amenaza con dejar a las Comunidades Autónomas españolas a la cola de los mecanismos de participación en asuntos europeos.
- Por otro lado, el documento estatal resucita conceptos como la dirección de la política exterior, la competencia en materia de relaciones internacionales o la propia sobeanía nacional. Si la aplicación de estos conceptos a la realidad comunitaria es en sí misma muy discutible, su uso para excluir la presencia autonómica en el seno de la propia delegación española, encabezada por representantes del Estado, resulta francamente difícil de sostener.
- Tampoco parecen muy comprensibles las consideraciones sobre una interpretación del art. 203 TCE que se oponga a la presencia de consejeros autonómicos, puesto que la propia razón de ser de dicho artículo en su redacción actual es posibilitar dicha presencia, como ponen de manifiesto las experiencias comparadas.

- En cuanto a las dificultades de adecuación entre la distribución competencial interna y la comunitaria, otros Estados compuestos han conseguido superar estos eventuales problemas a través de la vinculación de sus estructuras de participación a las diversas formaciones del Consejo de Ministros comunitario, a las Direcciones Generales de la Comisión, a los distintos grupos de trabajo o a los concretos proyectos en discusión en cada Consejo, sin que hasta el momento hayan surgido problemas de imposible resolución. En cualquier caso las propuestas autonómicas antes referidas parecen tomar buena cuenta de estos argumentos y prevén mecanismos de distribución clara entre las Conferencias Sectoriales y entre el Estado y las CCAA.
- Por último, el propio documento estatal, en una línea de difícil adecuación con los argumentos expuestos y con la posición defendida por el propio Presidente del Gobierno, asume además la necesidad de solventar algunos aspectos «técnicos» para instrumentar, en su caso, la presencia autonómica en el Consejo. En este sentido el documento plantea la necesidad de discutir el modo de designación, posición y responsabilidad de los representantes autonómicos y el estricto sometimiento a mandato del representante autonómico. Especialmente relevantes son las consideraciones referidas a la insuficiencia de los mecanismos internos de participación y la necesidad de proceder a una concertación horizontal interautonómica, aspectos todos ellos ausentes en la posición general del Estado sobre el sistema de participación y presentes en cambio en las propuestas autonómicas antes referidas, en especial en la propuesta de las CCAA socialistas.

En cualquier caso, el desarrollo de las discusiones durante 2001 y especialmente en sus últimos meses pone de manifiesto, al margen de los concretos problemas técnico-jurídicos planteables, la falta absoluta de voluntad política estatal para proceder a un apertura de las delegaciones españolas a los representantes autonómicos, así como una preocupante incoherencia entre las posturas públicamente defendidas por algunas autoridades estatales y autonómicas en los foros europeos y su posterior actuación interna. La falsedad permanente sobre la que se ha venido desarrollando el debate de participación en el Consejo y el cierre aparentemente absoluto que ahora impone el Gobierno parecen congelar la situación actual sin que por el momento aparezcan perspectivas de superación de este estado. Tan sólo la ruptura de la «disciplina de partido» en los Gobiernos autonómicos apuntan hacia elementos que puedan forzar una reconsideración de las posturas estatales y un nuevo inicio de los trabajos para culminar un proceso de participación que, único punto en el que existe acuerdo general, no cumple en la actualidad los mínimos necesarios ni tan sólo desde los presupuestos del propio sistema.

C) El debate bilateral: la renovación del Concierto Vasco y la participación de la Comunidad en las cuestiones fiscales

Las últimas semanas de 2001 han visto nacer un último foco de tensión en este ámbito, al vincular el Gobierno Vasco la negociación de la renovación del Concierto con la posibilidad de presencia de representantes del Gobierno Vasco en la delegación española en el Consejo de Ministros cuando se traten asuntos que se afecten al sistema de financiación propio. Los problemas vividos bajo el sistema de Concierto vigente en relación con las ayudas fiscales y su compatibilidad con

el derecho comunitario han llevado muy probablemente al Gobierno Vasco a enfatizar esta reivindicación. Sin duda, las divergencias políticas en la negociación del Concierto sólo formal y limitadamente encuentran su razón en la cuestión de la presencia vasca en los Consejos de Ministros; pero no por ello la cuestión es menos real y sus problemas jurídico-constitucionales menos relevantes.

La posición al respecto del Gobierno del Estado ha sido, como era de prever, poco receptiva. La comparecencia del Ministro Montoro en el Senado para informar del desarrollo de estas negociaciones (DSS, Comisiones, n. 227 de 12 de febrero de 2002) pone claramente de manifiesto la negativa estatal no ya a instrumentar una participación específica para estos casos sino incluso a discutir la cuestión en la Comisión Mixta del Cupo, remitiendo cualquier posibilidad de diálogo al respecto a las vías generales de participación que, como se acaba de ver, se han cerrado por completo a finales de 2001. Tan sólo en febrero de 2002 se ha llegado a un acuerdo de renovación del concierto que ha pasado por la exclusión completa de la cuestión de la participación en asuntos europeos, no ya del Acuerdo sobre renovación sino incluso de cualquier posibilidad de debate.

Resulta difícil realizar una adecuada valoración de la solicitud vasca a falta de cualquier mecanismo general de participación satisfactorio, frente al cual deberían proyectarse las especificidades del caso. Ciertamente diseñar un sistema particular de participación cuando no existe sistema general es un terreno abonado para el surgimiento de agravios o de privilegios entre Comunidades Autónomas. Pero es difícil descartar la proyección de competencias sin duda específicas del País Vasco (y de Navarra) en este ámbito, así como su relación con las discusiones en el ámbito comunitario. Si el principio competencial debe ser el fundamental para la participación autonómica en asuntos comunitarios, como repetidamente ha afirmado el propio Gobierno, las competencias fiscales propias de la Comunidad del País Vasco deben encontrar algún modo de plasmación al respecto. De nuevo, la inexistencia de un mecanismo general de participación no puede servir para defraudar las facultades de intervención que puedan corresponder a una Comunidad Autónoma en asuntos de su específica competencia.

El ámbito fiscal no es el único en que se presenta este problema, como demuestran las reivindicaciones vascas de inicios de 2002 en materia de policía autonómica (ahora también generalizables a Navarra o a Cataluña), o la existencia de una previsión específica en el Estatuto de Canarias (art. 37) que ya ha fundamentado la presencia de representantes de la Comunidad en discusiones referidas específicamente a la posición de Canarias en la UE. A medio plazo, pues, deviene necesario plantearse y resolver la cuestión de la relevancia europea de las (escasas pero relevantes) diferencias competenciales existentes en nuestro sistema. Si ello debe traducirse jurídicamente en procedimientos especiales o en prácticas de hecho dentro de un sistema general es una cuestión que no puede abordarse a falta de ese procedimiento general. Pero no por ello las demandas autonómicas al respecto resultan menos justificadas ni los efectos de su insatisfacción pierden sus consecuencias deslegitimadoras. Las demandas de participación bilateral compatibles con mecanismos generales parecen haber llegado para quedarse, con o sin vía general de participación autonómica.