

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2003

Eduard Roig Molés

Cerrado prácticamente en el año 2002 el acuerdo sobre ampliación de la participación autonómica en los Comités de la Comisión, la actuación de la Conferencia en el 2003 se ha limitado casi por completo a las tareas ordinarias, y tradicionalmente poco intensas, de seguimiento del sistema general de participación. Esta situación de progresivo languidecimiento de la actividad de la Conferencia puede vincularse con el creciente desinterés de los consejeros autonómicos en su funcionamiento, desinterés que se muestra ya claramente en la propia asistencia a las reuniones y que empieza a plantear incluso problemas de quórum para la adopción de los acuerdos correspondientes, lo que parece estar en el origen de la falta de publicación oficial de los textos correspondientes a la participación en los Comités de la Comisión (Acuerdo de participación, reglamento de funcionamiento y reparto entre comunidades autónomas). Junto al carácter electoral del año 2003 en la mayor parte de Comunidades, el freno del desarrollo del sistema de participación desde el año 2001 y la muy limitada virtualidad de las funciones de impulso y seguimiento de la Conferencia influyen en una situación de inercia que no han podido modificar ni tan sólo el citado Acuerdo sobre ampliación de la participación en los Comités de la Comisión y el desarrollo de la Convención Europea y la subsiguiente Conferencia Intergubernamental, lastrado también en el ámbito interautonómico por el fracaso del intento de posición común en el año 2001 al que se hacía referencia en el *Informe* correspondiente a ese año.

Un signo indicativo de este languidecer está en la inexistencia de encuentros preparatorios de la Comisión de coordinadores, que sólo en una ocasión a lo largo del año se ha reunido para suplir la correspondiente reunión de la Conferencia en el período postelectoral previo al Consejo Europeo del mes de junio, mientras que las tres reuniones del Pleno de la Conferencia con carácter previo a los correspondientes Consejos Europeos se han limitado prácticamente a la presentación de los mismos por parte de la representación estatal. Sólo en los últimos meses del año la creación de un Grupo de trabajo específico sobre la Conferencia Intergubernamental ha variado mínimamente esta situación de estancamiento.

Ciertamente la consecución del acuerdo sobre ampliación de los Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica parece culminar por el momento, tras la crisis de 2001 y el cierre estatal expreso a la participación en el Consejo y a la espera muy especialmente de las elecciones generales de marzo de 2004, las posibilidades de actuación de la Conferencia en su vertiente de órgano de diseño del sistema de participación. Sin embargo tanto la Ley 2/1997 como los propios Acuerdos de participación vigentes y la dinámica actual del proceso de integración comunitaria debieran colocar sobre la mesa de la Conferencia nume-

rosos asuntos, por lo menos en su vertiente de órgano de impulso y coordinación de un sistema que sigue caracterizado por su debilidad general en el mejor de los casos. Sin necesidad de volver a plantear la cuestión bloqueada de la participación autonómica en el Consejo, e incluso sin referirnos a asuntos citados en informes de años anteriores que plantean ámbitos necesitados de mayor desarrollo en las relaciones Estado-CCAA en referencia a la Unión (regulación de las consecuencias de la responsabilidad comunitaria por incumplimiento o de las repercusiones financieras, acceso de las CCAA al TJCE a través del Estado, uso de la afectación comunitaria como título competencial estatal, seguimiento y coordinación de la ejecución autonómica de las obligaciones comunitarias, etc.), el simple funcionamiento vigente de los Acuerdos de participación a través de las conferencias sectoriales y de los Comités de la Comisión plantean suficientes dudas e incertidumbres en cuanto al propio cumplimiento del marco normativo vigente que justificarían estudios más detallados por parte de la Conferencia sobre las causas de la deficiente participación autonómica en diversos ámbitos, simultánea paradójicamente con la creciente sensación de una normativa comunitaria excesivamente poco sensible a las necesidades de las diversas CCAA españolas. La sensación de desaprovechamiento de los sin duda insuficientes canales abiertos a la participación autonómica es en este sentido dominante, y merece un estudio más detenido que el que sitúa sus causas entre el cierre de la actitud estatal y el consiguiente desinterés autonómico ante el excesivo esfuerzo necesario para los reducidos resultados a alcanzar. Algunos apuntes preocupantes en este sentido ofrece un seguimiento de las prioridades políticas de los nuevos gobiernos autonómicos, que raramente se refieren al ámbito comunitario de acuerdo con los correspondientes discursos de investidura, así como el descenso de la presión política en las propias Cortes Generales en referencia a estas cuestiones. Al hastío de la reivindicación permanentemente denegada pueden unirse otras causas referidas a la incapacidad de los diversos actores (gobiernos autonómicos y grupos parlamentarios en esencia) para concretar sus reivindicaciones generales en la práctica diaria de la normativa de la Unión, aunque la perspectiva de un cambio en la situación política tras las elecciones generales de 2004 puede cambiar esta situación.

