

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2004

Eduard Roig Molés

El año 2004 ha sido, para el sistema de participación autonómica en asuntos europeos, el de la superación del bloqueo tradicional de las demandas de participación en las delegaciones españolas en el Consejo y sus grupos de trabajo, con la conclusión de los Acuerdos de la Conferencia de diciembre que constituyen el objeto fundamental de este comentario.

Ciertamente, las elecciones generales de marzo se planteaban ya desde inicios de la pasada legislatura como el momento clave para recuperar las negociaciones sobre este aspecto, rotundamente cerrado por el Gobierno del Partido Popular desde finales de 2001, y por lo tanto susceptible de reapertura sólo a partir de algún cambio en la configuración de la mayoría gubernamental en el Congreso de los Diputados. Los resultados de las elecciones y el acceso al gobierno del PSOE, que en los últimos años había defendido la participación autonómica en el Consejo, tanto en su grupo parlamentario en el Congreso como en las Comunidades en que gobernaba y en el propio programa electoral, hacían pensar en una inmediata reactivación del proceso de negociación en el seno de la Conferencia con este objetivo.

Aun así, la rapidez en la reapertura de las negociaciones y, sobre todo, en la conclusión de los Acuerdos, así como su amplitud e intensidad no dejan de ser sorprendentes, y reveladores del extraordinario peso del Gobierno del Estado en un órgano en principio conjunto de Estado y Comunidades Autónomas. En efecto, ningún cambio ha tenido lugar en la composición de la Conferencia al margen del derivado del Gobierno del Estado. La mayor parte de Comunidades siguen estando gobernadas por el Partido Popular, y debe recordarse que en numerosas ocasiones ha sido precisamente la oposición de algunas de las Comunidades, o por lo menos su abstención, lo que ha llevado al fracaso de las negociaciones en este sentido, siendo el caso más destacado el de la posición común sobre la Conferencia Intergubernamental de 2004 en diciembre del año 2001, muy vinculado por otra parte con el proceso de participación en el Consejo. Sin embargo, ello no ha sido óbice en absoluto para que el acuerdo sobre la participación en el Consejo se haya alcanzado ahora rápidamente y además sobre la base fundamental de las propuestas del propio Gobierno del Estado, lo que ilustra suficientemente sobre el carácter esencialmente vertical, y dependiente de la posición del Estado, de una Conferencia que sobre el papel debería funcionar también, y fundamentalmente, a partir del impulso y posiciones propias de las Comunidades en ella reunidas.

La nueva dinámica de la Conferencia resulta clara con la simple observación del número de reuniones a lo largo del año, y a pesar del paréntesis electoral: así si el Pleno se ha reunido sólo en dos ocasiones, el órgano de segundo nivel, la

Comisión de Coordinadores, lo ha hecho seis veces, cinco de las cuales en el segundo semestre del año, dedicado casi en exclusiva a la preparación de los citados Acuerdos de diciembre. Al margen ahora de una posterior consideración más detenida del proceso negociador, interesa destacar de nuevo la importancia del trabajo del segundo nivel de la Conferencia, aspecto al que nos hemos referido en diversos *Informes* en relación con el resto de conferencias sectoriales y su funcionalidad para la participación ascendente en asuntos europeos: de nuevo la clave a este respecto no debe buscarse sólo en la situación política entre los gobiernos participantes, sino también en la dedicación y discusión detallada en los segundos niveles, naturalmente a partir de un acuerdo político fundamental en este caso.

Por otro lado, y al margen ahora de los Acuerdos, el año 2004 ha visto las primeras concreciones en propuestas redactadas de los proyectos de reforma estatutaria que en el *Informe 2003* se planteaban. De este modo el debate sobre la relación entre estatutos y regulaciones y formas generales de participación empieza a plantearse, en el contexto también de las propuestas de reforma constitucional o de reforma del sistema general de relaciones a partir de la Conferencia de Presidentes. A estos ámbitos, que hasta ahora no han sido objeto de atención por parte de la Conferencia para asuntos europeos pero que obviamente afectan a su posición y su trabajo, se dedicará una reflexión final.

El seguimiento del proceso de adopción de la Constitución Europea, ¿y su desarrollo?

Junto a la negociación de los Acuerdos de participación en la delegación española, la Conferencia ha continuado con sus labores de seguimiento del proceso de discusión del proyecto de Constitución Europea en la CIG reabierto tras el fracaso final del año 2003 y hasta la firma del Tratado en octubre de 2004. Los términos de esta tarea han sido sin embargo modestos, manteniéndose los instrumentos y dinámicas señalados en el *Informe 2003*: así, las dos reuniones del Grupo de trabajo correspondiente han tenido por objeto fundamentalmente la recepción de información (por otro lado amplia y adecuadamente valorativa) respecto de las negociaciones que el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Presidencia del Gobierno llevaban a cabo, sin que ni la naturaleza de los temas objeto de discusión en la CIG ni el propio interés de las Comunidades Autónomas transformara estas sesiones en un ejercicio de integración de prioridades autonómicas en la posición estatal. Al margen de esta afirmación, debe quedar la cuestión del tratamiento específico de algunas Comunidades en la futura Constitución, en torno fundamentalmente a las noción de regiones ultraperiféricas (art. 424 de la Constitución), aspecto en el que, como es tradición en este ámbito, la posición de la Comunidad Canaria ha sido especialmente reforzada por parte del Gobierno en las negociaciones de la CIG, a la vez que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla mostraban su especial interés en el mantenimiento de su régimen comunitario específico, contenido ahora en las disposiciones del Acta de Adhesión de España que se han mantenido en los anexos a la Constitución Europea.

En cambio, en la segunda parte del año, ha tomado fuerza un proceso paralelo pero específico referido a la consideración por parte del texto constitucional y

las instituciones europeas de la cuestión del régimen lingüístico en la propia Unión. La demanda de consideración específica de las lenguas oficiales españolas ha sido un aspecto tradicional de las reivindicaciones de algunas Comunidades, que a lo largo de 2005 ha encontrado por vez primera resonancia en la posición del Gobierno del Estado. En este sentido deben diferenciarse dos extremos distintos:

- por un lado, la traducción del texto constitucional a las diversas lenguas oficiales españolas y su valor. En este aspecto, el Estado ha hecho llegar a las instituciones europeas una traducción de la Constitución a las diversas lenguas oficiales en distintas Comunidades Autónomas, haciendo uso de la disposición introducida también a iniciativa de España en el párrafo 2º del art. IV-448 de la Constitución, que prevé la posibilidad de traducción del texto a otras lenguas oficiales en los Estados miembros, aspecto que la Declaración aneja al Tratado Constitucional n. 29 destaca como instrumento de impulso de la diversidad lingüística. Este aspecto fue objeto de una considerable polémica entre los Gobiernos de la Comunidad Valenciana y de la Generalidad de Cataluña en torno al texto valenciano que fue reconocido como propio por la Generalidad catalana, aspecto que sin embargo no ha sido objeto de discusión por la Conferencia ni el Grupo de trabajo al que inmediatamente se hace referencia, y que se trata en los capítulos correspondientes a ambas Comunidades de este *Informe*;
- por otro, el régimen de estos idiomas en el funcionamiento de las instituciones comunitarias. A este respecto se constituyó bajo la presidencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y con participación del Ministerio para Administraciones Públicas y las Comunidades con lengua propia un Grupo de trabajo en el que debían realizarse propuestas en este sentido. La tradicional complejidad de la cuestión lingüística en España (y en especial en los conflictos entre la Comunidad Valenciana y Cataluña, por otra parte últimamente exacerbados como puede verse en las valoraciones correspondientes a ambas Comunidades en este mismo *Informe*) se añadía ahora a la también espinosa cuestión del régimen lingüístico en las instituciones europeas tras la ampliación y la discusión en torno a las lenguas de trabajo y la posición del castellano al respecto. De este modo, y tras arduas discusiones en el Grupo, el Gobierno asumió la presentación a las instituciones europeas y especialmente al resto de los Gobiernos de los Estados miembros en diciembre de 2004 de un «memorandum lingüístico» que concretaba las reivindicaciones españolas sobre modificación del Reglamento de régimen lingüístico comunitario (vid. el texto recogido en [http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/constitucioneeuropea2/documentos/Memorandum-LenguasCCAA-10%BA\(DEFINITIVO\)-ES](http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/constitucioneeuropea2/documentos/Memorandum-LenguasCCAA-10%BA(DEFINITIVO)-ES)) en torno a las ideas de posibilitar el uso por parte de los ciudadanos de cualquiera de estas lenguas en su relación con la Unión (excepto las funciones jurisdiccionales del TJCE), así como en las sesiones del Parlamento y el Consejo siempre que, en estos casos, exista una solicitud con antelación razonable. En tales casos se debería proceder a la traducción (interpretación pasiva en referencia a la intervención en sesiones de Parlamento y Consejo) de las lenguas, sufragando España los gastos correspondientes. Igualmente se propone la publicación

en estas lenguas de los actos aprobados por el procedimiento de codecisión, y la inclusión de las lenguas en el programa Lengua de la propia Unión.

