

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA

*Eduard Roig Molés**

Si 1997, con la aprobación de la Ley 2/1997 y el Reglamento Interior de la Conferencia, la adopción de diversos Acuerdos y la apertura de las posibilidades de participación en los Comités de la Comisión fue un año de creación de múltiples expectativas en el ámbito de la participación autonómica, 1998 debía ser el año de la confirmación de esas expectativas, a través esencialmente de la ampliación de la participación externa al Consejo de Ministros y del despliegue efectivo de la participación interna bajo el impulso y la coordinación de la Conferencia para Asuntos Europeos.

La realidad sin embargo ha sido muy distinta, y la nota dominante es de cierta decepción general sobre el funcionamiento real del sistema de participación, decepción que se extiende ya a la propia Conferencia que, a pesar de diseñar un sistema funcional sobre el papel, no consigue hasta el momento que tal sistema se lleve realmente a la práctica.

La casi absoluta inexistencia de una tarea de seguimiento e impulso de la actividad de las Conferencias Sectoriales por parte de la Conferencia para Asuntos Europeos es el primer elemento que fundamenta esta sensación negativa. Tras cuatro años de vigencia del Acuerdo de 1994 sobre participación a través de las Conferencias Sectoriales, su relevancia práctica es muy reducida, y lo que parecía una decidida voluntad por parte de la Conferencia, avalada por el legislador, de colocarse a la cabeza del sistema, ha quedado en muy poco, como se verá en el apartado dedicado a esta función de impulso.

Por otro lado, la participación externa se ha saldado con un sabor agridulce, pues aun cuando ha comenzado a desarrollarse la presencia autonómica en los Comités de la Comisión, se ha renunciado a una regulación general de la misma, y sobre todo la discusión sobre la participación en el Consejo de Ministros se ha iniciado a través de un proceso negociador marcado por la desconfianza mutua entre Estado y Comunidades Autónomas y por el peso del Ministerio de Asuntos Exteriores en este ámbito, tradicionalmente poco sensible a las demandas autonómicas. A pesar del impulso derivado de las mociones de las Cortes Generales no parece existir una auténtica voluntad política de conseguir instrumentar la participación en el ámbito del Consejo en un futuro inmediato. De

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

hecho la discusión sobre esta cuestión ha marcado fundamentalmente los órdenes del día de la Conferencia desde el mandato recibido del Congreso de los Diputados en marzo hasta acabar el año, sin alcanzar resultados reseñables.

El enrarecimiento del ambiente negociador derivado de estas situaciones se ha visto además agravado con algunos problemas concretos, de los que el más destacado sin duda es el derivado de la solicitud de impugnación de la Organización Común de Mercados del Aceite presentada por la Comunidad de Andalucía. No se trata sin embargo de una situación aislada, como demuestra el mantenimiento de las discusiones en torno a un tema muy menor pero un tanto enquistado; la situación del personal de las Oficinas autonómicas en Bruselas, que a pesar del Acuerdo parcial alcanzado en 1997 dista de estar resuelto.

En esta dinámica cobra una cierta eficacia simbólica la constitución de la Comisión Bilateral Estado – Generalidad de Cataluña para Asuntos Europeos, que viene a añadirse a la Comisión con el País Vasco, existente desde 1995. La tentación del refuerzo de la bilateralidad, siempre presente en el ámbito de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas, puede ser especialmente intensa en un momento de cierta desorientación. En la misma línea, pero de modo diferenciado, se sugiere tentativamente un modelo alternativo centrado en una participación «a diferentes velocidades», que permita que algunas Comunidades más interesadas o dispuestas al avance en estos ámbitos puedan profundizar las vías de participación sin necesidad de generalizarlas inmediatamente a la totalidad de Comunidades Autónomas.

En el lado positivo de la balanza en cambio hay que situar el desarrollo práctico de la participación autonómica en los Comités de la Comisión. No sólo por su valor intrínseco, sino sobre todo por los efectos positivos que ha empezado ya a proyectar sobre el sistema interno de participación, confirmando así, parcialmente y en este ámbito, las expectativas de «contagio» de las Conferencias Sectoriales que se avanzaban en la reseña de 1997.

A continuación se examina más detalladamente la labor de la Conferencia en sus tres reuniones de 1998 (con tres reuniones formales también de la Comisión de Coordinadores), ordenándola en torno a la división fundamental de su actividad en sus tareas de diseño del sistema de participación (1) y de impulso y garantía del mismo (2), para acabar con una breve referencia a las dos cuestiones más concretas antes avanzadas: la solicitud de impugnación de la OCM del aceite (3) y la Comisión Bilateral entre Estado y Generalidad de Cataluña (4).

El diseño del sistema. La concentración en los mecanismos de participación en las delegaciones ante los órganos comunitarios.

La tarea de la Conferencia en cuanto órgano de diseño del procedimiento de participación autonómica en asuntos comunitarios ha continuado en 1998, si bien durante este año no se ha llegado a concluir ningún Acuerdo a este respecto, aunque se han publicado en el BOE los Acuerdos alcanzados el pasado año (Resoluciones de 24 de marzo de 1998 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, publicadas en el BOE n. 79, de 2 de abril de 1998).

Como se avanzaba el año pasado, la atención en este ámbito se ha concentra-

do de modo absoluto en la participación autonómica en las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios, bien los comités de trabajo de la Comisión, bien el propio Consejo y sus órganos dependientes, en un salto hacia delante de la discusión calificable como espectacular dados los términos previos del debate.

La participación en los Comités de la Comisión

La reseña de la actividad de la Conferencia en 1997 finalizaba con la exposición del acuerdo de principio alcanzado en cuanto a la participación autonómica en los Comités de la Comisión, si bien dejaba abierto el proceso de negociación de un Reglamento que disciplinara el alcance y forma de esa participación autonómica y las consiguientes obligaciones estatales para hacerla posible, pues a finales de 1997 se desarrollaba todavía la discusión al respecto entre Estado y Comunidades Autónomas, de modo que la aprobación del Reglamento se remitía a 1998. Pues bien, tampoco en este año ha sido posible un Acuerdo al respecto, de manera que la participación en los Comités de la Comisión (que como se verá más adelante se ha venido desarrollando a lo largo de todo el año con importantes efectos sobre el sistema general de participación autonómica) no posee actualmente base formalizada alguna.