A partir de la situación que acaba de presentarse, parece adecuado iniciar el repaso de la actividad de la Conferencia en 2003 con un breve examen de su propia posición a partir de la nueva vinculación con el Senado, anunciada ya en el *Informe 2002* y concretada en un protocolo de intenciones entre el Ministro de Administraciones Públicas y el Presidente del Senado de 10 de marzo de 2003.

La vinculación de la Conferencia al Senado

Las reuniones de la Conferencia de 2002 terminaban con un sorprendente anuncio del Ministro Arenas sobre su posible adscripción al Senado. Ya en el *Informe* del año pasado se llamaba la atención sobre la dificultad de encontrar sentido a esa adscripción en la situación actual del Senado, al margen de la necesidad de modificar en tal caso la Ley 2/1997, reguladora de la propia Conferencia. Ante esta situación, el 10 de marzo de 2003 se concluía un documento denominado «Protocolo de intenciones entre el Presidente del Senado y el Ministro de

Administraciones Públicas, para favorecer la presencia y contribución del Senado en el conocimiento y examen del proceso de participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos», título que evidencia ya su alcance muy limitado respecto del anuncio inicial y sobre todo que pone de manifiesto la exclusión autonómica de todo el proceso, centrado en las relaciones entre Ministerio y Senado.

El Protocolo se limita a poner a disposición de la Conferencia los medios e instalaciones del Senado, donde en efecto se han celebrado posteriormente sus reuniones, y comprometer al Ministerio a la información previa y posterior al Presidente del Senado sobre el desarrollo de tales reuniones. En este sentido el núcleo del Protocolo se centra en intentar implicar al Senado en los debates de la Conferencia más que en cualquier transformación de la propia Conferencia. Así el Protocolo recuerda los preceptos del Reglamento del Senado referidos a las facultades de la Comisión General de las CCAA en relación con la participación autonómica en asuntos europeos (apartados p y q del art. 56 RS, referidos a la información al Senado sobre actos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica y a la formulación de criterios sobre la representación española en foros internacionales con participación territorial) y prevé la eventual celebración de un debate anual en la Comisión General sobre la base del Informe del Ministerio en referencia a la actividad de la Conferencia.

Esta voluntad de implicación del Senado se ha resaltado en la práctica del año 2003 con la invitación a los grupos parlamentarios de designar senadores que pueden estar presentes, sin participación activa sin embargo, en la reunión del Pleno de la Conferencia. Tras una asistencia inicial considerable en la primera de las reuniones, sin embargo, también los propios senadores parecen haber sido víctimas del desinterés general en la actividad de la Conferencia al que antes se hacía referencia y su asistencia a las últimas reuniones del año ha sido mucho menor.

Las nuevas reglas derivadas de esta un tanto extraña vinculación al Senado permiten sin embargo plantear algunas cuestiones de mayor alcance en cuanto al funcionamiento de la Conferencia:

- De modo destacado el Protocolo que se comenta, y sobre todo el procedimiento por el que se ha llegado al mismo y las propuestas iniciales de adscripción de la Conferencia al Senado, ponen de manifiesto una aproximación ministerial a la Conferencia cuando menos curiosa: por un lado el Ministro de Administraciones Públicas no parece extremadamente interesado en este órgano cuando pretende adscribirlo al Senado, al margen de que finalmente la regulación legal de la Conferencia y la propia naturaleza de las instituciones afectadas hayan llevado a limitar el acuerdo a aspectos mucho menos intensos; por el otro el Ministro opera al margen por completo de las Comunidades Autónomas, que conocen del proyecto cuando éste se encuentra ya considerablemente avanzado y se ven limitadas a una mera protesta *a posteriori* ante el desarrollo de los acontecimientos. En efecto la concepción ministerial parece ser no la de un órgano conjunto de diálogo y participación sino la de un órgano propio de carácter asesor cuya configuración concreta queda en manos de la voluntad del Gobierno del Estado. En este sentido la Ley 2/1997 ha venido a desempeñar un inespera-