En cambio, la cuestión de los eventuales desarrollos de los preceptos de la Constitución Europea que pueden ser de interés para el sistema autonómico no ha encontrado hasta ahora atención en el seno de la Conferencia. En especial no se ha planteado el desarrollo de los mecanismos de «alerta rápida» y de acceso al Tribunal de Justicia, en los que, con diverso grado, puede derivarse del texto constitucional europeo una remisión a los sistemas internos para una adecuada consideración de las regiones de acuerdo con sus propios ordenamientos constitucionales.

En cuanto a la posibilidad de intervención de los parlamentos regionales en el sistema de «alerta rápida» por vulneración del principio de subsidiariedad previsto en el protocolo referidos a este principio (art. 6 del Protocolo n. 2 sobre subsidiariedad, según el cual «Incumbirá a cada Parlamento Nacional [...] consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas»), ya desde las propuestas iniciales del nuevo Gobierno socialista, se destacó la naturaleza parlamentaria del proceso, y por lo tanto su necesario desarrollo al margen de la Conferencia y a través de los canales de cooperación parlamentaria entre las Cortes Generales (y esencialmente, se apunta, el Senado) y las Asambleas autonómicas. En este sentido los movimientos de cooperación interparlamentaria de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos, y en especial la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos, parece que deberán asumir en el futuro el protagonismo a este respecto. Sin embargo algunos documentos iniciales del Gobierno sí aceptaban actuar impulsando desde el Gobierno la adecuada consideración de las propuestas autonómicas en el Senado a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, sin que hasta hoy se haya abordado iniciativa alguna al respecto, a falta entre otras condiciones, de la aprobación de la Constitución.

En el ámbito de la actuación autonómica ante el Tribunal de Justicia, en cambio, la necesidad de alterar los términos del actual Acuerdo de 1997 resulta menos clara a partir del texto de la Constitución Europea. En efecto, la Convención rechazó claramente las posibilidades de actuación directa de las regiones con competencias legislativas (al margen ahora de la conocida y polémica cuestión de su legitimación general como personas jurídicas interesadas), negando la legitimación directa ante el TJCE incluso a los parlamentos nacionales, a los que se remite al uso (más o menos preceptivo, pues la dicción no es clara) de la legitimación de sus correspondientes gobiernos. En este ámbito de nuevo las propuestas iniciales del Gobierno en la Conferencia para Asuntos Europeos apuntaban a la posibilidad de desarrollar un mecanismo de intervención del Senado (y la Comisión General de CCAA sobre todo) que pudiera hacer útil la vía parlamentaria para las Comunidades Autónomas. De nuevo sin embargo esta oferta gubernamental no ha sido desarrollada ni las Comunidades parecen haber mostrado mayor interés en ella, a pesar de los déficits del actual Acuerdo de participación en el TJCE a los que se ha hecho referencia en otros *Informes*, y a pesar también de la preocupación por la legitimación autonómica ante el TJCE que puede detectarse en algunas de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía a las que nos referiremos al finalizar este trabajo.

El diseño del sistema de participación: los Acuerdos sobre participación autonómica en las delegaciones españolas

Por el contrario, y como se avanzaba inicialmente, la Conferencia sí ha desarrollado una muy intensa actividad de avance en la configuración del sistema de participación autonómica en asuntos europeos. Así en la reunión de 9 de diciembre de 2004 se alcanzaban dos Acuerdos que venían a dar respuesta a la tradicional reivindicación de algunas Comunidades de presencia en las delegaciones españolas en el Consejo de la Unión y en sus órganos de preparación. Tras el proceso de redacción definitiva y firma por las diversas Comunidades, desarrollado en las primeras semanas de 2005, los Acuerdos deben ahora ser publicados en el Boletín Oficial del Estado, reivindicación tradicionalmente desofida en este ámbito que, en cambio, parece no encontrar obstáculos relevantes en esta ocasión ante la importancia generalmente reconocida de los acuerdos, su firma formal y, sobre todo, la necesidad de su divulgación y desarrollo por parte de las diversas Conferencias Sectoriales y, por lo tanto, de los diversos Ministerios. Debe pues esperarse que no se repita la situación de la que se dejaba constancia en el *Informe 2003* para el Acuerdo referido a la participación en los Comités de la Comisión.

La negociación de los Acuerdos

El compromiso de la apertura de posibilidades de participación autonómica en las delegaciones españolas en el Consejo arranca, de modo muy abierto, del propio debate de investidura del Presidente del Gobierno (DSCG, Pleno, VIII Leg., n. 2, p. 19 y 45 entre otras, o n. 3, p. 118), e incluso de las propuestas asumidas por su partido durante la anterior legislatura. Sin embargo, la concreción del alcance y las formas de esa participación ha sido el resultado de un proceso marcado a la vez por la negociación en el seno de la Conferencia y por algunas experiencias prácticas realizadas de modo simultáneo, esencialmente en el ámbito de la agricultura y la pesca. Es la conjunción entre ambos procesos, y el funcionamiento de esas prácticas informales sobre todo, lo que explica probablemente la intensidad de las vías abiertas desde un primer momento, descartando aproximaciones más tímidas que apuntaban tan sólo a la transformación de la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente o a una limitación estricta a la presencia en el Consejo y no en sus órganos de preparación.

En efecto, hasta la integración informal del Consejero de Agricultura de Castilla-León en la delegación española en el Consejo que debía tratar la reforma de la OCM del azúcar (que tuvo lugar el 22 de noviembre de 2004, tras un proceso de concertación informal de las comunidades interesadas el anterior día 18), la cuestión de la configuración de las formas e intensidades de la participación estaba todavía abierta a concreciones de «baja intensidad», a favor de las cuales se aducía esencialmente la necesidad de mantener una efectiva coordinación de la participación española a través de la Representación Permanente en Bruselas. Sin embargo la valoración positiva de la experiencia tanto por parte del Ministerio como de la Comunidad participante (gobernada por el partido de la oposición, tradicionalmente opuesto a los mecanismos de participación en el Consejo), así como la relevancia que en esta experiencia se reconoció a la necesidad de partici-

pación de los responsables de segundo y tercer nivel en el Grupo de trabajo correspondiente, pusieron de manifiesto la conveniencia y la falta de obstáculos para desarrollar plenamente el procedimiento de participación en este ámbito, y reforzaron la aproximación que ya en los meses anteriores había plasmado el Ministerio para Administraciones Públicas en una propuesta formalizada de Acuerdo sobre la que girarían las posteriores negociaciones. La posterior integración del Consejero gallego de pesca, de nuevo informalmente y sin discusión en la Conferencia y ya posterior al Acuerdo (21 y 22 de diciembre), no hizo sino confirmar estos aspectos.