De hecho, ya a principios de 1998 se abandonó la idea de regular la forma y alcance de la participación en un texto normativo, optando en cambio por desarrollar una praxis flexible que permitiera, en un futuro no demasiado lejano, la concreción escrita de las reglas que se desarrollaran «espontáneamente» en las relaciones entre Estado y Comunidades. Esta solución se adoptó con las reservas de varias Comunidades que preferían una clara regulación de las bases y el procedimiento mínimo exigible de relación entre Estado y Comunidades en este ámbito que se refiriera esencialmente a los siguientes puntos: así (1) las obligaciones de comunicación desde la Representación Permanente a los representantes autonómicos de la convocatoria y orden del día de las reuniones, así como de los textos accesorios y los requisitos mínimos de coordinación entre el delegado estatal y el delegado autonómico en cada Comité; y también (2) las relaciones entre las Comunidades y especialmente las obligaciones del representante autonómico en cada Comité, centradas de nuevo en la obligación de comunicación a la totalidad de las Comunidades de las convocatorias, órdenes del día y materiales de trabajo para cada Comité, la negociación y concertación entre las posiciones autonómicas, así como la consiguiente información y rendición de cuentas sobre la negociación a nivel europeo.

Tras la remisión a la praxis futura se encontraba ciertamente un desacuerdo en los extremos antes aludidos y en especial sobre la posición del representante autonómico en la delegación (posibilidades y, en su caso, requisitos de intervención en el Comité, presencia permanente o en función del tema a discutir) y sobre su reconducción a la voluntad de todas las Comunidades Autónomas (posición del representante a falta de una posición común autonómica, en especial); pero también un consenso fundamental en torno a la convicción de que tales aspectos resultarían polémicos tan sólo en una minoría de casos, mientras que la gran parte de los supuestos de participación culminarían en una fructífera dinámica de acuerdo que permitiría desarrollar las reglas de participación a plas-

mar en un futuro a medio plazo. Más adelante deberá volverse sobre estas cuestiones al examinar la praxis de la presencia autonómica hasta la actualidad.

En cualquier caso, y aun asumiendo la voluntad de dejar abierta la cuestión de la regulación del alcance y condiciones de la intervención autonómica en la delegación española, no puede ignorarse que la situación actual resulta un tanto desorientadora, en cuanto que ninguna norma publicada da cuenta de los Comités abiertos a las Comunidades (aun cuando circula naturalmente un listado de los mismos, acordado por Estado y CCAA), ni del reparto de los mismos entre ellas (aun cuando éste se encuentra asimismo plasmado en un Acuerdo de la totalidad de las Comunidades). Esta carencia absoluta de publicidad e incluso de formalización no deja de deparar ciertos problemas en el día a día de la participación autonómica en los Comités, como se verá al analizar el desarrollo de la misma más adelante.

La participación en el Consejo

No puede sino resultar llamativo que, tras remitir la regulación de la participación en los Comités de la Comisión a la praxis a desarrollar en un futuro, la Conferencia centre toda su actividad diseñadora en 1998 en la discusión de un Acuerdo sobre participación en el Consejo. Debe recordarse a este respecto, que la propia participación en Comités de la Comisión se concebía como una primera experiencia para evaluar las posibilidades y reglas de una participación autonómica generalizada en los órganos comunitarios. El número y forma de la participación respondían a esta finalidad, en una clara opción por una dinámica de pequeños pasos de progresiva configuración del sistema. En cambio, apenas cinco meses después de la apertura de la posibilidad de participación en los Comités de la Comisión, se sitúa en primer plano la discusión, hasta entonces prácticamente vedada, sobre la participación en el Consejo, discusión que, por lo tanto, se desarrolla al margen de la incipiente experiencia de participación en los Comités de la Comisión.

La razón de esta aparente incoherencia debe buscarse probablemente en el origen de la propuesta de participación en el Consejo, de carácter externo a la propia Conferencia y sus trabajos. Si la reivindicación de presencia en las delegaciones españolas era tradicional en casi todas las Comunidades, la actual negociación en la Conferencia encuentra su punto de partida no en las posiciones de los Gobiernos autonómicos en su seno, sino en las reivindicaciones de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales. Es concretamente la Comisión Mixta para Asuntos de la Unión Europea quien debate en febrero de 1998 una propuesta del PNV (consecuencia de una previa resolución del Parlamento Vasco) que culmina en la aprobación el día 4 de marzo de 1998 de una Proposición no de Ley con el siguiente tenor, por lo que se refiere a la participación externa de las CCAA:

«Las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea:
(...)

4º Instan al Gobierno para que en el marco de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, se inicie un proceso tendente a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la delegación del Gobierno, en aquellas reuniones

del Consejo de Ministros de la Unión, en las que se traten asuntos para los cuales tengan competencia exclusiva las Comunidades Autónomas. (...)» (BOCG, VI Leg., Serie A, n. 176)

Pocos días después, el propio Pleno del Congreso de los Diputados, a instancias de la representante de EA en el Grupo Mixto, aprueba una moción de idéntico tenor (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, n. 258, 23-3-1998, p. 30, que añade al texto antes reproducido un plazo inicial [el mes de junio] para comenzar las negociaciones en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos), consecuencia de una previa interpelación urgente sobre la participación autonómica en la Delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la UE. En ambos casos la cerrada oposición inicial del Gobierno, puesta de manifiesto especialmente en la respuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Matutes, a la citada interpelación urgente (el Ministro se refirió repetidamente a la «ingobernabilidad» del sistema en caso de participación en el Consejo, hablando finalmente de un «patio de enfrentamiento entre intereses» de las CCAA: DSCD- Pleno, n. 139, 25.1.1998), se transformó de modo un tanto precipitado en un apoyo final del Grupo Popular, transformación que es difícil desvincular de la anunciada intención de todos los grupos parlamentarios de apoyar la moción (y especialmente del Grupo Socialista, que al parecer había recibido diversos requerimientos del Grupo Popular para no secundar la moción). Ante esta perspectiva de ineludible derrota parlamentaria, el Grupo Popular y el Gobierno deciden efectivamente asumir la reivindicación de participación autonómica en el ámbito del Consejo de Ministros, a cambio de una mínima matización de la propuesta inicial (esencialmente en materia de plazos de cumplimiento, y de la remisión a la Conferencia para Asuntos Europeos). En cualquier caso, los avatares iniciales del debate parlamentario han marcado de modo difícilmente superable el desarrollo posterior de la discusión. La indudable inexistencia de un convencimiento sincero por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores en este ámbito, combinada con el consiguiente escepticismo de los representantes autonómicos, son elementos esenciales para comprender el actual proceso de negociación. De hecho el Acuerdo sobre la participación en los Comités de la Comisión, alcanzado con sorprendente rapidez, parece haber agotado el margen de avance que el Estado preveía para la entera legislatura.