do papel de garantía de la existencia y configuración de la Conferencia, imposibilitando un cambio de su propia configuración a través de un simple acuerdo entre el Ministro y la Presidencia del Senado que, al parecer, estuvo cerca de producirse a finales de 2002. Naturalmente la posición de la Conferencia no deja de quedar afectada si se unen las ideas de desinterés de las CCAA en la participación diaria en la misma y de deseos del Ministerio de alejarla de su ámbito. No parece ciertamente que se esté tratando del órgano fundamental del impulso de la participación autonómica en los asuntos europeos, sino más bien de una reunión inútil y considerablemente fatigosa cuyo sentido no se valora en absoluto por parte de la mayor parte de los protagonistas políticos de su funcionamiento.

- Paradójicamente el alcance final del protocolo podría desarrollar algunos efectos positivos sobre la dinámica de la propia Conferencia en la medida en que el Ministerio se compromete a elaborar un informe anual sobre su funcionamiento que, siempre que se discuta en la propia Conferencia y que alcance al funcionamiento del sistema general de participación y muy especialmente a las Conferencias sectoriales, puede servir de estímulo para la actividad de seguimiento e impulso que tiene encomendada la propia Conferencia. En este sentido el informe puede obligar a retomar la realización de informes sobre la actividad de las Conferencias sectoriales en asuntos europeos que en años anteriores había elaborado el propio MAP y distribuido entre las CCAA y que desde 2002 había dejado de realizarse.
- Por último la asociación estrecha al Senado, y en especial a la Comisión General de las CCAA de acuerdo con el protocolo de intenciones, puede probablemente resultar de poco interés ante la situación de estas instituciones, probablemente aún más languideciente que la propia Conferencia. Si en cambio los grupos parlamentarios del Senado aprovecharan la oportunidad de seguir detalladamente las actividades de participación europea de las CCAA a partir de la documentación de la propia CARCE y la presencia en sus reuniones, la tarea de impulso y control parlamentario de la actitud de los diversos ministerios podría ser relevante. La experiencia de 2003 sin embargo no apunta, como era previsible, en esta línea.

En resumen pues, la experiencia de mayor vinculación de la Conferencia al Senado, y a la espera de lo que resulte de los informes anuales y su eventual debate (el carácter electoral del año 2004 sin embargo frustrará ya de entrada este debate en el primer año, en lo que no deja de recordar la triste experiencia del Debate general sobre el Estado autonómico), se reduce por el momento a la organización material de la reunión (locales y refrescos) por parte del Senado sin más alteraciones.

El impulso y seguimiento del sistema de participación

Nada nuevo tampoco en este ámbito, lo que no deja de ser una valoración significativa si se tiene en cuenta que se trata del año en que la Convención ha concluido su propuesta de Constitución Europea y se ha desarrollado, aunque con su fracaso final, la Conferencia Intergubernamental que debía conducir a su adopción; o en el que la normativa estatal mantiene un alto número de normas

que inciden en las competencias autonómicas y que a la vez vienen a desarrollar normas comunitarias; el año posterior al desarrollo de relevantes problemas en materia de repercusiones financieras acordadas por la Comisión; el que ha visto diversas propuestas de la Comisión directamente dirigidas a la participación regional (comunicaciones sobre los acuerdos tripartitos por objetivos o sobre el sistema generalizado de consultas); o el anterior finalmente al inicio del debate sobre las perspectivas financieras de la Unión 2006-2013, con los importantes cambios derivados de la ampliación.

Todos estos aspectos, al margen del seguimiento general del proceso de participación en las conferencias sectoriales, hubieran justificado por sí mismos el desarrollo de discusiones y procedimientos de participación en el seno de la propia Conferencia en ejercicio de sus facultades como conferencia general de participación en asuntos comunitarios. Y sin embargo sólo la Conferencia Intergubernamental ha dado lugar a un ejercicio estable de discusión e intercambio de posiciones en el marco de un grupo de trabajo específico.

