

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA

Eduard Roig Molés

La actividad de la Conferencia en este año viene presidida por la aprobación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, y la consiguiente reforma de su Reglamento Interior (Acuerdo de la Conferencia de 5 de junio de 1997 publicado por Resolución de 5 de agosto de 1997 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia en el BOE de 8 de agosto de 1997, n. 189, p. 24191 y ss.). Tras nueve años de trabajo continuado, con numerosos acuerdos relevantes alcanzados y una valoración casi unánimemente positiva (en especial frente a los problemas de funcionamiento de otras Conferencias Sectoriales), la nueva Ley significa (o por lo menos ilustra) un auténtico reenfoque del papel de la Conferencia, y da la necesaria cobertura normativa a la nueva posición de la misma en el sistema de participación. El elemento fundamental de la Conferencia no está ya (aunque tal función se mantenga) en el diseño de un sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en asuntos de la UE, sistema que después se canaliza en otros órganos y fundamentalmente en las Conferencias Sectoriales. En primer plano se sitúa ahora la función que la propia Conferencia juega en el interior de ese sistema ya diseñado, función que puede sintetizarse en la «garantía» del modelo que la propia Ley le atribuye. Ciertamente algunos elementos anteriores a la nueva normativa apuntaban ya a esta función, pero tan sólo la opción expresa de la Ley y sobre todo del posterior Reglamento Interior posibilitan y legitiman completamente tal función.

El examen de las posibilidades abiertas en esta línea deberá pues centrar buena parte de la crónica del año. Sin embargo, durante 1997, la Conferencia ha continuado en su labor de diseño del sistema general de relaciones a la que antes se hacía referencia. Si el Acuerdo de 1994 es, hasta el momento, la pieza fundamental del sistema, el mismo dejó conscientemente diversos aspectos abiertos para una futura regulación. A este respecto, la presencia de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas en los órganos europeos es sin duda el más relevante, así como aquél en que se concentraron las demandas autonómicas desde un inicio. En 1997 se ha desarrollado la negociación del primer paso a este respecto con la apertura de algunos Comités consultivos de la Comisión a la presencia directa de las Comunidades Autónomas. Este nuevo Acuerdo, relevante también por lo que significa de nuevas posibilidades de coordinación del sistema general interno de participación, prosigue pues la labor de complementación del Acuerdo de 1994 iniciada con la creación del Consejero para asuntos autonómicos en la Representación Permanente en 1996, y abre una puerta que probablemente deba desarrollarse tanto cuantitativa como cualitativamente en un futuro cercano. También en 1997 otros dos aspectos más limitados del sistema de relaciones con la UE han experimentado avances con la conclusión de los Acuerdos

sobre modificación del Acuerdo de 1992 de intervención autonómica en los Asuntos pre-contenciosos y contenciosos ante el TJCE y sobre la situación socio-laboral de los empleados en las Oficinas autonómicas en Bruselas. A ambos Acuerdos deberá también prestarse atención en el examen de esta función de diseño en 1997.

Por último, la Conferencia también ha llevado a cabo diversas actuaciones en el ejercicio de sus funciones de órgano encargado de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas para las cuestiones generales e institucionales del proceso de integración europea (art. 2.3ª de la Ley 2/1997 y Anexo al Acuerdo de 1994). En este ámbito la actuación más relevante ha sido sin duda la posición común alcanzada por las Comunidades Autónomas en referencia a la Conferencia Intergubernamental sobre reforma del TUE. El examen de su contenido y de la recepción de la misma por parte del Estado ocupará la última parte de la presente crónica.

La Ley 2/1997 y la función de la Conferencia en el sistema de participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea

El Acuerdo de 1994 optó, en lo que ahora resulta de interés, por un sistema sectorializado de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en asuntos europeos, y específicamente de participación autonómica en los mismos. Los tres años de aplicación de este modelo se han saldado con una insatisfacción general, cuyas razones deben encontrarse esencialmente en los ya conocidos problemas de funcionamiento del sistema, si es que así puede llamársele, de Conferencias Sectoriales.

A la desigualdad en el funcionamiento de las diversas Conferencias se une la dificultad en conocer sus actuaciones. Parece existir acuerdo general en la inaplicación general del procedimiento del Acuerdo de 1994, de modo que no existe noticia de posición común alguna durante estos tres años. Si al margen de esto, en las Conferencias se produce una real discusión de asuntos relacionados con las Comunidades Europeas resulta más difícil de precisar. Efectivamente, algunas Conferencias Sectoriales incluyen en sus órdenes del día la discusión de decisiones comunitarias, si bien en la mayor parte de los casos tal discusión es *a posteriori* o con carácter, aunque previo, casi inmediato a la reunión del Consejo comunitario al efecto. En el ámbito de la participación ascendente, pues, la labor de las Conferencias Sectoriales es, en el mejor de los casos, absolutamente informal, con los problemas que de ello se derivan de coordinación entre las diversas Conferencias (absolutamente inexistente), de inseguridad de las Comunidades y el Estado sobre sus posibilidades de actuación, y de falta de transparencia de las actuaciones (incluso entre los propios actores, muy especialmente las Comunidades); en el peor de los casos en cambio, la participación es, simplemente, inexistente, e incluso la puesta a disposición de las Comunidades Autónomas de la información necesaria es cuando menos tardía y poco sistemática.