Ante esta situación puede ser legítimo preguntarse por el sentido de una discusión que viene a romper, antes de que pueda desarrollarse mínimamente, una dinámica de avance paulatino y apoyado en la praxis desarrollada en los Comités de la Comisión. Más allá de esta ruptura, la apertura de la discusión en el momento presente no hace sino avanzar, quizás prematuramente, un debate ya de por sí difícil; y sobre todo conduce a una negociación entre actores que carecen de la confianza mutua necesaria para la discusión. El Estado, y muy especialmente el Ministerio de Asuntos Exteriores, no se ha convertido, de la noche a la mañana y por el ensalmo de una resolución parlamentaria, en un fervoroso, o tan siquiera sincero, converso de la presencia autonómica en el ámbito del Consejo, de manera que su estrategia negociadora, una vez superado el peligro de la derrota parlamentaria, y como se verá más adelante, a duras penas puede distinguirse de la dilación y el obstruccionismo sistemático. Las Comunidades carecen de una posición común previa sobre sus objetivos y reales posibilidades, y dudan en implicarse a fondo en una negociación que intuyen poco fructífera e

incluso falsa. El desarrollo de las discusiones en 1998, del que inmediatamente se dará breve cuenta, no invita pues al optimismo en este ámbito, pues no sólo no ha significado avance alguno, sino que además sitúa la discusión en términos que probablemente se verían fácilmente superados a partir de una dinámica de confianza que podía lograrse a través de la experiencia de participación en los Comités de la Comisión. Tampoco el momento político (inmediatas elecciones autonómicas, catalanas y cercanas elecciones generales) parece el más adecuado para abrir un debate real sobre estas posibilidades.

Entrando ya en el contenido de las discusiones, tres son los aspectos que han marcado las mismas por el momento. En primer lugar el ámbito orgánico de participación, limitado por la moción del Congreso al Consejo de Ministros, pero casi inmediatamente ampliado en la discusión entre Comunidades Autónomas y Estado a la totalidad de órganos de preparación de sus decisiones: los Grupos de trabajo del Consejo y esencialmente el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y su homólogo en el ámbito agrícola. Efectivamente, la participación en el Consejo de Ministros aisladamente no tiene ningún sentido en el modelo decisorio comunitario, dejando ahora al margen su relevante carga simbólica. Las decisiones del Consejo no son en la mayor parte de casos sino la formalización de los acuerdos alcanzados en los órganos preparatorios, sin que exista discusión alguna al respecto, de manera que resulta habitual que cada Consejo de Ministros apruebe diversas decisiones en ámbitos materiales ajenos a los propios. Tan sólo en caso de desacuerdo se procede a un auténtico debate entre los Ministros; e incluso en estos casos, los términos del debate se han marcado claramente en los órganos preparatorios. En cualquier caso, la presencia en los mismos significa una posibilidad de intervención mucho más intensa y efectiva, de manera que cualquier modelo de participación debe abarcar esta compleja red de órganos.

El segundo elemento destacado en las conversaciones desarrolladas es la necesaria vinculación del mecanismo de participación en el Consejo y sus órganos de apoyo con los mecanismos internos de participación diseñados en el Acuerdo de 1994, por lo tanto con las Conferencias Sectoriales. La opción por la sectorialización del sistema, ineludible ante las características de los proyectos y del proceso decisorio comunitarios, plantea naturalmente los problemas ya conocidos de la funcionalidad real de las Conferencias Sectoriales en este ámbito. A ellos deberemos referirnos específicamente más adelante, pero de nuevo (como se avanzaba en la crónica del año pasado al tratar la participación en Comités de la Comisión) esta vinculación presenta un doble filo: por un lado los problemas de funcionamiento del modelo de 1994 se reflejarán ineludiblemente en la participación en las delegaciones, pero por otro ésta puede servir como un impulso decisivo al propio proceso interno de participación. Al examinar la práctica del mismo en este año tendremos ocasión de ver cómo ambos efectos han sido relevantes en referencia a los Comités de la Comisión.

Por último, el tercer aspecto de las discusiones es el que ha centrado hasta ahora los trabajos de Estado y Comunidades: la moción antes reproducida limita la participación a los casos de «aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión, en las que se traten asuntos para los cuales tengan *competencia exclusiva* las Comunidades Autónomas». El debate parlamentario se centró ya en este aspecto de afectación de «competencias exclusivas», señalando algunos de los

intervinientes el problema de determinación de las mismas y su carácter excesivamente reducido si se optaba por una interpretación estricta del concepto. El inicio de las negociaciones parece dar la razón a estos temores.

En efecto, es difícil entender que el primer paso negociador, en un sistema autonómico con veinte años de experiencia, en un modelo de participación diseñado desde 1994 en torno a la distribución competencial, sea la elaboración de un exhaustivo informe sobre el concepto y ámbito de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, analizando facultad a facultad cada uno de los títulos competenciales autonómicos y su posible afectación por los títulos horizontales del Estado (vid. al respecto la comparecencia del Secretario de Estado, Sr. De Miguel ante la Comisión Mixta para la UE, en el DSCD - Comisiones, n. 116, de 29.9.1998). Si ya puede ser discutible hacer del concepto de competencia exclusiva la característica determinante de cualquier grado de participación autonómica, su conversión en el núcleo de la negociación no facilita precisamente el avance de la misma.