La participación a través de las conferencias sectoriales

Ninguna novedad parece desprenderse de los datos referidos a la tarea de las conferencias sectoriales. Así los trabajos previos al Informe del MAP para el Senado en referencia al año 2003 muestran la ya tradicional mención de los asuntos comunitarios en los órdenes del día de los plenos de las conferencias sectoriales, sin que sin embargo se destaque la atención a propuestas normativas concretas ni un trabajo estable en relación con las mismas por parte de los órganos de apoyo de las correspondientes conferencias, ni tan sólo un plazo mínimamente razonable para poder incidir en su negociación a nivel comunitario. Ello no puede descartar naturalmente que un tal proceso se haya desarrollado en algún caso o sector material pero de nuevo sin constancia formal alguna, al margen de cualquier carácter sistemático y ya sin intentos coordinadores de ningún tipo por parte de la Conferencia.

Sólo las ya conocidas experiencias de los Consejos Consultivos para asuntos comunitarios en materia de pesca y de agricultura atestiguan un funcionamiento estable y globalmente satisfactorio en cuanto a la información recibida, su momento, y las discusiones desarrolladas. Las diez reuniones anuales del Consejo consultivo de política agrícola, siempre con antelación a los correspondientes Consejos comunitarios resultan en este sentido un cierto modelo en la medida en que permiten un seguimiento constante del desarrollo de las negociaciones comunitarias, que además no se configuran estrictamente por el orden del día del Consejo comunitario sino que pueden, por su frecuencia, prestar atención al desarrollo de los centrales trabajos de los órganos preparatorios.

En este sentido, y ante la perspectiva de la ampliación, las negociaciones previas al pleno del Consejo de Ministros no hacen sino incrementar su importancia, puesto que sólo los aspectos más enconados llegarán hasta el Consejo, y además en posiciones difícilmente flexibilizables. Es más bien el momento de conformación de la propuesta de la Comisión (discusión de libros blancos, preparación de las propuestas normativas) el que se destaca como central en el pro-

ceso decisorio, y por lo tanto aquél en el que los Estados deben concentrar su participación, formal o no. En este contexto la importancia de una dinámica estable de discusión entre los representantes estatales y los autonómicos es de una relevancia difícil de exagerar, sin que pueda ser sustituida por esporádicos encuentros previos a la discusión en el Consejo de Ministros, en los cuales tan sólo cabe el lamento común por la orientación de la propuesta comunitaria y como mucho su posible suavización en aspectos muy determinados.

Por lo demás, las Comisiones bilaterales siguen sin novedades significativas: esto es, sin ninguna reunión en los casos catalán y vasco y con una sola reunión de la Comisión con Canarias, que como ya es tradición en este ámbito, se configura como la Comunidad que presenta un auténtico hecho diferencial, reconocido por el Estado, en referencia a los asuntos comunitarios. En este caso además, la dinámica política entre el Gobierno canario y el Gobierno del Estado se ha desarrollado de modo muy positivo a lo largo de los últimos años, y la defensa por parte de la representación española de la situación específica de Canarias tiene lugar en una dinámica constante de diálogo intergubernamental. Naturalmente el carácter formalizado desde el derecho comunitario, e indudablemente diferencial, de la defensa del régimen comunitario de las regiones ultraperiféricas caracteriza e impulsa esta relación específica y la posición diferenciada de la Comunidad canaria.

Las propuestas de la Comisión Europea sobre participación regional

Si las conferencias sectoriales con carácter general no aplican satisfactoriamente el Acuerdo de 1994 y siguen sin llegar a una sola posición común autonómica formal, la situación no parece mucho mejor en el seno de la propia CARCE. En efecto, ofrece pocas dudas que la presentación por parte de la Comisión de dos comunicaciones referidas a la participación regional en sus decisiones debería resultar un objeto de discusión en el seno de la CARCE para intentar conmensura una aproximación común de Estado y CCAA a las mismas y una posición española al respecto que resultara coherente con los intereses autonómicos en juego.