En este sentido, debe destacarse de nuevo el papel impulsor desarrollado por el propio Gobierno del Estado, en la medida en que ha elaborado por sí mismo una propuesta (que ciertamente parte de las realizadas en años anteriores por diversas Comunidades) que además ha canalizado el posterior debate con la presentación de propuestas por parte de diversas Comunidades (así, Galicia, Cataluña, Andalucía, Canarias, Extremadura, o Asturias), entre las que quizás deba destacarse la presentada por Galicia por su carácter de aglutinadora de las Comunidades gobernadas por el Partido Popular. Lo cierto es que la cercanía de fondo entre las diversas propuestas, y el trabajo previo desarrollado durante los últimos años en relación con proyectos finalmente rechazados, ha facilitado que la propia Comisión de Coordinadores, sin necesidad de delegar en Grupo de Trabajo alguno, haya conseguido llegar al acuerdo final en su reunión de primero de diciembre que debía elevarse después al Pleno de nueve de diciembre.

Participación general y vías específicas

A diferencia de lo que ocurría el pasado año con el Acuerdo de participación en los Comités de la Comisión, en este caso todas las Comunidades han tomado parte en el Acuerdo (y en su discusión, al producirse ésta en la Comisión de Coordinadores y no en un Grupo de trabajo *ad hoc*), de modo que el nuevo sistema integra incluso a la Comunidad de Navarra, que como se explicaba en el *Informe 2003* había hecho valer, para el Acuerdo referido a la participación en Comités de la Comisión, las previsiones específicas de la LORAFNA que a su entender exigían una vía bilateral de participación. Ciertamente los Acuerdos ahora concluidos se refieren expresamente a la existencia de vías bilaterales subsistentes de participación (como por otra parte viene siendo tradicional en este ámbito), aspecto especialmente defendido por Canarias en razón de su estatuto especial en el derecho comunitario, a la que ahora se han sumado las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que son objeto también de atención específica en ese ámbito. En efecto, ambos Acuerdos incluyen un apartado específico de «Reglas especiales», según el cual «lo establecido en el presente Acuerdo será de aplicación sin perjuicio de las especialidades que se establezcan como consecuencia de la existencia del régimen de integración específico de Canarias, así como del régimen comunitario especial de Ceuta y Melilla».

Mayor interés tiene, a la vista de la particular situación de Navarra a la que acaba de hacerse mención, la siguiente de esas reglas especiales que dispone que «la participación objeto del presente Acuerdo lo es sin perjuicio de los regíme-

nes e instrumentos bilaterales existentes o que pudieran existir con algunas Comunidades Autónomas para el tratamiento de aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten en exclusiva a dichas Comunidades o que tengan para las mismas una vertiente singular en función de su especificidad autonómica y foral». Se confirma de este modo la aproximación adoptada ya en anteriores ocasiones no solo de hacer compatible la existencia de un sistema general con supuestos de participación específica, sino sobre todo de que sólo el efectivo funcionamiento del sistema general da sentido y permite la eficacia fluida de los mecanismos bilaterales. La experiencia poco interesante hasta hoy de las Comisiones bilaterales apunta claramente en esta misma línea, que la entrada en vigor del nuevo Acuerdo debería hacer efectiva. El precepto reproducido en cualquier caso parece haber conseguido su finalidad de permitir la firma general del Acuerdo por todas las Comunidades, independientemente de sus pretensiones de relación bilateral específica, a la vez que reconduce estas últimas a la afectación exclusiva o a los supuestos tradicionales de diferenciación «autonómica y foral», fórmula probablemente decisiva para la integración de Navarra en el Acuerdo.

El Acuerdo sobre la participación en el Consejo

El Acuerdo se presenta como la culminación del procedimiento de participación autonómica en asuntos europeos, reconociendo a la vez su «alto valor simbólico», en expresión del preámbulo, y la importancia de conseguir una real efectividad de la participación en el procedimiento decisorio comunitario.

A) Las formaciones del Consejo afectadas y los asuntos de participación autonómica: competencia e interés.

La fórmula escogida, a partir del funcionamiento de las experiencias comparadas (y en este concreto sentido con especial atención al sistema de participación directa hasta el momento más efectivo, el belga), se centra en la determinación de cuatro formaciones del Consejo como aquellas que concentran la mayor parte de asuntos de interés y competencia autonómica: Agricultura y Pesca (1), Medio Ambiente (2), Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (3) y Educación, Juventud y Cultura (4). El procedimiento de participación en el Consejo se proyectará pues fundamentalmente sobre estos ámbitos, sin perjuicio de su posible ampliación posterior a otros Consejos o de la previsión concreta en cualquier momento de otros foros de presencia a iniciativa y demanda de la Representación Permanente, como se verá al tratar del Acuerdo referido a la participación de las CCAA en su seno.

Ciertamente esta determinación puede dejar fuera algún ámbito de interés o de competencia autonómica, en el que además podría defenderse que los principios constitucionales y el sistema de distribución competencial exigen la presencia de las Comunidades Autónomas en la Delegación (algunos asuntos discutidos en el Consejo de Mercado Interior, o en Transportes, por ejemplo); sin embargo la cláusula de apertura a la posibilidad de ampliar la presencia a otros supuestos *ad hoc* (o a través de una ya prevista revisión del sistema tras su primer año de funcionamiento) y el carácter fundacional del Acuerdo justifican

suficientemente la opción tomada, que permite por otro lado desarrollar más sistemáticamente las posibilidades de la participación y crear así una dinámica general de presencia (y por lo tanto de progresiva integración en la dinámica política europea) en grandes sectores materiales que no podría alcanzarse en ámbitos en los que la intervención autonómica no se extiende al conjunto de la materia.

La participación sin embargo no se extiende necesariamente a todos los asuntos discutidos en el seno de esos Consejos, sino a las propuestas y aspectos del orden del día que se refieran a asuntos de competencia interna autonómica. La competencia se configura así como el elemento que fundamenta la presencia y posición de los representantes autonómicos, aunque el propio preámbulo del Acuerdo introduce una significativa matización referida a una aplicación «práctica con un criterio de flexibilidad, de forma que sean decisivos el grado de interés de las propias Comunidades Autónomas y la prioridad que éstas otorguen a los asuntos». En este sentido se recoge la preocupación de las propuestas autonómicas (en especial la gallega) por una aplicación en exceso estricta, e incluso judicializada, de las reglas (por otro lado muy complejas y polémicas) de reparto competencial. Se introduce así de hecho la noción del interés, cuyo ámbito de aplicación debe encontrarse preferentemente en el ámbito de la participación interna, pero que en determinados casos debe poder justificar una presencia externa que, como se verá, se concibe siempre con un carácter integrado en la delegación española y sometido al criterio y decisión del jefe de tal delegación.

Las reglas que acaban de citarse centran pues la determinación de la existencia de la participación en cada una de las propuestas en discusión en el ámbito comunitario. A estos efectos el Acuerdo se remite a la expresión de interés por parte de las Comunidades Autónomas tomando como referencia el programa semestral de la correspondiente Presidencia del Consejo, de modo que la participación puede extenderse a las fases previas a la discusión en el Consejo, aspecto que resultaría excesivamente limitado si se hubiera tomado en cuenta el simple orden del día del Consejo. Esta regla sin embargo deberá también interpretarse con la adecuada flexibilidad para poder también integrar la consideración de otros documentos relevantes, como el Programa de trabajo aprobado anualmente pro la Comisión (que en buena parte predetermina la agenda de la Presidencia) o el surgimiento de aspectos nuevos en los propios grupos de trabajo a los que asistan las Comunidades Autónomas y sobre los que puedan hacer valer igualmente la existencia de competencias propias.

B) El protagonismo de las Conferencias Sectoriales y la designación del representante autonómico.

Tanto la determinación del interés por participar como el conjunto de las posibilidades subsiguientes se remiten entonces a la Conferencia Sectorial correspondiente, siguiendo en este aspecto la dinámica del Acuerdo de Participación Interna de 1994 y el carácter detallado y sectorializado de las propuestas comunitarias y, por consiguiente, de su valoración por las autoridades internas.