El informe sobre las competencias exclusivas autonómicas se ha visto seguido por un segundo informe sobre el sistema de competencias de la Unión Europea, siendo estos dos informes hasta ahora la única plasmación de la negociación sobre la participación autonómica en el Consejo. Efectivamente, el Estado parece esperar una respuesta a los Informes que las Comunidades Autónomas en cambio no parecen muy dispuestas a realizar. La alternativa de la presentación de una propuesta autonómica que supere el estrecho y formal ámbito de discusión delimitado por el Estado aparece actualmente como una probable salida al cierre en que parece haber caído el debate. Con ello se plantearían posiblemente otras cuestiones tan relevantes como el ámbito competencial: desde la posición de los representantes autonómicos en la delegación, hasta su posibilidad de presencia general (aunque pasiva) en cualquier órgano comunitario, pasando por formas de integración en la Representación Permanente (fundamental para una fluida participación generalizada, pero donde las resistencias en el Ministerio de Asuntos Exteriores son extremas) o por los mecanismos y procedimientos de concertación interautonómica previos a la discusión comunitaria.

Estas expectativas de futuro, sin embargo, no pueden hacer olvidar la situación actual de claro impasse, agravado por los recientes (ya en 1999) cambios en el Ministerio para las Administraciones Públicas, que, por lo menos hasta ahora, aparecía como el órgano estatal que mejor comprendía las posiciones de las Comunidades, lo que, en algunas ocasiones, le había deparado incluso algún distanciamiento del Ministerio de Asuntos Exteriores. Una conclusión provisional del desarrollo del proceso de negociación no puede sino plantearse los problemas derivados de lo que parece una asunción meramente formal del mandato parlamentario por parte de algunos órganos estatales, así como la inexistencia (voluntaria o no) de mecanismos de coordinación interministerial y configuración de una auténtica posición de Gobierno en estos ámbitos, que necesitan para avanzar de una clara voluntad política de acuerdo absolutamente ausente hasta el momento.

El impulso y seguimiento del proceso de participación

La segunda gran función de la Conferencia presentaba a finales de 1997 expectativas de especial importancia. Por un lado la Ley 2/1997 y muy especialmente el Reglamento Interno de la Conferencia parecían impulsar el protagonismo de la misma en este ámbito, configurándola como la auténtica cabeza de un sistema de conferencias sectoriales. Por otro, parecía clara la necesidad de un impulso global del sistema diseñado por el Acuerdo de 1994 y de funcionamiento práctico muy desigual y casi inexistente hasta entonces; en este sentido, la proposición no de ley de la Comisión Mixta para la UE y la moción del Pleno del Congreso de los Diputados antes reseñadas remarcaban esta necesidad:

«El Congreso de los Diputados:

1º Considera que es necesario mejorar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso interno de toma de decisiones relativo a los asuntos de la Unión Europea.

2º Insta al Gobierno para que garantice que este proceso refleje adecuadamente y en la práctica el reparto competencial diseñado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

3º Considera necesario llevar a cabo una profunda reflexión sobre el sistema actual de participación a través de las Conferencias Sectoriales.

4º (...)

5º Por todo ello, insta al Gobierno para que promueva esta reflexión en torno a los mecanismos internos de cooperación que lleven a un esquema de mayor participación efectiva de las Comunidades Autónomas en los asuntos relativos a la Unión Europea.» (BOCG, CD, Serie D, n. 258 de 23 de marzo de 1998, p. 30. La moción reproduce el texto de la proposición no de Ley de 4 de marzo de 1998, aprobada por la Comisión Mixta para la Unión Europea antes también citada; BOCG, CG, Serie A, n. 176 de 10 de marzo de 1998, p. 2 y ss.).

Si a estos elementos fundamentales se añade la creciente concienciación de la relevancia de la actividad comunitaria en las administraciones autonómicas, así como los esfuerzos internos de coordinación interdepartamental en las propias Comunidades, y la puesta en funcionamiento de la presencia autonómica en los Comités de la Comisión, con sus efectos sobre el procedimiento interno tal y como se planteaban en la reseña de 1997, puede entenderse que 1998 se planteaba como un año de definitiva puesta en marcha real del sistema. Si se deja de lado por el momento la participación en los Comités de la Comisión, el balance final no puede ser satisfactorio, y fundamenta la sensación de desencanto a la que se hacía referencia al inicio de este trabajo.

El funcionamiento del sistema de Conferencias Sectoriales

Como en años anteriores, resulta extraordinariamente difícil realizar un detallado balance de la actividad de las Conferencias Sectoriales en el ámbito europeo. Las opiniones sobre su actividad divergen de manera importante en función de la instancia consultada, y la desigualdad en su funcionamiento es una característica suficientemente conocida de las mismas, hasta el punto de resultar proba-

blemente el elemento más determinante de su actuación. La confusión resulta aun mayor cuando los asuntos europeos de afectación autonómica no sólo se tratan en las Conferencias previstas en el Anexo del Acuerdo de 1994, sino que se extienden a otras Conferencias y órganos de relación que no se contemplaban en este texto.

Es esta misma situación de inseguridad sobre su actuación el primer elemento a valorar en este apartado. La tarea de seguimiento de la actividad de las Conferencias Sectoriales (sin referirnos ya a su coordinación e impulso) que corresponde a la Conferencia para Asuntos Europeos parece, a la luz de esta situación, poco desarrollada. Siguen sin existir mecanismos, institucionalizados por lo menos, de relación entre la Conferencia y el resto de los órganos de relación entre Estado y Comunidades Autónomas. No se transmiten a la Conferencia ni informes generales ni detalle de los puntos discutidos, ni mucho menos reseña de las posiciones comunes alcanzadas, en caso de que éstas existan. A falta de estos datos la valoración por parte de la Conferencia no puede ir más allá de una cierta sensación de carencia casi absoluta de participación, de la que resultaba fiel reflejo la moción antes reproducida. Ciertamente algunas iniciativas autonómicas en el seno de la Conferencia han intentado avanzar en este ámbito, proponiendo además soluciones especialmente interesantes, como la celebración de reuniones conjuntas de la Conferencia para Asuntos Europeos (o sus niveles inferiores) con cada una de las Conferencias Sectoriales o con representantes de las mismas, en un intento no sólo de conocer, sino de impulsar realmente el trabajo de las Conferencias. Tales reivindicaciones sin embargo, no han encontrado suficiente eco ni en el Estado ni en el resto de Comunidades, más allá de una aceptación inicial de su planteamiento, que sin embargo no ha encontrado concreción ni tan sólo en un estudio serio de las mismas, a pesar de la insistencia de las solicitudes autonómicas. Ante esta situación puede replantearse de nuevo la opción de una formal recentralización de la participación autonómica en la Conferencia para Asuntos Europeos, defendida tradicionalmente por la Comunidad del País Vasco, pero que ahora parece ganar partidarios en otras Comunidades Autónomas.