Sin embargo ni la Comunicación «hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo» (COM [2002] 704, final, de 11 de diciembre de 2002) ni la referida al «marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad los Estados y las autoridades regionales y locales» (COM [2002] 702, final de 11 de diciembre de 2003) han sido suficientes para atraer la atención de la Conferencia, a pesar de su estudio durante 2003 por parte del Comité de las Regiones o del propio Parlamento Europeo. En especial la segunda de las citadas, sin embargo, responde a la inquietud compartida por algunas comunidades autónomas, sobre la rigidez de la normativa comunitaria y los problemas de ejecución que plantea en numerosos casos. No es este el lugar para abordar un estudio de estas comunicaciones, pero sí debe señalarse que los acuerdos tripartitos pueden perfilarse como una forma relevante, y muy polémica, de flexibilización de los efectos inmediatos de las obligaciones comunitarias, orientada a permitir, en sectores concretos, una estrategia de aplicación individualizada consensuada con las autoridades de la Comisión que permita excluir los efectos excesivamen-

te rígidos de algunas normas comunitarias, en especial en ámbitos problemáticos para las comunidades autónomas españolas como el medio ambiente o incluso, puede llegar a plantearse, algunos elementos de la contratación administrativa y de las propias ayudas de estado en sectores determinados.

En cualquier caso las comunicaciones de la Comisión adolecen de una consciente ambigüedad y apertura que las hacían especialmente adecuadas para conocer la sensibilidad estatal (y autonómica conjunta) al respecto. Sin embargo ni la propia Conferencia parece tomarse en serio la virtualidad de la participación conjunta a su través y de nuevo la posición española en este ámbito se desarrolla individualmente, en el mejor de los casos, por parte del Estado y de cada Comunidad Autónoma frente a la Comisión.

La participación en el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental

Pero sin duda la cuestión que de modo lógico debería haber centrado la actividad de la Conferencia en 2003 es la redacción del proyecto de Constitución Europea por parte de la Convención Europea. En este ámbito sin embargo el peso del fracaso del intento de posición común de diciembre del año 2001 (vid. el *Informe CCAA 2001*) ha sido insuperable y la Conferencia no se ha planteado ninguna nueva posibilidad de posición conjunta o de influencia en la posición estatal. Y ello resulta especialmente llamativo ante la realización en marzo de 2003 de una sesión específica de la Convención dedicada a la cuestión regional, que además había sido preparada especialmente por un grupo de contacto presidido precisamente por la Ministra española de asuntos exteriores, Sra. Ana Palacio, como miembro del Praesidium de la Convención.

En cambio la Conferencia se ha limitado a mantener las reuniones con los convencionales españoles en los términos, muy limitados, explicados ya en el *Informe* correspondiente a 2002; reuniones que en ningún caso han ido más allá de la mera recepción de información por parte de la Conferencia que en absoluto por lo tanto se ha comportado en estos casos como órgano de participación.

Debe destacarse así que incluso las posiciones autonómicas generales presentadas a la Convención o a la Comisión (la de la Convención catalana sobre el futuro de Europa muy señaladamente, pero también la gallega y canaria en 2002 o la valenciana, balear y andaluza en 2003) se han dirigido directa e individualmente a las instituciones europeas optando ante el fracaso de la participación conjunta por una participación individual que ni tan sólo ha podido aprovechar el conducto de los convencionales españoles que en su participación durante 2003 han confirmado plenamente la línea aquí expuesta en el año 2002 sobre su carácter de representantes de sus correspondientes fuerzas políticas y en ningún caso de las posiciones autonómicas al respecto. En este sentido, y paradójicamente ante el carácter participativo del proceso de la Convención, las CCAA han sido completamente excluidas como tales de la Convención, con la excepción mínima de su intervención conjunta como miembros del Comité de las Regiones en forma de observadores del Comité en los trabajos de la Convención.

Curiosamente al cierre de la Convención, el inicio de la Conferencia Inter-

gubernamental ha significado un cierto cambio en esta situación con la constitución de un Grupo de Trabajo específico de seguimiento de la CIG en el seno de la Conferencia. El Grupo se ha reunido en cuatro ocasiones entre octubre y diciembre de 2003 desarrollando una dinámica general de intercambio de posiciones en torno al debate general de la CIG, con especial atención a las cuestiones del debate institucional y de los eventuales efectos del proceso sobre la cuestión de los fondos comunitarios. Si la tarea desarrollada está más cerca de la información que de la participación ante la falta de posición alguna a defender (y el carácter claramente estatal de las decisiones a adoptar en este momento de la CIG), las reuniones en este caso han resultado mucho más activas y efectivas en cuanto a la presencia autonómica que las del Pleno de la Conferencia con los convencionales a lo largo de 2002 y 2003. De nuevo pues la importancia de las reuniones de carácter técnico o preparatorias frente a las del Pleno de la Conferencia resulta clara, como también la posibilidad de desarrollar una dinámica de diálogo fluido, al margen ahora de su presentación como participación o como información, aunque de nuevo en este caso el proceso se haya desarrollado excesivamente tarde para llegar a influir aunque fuera mínimamente las posiciones negociadoras que encontraron su momento clave en las semanas finales de la Convención, en lo que se refiere a las cuestiones de más claro interés autonómico.