Sin embargo esta opción, precisamente a la luz de lo ocurrido en referencia al procedimiento interno de participación, despierta algunas necesarias cautelas, y resulta el aspecto de más clara divergencia con algunas de las propuestas autonómicas existentes: éstas habían optado por un modelo centralizado en la propia

Conferencia para Asuntos Europeos, con la necesaria asociación de las Conferencias Sectoriales afectadas: así en la propuesta presentada por el Gobierno de la Xunta de Galicia, por ejemplo, la decisión de participar se tomaba por la propia Conferencia (su Comisión de Coordinadores a partir de los programas de trabajo de la Comisión y la Presidencia del Consejo) que inmediatamente ponía en marcha un Grupo de Trabajo *ad hoc* dependiente de sí misma pero integrado también por los técnicos correspondientes designados por las conferencias sectoriales, siempre de las Comunidades interesadas en ese concreto proyecto. Era la propia Conferencia para Asuntos Europeos quien determinaba el nacimiento del procedimiento y controlaba su realidad a través de esos Grupos de Trabajo, sectorialmente participados, que definían las características sucesivas de la participación y su contenido. El modelo así propuesto responde a las discusiones tradicionales proyectadas sobre el procedimiento interno de participación, a las que se ha hecho referencia en otros *Informes*, que ante la dificultad de conocer e impulsar efectivamente la participación sectorial optaban por un papel coordinador mucho más intenso de la Conferencia. De hecho, la adopción de este modelo hubiera significado a corto plazo la correspondiente transformación del procedimiento interno, pues, como se verá, si algo resulta claro en la actualidad es que la participación externa debe convertirse en el impulso y elemento determinante del procedimiento interno de participación que hasta hoy no ha terminado de despegar.

La opción finalmente asumida, en cambio, ha sido la del mantenimiento de esa aproximación fundamentalmente sectorial, por coherencia con el procedimiento interno de participación, inalterado formalmente, y también por la dificultad de introducir en el sistema español de relaciones intergubernamentales, tradicionalmente basado en una muy acentuada sectorialidad, una aproximación más concentrada o incluso más estrictamente coordinada desde una Conferencia, la de asuntos europeos, que por lo demás sólo difícilmente puede imponerse a sus homólogos sectoriales. De este modo el principal escollo del nuevo Acuerdo está, como hasta ahora, en el desarrollo y funcionamiento en las Conferencias Sectoriales. Sin embargo algunos elementos hacen pensar en que en este caso ese funcionamiento es más probable: en primer lugar la claridad de la opción política del Gobierno del Estado favorable a este desarrollo; en segundo lugar el interés de las Comunidades Autónomas (y de sus Consejeros) por activar una posibilidad de alto contenido político y «visualizable» públicamente (a diferencia del carácter extraordinariamente técnico y opaco de la participación interna); y finalmente la función motora de las instancias europeas: las propiamente dichas instituciones comunitarias con sus programas y órdenes del día, y la Representación Permanente española, órgano coordinador, también, de la presencia autonómica y que a través del segundo de los Acuerdos se convierte también en un centro de presencia autonómica en sí misma.

La determinación de la Conferencia Sectorial correspondiente plantea sin embargo algunos problemas a partir de la disparidad de criterios de formación entre los Consejos comunitarios y las conferencias sectoriales: así si el Consejo de Medio Ambiente puede fácilmente remitirse sin más a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el resto de casos exige unas correspondencias más complejas, determinadas por el propio Acuerdo de diciembre en su apartado 3.1: así

dentro de los asuntos tratados por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores deben distinguirse los asuntos correspondientes a las Conferencias Sectoriales de Asuntos Laborales (empleo y política social), de asuntos sociales (asuntos sociales), de Consumo (consumo) o al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (sanidad); dentro de los asuntos del Consejo de Agricultura y Pesca deberá distinguirse entre ambas Conferencias Sectoriales (Agricultura y desarrollo rural por un lado y pesca marítima por otro), y en cuanto al Consejo de Educación, Juventud y Cultura son de nuevo tres las Conferencias Sectoriales afectadas: educación, cultura y asuntos sociales (para el ámbito de juventud). La posibilidad de delegaciones compuestas por personas que sólo asisten a parte del Consejo correspondiente y son sustituidas en relación a otros temas por otros nuevos asistentes permite sin excesivas dificultades el funcionamiento de este modelo, que combinará por lo tanto (a nivel de Consejeros, luego deberá abordarse la cuestión del nivel técnico) la designación de un representante por Conferencia Sectorial (para todo su abanico de temas), su actuación en referencia en cambio a propuestas concretas en el orden del día correspondiente, y la posible presencia de más de un representante autonómico cuando el mismo Consejo trate temas correspondientes a dos o más Conferencias Sectoriales. La innegable complejidad del mecanismo sobre el papel en cambio puede deparar menos problemas en la práctica ante la definición de las «submaterias» por parte de las propias iniciativas comunitarias, en función de sus criterios de clasificación y de las correspondientes direcciones generales (o Comisarios) de origen en la Comisión.

La forma de designación de representantes por cada Conferencia Sectorial, por fin, se deja a criterio de cada una de ellas, pero siempre respetando un triple principio:

- por un lado la rotación entre Comunidades, sin más precisión. Debe tenerse en cuenta sin embargo, que la rotación puede predicarse de todo el sistema, de manera que no se trata necesariamente de que todas las Comunidades asuman consecutivamente la representación en cada Conferencia sectorial, sino de que en conjunto todas ellas asuman representación y en cada sector se produzcan variaciones periódicas del Consejero y Comunidad representante. A este principio general de rotación pensado para el nivel político de representación, deben añadirse algunas consideraciones específicas para el nivel técnico, al que nos referiremos más adelante;
- por otro se busca una estabilidad mínima en la representación, de modo que el representante (y muy especialmente, como veremos, sus técnicos) pueda desarrollar la necesaria integración en la dinámica negociadora del correspondiente Consejo. Debe destacarse la importancia de este aspecto, de «socialización» de los representantes autonómicos, para el que el Acuerdo fija un mínimo (alterable pues por las Conferencias Sectoriales, lo que sería deseable) de permanencia semestral. Sin embargo, en algunos ámbitos como agricultura las primeras aplicaciones prácticas del Acuerdo parecen apuntar a representantes distintos para cada (sub-)ámbito material en función de los intereses de las concretas Comunidades, aspecto que analizaremos de nuevo al referirnos al ámbito técnico de participación;

—finalmente, y aunque el Acuerdo no haga referencia al mismo, es éste un ámbito en el que el interés de cada concreta Comunidad y su capacidad administrativa deben ser decisivos. Como ha ocurrido ya en los procesos de designación de representantes autonómicos en el ámbito de los Comités de la Comisión (vid. el *Informe 2003* por ejemplo), las Comunidades deben ser capaces de evitar repartos excesivamente igualitarios y prestar atención tanto a sus capacidades administrativas (obviamente distintas) como a sus aspectos de interés más relevante. La dificultad de precisar estos aspectos en un Acuerdo general hace que pueda asumirse sin problemas su remisión a la práctica de las Conferencias, más cuando en otras ocasiones hasta hoy, este aspecto no sólo no ha deparado problemas importantes sino que se ha visto fluidamente solucionado por el consenso entre las Comunidades.

C) Funciones y posición del representante autonómico: participación directa y participación interna: la posición común de las Comunidades Autónomas y el proceso de concertación interna.

La posición del representante así designado es probablemente el aspecto central del Acuerdo, o por lo menos aquél sobre el que se proyectan la mayor parte de «principios» que, en su apartado 1.2, presiden el Acuerdo: unicidad de la representación española, unidad de acción exterior, mantenimiento y facilitación de la capacidad de propuesta y reacción de España en el sistema decisorio comunitario, lealtad y mutua confianza intergubernamentales, corresponsabilidad en el logro del mayor grado de eficacia posible, representación conjunta autonómica y responsabilidad final del Estado en el resultado de las negociaciones.

