

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2000*

Eduard Roig Molés

La aprobación en 1998 de dos resoluciones unánimes del Congreso de los Diputados referidas a la presencia de la Comunidades Autónomas en el Consejo y sus órganos preparatorios (Proposición no de Ley de la Comisión Mixta para la UE de 4 de marzo de 1998 y Moción del Pleno del Congreso de 25 de marzo de 1998; vid. al respecto los Informes correspondientes a 1998 y 1999) inició un período especialmente complicado en la actividad de la Conferencia para asuntos europeos, del que se ha intentado dar noticia en los Informes de los dos últimos años. La tensión entre el intenso mandato negociador vigente, derivado de las resoluciones citadas, y el punto muerto en que rápidamente se estancaron las discusiones ha marcado las actuaciones de la Conferencia, condenándola no sólo a la sensación de parálisis derivada de la imposibilidad de alcanzar un acuerdo, sino a una constante y repetitiva negociación, que se sabía de antemano sentenciada al fracaso, sobre unas mismas posiciones enquistadas en torno a los informes estatales sobre las competencias exclusivas. Durante buena parte del año 2000 la situación se ha mantenido en estos términos, sin cambios apreciables. La intervención del Secretario de Estado para la Unión Europea ante la Comisión Mixta para la UE de 19 de diciembre (DSCG, Comisiones Mixtas, n. 24) refleja esta línea, ya avanzada en la intervención del Ministro para las Administraciones Públicas ante la Comisión correspondiente del Congreso con ocasión de la presentación de las líneas generales de la política de su Departamento (DSCD, Comisiones, n. 21, 31 de mayo de 2000). Sin embargo, paralelamente a estas intervenciones públicas, algunos elementos de los últimos meses del año parecen dar motivos para afirmar, con toda cautela, que esta fase empieza a superarse y se entra en un momento en el que pueden darse algunos pasos adelante, aunque modestos, en el modelo de participación. La revitalización de la última reunión de la Conferencia, la discusión de una muy considerable ampliación en el número de los Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica y la insinuación de un nuevo enfoque más pragmático en la discusión de la presencia en el Consejo y sus órganos de apoyo parecen marcar una ruptura con la dinámica de los últimos años. Junto a estos elementos derivados de la actuación de la propia Conferencia, el progresivo desarrollo de la práctica de participación en los Comités de la Comisión hasta ahora abiertos a las Comunidades pone de nuevo en primer plano cuestiones

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

totalmente ajenas al reparto competencial, centradas en la organización de cada Comunidad Autónoma y en los mecanismos de articulación horizontal entre las mismas y con el Estado.

El Pleno de la Conferencia se ha reunido en dos ocasiones durante el año 2000, con sólo una reunión formal de la Comisión de Coordinadores. Esta escasez de reuniones debe imputarse tanto a las elecciones generales de marzo como a la dinámica que pesaba sobre la Conferencia en los últimos años y que se ha prolongado hasta los últimos meses del 2000. La última reunión del Pleno, con la opción por un nuevo inicio global de las discusiones en torno a los tres ejes del sistema de participación (Conferencias sectoriales, Consejo y Comités de la Comisión) puede significar el inicio de una revitalización en las actividades generales de la Conferencia que se plasma en la creación de diversos Grupos de trabajo en torno a cada una de estas líneas, con la consiguiente esperanza desbloqueo de la situación previa. De hecho la práctica un tanto estancada y los órdenes del día repetitivos y sin excesivo interés habían llevado a un languidecimiento general de la Conferencia y a una progresiva disminución de la asistencia autonómica hasta mediados del año 2000 (al respecto deben notarse las afirmaciones del Secretario de Estado, Sr. De Miguel, en su comparecencia ante la Comisión Mixta para la UE de 19 de diciembre del año 2000, aunque su exactitud ha sido contestada por diversas Comunidades por lo que se refiere a la última de las reuniones). La previsión de un orden del día más específico que contenía puntos de interés de las Comunidades, así como la perspectiva de poder iniciar una nueva dinámica de avance llevó a elevar esa asistencia de modo muy notable en la última reunión de 28 de noviembre del año 2000.

Esta nueva línea no se ha concretado todavía en acuerdo alguno de la Conferencia, de modo que la siguiente exposición se centra en apuntar el marco y el objeto de la discusión actual, distinguiendo como viene siendo habitual la práctica del sistema de participación tal como rige en la actualidad y las líneas de reforma de la regulación del sistema. A estos aspectos debe añadirse un breve examen de la actuación autonómica, más que de la Conferencia, ante la Conferencia Intergubernamental del año 2000 y su resultado en el Tratado de Niza.

El impulso y seguimiento del sistema de participación

El año 2000 ha visto en este aspecto la consolidación de las líneas apuntadas ya desde 1998: mantenimiento de la insatisfactoria situación general de la participación a través de las conferencias sectoriales, con alguna experiencia sectorial de especial interés, sin embargo; y consolidación progresiva de la participación a través de los Comités de la Comisión.

La participación a través de las Conferencias Sectoriales

Las ya tradicionales dificultades de seguimiento de la actuación de las Conferencias Sectoriales en este ámbito se ven agravadas en el año de referencia por la inexistencia del acostumbrado Informe del Ministerio para las Administraciones

Públicas de seguimiento de la actividad europea de las Conferencias. Es de esperar que esta situación no refleje una falta de interés del MAP en la cuestión de la participación autonómica en asuntos europeos, lo que podría deducirse también de la reestructuración de la Dirección General de Política Autonómica tras las elecciones a través del RD 1372/2000, que ha eliminado la Subdirección General de Cooperación para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, cuyas funciones (inalteradas) se asumen ahora por la Subdirección General de Cooperación Autonómica.