La participación en los Comités de la Comisión

Volviendo ahora a la función general de impulso y participación de la CARCE, merece una atención especial la tarea de impulso del segundo pilar actual del sistema de participación: la presencia en los Comités de la Comisión. El acuerdo de ampliación de Comités que se presentaba en el *Informe* anterior incluía como novedad especial la adopción de un reglamento de funcionamiento que prestaba especial atención a las actuaciones de seguimiento de esta experiencia, sobre todo ante su funcionamiento un tanto «clandestino» en el primer cuatrienio. Así, al margen de las obligaciones generales de información mutua entre los participantes en cada Comité que se detallaban el año pasado, las reglas de funcionamiento incluían la obligación de un informe anual realizado por la Conferencia a propuesta de las Comunidades Autónomas. Al ser 2003 el primer año del nuevo procedimiento, y tratarse además de un año electoral, lo que ha retrasado considerablemente el inicio de la participación en algunos casos, la Conferencia no ha adoptado hasta el momento el informe correspondiente. Sin embargo algunos elementos generales sí pueden destacarse a falta de ese esfuerzo de sistematización por parte de la Conferencia:

- En primer lugar la previsión de modelos de fichas de seguimiento de la participación autonómica tanto por parte de los representantes estatales como de los autonómicos y de los correspondientes responsables sectoriales en las diversas Comunidades. Durante 2003 se ha iniciado el proceso de formalizar mínimamente los resultados y circunstancias de la participación a través de estas fichas que introducen una nueva forma de trabajo más estable e institucionalizada que rompe con la tradición informal de la administración española y muy especialmente de las relaciones interadministrativas. Naturalmente este primer año se ha centrado en conseguir que todos

los participantes fueran conscientes de esta nueva obligación y de la necesidad de cumplimentarla, así como en el inicio de las formas de ordenación de la información autonómica, a cargo como hasta ahora de la Comunidad de Castilla y León, cuya reestructuración administrativa en este ámbito coincide con los preparativos de la puesta en marcha del proceso.

- En segundo lugar, el nuevo reparto y la existencia de las reglas de participación sí parecen haber incidido en el desarrollo progresivo de una dinámica conjunta informal general de preparación de la posición común autonómica previa a la participación en el correspondiente Comité. Como ya venía sucediendo en los últimos años del cuatrienio anterior la transmisión de información previa a las reuniones resulta globalmente satisfactoria, y lentamente se desarrollan los mecanismos de cooperación informal entre las administraciones autonómicas correspondientes, incluso con alguna reunión más o menos formalizada y esporádica en los casos en que se considera necesario.

Por último, en este ámbito debe destacarse algún problema surgido en relación con la actuación consultiva de alguno de los comités formalmente previstos como comités ejecutivos «de comitología». En algún caso el Estado se ha opuesto a la presencia autonómica en estos supuestos, lo que reduciría muy sensiblemente la importancia de la participación en estos comités. La vinculación entre ambas actividades de los Comités, así como el carácter y límites de la participación autonómica en los mismos hace aconsejable ampliar al máximo el alcance de la participación cuya finalidad fundamental se ha reconducido tradicionalmente a la preparación de una futura participación más general y amplia en la red de órganos de apoyo del Consejo.

Las reuniones entre miembros de las Oficinas regionales y de la Representación Permanente de España en Bruselas

También en el *Informe 2002* se daba noticia del desarrollo de una dinámica estable e incluso formalizada de reuniones entre los consejeros sectoriales de la Representación Permanente de España en Bruselas y los responsables materiales correspondientes de las Oficinas autonómicas en la capital comunitaria. En el año 2003 estas reuniones se han consolidado hasta alcanzar las 35 sesiones, previas en la mayor parte de los casos a la reunión del correspondiente Consejo comunitario.