De estos principios, y en especial del énfasis en la unidad de la representación española a la que se acaban reconduciendo la mayor parte de los principios citados, se desprende sin problemas el estatuto del representante autonómico en la delegación española. Se trata ante todo de un miembro de pleno derecho de dicha delegación, y por lo tanto receptor de toda la información vinculada a sus aspectos de actuación y presente desde luego en las negociaciones (con la excepción de aquéllas que la Presidencia del Consejo decida configurar como restringidas a un solo miembro por Delegación). Pero también, y por esa misma razón, se trata de alguien integrado en la Delegación bajo la dirección del representante estatal que preside la Delegación en cada caso, a quien corresponde finalmente la determinación de la posición española en cualquier ámbito (aunque de acuerdo con las reglas del Acuerdo de participación interna). No se prevé por lo tanto la posibilidad, presente en otros sistemas (si bien normalmente no en una primera fase y en muy pocas ocasiones efectiva) de la dirección de la delegación (o por lo menos de la discusión y voto en aquellos aspectos de competencia autonómica) por el representante autonómico. Por lo tanto sus funciones fundamentales estarán en la directa información de las discusiones comunitarias, en el asesoramiento de ese jefe de la delegación y también, aunque no se haya expresado así en el Acuerdo, en su control en referencia al respeto de los intereses y posiciones autonómicas en la materia.

Pero el Acuerdo prevé también que en determinados casos el representante autonómico pueda intervenir en las negociaciones: en efecto, el apartado 5.3 permite tal eventualidad condicionándola a la existencia previa de una posición

común autonómica, además de a la autorización del jefe de la delegación: «El representante autonómico podrá solicitar el uso de la palabra al jefe de delegación si se están debatiendo cuestiones que afectan a competencias autonómicas y existe una posición común autonómica que expresar. En este supuesto, el jefe de delegación le cederá el uso de la palabra siempre que lo estime oportuno para la mejor defensa de los intereses españoles.» Este precepto plantea la cuestión de si resulta necesaria una previa posición común autonómica, adoptada formalmente en la correspondiente Conferencia Sectorial, ha alcanzado en ningún caso una posición común formal de este tipo, y aun contando con que la puesta en marcha del procedimiento de participación en las delegaciones españolas pueda impulsar también el procedimiento interno y la consiguiente adopción formal de posiciones comunes, puede parecer excesivamente restrictivo limitar la mera intervención (recuérdese que la votación corresponde al jefe de delegación) a la previa existencia de posición común formalizada. Los posteriores mecanismos de control por parte del resto de Consejeros autonómicos en la correspondiente Conferencia Sectorial deberían bastar para garantizar un comportamiento leal del representante; y desde luego, como se verá más adelante, esa exigencia resulta de imposible aplicación en el ámbito de los grupos de trabajo, que actúan antes de la formalización definitiva de la posición nacional. Sin embargo, debe reconocerse que la falta de una dinámica asumida de representación conjunta y de confianza interautonómica puede justificar una comprensión más estricta del precepto reproducido, cuya aplicación sin embargo deberá dejarse al margen razonable de cada caso y cada delegación.

En cualquier caso, el precepto concreta el principio antes citado de la representación conjunta, que se constituye en el núcleo de la posición del representante autonómico. No sólo por su vinculación a esa voluntad conjunta, expresada de modo más o menos formalizado; sino también, y muy especialmente, porque el Acuerdo atribuye a ese representante autonómico un papel fundamental en la discusión y adopción de esa posición conjunta, abriendo así la puerta a una transformación del procedimiento interno de participación tal como fue diseñado por el Acuerdo de 1994. En efecto, el apdo. 4.1 del Acuerdo afirma que el representante autonómico «asumirá la concertación con la Administración del Estado de tales asuntos [los de interés participativo autonómico] y del tratamiento que deban tener según lo establecido en el punto tercero del Acuerdo de Participación Interna de 1994», punto tercero que se refiere a la formación de la posición común autonómica. De modo aun más claro, el apdo. 3.3. afirma que «el representante autonómico asumirá, por parte de las Comunidades Autónomas, la coordinación del proceso previo a la incorporación a la delegación española y la concertación con la Administración del Estado». De este modo se asume expresamente que el representante autonómico debe desempeñar una función fundamental de impulso y coordinación del propio proceso interno de participación, cuyo fracaso obedece entre otras causas, se afirmaba en *Informes* anteriores, a la falta de ese impulso desde las propias Comunidades Autónomas. Pero además se le atribuye la función de concertar la posición autonómica con la estatal, lo que presupone un momento distinto de determinación de cada una de ellas, y lleva casi ineludiblemente a la asunción de un procedimiento en dos fases: una primera de exclusiva concertación horizontal, y una segunda y distinta de concer-

tación de la previa posición conjunta con el Estado, lo que desde luego no se corresponde (pese a resultar mucho más efectivo) con la tradición española de la discusión global y sin distinciones en el seno de la Conferencia Sectorial entre todas las Comunidades y el Estado simultáneamente. Y además se encarga el segundo momento de concertación con el Estado no ya al conjunto de Comunidades, sino a su representante autonómico, y por lo tanto no necesariamente en la Conferencia Sectorial, sino también en otros foros y formas más flexibles e informales, sin perjuicio de su control y orientación por la correspondiente Conferencia.

El propio Acuerdo de 9 de diciembre, en su apdo. 4.3, da un paso más en esta línea al disponer que «cada conferencia sectorial determinará el órgano especializado de la misma el que se desarrollen las actuaciones anteriores [recepción de información y fijación de posición común]. Cuando de común acuerdo se estime que deba ser un grupo de trabajo específico el que asuma tales actuaciones, se procederá a su constitución.» De este modo se orienta a las conferencias sectoriales al tratamiento de los asuntos en foros más ágiles, menos formalizados y de carácter técnico (aspecto al que se prestará especial atención inmediatamente); y se enfatiza también la separación entre la fase estrictamente autonómica y la de concertación con el Estado.

En consecuencia, el representante autonómico asume una función fundamental en el procedimiento interno, de manera que la primera y fundamental consecuencia de la puesta en marcha del mecanismo de participación externa debe estar en la revitalización y decidido impulso del procedimiento interno, a través probablemente de su nueva configuración a un nivel más técnico y con un carácter más horizontal y coordinado. En el fondo ésta es la apuesta más relevante del nuevo Acuerdo: la participación externa no puede no ser en sí misma fundamental en términos de efectividad (otra cosa es en términos simbólicos o de visibilidad), pero lo es precisamente por sus efectos sobre la realidad del procedimiento interno que hasta hoy no ha conseguido asentarse.

D) Los órganos de apoyo al Consejo: Grupos de Trabajo y COREPER: la representación «técnica».

Precisamente este asentamiento debe provenir del desarrollo del seguimiento y discusión técnica de los proyectos de acto normativo comunitario. El Acuerdo contiene diversos elementos que apuntan en este sentido, intentando así dar respuesta a la situación actual, en la que la atención a los asuntos comunitarios por buena parte de los plenos de las conferencias sectoriales es superficial y sin auténticas posibilidades de incidencia por tardía y sin la suficiente preparación técnica. Igualmente, el Acuerdo ha considerado poco útil una mera participación en el Consejo sin instrumentar la anterior presencia autonómica en los Grupos de Trabajo de preparación de los actos del Consejo, pues es en estos órganos donde tiene lugar la concertación fundamental entre los Estados y la Comisión, llegando al Consejo tan sólo aquellos aspectos que no han alcanzado la mayoría de decisión suficiente o que son objeto de gran polémica política.

Así el art. 3.3. del Acuerdo prevé que el representante autonómico (el Consejero correspondiente pues) «designará un responsable técnico que podrá asistir a las reuniones de las instancias preparatorias del Consejo en que se examine el asun-

to en que sea de aplicación la representación autonómica directa». Igualmente, el art. 4.3 del Acuerdo, antes reproducido, remite a los órganos especializados de las Conferencias el desarrollo del procedimiento interno de preparación. Ambos preceptos pues, asumen que en buena parte de los casos la auténtica concertación tendrá lugar en el nivel técnico, incluso sin presencia formal del Consejero correspondiente en el Consejo de Ministros que adopte formalmente el acto (recuérdese que buena parte de los actos son formalmente adoptados por Consejos correspondientes a otros ámbitos materiales). Y por ello resulta especialmente necesario aplicar a este ámbito las reglas inicialmente previstas para la participación en el Consejo, y muy especialmente su posición en el seno de la delegación y su función impulsora y coordinadora del proceso de participación interna, ahora en el segundo o tercer nivel de responsabilidad, por parte del «responsable técnico», que deberá así ser el auténtico motor del procedimiento, hasta hoy ausente en nuestro sistema de participación interna.