Sin que se desarrolle pues la función de seguimiento por parte de la Conferencia como tal, la tarea de reunir información sobre las actividades de la red de Conferencias Sectoriales se remite a cada uno de los participantes en la Conferencia para Asuntos Europeos, a título individual y en su propia Administración. El único resultado formalizado hasta hoy de este tipo de actividad se refleja en los Informes elaborados periódicamente por el Ministerio para las Administraciones Públicas y remitidos a todos los miembros de la Conferencia. Tales Informes reflejan ciertamente una cantidad considerable de reuniones de las Conferencias Sectoriales y de referencias a temas europeos. Un examen más detallado de los mismos, sin embargo, revela que, incluso en este documento que resulta el que contiene una más positiva valoración de la actuación de las Conferencias, el tipo de actividad absolutamente dominante (casi exclusivo en ocasiones) es la información por parte del Ministro o de los representantes estatales a los representantes de las Comunidades Autónomas. Igual resultado, aun cuando menos formalizado, arrojan los mecanismos de seguimiento de la actividad de las Conferencias Sectoriales instrumentados en algunas Comunidades Autónomas (sirvan a modo de ejemplo la Comisión de Seguimiento creada en Cataluña en 1997 a la que se hacía referencia en el Informe del

pasado año, o el completo esquema procedimental diseñado por el Acuerdo de 16 de Octubre de 1997 de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos del Gobierno Vasco, por el que se aprueban las medidas de coordinación para desarrollar la intervención del Gobierno Vasco en la elaboración y aplicación de las normativa y las políticas de la Unión Europea).

La concepción de las Conferencias Sectoriales que se deriva de este panorama dista mucho del de órganos de discusión, participación o concertación. Especialmente preocupante resulta que las Comunidades Autónomas, con carácter general, cuestionen tal concepción tan sólo muy limitadamente en cada Conferencia Sectorial. Efectivamente el Acuerdo de 1994 parece contener los instrumentos necesarios para que las Comunidades, si lo desean, impulsen por sí mismas las Conferencias: así la convocatoria de las mismas puede tener lugar a iniciativa autonómica, la inclusión de determinados aspectos en el orden del día depende de la solicitud de una sola Comunidad, el inicio de una auténtica dinámica de discusión igualmente se encuentra en manos de las Comunidades interesadas, etc. Si estas posibilidades no se ejercitan por escepticismo de las Comunidades ante la actitud del resto de Comunidades Autónomas o especialmente de los Ministerios (así parece haber sucedido en alguna Conferencia tras una actuación autonómica concertada en temas europeos), por desconocimiento de sus propias posibilidades tal como se encuentran en el Acuerdo de 1994, por una insuficiente implicación en el ámbito comunitario europeo, por rechazo frente a un procedimiento creado desde la Conferencia para Asuntos Europeos, o por una mixtura de estas u otras causas, es una cuestión que debe quedar aquí abierta. La conclusión final sin embargo es indudablemente descorazonadora: tras cuatro años de vigencia del Acuerdo de 1994 no se ha logrado su implantación real en las Conferencias Sectoriales.

En cuanto al aspecto que sí cumplen las Conferencias Sectoriales, la información a las Comunidades Autónomas, la mejora del sistema es reconocida por prácticamente todos los participantes. Junto al canal de las Conferencias y a la vigencia de las Oficinas, debe hacerse una mención especial a la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente, que ha desarrollado una labor unánimemente valorada como útil y eficaz, aun con las limitaciones propias de su status y concepción. En concreto la dinámica desarrollada con las Oficinas autonómicas en Bruselas resulta, al parecer, muy positiva. La colaboración de la Representación Permanente con estas Oficinas ha aumentado considerablemente y resulta especialmente adecuada en el seguimiento y tramitación de ayudas comunitarias. En cambio la relación en cuanto a la formación del derecho comunitario resulta mucho menos satisfactoria y, al igual que sucedía en el ámbito interno, prácticamente inexistente. Las mejoras derivadas de la participación en los Comités de la Comisión son, también en el aspecto de la información, fundamentales.

La valoración positiva de los flujos de información no impide sin embargo señalar algunos problemas concretos que se mantienen aunque con carácter residual, y que aparecían, junto a reivindicaciones más generales, en la Comparencia del Consejero para Asuntos Autonómicos, Sr. Ardizzone ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados (DSCD - Comisiones, n. 479 de 10 de junio de 1998). Así la agilidad

en la transmisión no es siempre la deseable, y la información en algunos ámbitos competenciales (señaladamente en relación a la Cooperación en materia de Justicia e Interior) es también insuficiente. De hecho la mejora de la información autonómica, se sostiene en ocasiones, proviene más del esfuerzo de transparencia de las propias instancias europeas que de un flujo ágil y exhaustivo entre Estado y Comunidades Autónomas. Algunos detalles pueden resultar ilustrativos al respecto: la información documental a las Comunidades se suministra a través del envío de fotocopias desde la Representación Permanente; las demandas autonómicas de ser incluidas en la lista de distribución por correo electrónico que conecta a los diversos Ministerios con la Representación Permanente han sido hasta ahora rechazadas. El mecanismo de comunicación es en ocasiones tan peculiar como un casillero para cada Comunidad situado en la Representación Permanente, que el personal de las Oficinas autonómicas vacía diariamente. Estos aspectos prácticos son de especial importancia en el contexto de los plazos extremadamente reducidos y de la constante evolución de las propuestas de discusión en el procedimiento decisorio comunitario.

Por otro lado no puede ignorarse que junto a las demandas de mayor información por parte de algunas Comunidades, otras se refieren a un cierto desbordamiento por la cantidad de documentación transmitida, lo que apunta probablemente a muy diversas capacidades administrativas, y muy diversos intereses de participación, entre las Comunidades. Es esta una de las situaciones que han dado origen a las propuestas de «diversas velocidades» permitiendo que las Comunidades que lo deseen reciban mayor información, evitando así que los problemas de gestión de algunas Comunidades repercutan en aquellas que pueden sostener el ritmo marcado por el proceso de decisión europeo.

La participación en los Comités de la Comisión y su reflejo en el procedimiento interno de participación

Como se explicaba en el apartado dedicado al diseño del sistema de participación, en 1998 ha entrado en funcionamiento, aunque sin amparo normativo ni regulación alguna, la participación autonómica en los Comités de la Comisión, de acuerdo al mecanismo explicado en la reseña de la actividad de la Conferencia en 1997. Si bien el balance de este primer año de aplicación es forzosamente desigual en función de los Comités examinados, una visión global arroja un resultado positivo tanto por la efectividad de la participación y su desarrollo con normalidad en buena parte de casos, como muy especialmente por las consecuencias de esta presencia en el sistema interno de participación a través de las Conferencias Sectoriales.

En cuanto al desarrollo real de las posibilidades de participación, la desigualdad entre Comités viene marcada por el propio ritmo de reuniones de cada uno de ellos, pero también por la real implicación de las Comunidades Autónomas que tienen adjudicado cada Comité en función del reparto que se comentaba el año pasado. La información sobre las convocatorias y órdenes del día parece llegar adecuadamente a las Comunidades, especialmente tras los retrasos iniciales. Algunos problemas han existido también, inicialmente sobre todo, en cuanto a la

comunicación a las Comunidades correspondientes del representante estatal en sus Comités, pero la presencia progresiva de los representantes autonómicos ha obviamente solucionado también estos problemas. Ello no es óbice para constatar que el esfuerzo de superación de problemas de gestión y de detalles organizativos dedicado a estos iniciales Comités no puede mantenerse en caso de una generalización de la participación autonómica, que requeriría pues una regulación mucho más precisa y una actitud más abierta y transparente por parte del Estado.

En cuanto a la posición del representante autonómico en la delegación, y sin que existan claras reglas al respecto, la práctica parece haberse decantado por una presencia activa en las reuniones (por lo tanto no limitada al asesoramiento del representante estatal), a la vez que por una constante dinámica de acuerdo en las posiciones a defender sin que haya debido plantearse la imposición de una u otra posición, estatal o autonómica. A este respecto debe tenerse en cuenta la frecuente inexistencia de competencia material estatal, o sus efectos muy limitados, por lo que en el reducido período de práctica hasta hoy los conflictos han sido muy limitados.

Pero el aspecto más interesante es probablemente la configuración de la posición que defenderá el representante autonómico. A falta de una regulación expresa parecía asumirse que la misma debía alcanzarse según las reglas del Acuerdo de 1994 a través de la correspondiente Conferencia Sectorial. La situación antes descrita en referencia a la actividad de las Conferencias llevaba a que difícilmente pudiera esperarse que las mismas adoptarían espontáneamente una posición de este tipo, de manera que tan sólo el impulso del propio representante autonómico podría llevar a algún cambio en este sentido. Efectivamente, el hecho de contar con una persona encargada de asistir a una reunión con un determinado orden del día y con la necesidad de defender allí una posición autonómica se presentaba como una razonable esperanza para que esa misma persona se constituyera en el impulso necesario para desarrollar un procedimiento de concertación. Por otro lado los representantes autonómicos son casi invariablemente los directores generales o similares encargados del ámbito material afectado, de manera que mantienen una relación estable con los responsables homólogos del resto de Comunidades.

Esta expectativa parece haberse satisfecho en la práctica totalidad de casos en que ha existido presencia en el Comité correspondiente de la Comisión. Efectivamente, el representante autonómico ha comunicado normalmente (aunque no siempre) la convocatoria y el orden del día a sus homólogos en el resto de Comunidades, de manera que los mismos pudieran formular (normalmente por escrito o telefónicamente, aunque ha existido alguna reunión específica) sus observaciones, que el propio representante autonómico integra en una posición común (proceso en el que no deben descartarse problemas) a defender en Bruselas, convenientemente armonizada con la posición estatal. La clave sigue estando en la implicación de la totalidad de las Comunidades Autónomas, pero aquí existe un órgano de impulso (el representante autonómico en el Comité, interesado en el desarrollo del proceso de concertación), y desaparece en cambio la posición «predominante» del Ministerio propia de las Conferencias Sectoriales. Igualmente el proceso se desarrolla sin enmarcarse en dichas Conferencias ni en órganos de

segundo o tercer nivel de las mismas, sino de modo mucho menos formalizado. Esta falta de formalización no deja de plantear problemas: inexistencia de comunicación de las convocatorias o comunicación tardía, solución de las discrepancias entre Comunidades y consiguiente dificultad en el tratamiento de temas especialmente polémicos, o posición muy predominante del representante autonómico frente sus homólogos de otras Comunidades Autónomas. En este sentido debe recordarse la resistencia de varias Comunidades a renunciar a una regulación general del mecanismo de participación. Resulta especialmente destacable, finalmente, que la salida del marco de las Conferencias Sectoriales significa también la ausencia del Estado en las negociaciones, lo que parece permitir discusiones más libres y más alejadas, en lo posible, de la dinámica política interpartidista.

Esta posición fundamental del representante autonómico, por otra parte, ha puesto de manifiesto los problemas que se derivan de una insuficiente estructura administrativa de apoyo en la Comunidad encargada de cada Comité. De nuevo las diferencias entre las Comunidades en cuanto a las capacidades administrativas y los intereses de participación son muy importantes, de modo que surgen otra vez las demandas de permitir un avance «asimétrico» entre las Comunidades Autónomas, en función de su capacidad de gestión fundamentalmente.