Pero se ha mantenido igualmente su desarrollo por completo ajeno a la Conferencia y al sistema interno de participación, lo que marca las características y límites de este procedimiento: su realidad efectiva y su muy reducida vinculación con las prioridades políticas estatales y autonómicas. En este sentido se confirma como una forma especialmente útil de recepción de información cualitativa y de implicación en la dinámica del sistema decisorio comunitario, así como relevante también para las actuaciones de seguimiento y lobbying sobre la administración de la Comisión y las eventuales decisiones del consejo de claros efectos territoriales. Pero no parece en cambio una forma efectiva de participación en el procedimiento normativo comunitario debido fundamentalmente a la necesidad que esta función plantea de incorporación de la voluntad política de los departamentos, de los sectores, de los Gobiernos autonómicos.

El diseño del sistema de participación

Al margen de la culminación del acuerdo sobre participación en los Comités de la Comisión con su distribución entre las Comunidades, en el año 2003 tan sólo el rechazo de la toma en consideración por parte del Senado de la proposición de ley sobre participación autonómica en asuntos europeos presentada por el Parlamento de Cataluña (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-295-1 de 29/11/2002 p. 1; el debate de toma en consideración y su rechazo puede verse en el DS. Congreso de los Diputados - Pleno Núm. 274 de 10/09/2003, p. 14316) ha roto el clima de renuncia completa a cualquier reforma del sistema de participación.

El debate de la proposición citada muestra en este sentido el cierre gubernamental no sólo a la presencia en los Consejos de Ministros sino en general del replanteamiento del modelo actual que formalmente sigue girando en torno a las conferencias sectoriales que, paradójicamente como se acaba de ver se constituyen en la pieza menos funcional y efectiva del sistema. El debate muestra así claramente el cambio de posición de la mayoría parlamentaria que si hasta el año 2001 se había escudado en problemas técnicos o de oportunidad ya desde entonces expresa claramente su oposición de principio a la reforma del sistema, que se ve así remitida, en su caso, al futuro postelectoral del 2004. En cambio la totalidad de los grupos parlamentarios al margen del Grupo del Partido Popular mostraban su apoyo al estudio de la proposición que había sido aprobada también por todos los grupos del Parlamento catalán de nuevo con la excepción del Grupo Parlamentario Popular.

Así pues el año 2003 en este ámbito tan sólo ha podido ver la concreción definitiva del Acuerdo de 2002 en cuanto a la ampliación de los Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica. De hecho tanto la determinación de los Comités objeto de esa participación como la adopción de las reglas de funcionamiento de este procedimiento habían sido ya objeto de acuerdo en la última reunión de la Conferencia de 2002, y por lo tanto fueron ya examinados en el *Informe* correspondiente a ese año. Sin embargo el año 2003 debía culminar el proceso a través de la determinación de las Comunidades coordinadoras de cada Comité para el período 2003-2006 y la posterior publicación de los Acuerdos correspondientes en el BOE.

Este último aspecto sin embargo no ha podido ser cumplido, a pesar de su importancia para el conocimiento general y el respeto del procedimiento y su desarrollo práctico. En efecto, los problemas de quórum en las reuniones del Pleno de la Conferencia, a los que antes se aludía, han evitado la adopción formal de un Acuerdo con el que sin embargo todas las Comunidades Autónomas se han mostrado de acuerdo a nivel de sus directores de asuntos europeos, con la excepción de Navarra a la que se hará inmediata referencia. Si el problema ilustra un excesivo formalismo en los procedimientos de conclusión de acuerdos o es una expresión más del desinterés al que se hacía referencia al empezar este trabajo es una cuestión por ahora abierta. Debe sin embargo lamentarse que el nuevo Acuerdo deba enfrentarse a los mismos problemas de «clandestinidad» oficial que el anterior; y por lo tanto que los diversos responsables de asuntos

Europeos en el Estado y las CCAA deban de nuevo referirse constantemente a un texto no publicado como base de uno de los elementos hasta ahora fundamentales del proceso de participación.