Sin embargo, algunos elementos deben resultar distintos respecto de lo previsto para el representante autonómico:

- En primer lugar la inaplicabilidad estricta del principio de necesaria posición común previa para la intervención. En efecto, buena parte de las actuaciones de los Grupos de trabajo son preparatorias de esas posiciones comunes, por lo que sólo para las reuniones finales del Grupo de trabajo podría, en su caso, exigirse este requisito que, además, antes veíamos que resulta ajeno a nuestra práctica tradicional;
- Por otro lado, las reglas de designación y rotación de estos «responsables técnicos» pueden ser considerablemente distintas de las del representante autonómico. En efecto, el número previsiblemente más elevado de responsables técnicos, así como su carácter sumamente especializado en los aspectos sectoriales que les correspondan facilita que en estos casos el principio de rotación se cumpla más bien con la presencia simultánea pero más estable de representantes de diversas Comunidades en el ámbito material de una conferencia sectorial. Tal solución además resulta especialmente respetuosa con la disparidad de intereses entre las Comunidades Autónomas en un mismo sector. El ejemplo de la agricultura es especialmente ilustrativo, por cuanto cada OCM puede exigir un negociador estable, buen conocedor del sector y de los métodos de negociación comunitaria. La práctica de alternancia en un mismo semestre entre Consejeros de diversas Comunidades, que empieza a desarrollarse en este ámbito en la Conferencia sectorial de agricultura y a la que antes se hacía referencia trae cuenta de esta situación, de manera que a cada sub-materia corresponde un Consejero (y un responsable técnico) distinto. El perjuicio resultante para la dinámica estable de composición del Consejo (relativa en la medida en que el jefe de delegación, el Ministro, sí es estable) podría solucionarse a través del expediente de que un Consejero, representante autonómico, pudiera designar a responsables técnicos diversos de distintas Comunidades Autónomas, en función de sus correspondientes intereses. Ciertamente es una práctica sin tradición en España, pero probablemente devendrá necesaria ante la propia limitación numérica y de especialización del personal a disposición de una sola Comunidad.

Naturalmente el número y la frecuencia de las reuniones de estos grupos de trabajo puede hacer difícil que las comunidades estén en condiciones de seguir aquellos que no sean de su máximo interés. El Acuerdo de participación en el Consejo se complementa a este respecto con el Acuerdo de participación en la Representación Permanente (RePer en adelante), al que nos referimos en el próximo epígrafe, y que prevé la integración de dos representantes autonómicos en la RePer, una de cuyas funciones está en asumir la participación en aquellos grupos de trabajo que no sean objeto de una participación técnica sectorial y sin embargo resulten de interés para las CCAA. Así los representantes en la RePer se configuran como la clave de cierre del sistema, a la vez que como una forma de coordinación general del mismo, facilitada por su cercanía a las Oficinas autonómicas en Bruselas.

Finalmente, el Acuerdo alcanza también al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) como órgano fundamental de preparación de los trabajos del Consejo. Así, tanto el Embajador de España ante la Unión como su adjunto deberán incorporar a la delegación en el COREPER a los «responsables técnicos» correspondientes cuando se trate de asuntos a los que resulta aplicable el procedimiento de participación, y en iguales condiciones a las examinadas, aunque en este caso el peso y características particulares de los Embajadores acentúa indudablemente el carácter meramente asesor del representante autonómico.

El Acuerdo sobre la presencia en la Representación Permanente

Una de las posibilidades fundamentales que se barajaba al inicio del proceso de negociación del nuevo Acuerdo de participación autonómica en asuntos europeos era optar por una aproximación lenta y progresiva, centrada en su primera fase en la presencia de auténticos representantes autonómicos en la Representación Permanente, sustituyendo así al Consejero para asuntos autonómicos creado en 1997 como una figura estatal de enlace con las Comunidades, pero canalizando a través de esos representantes todas las actuaciones de participación directa, sin prever por lo tanto la posibilidad de presencia de los gobiernos autonómicos en el Consejo, o haciéndolo tan solo de modo formal, dejando toda la tarea negociadora en manos de la RePer, ciertamente integrada con dos personas designadas por las CCAA.

El alcance del Acuerdo finalmente alcanzado y que acaba de examinarse es obviamente otro, mucho más intenso y centrado precisamente en las administraciones «internas» de las Comunidades Autónomas y el proceso de las conferencias sectoriales. De este modo la inicial prioridad de la representación en la RePer se convertía ahora en un aspecto complementario del sistema general de participación, aunque no por ello menos importante: los representantes autonómicos en la RePer deberán ahora ejercer fundamentalmente una doble función: por un lado la de apoyo y actuación subsidiaria a la presencia de los representantes «internos» en las delegaciones españolas; por el otro la de efectiva incidencia autonómica en la actuación general de la RePer, que continua siendo el punto neurálgico de ordenación y coordinación del sistema de participación de España en los asuntos comunitarios.

El «Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea», alcanzado igualmente en la reunión de la Conferencia de 9 de diciembre, transforma la Consejería existente hasta ahora en un órgano de dos consejeros materialmente designados por las Comunidades Autónomas conjuntamente pero en todo integrado en el funcionamiento ordinario de la RePer. Es ese doble carácter precisamente lo que confiere todas sus potencialidades al órgano, en la medida en que realmente aparece como un órgano de confianza de las Comunidades a la vez que disfruta de todas las capacidades de acción propias de la Representación Permanente.

La designación de los Consejeros (el Coordinador y un segundo Consejero, aunque se prevé que en un futuro no determinado pueda haber un tercero y algunas voces en Canarias han reclamado un representante de la Comunidad para los asuntos referidos a su régimen específico, apoyándose en la revisión en el propio Acuerdo de «reglas especiales» bilaterales para los casos a los que se hacía referencia ya en ocasión del Acuerdo de presencia en el Consejo: hasta el momento sin embargo se ha provisto un puesto de consejero a estos efectos, pero designado por el Estado de entre sus funcionarios y no como representante autonómico, aunque finalmente se trate de una persona originaria de la Comunidad de Canarias) es un proceso complejo en el que se ha querido, quizás en exceso, respetar la formal integración de ambos en el sistema general de la RePer: en efecto, a pesar de que el Acuerdo prevé expresamente que se trata de dos personas (que deben ser funcionarios autonómicos) nombradas a propuesta consensuada de las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia para Asuntos Europeos, se ha querido mantener la fórmula del concurso abierto para proveer estas plazas (abierto a cualquier funcionario en esta ocasión por lo menos, por lo tanto también a funcionarios estatales), aunque el resultado de ese concurso está plenamente decidido de antemano por la propuesta autonómica. De este modo, la RePer continúa siendo un órgano exclusivamente estatal y no se ha transformado formalmente en un órgano participado por las Comunidades: sin embargo tanto el proceso real de designación como su posterior posición sí llevan a pensar en un órgano estatal participado por las Comunidades Autónomas, aunque será la dinámica de funcionamiento la que determine este aspecto.

La designación lo es por un período de tres años, prorrogable un año más, que debe dejar paso a un sistema de lenta rotación entre las Comunidades en cuanto al origen de los funcionarios «destacados».

En esta primera ocasión el procedimiento real ha partido de la definición consensuada de las Comunidades que decidirían los nombramientos, optándose finalmente por Galicia y Andalucía, que posteriormente han propuesto libremente a los candidatos que han considerado oportunos. En este sentido debe destacarse que se trata en ambos casos de funcionarios autonómicos con amplia experiencia europea (así uno de ellos había trabajado ya en la propia RePer como consejera estatal, y el otro desempeñaba sus funciones en la Comisión Europea), aunque de carácter sectorial y no procedentes de las direcciones de asuntos europeos.