Si la real inaplicación del Acuerdo de 1994 y sus mecanismos pudo encontrar su explicación en la situación política de 1995 y en el cambio de Gobierno en los primeros meses de 1996, su mantenimiento con posterioridad ha llevado inexo-

blemente a plantearse un cierto reenfoque en el modelo. Ya en su versión inicial éste incluía algunas posibilidades implícitas de coordinación residenciadas en la Conferencia para Asuntos Europeos, desde su competencia residual a su carácter de diseñadora del sistema o a la función coordinadora en cada Comunidad que desempeñan normalmente los miembros de la Conferencia y su órgano de segundo nivel, la Comisión de Coordinadores. La Ley 2/1997, por impulso de la propia Conferencia, viene a retomar esas posibilidades dispersas, organizándolas ahora expresamente en torno a las funciones de

“impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Conferencias Sectoriales...»,

y, de modo aún más incisivo,

“garantizar el cumplimiento en las Conferencias Sectoriales de los procedimientos y fórmulas de participación (...) disponiendo la adecuada aplicación de los mismos» (art. 3, párrafos 4º y 5º de la Ley 2/1997).

Con ello se pretende crear un auténtico sistema de Conferencias Sectoriales, bajo la dirección y coordinación de la Conferencia para Asuntos Europeos. Esta posición, en cierto modo supraordinada de la Conferencia, necesitaba de algún fundamento más allá de la propia voluntad de la Conferencia y de los Acuerdos por ella adoptados, como es el caso del Acuerdo de 1994. La nueva Ley viene a conferir tal fundamento, no sólo para la función de impulso, coordinación y garantía del procedimiento, sino también para la propia función tradicional de la Conferencia de diseño del sistema de participación. El valor de sus Acuerdos en este aspecto, hasta ahora de difícil y polémica fijación, se deriva ahora ya directamente de la Ley 2/1997, sin perjuicio de su hipotético engarce constitucional.

Las funciones de impulso, coordinación y garantía del procedimiento

La situación actual del procedimiento de participación lleva a que la función de impulso y de garantía del sistema deba, por el momento al menos, tomar el protagonismo frente a la de coordinación del mismo. En este sentido, el Reglamento Interior de la Conferencia, aprobado en junio de 1997 tras su elaboración por la Comisión de Coordinadores, detalla el contenido fundamental de esta función de impulso y garantía del procedimiento. Su art. 5, titulado «Garantía de la participación de las Comunidades Autónomas», se refiere a distintas actividades de intervención en el ámbito de las Conferencias Sectoriales de intensidad creciente: así el primero de los niveles de intervención de la Conferencia para Asuntos Europeos se detiene en el seguimiento, análisis y evaluación de la aplicación de los procedimientos de participación en las Conferencias Sectoriales. Con ello se pretende dar solución a la situación actual de desconocimiento casi absoluto de la actividad de las Conferencias Sectoriales en la materia, forzando a las mismas a una mayor formalización de sus actuaciones, y de este modo, indirectamente, a la aplicación del Acuerdo de 1994.

El segundo nivel de intervención consiste en la puesta a disposición de las Conferencias Sectoriales de la información y asistencia técnica que éstas necesitan por parte de la propia Conferencia para Asuntos Europeos. Aparece aquí ya

más claramente la función de impulso que corresponde a la Conferencia. Efectivamente, la carencia de información por parte de las Comunidades Autónomas continúa siendo uno de los elementos más perturbadores del sistema de participación. Ciertamente, la puesta en marcha y desarrollo de Oficinas autonómicas en Bruselas por parte de la práctica totalidad de Comunidades Autónomas, y la creación del Consejero para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España en Bruselas han significado un importante incremento de la información de las Comunidades en materia comunitaria. Pero no puede olvidarse que las Oficinas concentran su actividad en el ámbito de la concesión de ayudas comunitarias esencialmente, que el Consejero es un órgano unipersonal no directamente vinculado a las diferentes administraciones sectoriales, y que, por ello, el núcleo de la actividad de información a las Comunidades Autónomas, de acuerdo a lo previsto en el Acuerdo de 1994, debe estar en la transmisión de documentación por parte del Estado a las correspondientes Conferencias Sectoriales. A estos efectos, el funcionamiento por lo menos asistemático de las mismas, su inadecuación al ritmo de avance del proceso comunitario de negociación y las carencias generales en la transmisión de información por parte del Estado, se añaden a cierto desconocimiento en las representaciones autonómicas en las diversas Conferencias Sectoriales de la dinámica general de negociación en los niveles europeos e incluso de las posibilidades de intervención autonómica en los mismos.

Ambos aspectos, mayor y más sistemática información, y mejor adecuación a la realidad comunitaria, se encuentran entre las aportaciones que pueden esperarse de la Conferencia para Asuntos Europeos, a condición sin embargo de que ésta obtenga inmediatamente toda la información necesaria. La comunicación del calendario semestral de reuniones del Consejo es un ejemplo mínimo, pero aún no adecuadamente satisfecho de estas necesidades.

Un paso más en las tareas de impulso y garantía atribuidas a la Conferencia se da al prever el Reglamento Interior la posibilidad prácticamente de avocar para su discusión en la Conferencia aquellos asuntos que no encuentran su adecuado tratamiento en la correspondiente conferencia Sectorial. Concretamente el art. 5.2 del Reglamento Interno afirma:

«En aquellos casos en que la Conferencia, ante la imposibilidad de hacerlo en una Conferencia Sectorial o inexistencia de ésta, asuma la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en una materia o asunto determinado, aplicará los procedimientos y fórmulas de participación establecidos, en particular el procedimiento determinado en el Acuerdo de la conferencia de 30 de noviembre de 1994.»

El precepto pues parece ir más allá de la consideración de la Conferencia como órgano residual del procedimiento para abrir la puerta a una posible reconducción a la misma de aquellos asuntos que sean de imposible tratamiento en una Conferencia Sectorial por, por ejemplo, la inexistencia de reuniones de la misma. La existencia de esta posibilidad, y su combinación con los anteriores mecanismos de asesoramiento y estrecha comunicación con las Conferencias Sectoriales, permiten pensar en una posibilidad más de menor intensidad de ingerencia en el ámbito de las Conferencias Sectoriales, cual es la de la estrecha asociación de la

Conferencia correspondiente (o sus miembros) y la Conferencia para Asuntos Europeos (o sus miembros) en el tratamiento de determinadas cuestiones de especial relevancia o dificultad.

En cualquier caso, el Reglamento Interior, en su desarrollo de la cláusula genérica de impulso y garantía de la Ley 2/1997 contiene los elementos necesarios para la creación de un auténtico sistema de Conferencias Sectoriales bajo la dirección de la Conferencia para Asuntos Europeos. Sin duda ello significa una cierta re-concentración del proceso en esta Conferencia, frente a los problemas observados en los años de praxis de un procedimiento sectorializado. La alternativa original, rechazada en su momento, de un modelo concentrado en un órgano único de composición variable vuelve de este modo a replantearse de modo menos virulento y más matizado, a la vez que, como se verá inmediatamente al tratar de la participación autonómica en los Comités de la Comisión, se abren nuevas líneas de concertación interautonómica a nivel interno que en cierta medida vienen a revisar la opción inicial por las Conferencias Sectoriales. En cualquier caso, la propia Ley y el Reglamento ponen de manifiesto la voluntad de la Conferencia de asumir realmente su función coordinadora y ejercer sus correspondientes facultades.

Las necesidades de la función de impulso y garantía del procedimiento ponen en evidencia la importancia fundamental del trabajo del órgano de segundo nivel de la Conferencia: la Comisión de Coordinadores. Si el desarrollo de una dinámica frecuente de reunión y discusión entre los miembros de este órgano, así como de un auténtico «clima» de cooperación ha sido central en la labor desarrollada por la Conferencia como diseñadora del sistema de participación autonómica, la existencia de un órgano de contacto casi permanente es imprescindible para el desarrollo de una efectiva función de impulso y coordinación. El seguimiento de las tareas de las concretas Conferencias Sectoriales así como de la dinámica negociadora a nivel europeo e incluso la canalización de la información necesaria para el desarrollo del modelo exigen un órgano de dedicación preferente, si no exclusiva, al procedimiento de participación, estrechamente asociado a cada una de las Conferencias, las correspondientes Oficinas autonómicas en Bruselas, al Consejero para asuntos autonómicos en la Representación Permanente y, a partir de ahora también a los representantes autonómicos en los comités de la Comisión.

Un último elemento confiere una especial relevancia a la Comisión de Coordinadores: la función y posición de cada uno de sus miembros a nivel interno en cada Comunidad Autónoma.

Los mecanismos adicionales de coordinación: los esfuerzos internos en las Comunidades Autónomas y en el Estado

El reenfoque de la función de la Conferencia, concentrándola en el impulso del procedimiento de participación a través de las Conferencias Sectoriales debe también tener su reflejo interno en cada Comunidad Autónoma y en la Administración del Estado, con un fortalecimiento de la posición interna de los órganos encargados de la coordinación en asuntos comunitarios, entre tanto

existentes ya en la totalidad de Comunidades Autónomas y normalmente incardinados en la presidencia (o las consejerías de presidencia) de la propia Comunidad. En cualquier caso, el esfuerzo interno de divulgación de la realidad comunitaria y, sobre todo, de las posibilidades de participación autonómica en la misma, resulta un complemento adecuado y necesario de la nueva orientación de la Conferencia, tanto con vistas a estimular el desarrollo de procedimientos de participación en las correspondientes Conferencias Sectoriales como para posibilitar el conocimiento de la realidad comunitaria en los Departamentos autonómicos.

El incremento del peso de los órganos centrales de coordinación en cada Comunidad Autónoma que esta dinámica comporta, y que resulta posible sólo por su cercanía a la Presidencia de la Comunidad, exige en cualquier caso el desarrollo de una adecuada dinámica de relación con los distintos Departamentos de la propia Comunidad. En este sentido, durante 1997, algunas Comunidades presentan algunas novedades en la formalización de las dinámicas internas de participación anteriormente emprendidas ya en la práctica totalidad de ellas, siendo la más expresiva probablemente la adoptada a través de un Acuerdo del Gobierno de Cataluña de diciembre de 1997, de creación de una Comisión Interdepartamental de seguimiento de la actuación de las conferencias Sectoriales de relevancia europea, bajo la presidencia del Director General de Actuaciones Exteriores. La existencia de la Comisión, cuyos trabajos no se han iniciado todavía, implica necesariamente una consideración específica de los temas comunitarios en las distintas Consejerías, que contarán desde ahora, con un responsable de esos aspectos, miembro de la citada Comisión, en la línea de la regulación ya existente en otras Comunidades y muy especialmente en la Comunidad Valenciana desde 1994. Iguales o similares esfuerzos, más o menos formalizados, existen en el resto de Comunidades, insistiendo en la doble línea de reforzar al órgano específico encargado de los asuntos europeos, y de crear una dinámica constante de contacto e intercambio entre los departamentos sectoriales (las Conferencias Sectoriales) y el órgano especializado en asuntos europeos (la Conferencia para Asuntos Europeos).

Al margen de esta línea general debe situarse el caso del Estado, donde los problemas de coordinación pueden verse agravados por la situación del Ministerio para las Administraciones Públicas frente al resto de Ministerios, y en especial frente al Ministerio de Asuntos Exteriores. Ciertamente, las tareas propias del MAP sí permiten una mayor, aunque también muy insuficiente, información respecto de la actuación de las Conferencias Sectoriales en comparación con aquella de que disponen los órganos autonómicos encargados de la actividad comunitaria. Pero a diferencia de lo que ocurre en las Comunidades Autónomas, difícilmente puede hablarse en el Estado de una posición supraordenada del MAP por su cercanía a la Presidencia del Gobierno. En este caso es más bien el Ministerio de Asuntos Exteriores quien ocupa una posición de facto privilegiada en las relaciones con el entramado comunitario. En cambio el MAE, aunque presente en la Conferencia para asuntos europeos, se encuentra integrado en menor medida en su dinámica que no pasa de recibir una consideración lateral frente al resto de cuestiones de la política exterior y comunitaria. De este modo se ha desarrollado una situación un tanto disfuncional que contrapone una línea en la Conferencia para Asuntos europeos de abierto impulso de la participación

autonómica en los asuntos comunitarios con el acuerdo y la participación del Estado, y en cambio constantes y decisivos problemas de inactividad y descoordinación en las diversas Conferencias Sectoriales y de auténtico seguimiento exterior, en los órganos comunitarios, de las posiciones internas. La integración de todos los sujetos participantes en el proceso, y especialmente del Ministerio de Asuntos Exteriores, en un auténtico modelo funcional único se constituye así en el gran reto del modelo. Ciertamente, la nueva Ley resulta relevante en cuanto, como se ha visto, fundamenta formalmente la posición preeminente de la Conferencia para Asuntos Europeos, pero esta garantía formal de la posición, concepto de difícil precisión que sin embargo deviene así en el elemento clave del sistema, debe acompañarse con un auténtico ejercicio de las posibilidades que de la misma se derivan y con una efectiva aceptación de la misma por parte del resto de actores.

La «nueva» posición de la Conferencia y su realidad en 1997

Lo hasta aquí expuesto no son pues sino opciones de futuro, instrumentos que las novedades de 1997 ofrecen a la Conferencia, pero que necesitan de una realización no siempre fácil y condicionada además por la actitud del resto de los participantes en el proceso. En este sentido, la perpetuación de la situación actual de un órgano central que diseña consensuadamente avanzadas propuestas de participación de las Comunidades Autónomas junto a una multitud de órganos que debieran encargarse de la puesta en práctica de estos mecanismos, pero que, por falta de voluntad política, de capacidad o por problemas prácticos de funcionamiento, no asumen efectivamente su función, no por insostenible teóricamente resulta de imposible realidad. Si los elementos puestos a disposición de la Conferencia para Asuntos europeos son suficientes para modificar esta realidad es una cuestión que debe reservarse al futuro desarrollo, pero no faltan opciones que empiezan a plantear algunos cambios más intensos en el modelo, reconduciéndolo hacia la opción de órgano único de composición variable, vinculándolo a una posible reforma del Senado en la línea del Bundesrat alemán, instrumentando sistemas paralelos a las Conferencias Sectoriales (a ello deberá hacerse referencia inmediatamente en relación con la participación autonómica en los Comités de la Comisión) o, de modo menos radical, intentando aumentar los elementos de coordinación con la reconducción de los temas europeos a la propia Presidencia del Gobierno.

El progresivo desarrollo y complementación del sistema de participación autonómica en la UE

Junto al fortalecimiento de la Conferencia como lugar de coordinación e impulso del modelo, una segunda línea abierta en 1997 puede, aunque de modo indirecto, contribuir de forma relevante a la articulación general del sistema: se trata de la presencia de las Comunidades Autónomas en los órganos comunitarios.

La discusión de un acuerdo sobre la presencia directa de las Comunidades Autónomas en la delegación española en algunos Comités consultivos de la Co-

misión ha ocupado buena parte de los trabajos de la Conferencia en 1997, que ha retomado así su función original, nunca agotada, de diseño del sistema de participación, ámbito en el cual se han concluido además dos acuerdos de carácter más limitado referidos a la intervención autonómica en los procesos ante el TJCE y a aspectos de la situación socio-sanitaria del personal de las Oficinas autonómicas en Bruselas.

La participación en los Comités de la Comisión

1997 se ha cerrado sin un acuerdo definitivo al respecto, pero con los trabajos ya muy avanzados y con una serie de acuerdos parciales que perfilan ya suficientemente el modelo. En concreto existe ya acuerdo entre las Comunidades y el Estado sobre la apertura de la posibilidad de participación y los Comités objeto de la misma, mientras que las Comunidades han consensuado ya el reparto de Comités entre ellas así como las reglas que determinan la posición y conducta de los representantes autonómicos. La discusión se centra ahora en la aceptación o no por parte del Estado de dichas reglas y en especial de las referidas a la relación entre representante autonómico y representante estatal en la delegación española.

En el proceso de elaboración del Acuerdo, pues, deben distinguirse claramente las fases de negociación con el Estado y de negociación puramente interautonómica. En este sentido, el proceso de discusión tiene por sí mismo un interés especial en cuanto que supone una de las primeras ocasiones en que las Comunidades Autónomas por sí solas deben negociar e integrar sus intereses de modo análogo al de la preparación de las posiciones comunes en el modelo del Acuerdo de 1994.

El Acuerdo de 1994 excluía expresamente la cuestión de la presencia directa de las CCAA en las delegaciones españolas en las instituciones comunitarias. El interés autonómico en desarrollar tal participación, en cambio, se había manifestado de modo continuado desde el ingreso en la Comunidad, pasando de las iniciales reivindicaciones de un Observador autonómico a la directa participación en las delegaciones negociadoras, en la línea desarrollada en otros países federales europeos. En esta línea, el primer paso hacia la solución ahora adoptada se dio en el Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad firmado entre el Partido Popular y Convergència i Unió, que señalaba en uno de sus puntos que

«se articulará la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo en el seno de la Comisión, cuando se trate de materias de interés específico o singular para las correspondientes Comunidades Autónomas».

La concreción de este acuerdo de principio se encuentra por el momento en una primera fase de negociación en el seno de la Conferencia para asuntos Europeos, que ha ocupado la primera mitad de 1997, y que se ha cerrado con la apertura a la presencia autonómica de 55 comités consultivos de la Comisión, de entre los más de 400 existentes. Entre los Comités abiertos a las Comunidades se encuentran algunos especialmente destacables en ámbitos como el medio am-

biente (Comité de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres, del Instrumento financiero para el medio ambiente, sobre legislación relativa a la evaluación y gestión de calidad ambiental, referente a la adaptación de las directivas sobre calidad del aire, de la Directiva sobre residuos, de gestión de residuos), la salud, protección del consumidor (Comités sobre calidad de las aguas de consumo humano o de baño, seguridad en los juguetes), energía (precios eléctricos y gas, Comité sobre concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas en el sector energético, efecto invernadero, energía), industria (Comité de normas y reglamentaciones técnicas, Directiva de máquinas, Directiva aparatos de gas...), o agricultura (estructuras agrarias, investigación agraria, estadística agraria) y política regional (desarrollo y reconversión de las regiones, gestión de iniciativas comunitarias, etc.).

Dos son los elementos que se han tenido en cuenta en la determinación de la lista de Comités: por un lado la relación con las competencias autonómicas, y por otro la necesaria prudencia en una primera experiencia de este tipo. Es probablemente este mismo sentido de prudencia el que ha limitado la apertura de participación autonómica a los Comités de la Comisión, sin entrar en los órganos dependientes del Consejo o en el propio Consejo, a pesar de que la legitimidad, fundamento y necesidad de la participación autonómica resulta idéntica en ambos casos, de modo que las demandas en este nuevo sentido no se han hecho esperar.

En cualquier caso, la relevancia de las nuevas posibilidades no se limita a su carácter de primer paso en una nueva línea futura, sino que resulta importante por sí misma. Los Comités de la Comisión juegan un doble papel en el proceso decisorio comunitario: por una parte, y en el contexto de la llamada «comitología», se encargan de controlar con diversos grados de intensidad las actuaciones de desarrollo normativo que debe adoptar la Comisión; por otro, como Comités consultivos, participan en un momento muy inicial, y por ello, de gran interés, del proceso decisorio, antes de la formalización de la propuesta de la Comisión. En este segundo ámbito sus posiciones, además, reciben una especial atención por parte de la Comisión, por cuanto normalmente avanzan las posiciones que más adelante mantendrán los Estados en la fase del Consejo.

Pero la mayor relevancia del nuevo Acuerdo está probablemente, como se avanzaba, en los efectos que puede tener sobre el desarrollo del proceso interno de participación. La presencia en estos Comités significa nuevas y especialmente intensas posibilidades de información para las Comunidades a través de sus representantes propios, así como un conocimiento más directo de la realidad y de la dinámica negociadora comunitaria. Ello despierta sin embargo la cuestión de la relación de estos nuevos representantes con la vertiente interna del modelo de participación: con la Conferencia para Asuntos Europeos y con la red de Conferencias Sectoriales. Efectivamente, el representante autonómico en los Comités, aunque designado como se verá por una Comunidad concreta, es el representante de todas las Comunidades, y por lo tanto debe instrumentarse algún tipo de relación con ellas, a través preferentemente de la correspondiente Conferencia Sectorial. De este modo, la existencia del representante autonómico puede convertirse en un medio, no solo de información, sino también de impulso de la actividad comunitaria de las Conferencias Sectoriales.

Igualmente relevante para la efectividad del sistema interno de participación es la función de seguimiento y control de la actuación del Estado en los órganos comunitarios. Todavía hoy, las Comunidades deben en ocasiones conocer la posición defendida por el Estado en los órganos comunitarios a través de las informaciones de otras regiones europeas, ellas sí directamente presentes en las negociaciones. La apertura de la posibilidad de presencia directa de las Comunidades Autónomas puede terminar con estas situaciones disfuncionales, y acrecentar así la confianza de las Comunidades Autónomas en la eficacia del proceso interno de participación. La participación en las delegaciones se presenta así como el desarrollo natural y necesario del modelo de participación interna diseñado en el Acuerdo de 1994.

Son estos dos aspectos (efectos sobre el sistema interno de participación y sobre todo posición en la delegación española) los que centran el desacuerdo actual entre Estado y Comunidades Autónomas en la segunda fase de negociación, puesto que las Comunidades han negociado y acordado entre ellas no sólo el reparto de los Comités y las reglas de designación de sus representantes, sino también las normas que disciplinan la posición y actuación de los mismos en las delegaciones españolas.

En cuanto a la posición en el interior de la delegación, las Comunidades parten de la adscripción al representante de las funciones de traslado de la posición común autonómica al representante ministerial y de la defensa conjunta con el mismo de la posición española en el Comité. Es este último aspecto el que puede despertar la prevención del Estado, que parece pensar más en un modelo de participación autonómica pasiva hacia el exterior de la representación española, sin perjuicio de la intervención puntual del representante autonómico en los casos en que así lo acuerde el jefe de la delegación española. A ello se añade una previsión específica en el texto acordado por las Comunidades Autónomas de «Discrepancias entre la posición común autonómica y la posición ministerial», que se remite a las reglas del Acuerdo de 1994 sobre participación interna para su solución. Es en este punto dónde parece expresarse una discrepancia en los presupuestos básicos de la participación en los Comités de la Comisión: mientras las Comunidades Autónomas conciben la nueva posibilidad como la natural prolongación de la fase interna, aplicando por lo tanto en lo posible las reglas del Acuerdo de 1994, el Estado entiende la fase de negociación en los Comités comunitarios como un momento posterior (y por lo tanto ajeno) a la participación interna, y consiguientemente concibe la participación autonómica en la misma de modo distinto, y más reducido, que la participación a nivel interno.