El Acuerdo, por otro lado, no ha sido asumido por la Comunidad de Navarra que por lo tanto no participará en el futuro en el sistema de los Comités de la Comisión. La negativa aparece vinculada a la reivindicación de una participación bilateral, que expresamente intenta fundamentarse en las previsiones correspondientes de la LORAFNA, y que, exigida de esta manera generalizada, parece de muy difícil compatibilidad con los derechos del resto de Comunidades Autónomas, a la vez que poco probable ante el desarrollo del sistema general previsto en el Acuerdo firmado por el resto de Comunidades. Independientemente de su fundamento en las competencias propias e individuales de cada Comunidad, la participación en asuntos europeos exige casi ineludiblemente su ejercicio conjunto, sólo con la posible excepción de algunos sectores vinculados a los hechos diferenciales de cada Comunidad, como ilustra el caso canario. Que en cualquier caso el desacuerdo navarro no haya impedido el establecimiento y desarrollo del sistema general debe recibirse como una buena noticia y el distanciamiento del efecto paralizador de las discrepancias entre comunidades autónomas.

La distribución de los Comités de la Comisión entre las Comunidades Autónomas

Al igual que sucedió en el año 1997 las Comunidades han acordado de modo autónomo la distribución de los puestos de coordinación de cada Comité de acuerdo a criterios que pretenden tener en cuenta la capacidad administrativa y personal y el interés específico de las diversas Comunidades. Naturalmente el proceso presenta considerables dificultades en el caso de los Comités considerados más relevantes con carácter general, pero de nuevo se ha llegado a un acuerdo general en un plazo razonable (los tres primeros meses de 2003) que fue refrendado en la reunión de la Conferencia de marzo de 2003.

La complejidad del reparto se expresa en la ruptura de la regla de atribución de cada Comité a dos Comunidades en períodos de dos años a cada una: así en diversos casos se ha distribuido la coordinación en tres períodos para los Comités de mayor interés (aplicación de la directiva de aguas, aplicación del marco comunitario de sanidad, juventud) y hasta en cinco períodos en el caso del Comité de estructuras agrarias y desarrollo rural (STAR), en el que participan finalmente Cantabria (abril 2003-diciembre 2003), Castilla y León (enero 2004-septiembre 2004), Cataluña (octubre 2004-Junio 2005), La Rioja (julio 2005-marzo 2006) y la Comunidad Valenciana (abril 2006-diciembre 2006), lo que indudablemente plantea tanto las cuestiones referidas a la gobernabilidad de este sistema como las posibilidades de modelos alternativos de representación conjunta o de auténticos mecanismos de preparación y control estable de la tarea de la comunidad coordinadora.

Igualmente otros comités han quedado durante los 4 años en la responsabilidad de una sola Comunidad como la única interesada, o aquella más específicamente afectada, mientras que algunos no han sido distribuidos por el desinterés

de las Comunidades que llama la atención en algunos casos que, si bien son ciertamente sectoriales, resultan de clara afectación a las competencias autonómicas (se trata de los comités referidos a materiales de reproducción de plantas ornamentales, protección comunitaria de obtenciones vegetales, materiales de multiplicación y plántones de géneros y especies frutícolas, comité zootécnico permanente, ascensores, aparatos y medios de elevación, aparatos para uso en atmósferas explosivas, aerosoles, emisiones sonoras de máquinas al aire libre, emisiones de compuestos orgánicos volátiles, programa CAFÉ [*clair air for european*], aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable, productos del tabaco). Finalmente, y tras descartar otros cinco comités por ponerse con expertos universitarios y proceder a la refundición en otros dos casos en los últimos meses, actualmente las Comunidades participan en 74 Comités de la Comisión, manteniéndose en cualquier caso la cláusula de una necesaria revisión periódica del listado.

En conclusión pues, y al margen de los avances derivados de años pasados, el sistema se encuentra en un momento de espera de los resultados electorales del año 2004, que podrían significar tanto una reforma y revitalización del procedimiento actual, como en su caso su sustitución en el marco de la eventual reforma del Senado que puede plantearse de nuevo con fuerza; o el planteamiento de la cuestión de modo más complejo a través de las diversas reformas estatutarias anunciadas a lo largo del 2003. En efecto tanto en los casos vasco como catalán o andaluz, y a falta en estos dos últimos casos de textos articulados formalmente propuestos, la participación en asuntos europeos constituye uno de los elementos destacados de las demandas ampliamente compartidas por las fuerzas políticas de estas comunidades que plantean la reforma. La dificultad del planteamiento en normas por definición bilaterales de un mecanismo de ejercicio conjunto no significa que la discusión de las reformas no reabra un replanteamiento general del sistema actualmente vigente.