A falta del Informe, la renuncia de la Conferencia a cualquier actividad de coordinación del sistema de conferencias sectoriales se hace aún más evidente, y más preocupante por cuanto tampoco en el interior de cada una de las administraciones autonómicas parecen existir mecanismos adecuados de coordinación e impulso de las diversas fórmulas de relación con el Estado. Sin duda las razones de esta renuncia deben buscarse en muy diversos elementos: desde la tradicional carencia de mecanismos de coordinación interdepartamental efectivos tanto en las Comunidades como en el Estado a la falta de sensibilidad «europea» por parte de algunas administraciones sectoriales. El elemento de mayor interés sin embargo puede ser la dificultad de seguir una actividad que normalmente no se da en el Pleno de la correspondiente Conferencia sectorial sino, en su caso, en los órganos de segundo nivel de la misma. Efectivamente los Informes elaborados por el Ministerio para Administraciones Públicas durante los años anteriores ponían de manifiesto un muy limitado tratamiento de los asuntos europeos en los plenos de las conferencias sectoriales, en el mejor de los casos con información previa a los correspondientes Consejos de Ministros en Bruselas. La auténtica discusión participativa parecía darse, en su caso, en reuniones de segundo o tercer nivel o incluso a través de conversaciones telefónicas entre los funcionarios directamente afectados, pues este nivel es el único que permite responder a las exigencias comunitarias, temporales y de detalle técnico de los proyectos en discusión. Sin embargo este momento de la participación continua estando libre de toda formalización, de manera que su seguimiento deviene casi imposible, puesto que su propia existencia queda a disposición de los funcionarios afectados, especialmente de los estatales por cuanto a su disposición se encuentra la agenda de negociación en el nivel europeo y a ellos corresponde en último término la formulación de la posición española en los órganos comunitarios.

Ante esta situación el Acuerdo de 1994 resulta poco adecuado, por cuanto centra todas sus expectativas en un procedimiento formalizado en el pleno de la conferencia sectorial. La realidad impone sin embargo que la participación se realice a través de mecanismos menos rígidos y de carácter más técnico, a través de discusiones preparatorias en los niveles técnicos de las administraciones participantes, dejando para el Pleno de la Conferencia sectorial, en su caso, el momento final de formalización de una posición común que no necesariamente debe alcanzarse en todo caso. Esto no significa que deba renunciarse a la formalización derivada del Acuerdo de 1994, sino que, por el contrario urge encontrar mecanismos que permitan formalizar de modo similar la fase de diálogo previa a la Conferencia Sectorial. La formalización mínima de este diálogo flexible pasa probablemente por una mejora de los mecanismos de información y, sobre todo, por el establecimiento de una fórmula rígida de seguimiento en cada una de las Comunidades y

en el Estado que incluya la obligación de cada funcionario o responsable autonómico o estatal de consignar la existencia de discusiones al respecto y de determinar una posición propia de la Comunidad Autónoma en cada uno de los proyectos comunitarios en discusión; esta formalización del proceso, que no se opone a la flexibilidad en la discusión, es sin duda ajena a la tradición administrativa de nuestro país, pero parece la única vía que permita conocer y ordenar la realidad de la participación autonómica en asuntos europeos, y es el camino recorrido por otros países europeos que, debido a su carácter descentralizado, se ven inmersos también en procesos complejos de concertación previos a la discusión en los órganos comunitarios.

La Conferencia es plenamente consciente de estos problemas en el procedimiento interno de participación. De hecho el funcionamiento, en el mejor de los casos insatisfactorio, del procedimiento se ha aducido en ocasiones como un argumento para retrasar el avance en la presencia autonómica en los órganos comunitarios. En años anteriores se han señalado algunas posibilidades de actuación de la Conferencia al respecto (seguimiento cotidiano y detallado de la actividad sectorial, convocatoria de reuniones conjuntas con la Conferencia Sectorial correspondiente, «avocación» del debate sobre determinados proyectos por parte de la Conferencia, asociación de los segundos niveles de las Conferencias afectadas y la Comisión de coordinadores, etc.), pero hasta ahora la propia Conferencia no ha abordado un debate profundo sobre su papel coordinador, confiando más bien en la función coordinadora que a sus miembros corresponde individualmente en sus propias administraciones, autonómicas y estatal. Los escasos resultados de esta línea parecen abogar por una asunción más directa por la Conferencia del impulso y coordinación del proceso interno, a través de las Conferencias sectoriales o de otros mecanismos. En esta línea, en la última reunión del Pleno de la Conferencia, se acordó la creación de un Grupo de trabajo dedicado a estudiar la mejora del procedimiento interno de participación, cuyas líneas de avance pueden estar en los aspectos mencionados.

El interés de las administraciones sectoriales por la participación es en cualquier caso el elemento nuclear del procedimiento, hasta ahora muy problemático; en los últimos años sólo la presencia en los Comités de la Comisión parece haber estimulado esta situación, normalmente al margen del trabajo en las Conferencias Sectoriales. Una excepción a este respecto se encuentra en el ámbito de la agricultura: en el año 2000 se han constituido dos formaciones específicas de la Conferencia Sectorial de Agricultura, a través de la reforma de su reglamento interno: el Consejo Consultivo de Política Agrícola Común y el Consejo Consultivo de Política Pesquera, destinados exclusivamente a los temas comunitarios; en especial el primero de ellos se ha reunido en numerosas ocasiones durante el año 2000. La creación del Consejo es el grado último de formalización de la participación autonómica en el sector agrícola, que al parecer se había distinguido ya por una importante dinámica informal en el seno de la propia Conferencia sectorial. El Consejo, de composición idéntica al de la Conferencia Sectorial, se reúne antes de cada Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad Europea y su orden del día lo constituye el de las cuestiones a tratar en ese Consejo. La intensidad de las competencias autonómicas afectadas y de la actuación europea en este ámbito explica el desarrollo de esta fórmula específica de participación. Sin embargo, la

configuración efectuada del Consejo deja sin respuesta satisfactoria algunas cuestiones que determinan su auténtica eficacia: el Consejo se reúne en el último momento del proceso decisorio comunitario (la discusión en el Consejo de Ministros de la Comunidad), de modo que la discusión entre la Comisión y los Estados miembros y sus posiciones se ha desarrollado ya en fases previas. Por lo tanto la reunión del Consejo Consultivo debería verse precedida por una adecuada concertación en el segundo o tercer nivel del sector respectivo; sin embargo este nivel no ha sido recogido en la reforma del Reglamento de la Conferencia Sectorial, y su realidad práctica parece estar lejos de ser satisfactoria. Aun con estos problemas, la constitución de los Consejos Consultivos de Pesca y Agricultura pone de manifiesto el interés y las posibilidades de avanzar en este ámbito, aunque parece que la opción escogida se haya concentrado en el elemento final de la participación y no en sus necesarios pasos previos, sin los cuales la previsión final puede quedar vacía de contenido real. Por otro lado son estos elementos previos los que pueden generalizarse al resto de ámbitos sectoriales, sin que la experiencia de un desdoblamiento del Pleno de la Conferencia parezca aportar muchas ventajas para otros sectores.

Junto a estas novedades particulares del ámbito de la agricultura y la pesca algunos elementos adicionales de mejora de la participación interna provienen de fuentes distintas a la Conferencia, y se han planteado en el año 2000, si bien todavía de modo muy tentativo. El Ministro de Administraciones Públicas presentó en las Cortes Generales (DSCD, Comisiones, n. 21, 31 de mayo de 2000 y n. 86, de 15 de febrero de 2001) y ante la propia Conferencia la intención de aprobar una «Ley General de Cooperación» durante la presente legislatura, en cuyo contenido se comprendía la disciplina del régimen de participación autonómica en asuntos europeos. A falta de conocer un texto base de discusión, las líneas de avance por parte de una norma legal no son especialmente claras en el ámbito europeo: la repetición de lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y en la Ley 2/1997, de la Conferencia para Asuntos Europeos, no parece justificar la adopción de una nueva ley que difícilmente podrá avanzar en este ámbito, en el que lo que se echa de menos es el desarrollo de prácticas administrativas suficientes y de una coordinación interna adecuada de cada una de las administraciones participantes; naturalmente los avances en esta última línea sí podrían derivarse de la clara definición de la posición central de los órganos encargados de la coordinación: Conferencia para Asuntos Europeos, Ministerio para Administraciones Públicas y Direcciones de Asuntos Europeos de las Comunidades Autónomas.

La situación sería distinta si, frente a la práctica asumida por la Ley 2/1997 caracterizada por una mera remisión a la Conferencia para Asuntos Europeos como órgano de coordinación y diseño del sistema, la nueva y eventual Ley de cooperación contuviera los mandatos que hoy se encuentran en el Acuerdo de 1994 sobre la participación interna de las CCAA, y procediera a detallarlos y concretarlos en claras normas de directa aplicación por parte de las administraciones autonómicas y estatal. En esta línea se han planteado recientemente algunas iniciativas en diversos Parlamentos autonómicos que se extienden (como por otra parte parece que ocurriría con la eventual Ley General de Cooperación) a la regulación de la vertiente «externa» de la participación. Por ello una breve considera-

ción de estos proyectos y de las posibilidades globales de la «Ley General de Cooperación» debe remitirse al apartado correspondiente al diseño del sistema de participación.

La participación en los Comités de la Comisión

El año 2000 ha sido el segundo de pleno funcionamiento de la participación de las Comunidades Autónomas en 55 de los Comités de la Comisión Europea, según el acuerdo no formalizado de 1997. Tras estos dos años en la gran mayoría de los Comités debe producirse el cambio de Comunidad Autónoma coordinadora, de acuerdo al reparto establecido entre las Comunidades Autónomas en su momento. La experiencia desarrollada durante el 2000 desarrolla las líneas ya apuntadas en el Informe de 1999: creciente utilización de la posibilidad de participación por parte de las Comunidades correspondientes, fluidez general en las relaciones con los representantes del Estado una vez salvados los (relevantes) problemas del momento inicial de cierta desconfianza, y cuestiones centradas en la capacidad de las Comunidades de responder al reto administrativo de la asistencia y preparación de la reunión de los Comités así como sobre todo de desarrollo de una auténtica concertación interautonómica previa al momento de la reunión.

Tras la valoración general del primer año de actividad, realizada por la Comunidad de Cantabria en 1999, el Ministerio para las Administraciones Públicas ha elaborado en el año 2000 un segundo informe cuyo resultado es de nuevo globalmente positivo: según el texto 11 de los 55 Comités están inactivos o han desaparecido en el propio nivel comunitario; entre los 44 restantes, la participación se desarrolla de modo adecuado en 30 (en cuanto a la asistencia a las reuniones por parte del representante autonómico); en 4 casos muy específicos no se ha designado representante autonómico, en otros 4 el representante autonómico no asiste a las reuniones y en 5 Comités la información es incompleta y no puede avanzarse una valoración adecuada (Informe de evaluación sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión, elaborado por la Dirección general de Política Autonómica del MAP a partir de los datos aportados por los diversos Ministerios). La valoración global resultante no puede ser sino positiva ante lo reciente de la experiencia y la disparidad de los Comités.

Más allá de la asistencia a las reuniones del Comité, la valoración se hace difícil; sobre todo en referencia a la existencia de una auténtica concertación interautonómica previa, por cuanto la preparación de la posición autonómica se desarrolla al margen de toda formalización. Los requisitos temporales y sobre todo el carácter frecuente y detallado de las reuniones y los objetos de discusión han obligado a dejar de lado una concertación formalizada en las conferencias sectoriales o en órganos de segundo nivel de las mismas (la práctica desarrollada en los Consejos Consultivos de Pesca y Agricultura, antes citados, tampoco parece haberse referido al contenido de la participación en los Comités de la Comisión sino, en su caso, a la muy posterior fase del Consejo de Ministros). Así, la concertación o bien no tiene lugar o bien se desarrolla telefónicamente o por correo electrónico entre los funcionarios homólogos de las diversas Comunidades. El resultado es que la existencia de la concertación depende casi absolutamente de la

capacidad administrativa y sobre todo del interés participativo de las Comunidades, la coordinadora y el resto de ellas. Los problemas de carencia de funcionarios con suficiente capacidad lingüística, de corta permanencia en el puesto de funcionarios ya formados en la actuación europea (puesto que la necesidad de formación específica es muy elevada en estos casos), de determinación de las prioridades de actuación de estos funcionarios sin la adecuada consideración de la participación en los Comités, o incluso de desconocimiento de la virtualidad de las formas de participación y de la propia función de los Comités siguen siendo los esenciales para una auténtica generalización de la concertación interautonómica. Estas causas generales inciden bien a través de la falta de transmisión de información de la Comunidad coordinadora al resto, bien a través de la falta de respuesta a esa transmisión de información.

Ante esta situación debe en primer lugar asumirse que el interés de las diversas Comunidades por un asunto puede ser muy distinto y en principio nada obsta a una participación limitada a unas pocas Comunidades, las únicas afectadas, o por lo menos interesadas, en la cuestión. Desde luego la falta de voluntad o capacidad de algunas no puede llevar al cierre de la posibilidad de participación de las interesadas, puesto que éstas actúan así sus facultades y competencias; siempre que, naturalmente, la información y la posibilidad de intervención correspondan por igual a todas ellas. Las vías de mejora de la situación van en la triple línea de aumentar la capacidad administrativa de las Comunidades a través de la conjunción de esfuerzos y el reparto de tareas entre ellas, lo que exige el progresivo incremento de la confianza entre las Comunidades (1), mejorar el conocimiento e interés por las formas de participación a través de iniciativas de formación del funcionariado autonómico (2) y formalizar las obligaciones de la Comunidad coordinadora y del Estado como interlocutor general ante los órganos comunitarios (3), fijando además las facultades que corresponden a las Comunidades interesadas en la participación.

Estos tres ámbitos, en grados diversos, han sido objeto de medidas durante el pasado año: quizás la iniciativa más relevante por cuanto tiene de ruptura con la situación general hasta el momento, a pesar de su modesto contenido, sea la creación de una página web administrada por la Junta de Castilla y León (<http://www.jcyl.es/jcyl/ap/dgaeae/comitologia/comitologia.htm>) que pretende recoger y sistematizar toda la información procedente de las reuniones de los Comités y ponerla a disposición de las Comunidades interesadas. La iniciativa, aunque pueda parecer modesta, contiene múltiples elementos novedosos: en primer lugar se trata del primer mecanismo de seguimiento constante que, a través de la inclusión de las actas de las reuniones e incluso, eventualmente, de una valoración de las mismas por parte de la Comunidad coordinadora, permite seguir el contenido de la participación y no sólo su mera existencia; en segundo lugar se trata de un mecanismo desarrollado por las propias Comunidades Autónomas y, aunque gestionado por una de ellas, pensado como un servicio común, conjunto, de información, que puede mantenerse sólo a través de la aportación de datos por parte de todos los participantes; es un mecanismo sin duda ágil de comunicación y, por último, es también un elemento de formalización muy relevante, por cuanto en la medida que se asuma la existencia de un deber de comunicación del calendario y de los resultados de cada reunión, asegura el conocimiento por parte de los in-

tersados y el eventual control a posteriori. Puede ser aventurado considerar este primer paso como el origen de una auténtica secretaría del sistema de participación, que asuma el seguimiento no sólo de los Comités sino también de las Conferencias sectoriales y de los proyectos normativos europeos, suministre la información convenientemente filtrada a los funcionarios interesados de las Comunidades Autónomas y asegure el impulso del sistema, pero por lo menos parece apuntar en esa línea; en cualquier caso su carácter «horizontal», interautonómico, constituye una relevante novedad en el panorama administrativo español.

Otras medidas que persiguen las mejoras antes citadas han sido los diversos cursos de formación ofrecidos por las Comunidades, en colaboración con el INAP y con instituciones de formación diversas de las propias CCAA, Universidades o centros académicos especializados independientes. La función de estos cursos es la divulgación de las posibilidades de participación entre el funcionariado de las diversas consejerías autonómicas, muy especialmente de la participación en los Comités, así como una orientación sobre la dinámica negociadora en el ámbito comunitario y el cambio de perspectiva para la administración autonómica: de la ejecución de la norma comunitaria a su creación y eventual modificación.

Finalmente, en el año 2000 ha resurgido la necesidad de una regulación mínima del procedimiento de participación en los Comités, sobre todo en referencia a las obligaciones de comunicación del calendario de reuniones y de la información previa a la reunión. La carencia absoluta de todo parámetro normativo de actuación al respecto ha deparado algunos problemas relevantes tanto en referencia a la actuación delestada como de las Comunidades coordinadoras. Las reticencias iniciales del Estado hacia una tal formalización parecen haberse superado y ha sido el propio Ministerio para las Administraciones Públicas quien ha puesto sobre la mesa un mínimo «código de conducta», que se encuentra en discusión en la actualidad, en estrecha vinculación con la ampliación del número de comités; en el apartado dedicado al diseño del sistema deberá presentarse brevemente este texto y sus virtualidades.

El Consejero de asuntos autonómicos en la Representación Permanente y los procedimientos ante el Tribunal de Justicia

En el año 2000 se ha procedido a la renovación del cargo de Consejero para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España en Bruselas. Al respecto debe destacarse que se ha seguido a estos efectos el mismo procedimiento que sirvió para nombrar al primer titular, a través de una decisión estatal, simplemente comunicada a efectos informativos a las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia. Entonces el procedimiento despertó algunas reticencias autonómicas por la poca implicación de las Comunidades en el nombramiento de quien algunos observaban como su representante en la Representación Permanente. La práctica de la figura en los años transcurridos ha dejado claro sin embargo que el Consejero no es un representante de los intereses autonómicos en la Representación Permanente sino el enlace de ésta con las Comunidades Autónomas: su función no es la de representar los intereses autonómicos en la

Representación, sino la de asumir el suministro de información a las Comunidades y facilitar su contacto con cada uno de los responsables sectoriales de la Representación Permanente. Desde este punto de vista cobra todo su sentido que el consejero sea nombrado por la Administración del Estado y responda ante la misma, con idéntico régimen que el resto de funcionarios de la Representación Permanente, lo que facilita su tarea diaria, hasta el momento unánimemente bien valorada, y que no debe minusvalorarse en lo que ha tenido en ocasiones de impulso y sensibilización de las propias Comunidades Autónomas y sus Oficinas en Bruselas. Esta configuración deja sin embargo pendiente la cuestión de la presencia de las Comunidades en el ámbito europeo y muy especialmente en la Representación como lugar central en la definición de la posición española en los asuntos europeos, al modo que se ha desarrollado en otros países descentralizados europeos.

Por otro lado, en el año 2000 se han llevado a cabo diversas actuaciones en aplicación del Acuerdo de 1992-97 sobre intervención de las Comunidades Autónomas en asuntos ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. De las cuatro solicitudes presentadas, tres han sido atendidas (sobre ayudas de Extremadura a la industria agraria y de Andalucía a una empresa automovilística) de acuerdo al procedimiento previsto y la cuarta (demanda de Andalucía en relación con la presencia del submarino británico *Tireless* en Gibraltar) fue rechazada en virtud de argumentos propios del derecho y la política comunitarias: así se adujo por parte del Estado que la Comisión había ya solicitado información al Gobierno británico sobre este asunto, y que la presentación de una demanda significaría desconocer un acuerdo tácito entre Estados miembros que se opone al cruce de demandas entre los mismos ante el Tribunal de Justicia. En cualquier caso el Acuerdo parece demostrar su utilidad en los casos más habituales, sin perjuicio de que se mantengan los problemas examinados en otros años sobre la ausencia de las Comunidades Autónomas en la Comisión de Seguimiento, encargada de la decisión final sobre la interposición del recurso (vid. al respecto los *Informes* correspondientes a los años 1997 y 1998).

La participación previa a la Conferencia intergubernamental del año 2000

En la anterior Conferencia Intergubernamental de 1996 que culminó en la aprobación del Tratado de Amsterdam, las Comunidades Autónomas desarrollaron un proceso de concertación interautonómica que llevó a la aprobación de la primera posición común en el sentido previsto en el Acuerdo de participación interna de 1994. La situación cara a la CIG 2000 ha sido muy distinta. La Conferencia para Asuntos Europeos no sólo no ha aprobado una posición común autonómica al respecto, sino que ni tan sólo se ha ocupado del desarrollo de las discusiones previas a la negociación del Tratado de Niza. Diversos aspectos explican esta situación:

En primer lugar la propia dinámica de la Conferencia para Asuntos europeos. La situación de parálisis y desconfianza en cualquier posibilidad de avance antes reseñada, que caracterizó la actuación de la Conferencia por lo menos hasta el último tercio del año 2000, constituía un clima poco adecuado para impulsar la

formación de posiciones comunes que fácilmente podrían leerse como reivindicaciones de un mayor papel autonómico también a nivel interno. Por otro lado las reivindicaciones autonómicas presentadas con ocasión del la CIG de 1996 habían sido rechazadas de modo prácticamente global, no sólo por la propia CIG sino incluso previamente por el Gobierno español al determinar sus prioridades de negociación en ese momento. El carácter reciente de este debate hacía pensar en muy escasas posibilidades de éxito en la repetición de esas mismas reivindicaciones de cara a la Conferencia de Niza. Finalmente, y sobre todo, el objeto de la CIG tal y como fue perfilándose desde finales de 1999 no afectaba de modo específico a ámbitos materiales de competencia autonómica, sino que su carácter institucional la encuadraba claramente dentro de la política de integración, de competencia estatal; este encuadre básico no excluye, naturalmente, el interés de las Comunidades Autónomas a este respecto, en especial por lo que se refiere a la configuración de determinadas instituciones y procedimientos (Comité de las Regiones, Tribunal de Justicia, mayorías y procedimientos decisorios), pero obviamente disminuye la relevancia de la posición autonómica en este caso.

El silencio a nivel interno no ha excluido sin embargo la actuación de diversas Comunidades en los foros regionales de carácter europeo, en el marco de muy diversas iniciativas coincidentes en poner de manifiesto la relevancia de las regiones en la construcción europea. El propio Comité de las Regiones, la Asamblea de Regiones de Europa, la Cámara Regional del Consejo de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y diversas agrupaciones más o menos permanentes de regiones con poderes políticos han adoptado textos dirigidos de manera preferente a la CIG 2000 y su posterior desarrollo. Las comunidades Autónomas españolas han participado de modo activo en este fenómeno que supone un relanzamiento de la actividad regional de carácter supranacional después de unos años de concentración en los propios Estados; efectivamente a finales de los ochenta y en los primeros años de los noventa las regiones llevaron a cabo numerosas iniciativas en ese marco supranacional. El desencanto generado por la configuración y actividad del Comité de las Regiones y por unos resultados muy inferiores a lo esperado en los Tratados de Maastricht y de Amsterdam llevaron a una disminución de la intensidad de la actuación en esos foros interregionales y la concentración de las Comunidades Autónomas y las instituciones análogas en otros países en los mecanismos internos de participación a través de sus Estados. La vuelta a los foros interregionales (sin olvidar en Alemania, Bélgica o Austria las posibilidades internas de participación) obedece a la reapertura de la discusión sobre la orientación general de la construcción europea especialmente significativa para la CIG prevista en el año 2004. No debe desdeñarse la función de impulso de esta vía «internacional» para el desarrollo de los mecanismos a nivel interno; ni tampoco la presión que pueden ejercer sobre cada uno de los Estados miembros, elemento básico de su relevancia efectiva para la próxima Conferencia Intergubernamental.

El diseño del sistema de participación

Como se avanzaba al principio de este trabajo, ningún nuevo acuerdo se ha alcanzado en el año 2000 sobre la participación autonómica en asuntos europeos. Las discusiones al respecto en el seno de la Conferencia se han concentrado en los

aspectos externos de la participación, aunque debe recordarse la antes citada creación de un grupo de trabajo sobre el procedimiento de participación interna a través de las Conferencias Sectoriales. Por otro lado tanto el inicio de la discusión en torno a una Ley General de Cooperación como la presentación de iniciativas legislativas en algunos parlamentos autonómicos sobre la participación autonómica en asuntos europeos aconsejan dedicar una breve atención a las posibilidades de una eventual ley en este ámbito.

La participación en los Comités de la Comisión

Igualmente a finales del año 2000 se ha creado un grupo de trabajo encargado de estudiar la ampliación de la experiencia de participación en los Comités de la Comisión; esta ampliación gira en torno a dos ejes: la ampliación del número de Comités participados y la regulación formalizada del procedimiento de participación.

La ampliación responde a las demandas de las propias Comunidades que, una vez comprobada la virtualidad de la participación, desean generalizarla a todos sus ámbitos de interés, especialmente en la medida en que la limitación a los 55 Comités actuales en ningún momento se ha basado en consideraciones competenciales (de hecho algunos de los Comités participados no corresponden estrictamente a materias de competencia autonómica que, sin duda, afectan a otros Comités actualmente en manos exclusivamente del Estado) sino simplemente en la voluntad de abordar una experiencia reducida y controlable en un primer momento. Superada esta fase inicial y ante la inexistencia de problemas relevantes en los más de dos años de práctica transcurridos, el Estado ha accedido a negociar una ampliación que prácticamente puede convertirse en una generalización de la participación a la casi totalidad de Comités de la Comisión, tanto de «comitología» (creados por el Consejo para la supervisión de las actuaciones ejecutivas de la Comisión) como consultivos (creados por la propia Comisión con carácter exclusivamente asesor), cuando tal distinción resulta posible.

La negociación se encuentra todavía a finales del año 2000 en el momento inicial de determinación de los Comités objeto de participación, pero el método utilizado en la anterior ocasión (oferta por parte de los Ministerios de los Comités que consideraban más adecuados, lo que ineludiblemente reducía el número y relevancia de los Comités abiertos) se ha doblado con la demanda simultánea por parte de las Comunidades de los Comités de su mayor interés, asumiendo tanto el MAP como el Ministerio de Exteriores la posición de mediadores ante el resto de Ministerios para conseguir el máximo de apertura de Comités de acuerdo a las solicitudes autonómicas. De este modo puede lograrse un mayor número de Comités atractivos para las Comunidades Autónomas en términos de relieve y afectación a sus intereses, así como evitarse la situación actual de participación en un Comité y ausencia en otro materialmente muy relacionado.

Una vez determinados los Comités abiertos a la participación autonómica deberá fijarse el reparto de los mismos entre Comunidades a efectos de asumir su coordinación. Las Comunidades podrán a este respecto hacer uso de la experiencia del reparto en el año 1997, aunque puede ser todo un reto conseguir un acuerdo como el entonces alcanzado, de modo un tanto sorprendente para algunos

observadores. En cualquier caso la situación vigente hasta la actualidad pone de relieve la importancia de algunos factores en el reparto: el más relevante es sin duda la necesidad de que la Comunidad coordinadora posea un funcionario capaz (técnica e idiomáticamente) de llevar a cabo la participación, y que garantice el interés prioritario de la Comunidad por la materia objeto de la actuación del Comité. Capacidad e interés son las dos condiciones necesarias, no siempre de fácil consecución, que deben confluir en la Comunidad coordinadora, para evitar muy especialmente la inactividad de la misma que repercute en todas las eventualmente interesadas. Este punto de partida limita naturalmente las posibilidades de las Comunidades de acuerdo a la fuerza y capacidad de su estructura administrativa, pero no debe olvidarse que asumir la coordinación de un Comité no sólo significa ventajas en cuanto a la presencia en la negociación comunitaria (muy relativas si se efectúa una concertación y control adecuados de la participación) sino también considerables cargas de trabajo y presupuesto, difíciles de asumir si no existe un interés suficiente por la materia del Comité.

Por otro lado la experiencia realizada en estos años debe servir de garantía de la confianza interautonómica, más aun cuando la presencia autonómica no excluye sino que complementa la del Estado. Esta confianza sin embargo podría verse considerablemente aumentada con una mínima regulación de las obligaciones y facultades de las Comunidades participantes y sobre todo de la Comunidad coordinadora. Fundamental a este respecto es la circulación, en su tiempo oportuno, de la información. Si ésta no puede hacerse a través de la red que conecta la Comisión con la Administración del Estado, las soluciones alternativas en la línea de la página web de la Junta de Castilla y León antes citada ofrecen una buena base de actuación. La regulación de estas obligaciones (traslado de los documentos, recepción de posiciones autonómicas, obligación de transmisión de actas y de notas valorativas de las reuniones, necesidad de reunión previa a la discusión inicial o final de un proyecto normativo cuando así lo solicite alguna Comunidad, etc.) se ha abordado ya en el marco de alguno de los Comités participados hasta hoy, de modo muy ágil y pragmático, y estos textos ofrecen una buena base de partida, desarrollada desde la práctica, para un reglamento general, con carácter por lo menos subsidiario frente a los que se adopten en relación con cada Comité.

En esta línea el MAP propuso a finales del año 2000 un texto de base a modo de «Código de Buena Conducta» que recoge buena parte de las líneas antes citadas y que en especial avanza en los aspectos de concertación previa (obligaciones de transmisión de información y previsión de un sistema de recogida y ordenación de datos; en este ámbito se mantiene sin embargo la vinculación a la posición común adoptada por la Conferencia Sectorial o sus órganos de apoyo, si bien con conciencia expresa de la dificultad al respecto), estatuto del representante autonómico en la delegación española (dirección de la delegación y eventual determinación del voto por parte del Estado, posibilidad de intervención del representante autonómico) y sobre todo de seguimiento posterior de la participación (de nuevo transmisión de información e inclusión en el sistema de recogida de datos e intervención de control posterior en su caso en la Conferencia Sectorial u órgano de segundo nivel adecuado). Lo más relevante del documento no es sin embargo en el concreto contenido propuesto, sometido a cambios que asuman la práctica de la concertación desarrollada en estos años, sino la disposición estatal a asumir estas

reglas (que debieran doblarse con algunas reglas referidas a los representantes ministeriales) de modo formal tras la resistencia mostrada en años anteriores al respecto. Probablemente el desarrollo sin problemas de la presencia de las Comunidades Autónomas en los Comités hasta ahora ha determinado ese cambio de actitud, en cualquier caso repetidamente reclamado por las Comunidades.

La participación en el Consejo y sus órganos preparatorios

La participación en el Consejo y sus órganos de apoyo ha sido el objeto de la mayor parte de las discusiones en la Conferencia y la Comisión de Coordinadores desde 1998, y también el elemento que más ha incidido en el enrarecimiento del ambiente de la Conferencia. Las resoluciones de las Cortes Generales citadas al principio de este trabajo impusieron un calendario de negociación que jamás fue realmente aceptado por el Estado, que recurrió a la interminable discusión sobre el concepto y alcance de las competencias exclusivas, con el subsiguiente bloqueo absoluto de la negociación (vid. al respecto los *Informes* correspondientes a 1998 y 1999). Los diversos intentos de las Comunidades Autónomas de presentar una alternativa propia a esta base de negociación se saldaron con el fracaso, y las comparecencias del Ministro para Administraciones Públicas, Sr. Posada, y del Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Piqué, en las Cortes Generales tras el nombramiento del Gobierno posterior a la investidura del Presidente Aznar no presentaban novedades relevantes: el Secretario de Estado reiteraba los términos de la discusión, tal como se relataban en los informes de 1998 y 1999, y el Ministro incluso afirmaba claramente las reticencias del Gobierno a la presencia autonómica en el Consejo (DSCD, Comisiones, núm. 21, 31 de mayo de 2000). El rechazo de una proposición no de Ley relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en la Delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la UE, presentada por los grupos parlamentarios Catalán (CiU) y Vasco (EAJ-PNV) (BOCG, Congreso, Serie D, n. 47 de 19 de julio de 2000, p. 29 y ss. y DS, Congreso, Pleno, de 26 de septiembre de 2000) certificaba el mantenimiento de los argumentos tradicionales, y ni tan sólo la Comparecencia del Secretario de Estado de Asuntos Europeos Sr. De Miguel en diciembre del año 2000 ante la Comisión Mixta para la UE se alejaba de las líneas tradicionales de la discusión.

Sin embargo, en la reunión de la Conferencia de 28 de noviembre, el Estado, sin aceptar formalmente ningún cambio en su posición, sí asume la posibilidad de un nuevo punto de partida al permitir la formación de un grupo de trabajo sobre esta cuestión, que naturalmente incorporará a la discusión muchos elementos adicionales al de la titularidad o exclusividad competencial y aprovechará la experiencia derivada de la participación en los Comités. Sin duda el acuerdo no parece cercano, pero por primera vez en mucho tiempo la negociación puede ser real aunque ello signifique reducir la intensidad del posible resultado. Las razones del cambio en la posición estatal, si tal existe, no son fáciles de averiguar: descartada la presión parlamentaria, sólo la conciencia de no poder continuar con una situación tan enrarecida y la creciente presión que ejercen elementos como la futura CIG del 2004 o la posición de algunas, por lo menos, Comunidades gobernadas por el propio Partido Popular, pueden explicar este eventual cambio que deberá confirmarse en los próximos meses.

Las iniciativas legislativas de regulación del proceso de participación

Ya antes se ha aludido a las declaraciones gubernamentales que anuncian la presentación de un proyecto de «Ley General de Cooperación», uno de cuyos contenidos nucleares estaría en la regulación del proceso de participación autonómica en asuntos europeos. Ante la inexistencia de una definición precisa de su objeto y tenor resulta difícil aventurar una primera valoración de su impacto sobre el sistema actual, si bien ya se ha avanzado la utilidad que podría suponer para mejorar la coordinación interna de la Administración del Estado y para establecer con claridad las obligaciones que del proceso de participación se derivan para cada Ministerio afectado.

Más allá de este efecto «interno» al Estado, las posibilidades de que la Ley signifique una aportación relevante a la mejora del actual sistema de participación dependen del enfoque global por el que se opte. La dinámica seguida desde 1988, con la constitución de la entonces Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos, hasta la actualidad se ha caracterizado por la limitación legal a la fijación de principios muy genéricos (así en la Ley 30/1992 y sus reformas o muy especialmente en la Ley 2/1997 e incluso en las resoluciones del Congreso de 1998 que se citaban al principio de este trabajo) y la remisión de la concreción del sistema a los posteriores acuerdos de la Conferencia. Si se mantiene esta aproximación, hasta hoy no cuestionada por el Estado, no parece que una reiteración de los principios ya existentes por parte de la Ley General de cooperación pueda aportar nada, más allá de sus efectos formalizadores y de clarificación y divulgación. Los problemas antes examinados referidos a la forma de participación a través de Comités de la Comisión, a la presencia en el Consejo de Ministros y sus órganos preparatorios o al funcionamiento interno del sistema no son problemas de principio, abordables desde la perspectiva citada, sino que exigen la precisión de concretos procedimientos y facultades de decisión. De hecho, la previsión de los principios sin el desarrollo de estos mecanismos ha resultado hasta ahora más bien disfuncional, como atestigua la historia reciente de la Conferencia en referencia a las resoluciones del Congreso del año 1998. Sin duda el ámbito de la participación en asuntos europeos se vería directamente beneficiado por una mejora en el funcionamiento de la red general de cooperación entre el Estado y las Comunidades y entre ellas. En la medida en que la Ley General de Cooperación pueda mostrarse como un instrumento adecuado para esta mejora (general y no limitada al ámbito de participación en asuntos comunitarios), su aprobación debería saludarse de modo especialmente positivo desde el sistema de participación en asuntos europeos. Sin embargo los problemas del funcionamiento de la cooperación en el Estado autonómico, que superan con mucho el ámbito de este trabajo, parecen centrarse más en la dinámica práctica desarrollada que en la inexistencia de medios o mecanismos legales que permitan su desarrollo, si se hace abstracción ahora del Senado y la Conferencia de Presidentes. De nuevo pues, una Ley limitada a los principios o a los grandes instrumentos no parece prometer avances muy relevantes, si se exceptúa su eventual carácter de expresión de una nueva voluntad política en el desarrollo de la cooperación y, sobre todo, de la participación.

Distinta puede ser la situación ante una aproximación legal diversa, caracterizada por la superación del nivel de los principios y la regulación concreta y deta-

llada de los procedimientos ya acordados por parte de la Conferencia o, sobre todo, de aquellos aspectos que se encuentran hoy en discusión en la propia Conferencia, y ello en referencia tanto a los aspectos particulares de la participación en asuntos europeos (presencia en los órganos comunitarios, en la Representación Permanente, circulación de la información, integración en las listas de correo, etc.) como a los aspectos generales de las relaciones interadministrativas (previsión de la obligatoria reunión periódica de los segundos niveles de las Conferencias, creación de una Secretaría interautonómica encargada del funcionamiento del sistema de relaciones, etc.), para los que las experiencias en el derecho comparado suministran adecuadas muestras. En esta línea apuntan algunas propuestas legislativas planteadas en diversos Parlamentos autonómicos como iniciativas a presentar ante las Cortes Generales durante el año 2000 (vid. en especial por su carácter detallado las iniciativas del Grupo Iniciativa per Catalunya-Verds, entre las presentadas al Parlamento de Cataluña [BOPC, n. 69, 13 de junio de 2000] y la presentada por el Grupo Socialista en el Parlamento de las Islas Baleares [BOPIB n. 63, de 6 de octubre de 2000]). La opción por esta segunda línea, sin embargo, significaría no sólo la ruptura con la dinámica seguida hasta hoy, sino de hecho la sustitución parlamentaria de la actividad desarrollada por parte de la Conferencia para Asuntos Europeos, lo que no garantiza la superación de los problemas de negociación que existen en la Conferencia, sino meramente su reproducción a nivel parlamentario, y por lo tanto con reglas muy distintas de resolución, en las que el interés de las Comunidades Autónomas juega, probablemente, un papel más reducido.