Por otro lado, ambos consejeros se integran plenamente en la Representación

Permanente, y por lo tanto están plenamente sometidos a las instrucciones del Embajador en sus actuaciones externas (aunque internamente deban funcionar como representantes autonómicos frente a ese mismo Embajador, pues deben rendir cuentas ante la Conferencia de asuntos europeos, que los propuso: art. 7 del Acuerdo), reciben toda la información disponible y pueden integrarse en cualquier delegación española ante las instituciones comunitarias, aspecto especialmente relevante para sus funciones como se verá de inmediato. Esta duplicidad en su posición es sin duda el aspecto más complejo de la figura, pero también el más interesante para el desempeño de sus funciones, y la práctica deberá determinar cómo se consigue y garantiza esa independencia interna a la vez que se mantiene la unidad fundamental de la RePer hacia el exterior.

El Acuerdo presta especial atención a las funciones de los consejeros, distinguiendo aquéllas que se refieren a las Comunidades Autónomas de las referidas al MAP y naturalmente a la Representación Permanente.

Así, los nuevos consejeros asumen las funciones de relación con las Oficinas autonómicas, de mediación con el resto de Consejeros de la RePer y de suministro de información a las CCAA en general que hasta ahora tenía ya el antiguo Consejero de asuntos autonómicos; pero lo hacen naturalmente desde una posición de mayor confianza de las administraciones autonómicas. En este sentido el Acuerdo presta especial atención a algunos supuestos de especial relevancia como son las actividades del Comité de las Regiones y sobre todo las actuaciones de inspección de la Comisión frente a las administraciones de las CCAA, en especial en procedimientos de infracción o de repercusiones financieras o en contenciosos ante el TJCE. Debe también destacarse la creciente atención dispensada a la actuación de las Oficinas, asumiendo por primera vez la existencia de un procedimiento de concertación entre las mismas, al incluir entre las funciones de los consejeros el «apoyo, en su caso, a la coordinación entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas...» (apdo. 9.1.6º del Acuerdo).

Sin embargo la gran novedad está en la función que estos consejeros asumen en relación con la participación autonómica en las delegaciones españolas e, incluso, con el procedimiento interno de participación. En efecto, a los Consejeros corresponde el «Seguimiento de la participación autonómica en los asuntos europeos dentro de las Conferencias Sectoriales y contribución al desarrollo de dicha participación proporcionando información sobre las claves de la negociación de tales asuntos» (apdo. 9.1.3º del Acuerdo), con lo que pueden constituirse en un punto de impulso y coordinación alternativo a las administraciones internas en algún caso y aportar informaciones valorativas de especial interés y confianza para las Comunidades en su procedimiento interno. Pero además (y a ello se dedica por entero el Capítulo II del Acuerdo), los consejeros se convierten en la vía subsidiaria de participación en las delegaciones cuando no exista un representante autonómico designado por el procedimiento previsto en el Acuerdo de participación en el Consejo, pudiendo en especial acudir a todos los grupos de trabajo de los cuatro Consejos abiertos a la participación autonómica así como a cualquier otro para el que sean designados por el Embajador y su Adjunto, previsión que permite una adecuada flexibilidad y ampliación *ad hoc* de las posibilidades de participación a otros ámbitos materiales fuera de los cuatro Consejos previstos.

En este caso su posición y funciones son idénticas a las de los «responsables técnicos» autonómicos previstos en el Acuerdo sobre participación en el Consejo, de manera que se asegura tanto un punto de seguimiento e información permanente en Bruselas a estos efectos como un responsable de la participación especialmente familiarizado con la realidad europea y de confianza de las Comunidades Autónomas. La práctica deberá mostrar cuál es el equilibrio que finalmente se desarrolla entre estos consejeros y los «responsables técnicos» de las administraciones autonómicas, aunque la asistencia más fácil y estable al COREPER puede ser un elemento característico de estas figuras, al igual que su relación probablemente muy fluida con las Oficinas regionales en Bruselas, y por lo tanto la intervención en los asuntos que sean objeto de estudio en el procedimiento de concertación entre las Oficinas al que se hacía antes referencia.

Adicionalmente los consejeros tienen una implícita función de seguimiento y coordinación de la participación señorial autonómica en las delegaciones, por cuanto deberán realizar un informe al respecto que debe servir para valorar y en su caso modificar los Acuerdos alcanzados el 9 de diciembre.

El seguimiento del sistema de participación y su eventual reforma

La concentración en la negociación de los Acuerdos de participación en el Consejo ha dejado las tareas de seguimiento del sistema que corresponden también a la Conferencia en un segundo plano, acentuando aun más la sensación general de desconocimiento de la realidad de funcionamiento del modelo actual. De modo general sin embargo puede afirmarse que si en la primera mitad del año no se experimentaron cambios importantes, tras el verano la puesta en marcha del nuevo gobierno (algunos de cuyos ministros son antiguos consejeros autonómicos) y la importancia de las novedades en el ámbito de las relaciones interadministrativas (Conferencia de Presidentes y el propio Acuerdo de participación autonómica en el Consejo esencialmente) han llevado a una cierta revitalización del sistema de conferencias sectoriales. En especial en las Conferencias sectoriales de agricultura y pesca las experiencias desarrolladas a finales del año 2004 de integración de los Consejeros de Castilla-León y Galicia en dos delegaciones en el Consejo de la Unión muestran la vitalidad de la discusión en este ámbito; y debe destacarse además que en ambos casos la participación externa se ha visto precedida de formas claras aunque informales de concertación interautonómica, de manera que parece que, con todas las cautelas, por primera vez podemos encontrarnos ante una práctica real y sistemática del procedimiento de participación, con una posición común adoptada entre las Comunidades afectadas aunque fuera de la correspondiente Conferencia sectorial y sin expresarse formalmente como tal.

Ninguna novedad en cambio ofrece la situación de la participación en los Comités de la Comisión, aunque de nuevo la afirmación debe hacerse con prudencia ante la falta general de datos, tras el fracaso del intento de autocoordinación por parte de las Comunidades a través de la página web de la Junta de Castilla y León.

También la continuidad marca la situación en el procedimiento de coordinación entre las Oficinas autonómicas en Bruselas, del que se daba noticia en los

últimos dos *Informes*. En especial, no parece que este procedimiento haya alcanzado una auténtica vinculación con las Consejerías de las correspondientes Comunidades Autónomas, por lo que difícilmente puede plantearse como una alternativa adecuada al sistema dibujado por el Acuerdo de 1994 y sus adiciones posteriores. Sin embargo, la aprobación del Acuerdo de participación viene a superponerse a las relaciones entre Oficinas y a reconducirlas a su papel complementario en el sistema. Sin embargo, si no se logra impulsar definitivamente la concertación interautonómica interna y la participación externa se instrumenta fundamentalmente a través de los consejeros autonómicos de la RePer (un escenario ajeno sin duda a la voluntad del Acuerdo pero no descartable ante la tradición de las relaciones interadministrativas en España), la relevancia de las Oficinas y su procedimiento de concertación puede aumentar a partir de su privilegiada relación con la Representación Permanente.

En cualquier caso, el impulso del sistema de participación en el Consejo y los consiguientes cambios en los canales más antiguos de participación (participación interna a través de las Conferencias Sectoriales, Comités de la Comisión, reuniones de las Oficinas), ponen de manifiesto una vez más la necesidad de retomar las funciones de seguimiento del sistema para poder proceder razonadamente a su valoración, y en su caso reforma, tal como prevén los propios Acuerdos de diciembre de 2004. En efecto, los Acuerdos plantean que transcurrido el año 2005 deberá hacerse una primera valoración de su funcionamiento y de las eventuales necesidades de modificación (con atención especial a su ampliación a otros ámbitos materiales o su generalización a los Comités consultivos de la Comisión, por ejemplo). Más relevante aun es que el propio Acuerdo plantee también que durante 2005 deberá abordarse una similar tarea en referencia al Acuerdo de participación interna, procediendo a su armonización con los recientes textos sobre la participación en las delegaciones y quizás abarcando con una perspectiva de conjunto los diversos canales hoy existentes de participación y sus respectivas funciones y posibilidades, aunque a estos efectos quizás fuera más adecuado esperar a un desarrollo mínimo de los recientes Acuerdos y abordar las posibilidades de cambio tan sólo a partir del año 2006.