Debe hacerse constar, sin embargo, que en algunos casos incluso la mejor voluntad y eficacia por parte del representante autonómico se estrella contra el silencio del resto de Comunidades, abocando así a la progresiva renuncia por parte del representante autonómico de impulsar concertación alguna, limitándose en cambio a defender la posición de la propia Comunidad Autónoma individual. Igualmente los reducidos plazos de comunicación de las convocatorias y órdenes del día han deparado problemas importantes.

Frente a estos problemas, en el balance hasta hoy sin duda debe dominar la valoración positiva que se desprende de la existencia por primera vez de auténtica participación sectorial; una participación que debe además ampliarse progresivamente a todos los Comités y a otras materias cercanas materialmente aunque no cuenten con Comité abierto a la participación autonómica. El efecto «pedagógico» de la experiencia es especialmente importante, por cuanto contribuye a sensibilizar a las Comunidades Autónomas por los temas comunitarios y a dar a conocer sus posibilidades de participación. Por último, la presencia autonómica se valora como un medio de conocer de primera mano la auténtica posición de los diversos Estados miembros, y especialmente del propio Estado español, cuestión que hasta hoy resultaba difícil y que ha provocado, y sigue provocando, algunos problemas.

A pesar de esta valoración positiva de la experiencia desarrollada al margen de normas formalizadas hasta hoy, a medio plazo parece ineludible una formalización de las reglas que determinan la formación de la posición autonómica y su relación con la posición estatal, más aun cuando la actual negociación sobre la participación en el Consejo y sus órganos de apoyo, llevará, en caso de llegar a un acuerdo final, a una ampliación importante de este ámbito de participación.

La solicitud de impugnación de la OCM del aceite de oliva

Más allá de las dos funciones generales de la Conferencia ya examinadas, en 1998 se ha puesto en práctica por vez primera el Acuerdo de 1997 sobre participación en los procedimientos ante el TJCE. Probablemente ni el asunto objeto de discusión ni los términos y procedimiento de la misma han sido los más adecuados para una primera experiencia en este ámbito; las discusiones al respecto, en ocasiones agrias, tampoco han contribuido a mejorar la dinámica de relaciones entre Estado y Comunidades en asuntos europeos; sin embargo el conflicto ha tenido la virtud de poner de manifiesto la posibilidad de acudir a estos mecanismos y también algunos problemas de los mismos, ya señalados por algunas Comunidades en el momento de cerrar el Acuerdo de 1997. En cualquier caso, la experiencia, aunque poco exitosa, no ha impedido que a finales de 1998 se plantease (sin cerrarse aún en el mismo año) un nuevo caso de intervención autonómica, en este caso mucho más sencilla por el acuerdo de fondo con el Estado, en relación con la decisión de la Comisión de rechazar diversas ayudas estatales a empresas.

En cuanto a la solicitud tramitada por entero en 1998, ésta se inició con la pretensión de la Comunidad Autónoma de Andalucía, apoyada por las Comunidades de Castilla-La Mancha y Extremadura, de impugnar el Reglamento (CE) n. 1638/98 del Consejo de 20 de julio de 1998, que modifica el Reglamento n. 136/66/CEE por el que se establece la Organización Común de Mercados en el sector de las materias grasas (en adelante OCM del aceite). Los problemas se inician con la propia pretensión, que presenta dificultades tanto en referencia a su fundamentación jurídica (ante los problemas para encontrar argumentos que permitan una declaración de nulidad por el TJCE) como a la situación del Gobierno español, intensamente implicado en la aprobación del citado Reglamento, que se presentó como un compromiso aceptado por España, de manera que, políticamente, una impugnación española podía deparar problemas.

A estas dificultades intrínsecas se añade el importante calado político interno de la cuestión, y sobre todo la dura discusión que había existido al respecto entre los Gobiernos autonómicos del PSOE (las Comunidades solicitantes) y el Gobierno del Estado del PP. Y a todo ello debe finalmente sumarse la inexistencia de un proceso previo de participación autonómica en la discusión europea, que hubiera hecho partícipes (o lo hubiera intentado por lo menos) a las Comunidades del compromiso a nivel europeo. El fracaso del sistema de participación ascendente pues, no es ajeno al desafortunado *iter* de este asunto.

Pero más allá de los problemas del planteamiento de la cuestión, el procedimiento seguido (aplicación del Acuerdo de 1997) deparó no pocas fricciones: en primer lugar a través de la oposición de la mayor parte de las Comunidades gobernadas por el PP, que las Comunidades solicitantes consideraban ajenas al problema por no verse afectadas considerablemente por el Reglamento. Con ello se plantea por primera vez de modo relevante, aunque a nivel más político que jurídico, la cuestión de la relevancia de la afectación de hecho en estos asuntos. A esta cuestión más general se suman las acusaciones de las Comunidades proponentes, según las cuales el Estado habría utilizado a las Comunidades con Gobiernos populares para hurtar el debate y la exposición de sus propias razones frente a la pretensión impugnatoria.

En segundo lugar, la irritación de las Comunidades solicitantes deriva del procedimiento de decisión sobre la pretensión: la resolución corresponde a la Comisión de Seguimiento, órgano estatal con participación de todos los Ministerios, pero en el que las Comunidades no están presentes. Éstas son tan sólo escuchadas por la Comisión, pero la decisión se toma sin su participación. La situación es problemática por cuanto la afectación, como era el caso, a competencias autonómicas exigiría probablemente una participación de las mismas mucho más intensa, o incluso un mecanismo de solución de las diferencias de criterio entre la Comisión de Seguimiento y las Comunidades Autónomas, aspectos ya señalados como carencias del Acuerdo de 1997 por algunas Comunidades. De hecho, durante 1998 debió abordarse, incluso a través de un grupo de trabajo específico en el seno de la Conferencia, la posibilidad de instrumentar algún tipo de instancia que pudiera dirimir los desacuerdos entre las Comunidades y la Comisión de Seguimiento. Tras alcanzarse, al parecer, un compromiso inicial de estudiar esta cuestión, las reclamaciones autonómicas de iniciar la discusión no han encontrado respuesta estatal. De nuevo estos problemas referentes a la resolución de las peticiones de impugnación se han visto agravados en el caso de la OCM del aceite por la motivación de la decisión estatal, que se contenta, también al parecer, con señalar la falta de acuerdo del conjunto de Comunidades (e incluso la oposición mayoritaria), sin evaluar los argumentos, muy discutibles por otro lado, ofrecidos por la Junta de Andalucía.

Aunque las Comunidades proponentes se plantearon la posibilidad de acudir incluso al Tribunal Constitucional, por invasión de las competencias propias de las Comunidades por parte del Estado, no se interpuso finalmente conflicto alguno, pero sí se pusieron de manifiesto los expuestos problemas del Acuerdo de 1997, más evidentes aun, si cabe, por comparación con la posición de cada uno de los Ministerios estatales, representados en la Comisión de Seguimiento.

La Comisión bilateral Estado – Generalidad de Cataluña

Fuera ya del marco de la Conferencia para Asuntos Europeos, en 1998 se ha acordado entre Estado y Generalidad de Cataluña la creación de un Comisión Bilateral sobre Asuntos Europeos, similar a la existente desde 1995 con el País Vasco, en el marco, y bajo invocación expresa de la previsión de la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1997, de regulación de la Conferencia, que dispone:

«Aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral.»

El Acuerdo entre Estado y Generalidad de 9 de junio de 1998 cuida especialmente su relación con los mecanismos multilaterales, al recordar expresamente, como ya ocurría en el caso vasco, que

«la caracterización se realiza partiendo de la premisa de que, de acuerdo con lo que dispone la Ley 2/1997 (...) los órganos de cooperación sectorial entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en particular las Conferencias Sectoriales, constituyen el foro para abordar conjuntamente y de

manera multilateral la participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.» (punto II, párrafo 2º del Acuerdo de 9 de junio)

En cuanto al ámbito de actuación, éste se define a través de las expresiones utilizadas por la propia Ley 2/1997 en la Disposición antes reproducida, concretándose al afirmar en el punto II que

«En particular son funciones de la Comisión:

El impulso de los procesos particulares de relación entre las dos Administraciones en cuestiones que afecten a las Comunidades Europeas.

La coordinación institucional mediante el impulso de los mecanismos de colaboración en aquellos sectores materiales relacionados con las Comunidades Europeas, en los cuales pueda confluir la actividad de ambas Administraciones.

La adopción de actuaciones de carácter preventivo, en el intento de evitar el surgimiento de conflictos que se hayan ya planteado y la potenciación de diálogo, en la fase de su elaboración, sobre las disposiciones cuyo contenido esté relacionado con las Comunidades Europeas.

El análisis y estudio de todos aquellos asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y que sean de interés mutuo que se puedan suscitar.»

Más allá de su virtualidad intrínseca en los ámbitos concretos que puedan caer bajo las calificaciones antes reproducidas (con una mención especial sin embargo para las afectaciones lingüísticas y los problemas de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior, especialmente ante la existencia de policía autonómica), la creación en este momento de la Comisión puede resultar significativa por lo que tiene de elemento que apunta a una posible búsqueda de nuevos caminos bilaterales ante las limitaciones antes señaladas de los mecanismos acordados en la Conferencia con carácter multilateral. Las dificultades de una formalización bilateral de relaciones en este aspecto no deben hacer olvidar la existencia de Comunidades especialmente interesadas en el ámbito europeo, y consiguientemente de las diferencias de ambición e implicación en el mismo. La decisión de impulsar justamente ahora este nuevo instrumento bilateral encuentra entonces su razón de ser, en buena parte por lo menos, en el fracaso del intento de creación de una auténtica dinámica de actuación conjunta de todas las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, debiendo destacarse en este sentido los problemas antes señalados de condicionamiento de la actuación autonómica a través de las estructuras fuertemente centralizadas de los partidos políticos. El claro mensaje que se desprende de una interpretación en este sentido pretende ante todo denunciar la situación actual, y poner de manifiesto la decisión firme de avanzar (aunque sea en solitario) en el número y en la intensidad de los mecanismos de participación en asuntos europeos, recordando a la vez al resto de Comunidades Autónomas que es la presión de algunas de ellas la que ha posibilitado el avance, multilateral, desarrollado hasta la fecha, estimulando así la adhesión real y activa de más Comunidades a las reivindicaciones de mejor y mayor participación. A estos problemas nos referíamos ya antes al tratar de la práctica desarrollada en referencia a la participación en los Comités de la Comisión, en los que el esfuerzo del representante autonómico no se veía correspondido por el interés en participar del resto de Comunidades Autónomas. Este recordatorio pone también de manifiesto que la bilateralidad en el ámbito euro-

peo, por otro lado, aunque no formalizada existe ya en el modelo actual, utilizándose en ocasiones para discutir problemas generales que no se abordan, o no alcanzan soluciones satisfactorias, en los foros multilaterales.

Sin embargo, la bilateralidad en sí misma presenta numerosos problemas, especialmente en el ámbito europeo: en primer lugar su dependencia cuasi absoluta de la coyuntura política estatal; igualmente la fuerza mucho menor de una participación individualizada frente a una acción autonómica conjunta; y finalmente, y sobre todo, la indudable afectación a los intereses y competencias del conjunto de las Comunidades Autónomas, de manera que resulta difícil extender a estos aspectos la relevancia de un hipotético «hecho diferencial». Pues es esta reivindicación más profunda la que también viene a expresarse en la creación de la Comisión Bilateral, poniendo sobre la mesa el deseo de contar con canales distintos y propios de actuación.

Distinta es, como se avanzaba al principio, la línea, tan sólo tentativamente esbozada, de las «distintas velocidades», por cuanto no cuestiona la afectación a todas las Comunidades, ni el derecho de participar de las mismas, sino que se limita a abrir posibilidades de intervención más intensa a las Comunidades que sienten mayores necesidades de participación, y que, en los mecanismos generales, se ven frenadas por el resto de Comunidades. Por ello mismo, un avance en esta línea debería permitir siempre la incorporación al sistema más intenso de participación de todas las Comunidades que lo desearan. Posibles demandas concretas en este sentido estarían en una mejora cuantitativa de la información a las Comunidades, o en la participación en órganos europeos de interés limitado a algunas de ellas.