El segundo aspecto en discusión es la relación con el sistema interno de participación y con las Conferencias Sectoriales. La reconducción de la posición del representante autonómico en el Comité a la globalidad de las Comunidades Autónomas resulta ineludible, pero puede presentar diversos grados de intensidad, desde la necesaria reunión previa de la Conferencia Sectorial correspondiente antes y después de cada reunión a nivel comunitario hasta una mera reconducción a posteriori a través de la información transmitida. El proyecto de Acuerdo consensuado entre las Comunidades Autónomas parte en este ámbito de la existencia de una posición común adoptada de acuerdo a las reglas del Acuerdo de 1994 a trasladar por el representante autonómico en el correspon-

diente Comité. Sin embargo, la regulación del procedimiento de trabajo de los representantes prescinde de referencia alguna a las Conferencias Sectoriales para, en su lugar, diseñar un procedimiento más ágil de contacto entre las Comunidades y con el representante. Este nuevo procedimiento se fundamenta en la figura del «responsable sectorial» de cada Comunidad Autónoma para cada Comité europeo. Es a este responsable a quien informa el representante de las futuras reuniones, y es él quien remite al representante la posición de su Comunidad Autónoma. Es entonces el representante quien, con las diversas posiciones autonómicas, elaborará la posición común que inmediatamente se remitirá a los distintos responsables sectoriales quienes deberán manifestar su acuerdo, previéndose, en caso necesario, la posibilidad de una reunión de responsables sectoriales para acordar la posición común. Son igualmente los responsables sectoriales quienes pueden reunirse con el representante ministerial (estatal) en el Comité para solucionar las discrepancias entre posición estatal y posición autonómica.

Los cambios frente al modelo general del Acuerdo de 1994 son considerables: el sistema resulta mucho más ágil y adaptado a las necesidades temporales del proceso decisorio europeo; en su vertiente interna no participa, por lo menos formalmente, el Estado; y además el modelo funciona al margen de las Conferencias Sectoriales, intentando así superar su dinámica desigual a la que antes se hacía referencia. Igualmente se fortalece el carácter técnico de los participantes autonómicos, y sobre todo, la posición del representante autonómico en el Comité europeo resulta extraordinariamente reforzada. La adopción de la solución propuesta, aun cuando formalmente respeta el modelo de las Conferencias Sectoriales (pues ante la existencia de una posición común de las mismas no debe aplicarse el nuevo procedimiento), parece en realidad orientarse hacia una probable superación del mismo en aras de un sistema más flexible y ágil, y sobre todo más eficaz.

En cuanto al modo de designación de los representantes de las Comunidades en los Comités, es este un aspecto ya completamente perfilado y consensuado entre las Comunidades Autónomas. Si el número y muy diferente relevancia de los Comités abiertos a la participación autonómica parecían llevar a una agria y compleja discusión entre las Comunidades, éstas han conseguido un rápido acuerdo centrado en el reparto de los Comités entre las diferentes Comunidades de modo que a cada Comité corresponden dos Comunidades que designan por turnos sucesivos el representante de todas ellas en ese Comité. Esta reconducción a una Comunidad responsable de cada Comité presenta indudables ventajas de especialización, permanencia en la representación y vinculación a los intereses preferentes de cada Comunidad, y sobre todo resulta insoslayable en el contexto de un sistema como el actual, caracterizado por el desigual funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, pero exige igualmente la creación de los antes aludidos canales de reconducción de la posición del representante a la decisión de la totalidad de Comunidades Autónomas.

En cuanto a los criterios de reparto entre las Comunidades, junto al obvio de mayor afectación a los intereses preferentes de cada Comunidad, el resultado alcanzado parece mostrar que se ha tenido también en cuenta la capacidad administrativa de cada Comunidad para hacer frente a las responsabilidades y tareas propias de la participación en los Comités. En este sentido, no puede olvidarse

que estas capacidades son hoy en día muy desiguales, y su consideración no parece haber despertado importantes desacuerdos en el momento del reparto. Por otra parte, que la totalidad de Comunidades estén presentes en alguno de los Comités obliga a un general «desarrollo comunitario» de la totalidad de las administraciones autonómicas, actuando así en el interior de cada Comunidad de igual modo que sucedía en referencia al funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.

En conclusión, la apertura de las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas en algunos Comités de la Comisión son un elemento relevante tanto por lo que significan de primer paso en la faceta hasta ahora menos desarrollada pero necesaria para su plena efectividad del sistema español de participación autonómica en los asuntos europeos, como por lo que aportan en la nueva dinámica de impulso de los mecanismos internos de participación, tanto en referencia a las Conferencias Sectoriales e instrumentos similares como en el interior de cada Comunidad Autónoma.

El Acuerdo sobre el Tribunal de Justicia y sobre las Oficinas autonómicas en Bruselas

En este año se ha aprobado un acuerdo que modifica el anterior de 1992 «para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias». El nuevo Acuerdo debe entenderse a la luz de la reforma del Tratado de la Unión Europea en la Conferencia Intergubernamental que culminó en el Tratado de Amsterdam. Las Comunidades Autónomas en su posición común al efecto (vid. infra) habían reclamado la ampliación de la extensión a todos los entes internos con potestades legislativas de la legitimación activa para la interposición del recurso de anulación ante el TJCE a través de la adición de un nuevo apartado 3 al art. 173 del TCE del siguiente tenor:

«El Tribunal será igualmente competente para pronunciarse, en las mismas condiciones de los párrafos 1 y 2, sobre los recursos interpuestos por las regiones con competencias legislativas propias siempre que puedan verse afectadas por estos actos».

La posición autonómica no encontró recepción en los Acuerdos adoptados en la Conferencia Intergubernamental, de manera que las Comunidades Autónomas se encontraban sin posibilidad de actuación activa alguna ante el TJCE, más allá de la situación de cualquier particular que puede recurrir contra decisiones comunitarias, y no contra normas, cuando demuestre además que resulta afectado de manera directa e individual. El citado Acuerdo de 1990 sólo prevé la hipótesis de la legitimación pasiva del Estado ante incumplimientos derivados de actos u omisiones de Comunidades Autónomas, y los casos de cuestiones prejudiciales suscitadas con ocasión de asuntos que tengan su origen en una disposición, resolución o acto emanado de órganos de las Comunidades Autónomas. Es esta situación la que viene a remediar el nuevo «Acuerdo relativo a la participa-

ción de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas».

El Acuerdo, fruto de las discusiones de un Grupo de Trabajo de la Conferencia para Asuntos Europeos, y similar a los ya existentes en el derecho comparado, pretende solucionar la falta de legitimación activa de las Comunidades Autónomas ante el TJCE. En caso de afectación a competencias o intereses de una Comunidad Autónoma, el Acuerdo contempla que esta pueda solicitar del Estado la interposición de un recurso de anulación, de un recurso de inacción, de una solicitud de Dictamen de compatibilidad del TCE con los proyectos de acuerdo de la Comunidad (art. 228 TCE) o de un recurso de incumplimiento del art. 170 TCE. Igualmente las Comunidades podrán solicitar del Estado la intervención en los casos de cuestiones prejudiciales sobre actuaciones u omisiones autonómicas. En cualquiera de estos casos la Comunidad debe dirigir su solicitud fundamentada a la Comisión de Seguimiento y coordinación de las actuaciones relacionadas con la defensa del Estado español ante el tribunal de las Comunidades Europeas, órgano del Estado encargado de examinar las posibles intervenciones de España ante el TJCE. Tras consultar con los Ministerios afectados y oír a la Comunidad proponente es la Comisión quien decide sobre la presentación o no del recurso (o, en su caso, la intervención como coadyuvante). En el desarrollo del procedimiento ante el Tribunal, además, la representación española se desarrollará en contacto permanente con la Comunidad proponente. Igualmente el Acuerdo prevé la comunicación recíproca de la voluntad de impugnar actuaciones comunitarias tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Otro Acuerdo ha sido adoptado en los últimos meses de 1997, de alcance mucho más limitado que los anteriores. Se trata de un Acuerdo sobre la situación socio-sanitaria de los trabajadores de las oficinas autonómicas en Bruselas que, a falta del estatuto diplomático, encontraban numerosas dificultades al respecto en Bélgica. Más allá de su intrínseco contenido, debe destacarse que el Acuerdo viene a poner fin a un asunto que se había prolongado excesivamente y en el que las Comunidades veían una muestra de la incomprensión y cerrazón que en ocasiones, y muy especialmente cuando se trata de la presencia exterior, siguen encontrando en el Estado, y muy especialmente en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

La posición común sobre la Conferencia Intergubernamental

1997 ha visto también la primera, y hasta ahora única, de las posiciones comunes de las Comunidades Autónomas tal como resultan del Acuerdo de 1994. La posición, elaborada en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos, y más precisamente de la Comisión de Coordinadores, ha marcado las prioridades de las Comunidades Autónomas en referencia a la Conferencia Intergubernamental y la reforma del TUE de Amsterdam en mayo de 1997. Su proceso de elaboración viene a confirmar las posibilidades del modelo diseñado en 1994, tanto en su fase de concertación estrictamente interautonómica como en cuanto a la posterior negociación con el Estado. Porque efectivamente en la discusión de la

posición común la diferenciación entre ambas fases ha estado presente, de modo que la discusión del texto se ha realizado entre los representantes de las Comunidades Autónomas (los miembros autonómicos de la Conferencia para Asuntos Europeos y sobre todo de la Comisión de Coordinadores), quienes, tras su adopción y conjuntamente, la han presentado al Estado y discutido con él, ahora sí en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos. La discusión entre las Comunidades muestra además la forma de trabajo general de la Conferencia para Asuntos Europeos, centrada en la creación de Grupos de Trabajo reducidos y especializados en aspectos concretos, cuyos acuerdos son después asumidos por la totalidad de Comunidades Autónomas, combinando la necesaria agilidad y especialización de las Comunidades con la reconducción de sus decisiones a la totalidad de las mismas.

El encuadre de los aspectos en discusión en las cuestiones generales e institucionales de la integración europea comportaba tanto la competencia de la propia Conferencia para Asuntos Europeos frente al resto de Conferencias Sectoriales, como el carácter no vinculante de la posición común, destinada a la discusión y, en su caso, acuerdo con el Estado, quien, en definitiva debía definir la posición española en los diversos temas tratados en la Conferencia Intergubernamental. En este sentido, dos aspectos deben destacarse en la posición autonómica: el carácter general de su objeto y el esfuerzo de consideración y acuerdo respecto de las posiciones estatales y de las exigencias de la realidad comunitaria.

Efectivamente, lejos de limitarse a las cuestiones específicas de presencia autonómica en las organizaciones europeas, como había sucedido en 1992, la posición de las Comunidades abarca los distintos aspectos objeto de discusión de la Conferencia, si bien, como es lógico, centrándose en aquéllos de relevancia para las Comunidades Autónomas por su adscripción competencial o por su carácter horizontal. Y es precisamente esta amplitud y el tratamiento de cuestiones de política de la integración la que probablemente ha llevado a las Comunidades a situarse constantemente en una línea de refuerzo de las posiciones ya expresadas por el Estado, así como a prestar especial atención a las necesidades del funcionamiento comunitario. En ello puede también verse una cierta respuesta a las reservas que se han expresado en ocasiones sobre el conocimiento de la realidad negociadora comunitaria por parte de las Comunidades Autónoma y a las prevenciones frente a un hipotético debilitamiento de la posición española en los órganos comunitarios a partir de discrepancias internas. El esfuerzo no siempre ha contado con una adecuada correspondencia por parte del Estado a la hora de discutir internamente alguna de las políticas comunitarias a las que hacía referencia la posición autonómica, y en las que las competencias de las Comunidades Autónomas resultan indiscutibles: en especial la falta de discusión previa de la Cumbre sobre Empleo desarrollada en este año, por lo demás ilustrativa de la real y general inexistencia de la participación autonómica interna, ha sido motivo de queja de algunas Comunidades Autónomas.

En cuanto a su contenido, la propia Posición distingue entre las «propuestas regionales ante la CIG» y el «Apoyo a la posición del estado español». Bajo el primer apartado se reúnen aquellos ámbitos más directamente vinculados a la realidad regional en las instituciones europeas: Comité de las Regiones, legitimación regional ante el TJCE, relaciones del Parlamento Europeo con las asam-

bleas autonómicas, cooperación transfronteriza, cooperación en la elaboración y aplicación del Derecho Comunitario y promoción de la diversidad cultural.

En referencia al Comité de las Regiones, la posición interna de las Comunidades Autónomas sigue en buena parte la posición del propio Comité, centrada en la potenciación institucional del mismo, con su incorporación al listado del art. 4 TCE, la garantía efectiva de su autonomía institucional y presupuestaria, el carácter político de los miembros del Comité, la legitimación activa ante el TJCE en iguales términos que el Parlamento Europeo, la ampliación del ámbito del dictamen preceptivo del Comité (a través de una cláusula general de competencia para cuestiones que afecten a los ámbitos regionales y locales) y la facultad de solicitud de dictamen al Parlamento Europeo. También los efectos de los dictámenes resultan intensificados por cuanto se solicita que las demás instituciones motiven su decisión cuando se aparten del dictamen del Comité.

Ya antes se ha hecho referencia a las demandas en relación al TJCE y su posterior satisfacción a través de mecanismos internos. En cuanto a las Asambleas autonómicas, se reclamaba esencialmente su integración en la dinámica existente de contactos entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (mecanismos de información, presencia en las delegaciones nacionales...). Igual línea informa las demandas de cooperación en la elaboración y aplicación del derecho comunitario, pero en un ámbito mucho más eficaz, como es la presencia directa de las Comunidades Autónomas en los Comités y Grupos de trabajo de la Comisión. También aquí, y como se ha expuesto, las Comunidades han empezado a encontrar satisfacción a sus demandas a nivel interno. Por último, la posición se refería a la introducción de una base jurídica para el fomento de la cooperación intraterritorial y transfronteriza en el TCE, dando así más eficaz cobertura a las iniciativas comunitarias en la materia y desarrolladas con anterioridad.

El segundo capítulo de propuestas combina algunos aspectos de carácter general (subsidiariedad, sistema de votación, suficiencia de medios, transparencia) con otros referidos a políticas comunitarias concretas de especial interés para las Comunidades Autónomas (voluntariado, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, empleo y política social, turismo y energía, medio ambiente, cohesión económica y social, PAC y pesca). En todos ellos resulta especialmente destacable el esfuerzo de presentar la posición autonómica como un refuerzo de la estatal, y en ningún caso como una alternativa a la misma. Igualmente, las Comunidades parecen haber querido distanciarse voluntariamente de la línea seguida por otras entidades regionales europeas (esencialmente algunos Länder alemanes y austriacos) de reducir el ámbito competencial comunitario, procediendo incluso a la «re-nacionalización» de algunos aspectos. En este sentido tan sólo cabe destacar la decidida defensa del *status quo* en el ámbito del turismo y la energía, y la defensa de la unanimidad en los supuestos del medio ambiente en los que ésta es actualmente necesaria, en ambos casos de acuerdo con la posición española. El mantenimiento de la unanimidad en casos especialmente sensibles es otra de las constantes de la posición autonómica, que dedica a ello un apartado específico, entrando directamente en una de las cuestiones nucleares de la política de integración: la votación en el Consejo.

Por último, en cuanto al principio de subsidiariedad, las Comunidades apo-

yan el mantenimiento de su actual redacción, fomentando «una interpretación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea que tenga en cuenta a las entidades regionales y locales y, en consecuencia, que en el término «Estado» contenido en el artículo 3B del Tratado se entiendan comprendidas las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales». De nuevo la comprensión de las exigencias de la realidad comunitaria han llevado a una matizada posición, separándose de algunas propuestas más radicales, señaladamente la bávara, que llevaban a cuestionar la actual distribución competencial entre Estados y Comunidad Europea. Estos esfuerzos, sin embargo, no impidieron que España no se adhiriera a la declaración anexa al Tratado sobre el principio de subsidiariedad suscrita por Alemania, Austria y Bélgica, lo que ha despertado algún descontento entre las Comunidades, que han encontrado en esta actitud una nueva muestra de la doble dinámica antes aludida: acuerdo con el Estado en la Conferencia para Asuntos Europeos y posterior falta de consideración de los intereses autonómicos en las actuaciones estatales en los foros europeos.