En este sentido debe lamentarse que la elecciones generales impidieran cumplir la previsión de presentar al Senado un informe sobre la actividad de la Conferencia, previsión derivada de la adscripción de la misma al Senado y que cobraría todo su sentido si ese informe alcanzara también el seguimiento de los diversos instrumentos y canales del sistema de participación.

Los Acuerdos en el marco de la reforma del sistema autonómico: Conferencia de Presidentes, Senado y Estatutos de Autonomía

En cualquier caso, la experiencia desarrollada y las líneas maestras de los Acuerdos del año pasado muestran claramente que el impulso y la coordinación general del sistema continúan siendo los aspectos más urgentemente necesitados de mejora del sistema de participación autonómica. El trabajo de la Conferencia en 2004, y los textos acordados en diciembre, se mantienen en la línea tradicional de asumir para la Conferencia esa función sin transformar sin embargo su

posición en el sistema de las relaciones intergubernamentales, fundamentalmente equiparada a la del resto de conferencias sectoriales. Los problemas de esta situación son sobradamente conocidos y han sido objeto de atención en las valoraciones de los *Informes* de pasados años. Sin que la situación haya cambiado (más allá del refuerzo del encargo formal de coordinación que se deriva de los Acuerdos de 2004), una serie de procesos desarrollados este año pasado externamente a la Conferencia plantean diversas vías, no necesariamente alternativas, de refuerzo de la coordinación del sistema y del propio principio de participación y su respeto y desarrollo por las conferencias sectoriales.

A este respecto debe hacerse mención de la celebración de la primera reunión de la Conferencia de Presidentes de las CCAA con el Presidente del Gobierno. Su carácter novedoso e iniciador de una nueva dinámica no permite todavía determinar claramente cuál va a ser el papel de esta institución, pero tanto los trabajos previos a su celebración como su propia naturaleza llevan a situarla naturalmente como el vértice del sistema de relaciones intergubernamentales. Y en este caso, dada la posición institucional y política de sus miembros, no existen dudas sobre su supraordenación respecto de las conferencias sectoriales; y por lo tanto su capacidad de coordinación general y sobre todo de impulso (incluso en cierto grado coercitivo) del sistema de participación en asuntos europeos. Si la Conferencia de Presidentes en efecto debe asumir esta función parece necesario proceder a institucionalizar sus canales de relación con el sistema de conferencias sectoriales, tanto a partir de la adopción formal de mandatos en forma de conclusiones de sus reuniones como incluso con el desarrollo de una actividad de secretaría que permita a los Presidentes seguir y valorar la realidad del sistema de participación.

Pero el cambio gubernamental de 2004 plantea también otra posibilidad a medio plazo, y eventualmente mucho más incisiva, para el impulso y la coordinación del sistema de relaciones intergubernamentales e incluso para su radical reforma. Se trata de la (re-)apertura de la discusión sobre la reforma del Senado, entre cuyas funciones acostumbra a situarse tanto la coordinación de las conferencias sectoriales como en ocasiones la asunción directa de la participación en asuntos europeos. Ambas funciones sin embargo están estrechamente vinculadas con la composición de la Cámara que pueda finalmente adoptarse, pues resultan difíciles de asumir por una Cámara electa ajena a los gobiernos y administraciones autonómicas. Y desde luego el desarrollo de la participación autonómica requiere no la simple participación sino la asunción directa por parte de los aparatos administrativos de las CCAA, por lo que sólo un sistema de Cámara de Gobiernos sobre el modelo del *Bundesrat* alemán podría realmente asumir esa tarea.

Las incógnitas y líneas de desarrollo del modelo de participación autonómica en asuntos europeos no provienen sólo, sin embargo, de las reformas generales del sistema de relaciones intergubernamentales. La insatisfacción de la situación actual (aunque muy especialmente, por lo que se refiere a la participación en asuntos europeos, de la previa a los Acuerdos de este año) ha culminado ya en la presentación y discusión formalizada de diversas propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía que, frente a los textos de finales de los setenta, incluyen preceptos específicos sobre la participación en asuntos europeos. No es éste

desde luego el lugar para valorar esos proyectos ni tan sólo la adecuación de introducir normas de este tipo en los Estatutos de Autonomía. Pero sí debe señalarse que las propuestas de reforma de los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Canarias (las tres que, en diversos grados de detalle y definición cuentan actualmente con proyectos articulados), pero sí debe tenerse en cuenta la relación entre estos eventuales nuevos preceptos y los acuerdos y procedimientos adoptados por la Conferencia.

A este respecto debe partirse de la perspectiva necesariamente individual que los Estatutos dan de los procedimientos de participación. En efecto, los Estatutos asumen la existencia de un derecho de participación de cada Comunidad derivado de los propios conceptos constitucionales de autonomía e integración y vinculado normalmente a sus competencias y a sus intereses. La existencia de ese derecho individual además es la reacción a la situación de los últimos años en los que el procedimiento de participación conjuntamente configurado ha existido sólo sobre el papel y no ha desarrollado una práctica suficiente y mínimamente satisfactoria, entre otras razones por el cierre sistemático del Estado y en ocasiones por la diversidad del interés participativo entre las distintas CCAA. Ante esta situación los proyectos de Estatuto, elaborados invariablemente antes de los cambios en el régimen general de participación del año 2004, pretenden garantizar por lo menos ese derecho a participar, no condicionado ni a la voluntad del Estado ni del resto de Comunidades Autónomas.

A partir de este núcleo individual, que probablemente resulta plenamente homogéneo con otras previsiones tradicionales de los Estatutos y con las propias nociones de facultades y competencias que constituyen su contenido típico, los proyectos de Estatuto presentan una notable diversidad: así mientras en el caso canario se prevé un procedimiento bilateral de participación de considerable intensidad, pero referido sólo a las especificidades de esta Comunidad, en el caso vasco, aunque de modo ambiguo, parece apuntarse a una garantía de participación bilateral existente en todo caso, independientemente del carácter común o no con otras Comunidades de los asuntos a discutir; aunque ciertamente una interpretación distinta, más multilateral, del art. 65 del Proyecto de reforma del Estatuto Vasco presentado al Congreso y rechazado durante 2004 sería posible. El caso catalán ilustra en cambio (por lo menos en las redacciones iniciales previas al trabajo de la ponencia que ha discutido también este aspecto sin solución definitiva por ahora) la combinación de un derecho individual con su canalización a través de procedimientos multilaterales si estos existen, engarzando así el principio estatutario con el procedimiento que pueda desarrollar la Conferencia para asuntos europeos, el Senado o cualquier conferencia sectorial, por ejemplo. Sin embargo el Estatuto incluye algunas previsiones procedimentales más detalladas que se configuran entonces como mandatos al procedimiento de participación (multilateral) y que podrían plantear problemas en la medida en que no se considere que son plasmaciones de los principios constitucionales en juego, pues al tratarse de procedimientos multilaterales la capacidad de incidencia de un estatuto de autonomía resulta más polémica. La coincidencia entre las propuestas previstas y los términos de los acuerdos de participación, aunque no completa, y sobre todo su consideración como mandato derivado de la propia Constitución que el Estatuto expresa pero que no podría desconocer cualquier

Acuerdo multilateral, parecen plantear una real posibilidad de «colaboración normativa» entre las previsiones estatutarias y el desarrollo en los acuerdos de participación.

Tampoco presenta especiales problemas la previsión de bilateralidad para los asuntos que afectan exclusivamente a una Comunidad o que inciden en competencias específicas de la misma, pues es éste un aspecto sin problemas derivable de la propia Constitución y ya asumido por los acuerdos actuales.

En conclusión pues, la clave del juego entre Estatutos y procedimiento de participación está en la posibilidad de dar expresión multilateral, conjunta, a los derechos individuales de participación que, en cambio, exigen una respuesta propia a falta de la existencia de esas posibilidades multilaterales, que era la situación previa a los Acuerdos de 2004, pero que puede no haberse superado definitivamente si esos Acuerdos no consiguen desarrollar una auténtica y efectiva dinámica de participación conjunta de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos.