

## LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2002\*

*Eduard Roig Molés*

Tras la crisis vivida en el año 2001, de la que se daba cuenta en el anterior *Informe*, los temas abordados por la Conferencia en 2002 han sido mucho más limitados. En especial, las cuestiones de las eventuales reformas en el sistema de participación a través de las conferencias sectoriales y, sobre todo, de la apertura de la participación en los trabajos del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, que habían centrado por completo la actividad de la Conferencia desde la aprobación por el Congreso de los Diputados de sus resoluciones en este sentido en el año 1998, han desaparecido de la agenda de las cuatro reuniones del Pleno (y las dos de la Comisión de Coordinadores, así como las de los Grupos de Trabajo, o mejor dicho, del Grupo subsistente al que se hará mención más adelante). El claro enfrentamiento producido en la reunión de 13 de diciembre de 2001 tuvo la virtud, por lo menos, de acabar con una negociación constante que, ya en anteriores *Informes*, habíamos podido calificar de ficticia. Las Comunidades, y en especial aquéllas que se han caracterizado por la constante reclamación de la apertura de las vías de participación en el Consejo, han decidido al parecer esperar nuevas y más abiertas sensibilidades en el Gobierno del Estado, asumiendo por ahora la imposibilidad de avances en este sentido.

Es también el fracaso en la misma reunión de 2001 de la propuesta de una posición común de las CCAA frente al actual proceso de reforma de la Unión Europea lo que probablemente ha marcado la actividad, o más bien su inexistencia, de la Conferencia en torno al desarrollo de la primera fase de la Convención sobre el futuro de Europa. Las Comunidades interesadas parecen haber optado decididamente por vías de presencia en el debate ajenas por completo a la Conferencia y, más en general, a los mecanismos internos de participación. De esta manera, la presencia autonómica en los debates de la Convención se ha canalizado bien a través de eventuales contactos directos y naturalmente informales con instituciones comunitarias, bien mediante la acción de las asociaciones y agrupaciones de regiones europeas, señaladamente la Conferencia de regiones con competencias legislativas. Como ya sucedía el año pasado, el presente *Informe* deberá por lo tanto dar noticia del desarrollo de estas actuaciones, íntimamente vinculadas con la actividad de la Conferencia, pero externas a la misma.

---

\* 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, 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.

Sin embargo, 2002 se cierra con un importante Acuerdo, en vías de formalización, en materia de participación autonómica en los Comités de la Comisión. Esta línea de avance, que se planteaba ya claramente a finales de 2001, se ha concretado en efecto en la reunión final de la Conferencia del año 2002, en la que por un lado se ha confirmado la apertura de 47 nuevos Comités a la participación autonómica, lo que eleva el número total de Comités participados, tras la actualización del listado antiguo, a 95. Pero por otro lado, la satisfactoria experiencia realizada en el período 1998-2002 ha culminado también en la aprobación de un texto acordado de «reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea», con lo que se pone fin al desarrollo sin regulación expresa de esta forma de participación. Pendiente para los primeros meses de 2003 queda el nuevo reparto de Comités entre las Comunidades y la deseable publicación oficial de los acuerdos alcanzados.

De este modo, la participación en los Comités de comitología se constituye como el elemento fundamental del año transcurrido y ocupará por lo tanto la mayor parte del presente trabajo, sin perjuicio de prestar atención, como se ha avanzado, a las afectaciones regionales del actual debate sobre el futuro de Europa y a otras cuestiones más de detalle, entre las que debe destacarse por su afectación directa a la Conferencia, la posible adscripción de la misma al Senado, posibilidad a la que aludía el Ministro de Administraciones Públicas en la reunión de 12 de diciembre y que es por el momento la única noticia, también para las CCAA, de una negociación al parecer ya avanzada.

## El impulso y seguimiento del sistema de participación

### *La participación a través de las Conferencias Sectoriales*

Tras los nulos resultados de pasados esfuerzos de coordinación reseñados en anteriores *Informes*, la Conferencia parece haber asumido en el año 2002 el carácter muy limitado de sus capacidades de impulso de la red, más que sistema, de conferencias sectoriales. La crisis de finales de 2001 se ha cobrado como principal víctima, aunque sin declaración formal de defunción, al Grupo de Trabajo dedicado al funcionamiento de la participación a través de las Conferencias Sectoriales y la eventual participación en el Consejo de Ministros. Con él parecen haber desaparecido todos los, malogrados por otro lado, esfuerzos de seguimiento de la actividad de las Conferencias sectoriales o incluso los aislados intentos de años pasados de tratar determinados aspectos sectoriales en reuniones de la Conferencia o sus órganos de apoyo. En este sentido no queda sino renovar el ya tradicional juicio de desconocimiento fundamental de la realidad en las conferencias sectoriales (y sobre todo en sus segundos niveles) y constatación en cualquier caso de la inexistencia, un año más, de cualquier posición común formalizada de acuerdo al Procedimiento de 1994. Lo cual no obsta para dejar constancia (en la duda de si se trata de un factor positivo o más bien de un signo de definitivo fracaso) de las actuaciones aisladas de cada uno de los miembros de la Comisión de coordinadores en sus correspondientes administraciones (incluyendo naturalmente la estatal) para divulgar todavía, 8 años después de su firma, el Acuerdo de participación

interna de 1994. Tampoco las Comisiones Bilaterales constituidas con el País Vasco, Cataluña o Canarias, de las que se ha dado noticia en anteriores *Informes* han superado la situación de inactividad que hasta ahora las caracteriza.

De modo un tanto sorprendente surgía fuera de la Conferencia una iniciativa íntimamente relacionada con el proceso de participación autonómica en los asuntos comunitarios. El 23 de julio de 2002, las oficinas regionales españolas en Bruselas acordaban tras varios meses de discusión, un «Documento de colaboración» que al parecer viene a concretar una práctica ya desarrollada con anterioridad. El Documento prevé la designación semestral de una de las Oficinas como coordinadora de todas las tareas de colaboración que pretenden llevarse a cabo y que dicha Oficina, junto con la anterior y posterior en el desempeño de la función coordinadora, incluirán en un programa de trabajo semestral que deberá aprobarse en una reunión plenaria de todas las Oficinas. Estas actividades se centran en las siguientes:

- Se constituyen los «Grupos de coordinación técnicos» como grupos sectoriales abiertos a todas las Oficinas interesadas y coordinados cada uno por una de ellas, que tienen como misión principal «el seguimiento y análisis de los asuntos debatidos por los Consejos de Ministros sectoriales», con un nivel de permanencia, cercanía y detalle probablemente superior al de cualquier Conferencia sectorial en el momento actual.
- Previsión de reuniones con la Representación Permanente de España ante la UE sobre los aspectos considerados de interés por las Oficinas, determinados básicamente en función de la actividad de los citados «Grupos de coordinación técnicos», con lo que se plantea la posibilidad de reuniones estables vinculadas a los diversos Consejos de Ministros sectoriales o, incluso, las reuniones de los órganos de preparación de dichos Consejos. Se oficializa así una relación de cooperación diaria y detallada que parece haber funcionado ya satisfactoriamente entre los correspondientes Consejeros de la Representación Permanente española y sus homólogos autonómicos, en buena parte gracias al impulso del Consejero para asuntos autonómicos en la Representación.

El nuevo sistema que así se constituye plantea algunas consideraciones de interés, tanto en su mismo sentido y función como muy especialmente en la relación que mantiene con las vías internas de participación y, de este modo, con la Conferencia para asuntos europeos.

Por lo que se refiere a la funcionalidad del sistema, éste presenta numerosas ventajas frente a la práctica actual de las conferencias sectoriales, siendo la primera de ellas ciertamente relevante: su realidad. En efecto, el Documento se presenta como formalización de una realidad práctica que viene ya desarrollándose y en este sentido constituye indudablemente una buena noticia para el sistema general de participación. Junto a este elemento fundamental, el sistema creado aporta los siguientes elementos de interés:

- En primer lugar su vinculación directa con el proceso negociador en los órganos comunitarios. La cercanía física de las Oficinas autonómicas no es en absoluto menospreciable, pero lo que constituye un elemento de espe-

cial interés es el contacto de los llamados «Grupos técnicos» con los correspondientes Consejeros de la Representación Permanente, encargados de asegurar con carácter general la presencia española en los diversos órganos de apoyo del Consejo de Ministros. El carácter central de la Representación Permanente en el proceso decisorio comunitario, y especialmente en el procedimiento español de participación en la UE, despierta muy relevantes esperanzas en esta nueva pieza del sistema, por lo menos por sus efectos de auténtica integración en la dinámica negociadora comunitaria.

- En segundo lugar, el carácter especializado a la vez en el sector material correspondiente y en la vertiente comunitaria. Los participantes en este sistema pueden llevar a cabo idealmente su función de núcleo de impulso del sistema de participación en la medida en que todos ellos son también conscientes de cuáles son los términos de la discusión en las instancias comunitarias, y pueden por lo tanto incorporar en sus trabajos la vertiente propia de las negociaciones entre Estados e instituciones de la Comunidad en ocasiones en exceso alejadas de las Conferencias sectoriales.
- Por último, la permanencia de la relación y la facilidad de concertación de reuniones o los contactos necesarios, así como el nivel adecuado de sus participantes que, a diferencia del Pleno de una Conferencia sectorial, pueden discutir los detalles técnicos de los proyectos normativos comunitarios; y hacerlo a lo largo de diversos encuentros si éstos son necesarios.

Pero el sistema plantea también algunos interrogantes que se centran fundamentalmente en su función y en su relación con el procedimiento interno de participación:

- No parece que el sistema, a reserva de su futuro funcionamiento práctico, pueda constituirse como un mecanismo formalizado de participación autónoma en decisiones estatales, sino que más bien tiende a ser un mecanismo especialmente útil de información y sensibilización recíproca. Y ello es así por el nivel de los participantes y por el momento de su desarrollo, pero sobre todo por su casi inexistente vinculación, hoy por hoy, con el procedimiento interno.
- En efecto, nada se prevé en el Documento respecto de la relación entre este procedimiento y el de participación interna a través de las Conferencias sectoriales, lo que por otro lado no deja de ser significativo respecto de la realidad y repercusión práctica de este último sistema. Lo cierto sin embargo es que el procedimiento de las Oficinas encuentra sus límites en la relación con los Ministerios (o las Consejerías) correspondientes, auténticos centros de dirección y determinación de las correspondientes posiciones individuales, por lo que, como se acaba de afirmar, el proceso parece orientarse más a la transmisión de información y al seguimiento de la discusión comunitarias, que a la auténtica participación en la decisión española, sin perjuicio de los eventuales efectos informales que puedan derivarse de él.
- De hecho la relación con el sistema interno no sólo se refiere a las conferencias sectoriales y/o los Ministerios correspondientes, sino también, y

muy especialmente, a la relación con las administraciones autonómicas internas y la Conferencia para asuntos europeos, pues el acuerdo se ha desarrollado y celebrado al margen del conocimiento de la Conferencia y, por lo menos, de buena parte de las direcciones de asuntos europeos en las capitales autonómicas.

Finalmente, el Documento de colaboración entre las Oficinas autonómicas se refiere a la participación de las Oficinas interesadas en los correspondientes «Grupos técnicos», lo que apunta claramente a Grupos constituidos sólo por algunas Comunidades en función de su interés material, dando así lugar de hecho a un sistema de participación asimétrico basado en la voluntad de las Comunidades Autónomas o en la capacidad técnica de sus Oficinas. Este último aspecto sin embargo, no es sino un reflejo del interés de cada Comunidad Autónoma por la participación en asuntos europeos y de su peso político y administrativo, por lo que no parece criticable su asunción que, como se verá más adelante, se ha producido también en la regulación del procedimiento de participación en los Comités de la Comisión.

### *La participación en los Comités de la Comisión*

Al margen de la ampliación del número de Comités y de la regulación general del sistema, durante 2002 se ha seguido desarrollando la participación en los Comités acordada en 1997 sin novedades reseñables, en una práctica marcada por la fluidez en la relación entre representante estatal y representante autonómico y por la falta de conflictos en la fase de concertación interautonómica, sin que en cualquier caso pueda precisarse si esa inexistencia de conflictos debe imputarse a un buen funcionamiento de la coordinación interautonómica o más bien a su carencia absoluta y la actuación de la Comunidad representante como única participante en el sistema. Probablemente la realidad se sitúe en un punto medio y, en cualquier caso, heterogéneo entre los diversos Comités. De ahí el interés de la nueva normativa que se comenta en las últimas páginas de este trabajo.

En cualquier caso, debe reseñarse que 2002 ha sido el último año del período de la distribución de Comités acordada entre las Comunidades Autónomas en 1997, por lo que se hacía necesario proceder a una redistribución de los Comités entre CCAA, proceso que debido al acuerdo de ampliación alcanzado, se ha retrasado hasta las primeras semanas de 2003, deparando algunos problemas en las reuniones intermedias que, en algún caso, algún Ministerio ha considerado no cubiertas por el acuerdo de 1997, procediendo a negar la posibilidad de intervención autonómica; en otros casos más acordes con el espíritu de los acuerdos de 1997 y 2002, se ha prorrogado la vigencia de la participación de la comunidad representante en el período anterior, lo que garantiza el respeto del principio de participación. Por último, el nuevo Acuerdo ha servido para poner al día la realidad de los Comités distribuidos en 1997, asumiendo la desaparición de hecho de alguno de ellos o la fusión de otros.

*Cuestiones de participación descendente en el derecho comunitario: sobre el incumplimiento del derecho comunitario por las CCAA*

La Conferencia no se ha ocupado en absoluto de los eventuales problemas de ejecución del derecho comunitario por parte de las CCAA durante 2002. Pero al margen de su actuación ha surgido un agrio debate subsiguiente a la propuesta de correcciones financieras de la Comisión en relación con el conocido como el «fraude del lino» que pone sobre la mesa un aspecto que necesita de una regulación hoy por hoy inexistente y que, en ese sentido, parece caer en el ámbito de actividades de la Conferencia.

No se trata aquí de examinar el desarrollo de la polémica referida a las ayudas comunitarias (FEOGA-Garantía) al cultivo y la transformación del lino, ni tampoco de plantearse el acierto o no de la Comisión Europea en las correcciones financieras extraordinariamente severas que ha adoptado. Tampoco de replantear el principio de repercusión en el ente causante de la corrección financiera de sus efectos económicos, principio a nuestro juicio deducible de la propia competencia del Estado o la CA y en cualquier caso concretado legalmente desde la Ley de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado para 1999, en la forma de una adjudicación de la responsabilidad financiera a la entidad ejecutora que, en efecto será quien habitualmente deberá controlar la realidad y la legalidad del proceso. Sin embargo, la frecuente imbricación de competencias entre Estado y CCAA, la canalización de los fondos a través de convenios que prevén de modo consensuado reglas de control, la vinculación de las correcciones adoptadas a la posición defendida por el Estado correspondiente en el procedimiento que se desarrolla con la Comisión, los supuestos de supraterritorialidad que concurren en determinadas situaciones, etc. complican en ocasiones de modo extraordinario la decisión sobre quién sea el ente competente que debe soportar los efectos de la corrección financiera, y hacen aconsejable tanto una regulación más cuidada del proceso de defensa ante la Comisión y la participación autonómica en el mismo, como de la propia decisión de repercusión, hoy completamente en manos del Estado. A este respecto puede pensarse en obligaciones procedimentales (informes autonómicos, vinculación preponderante a los mismos...) o incluso en la intervención de una imparcial autoridad de conciliación del mismo modo que sucede en el propio proceso comunitario de fijación de las correcciones correspondientes.

Todos estos aspectos exigen una regulación en un acuerdo que naturalmente no puede abordarse en el momento, indudablemente tenso, de surgimiento de una discusión con indudables efectos políticos como ha sido el caso del lino. Superado éste en los términos que resulten más convenientes, puede ser hora de que la Conferencia se plantee la regulación consensuada de un procedimiento más abstracto y automatizado que canalice en el futuro de manera más razonable estas situaciones que, parece, la Comisión Europea está dispuesta a asumir cada vez más.

*La participación (o su inexistencia) en los debates de la Convención sobre el futuro de Europa*

Como se avanzaba al inicio de este trabajo, el fracaso de la propuesta de posición común de las CCAA sobre el proceso post-Niza en diciembre de 2001 ha

provocado la ausencia del debate sobre el futuro de Europa en los trabajos efectivos de la Conferencia en 2002. Las reivindicaciones autonómicas de mayor y mejor participación autonómica a través de las correspondientes reformas en el derecho primario comunitario (eventual Constitución en un futuro) se han canalizado así a través de foros regionales europeos o de modo informal frente a las instituciones comunitarias o a través de los eurodiputados y convencionales (no siempre españoles) más sensibles a estos aspectos.

La situación así no puede ser considerada satisfactoria, por cuanto la posición española en la Convención (la defendida fundamentalmente por los representantes del Gobierno, pero también por los representantes parlamentarios) deja de asumir cualquier demanda de las CCAA, infringiendo así no sólo el Acuerdo de 1994 sino el propio principio de lealtad constitucional, pues resulta obvio que algún interés jurídicamente reconocido tendrán las Comunidades Autónomas en propuestas como la apertura de la legitimación ante el TJCE a las regiones con competencias legislativas, la previsión de consultas regionales por parte de la Comisión o la introducción en el derecho primario de normas que permitan un mayor ámbito de actuación a las entidades encargadas del desarrollo del derecho comunitario o que fuercen a la Comisión a interpretaciones más generosas de las posibilidades de actuación regional (esencialmente a través de ayudas públicas) en materia de servicios de interés general. Con ello la posición española no sólo se adopta en un fraude de hecho del principio de autonomía y el mandato de lealtad, sino que además renuncia a la legitimación y refuerzo que pudiera derivarse del acuerdo autonómico que la fundamentara y arroja a las comunidades más interesadas a posiciones más radicales y cercanas a los intereses de otras regiones europeas.

Y recuérdese que, como se señalaba en el *Informe 2001*, la falta de posición común autonómica, aunque formalmente imputable a la inexistencia (sobrevvenida) de acuerdo con alguna Comunidad Autónoma, parecía resultar más bien de reconsideraciones a instancias del Estado como se derivaba de la existencia de previas resoluciones de idéntico contenido en el Comité de las regiones o en la Conferencia de Regiones con competencias legislativas adoptadas por todas las CCAA españolas.

Ante esta situación, la actividad de la Conferencia se ha limitado a la intervención en las correspondientes reuniones del Pleno de algunos de los convencionales españoles que han expuesto las consideraciones sobre el proceso de reforma que han considerado pertinentes. Si bien el formato de una reunión sin preparación previa entre convencional y consejeros autonómicos no parece el mejor para reuniones eficaces en términos de participación (otra cosa es, naturalmente, en términos de información y sensibilización) que más bien exigirían discusiones más frecuentes y a menor nivel institucional en sus primeros momentos por lo menos, lo cierto es que tampoco los Consejeros autonómicos presentes en las correspondientes sesiones han mostrado interés por iniciar una discusión participativa, lo que nos arroja a la situación ya conocida en anteriores años de responsabilidad difusa entre quienes no participan por considerarlo infructuoso y quienes no instrumentan mecanismos de participación eficaces ante la falta de voluntad participativa. Que en el seno de la Conferencia, y con carácter más general en el sistema de relaciones Estado-CCAA no se hayan discutido propuestas como la referente a un estatuto de regiones asociadas en los trabajos iniciales del

*Informe Lamassoure* del Parlamento Europeo sobre las competencias de la Comunidad, o, más recientemente, las implicaciones del *Informe Napolitano* de nuevo del Parlamento Europeo, ahora en referencia a la posición de las regiones en la futura Constitución Europea resulta ciertamente lamentable a pesar de no ser sorprendente en la tradicional dinámica de relaciones interadministrativas en España.

En un ámbito por completo distinto, no puede dejar de mencionarse que las Comunidades Autónomas no han podido designar miembro ninguno de la Convención, en especial tras negar el estatuto de miembro a los observadores del Comité de las regiones. La configuración del Senado en España ha hecho que las instituciones autonómicas no hayan podido intervenir en la designación de los convencionales de extracción parlamentaria, mientras que el Gobierno ha asumido para sí sin diálogo con otras autoridades los dos representantes que le corresponden. Es especialmente lamentable la situación en lo que se refiere al Senado por cuanto ni tan sólo se ha considerado conveniente la elección como representante de un senador de designación autonómica; y en lo que se refiere al Congreso las plazas han sido copadas por los partidos mayoritarios, sin que los minoritarios pudieran intervenir a pesar de haber propuesto a un candidato de consenso entre todos ellos.

Más de lamentar aún resulta la práctica inexistencia de formas de vinculación de los convencionales escogidos a las instituciones de elección y, a través de estas, a las Comunidades Autónomas. La Comisión General de las CCAA del Senado hubiera podido ofrecer un foro adecuado al respecto, pero en absoluto ha sido así, y de nuevo la participación autonómica ha debido canalizarse bien a través de europdiputados pertenecientes a partidos que gobiernan en las Comunidades correspondientes, mezclando de nuevo inadecuadamente representación territorial y político-partidista, bien a través de convencionales de otros países representantes de sus correspondientes regiones.

Tampoco, debe decirse, la Convención en sí misma o las instancias comunitarias en general, han sido generosas con la presencia regional (no se ha creado grupo de trabajo alguno especializado en la Convención, los representantes del Comité de las Regiones han ostentado un estatuto mínimo de observador, etc.). Sin embargo el nivel europeo puede siempre remitirse a la heterogeneidad regional europea, lo que no es válido para el caso español y su representación estatal en las instituciones comunitarias. Y todo ello cuando por fin algunas Comunidades han realizado un auténtico esfuerzo, a través de métodos diversos como las convenciones regionales, de formular propuestas de amplio alcance y no limitadas a las afectaciones más directas a la propia realidad institucional autonómica. Así, aspectos como el reparto competencial, la integración de la Carta de derechos, la discusión de las competencias de ejecución de la Comisión, etc. han venido a unirse a las tradicionales demandas en materia de acceso al TJCE, reforma del comité de las Regiones o consultas de la Comisión a las regiones en el momento de definición de sus propuestas normativas.

### *La Conferencia y el Senado*

Debe por último hacerse referencia a la alusión del Ministro Arenas en la última reunión de la Conferencia, casi al final de la misma y sin especial formaliza-

ción, a la posible adscripción de la Conferencia en el futuro al Senado, sin aclarar si de modo simultáneo al Ministerio para Administraciones Públicas o no.

Naturalmente la forma de comunicación de esta posibilidad, parece por otro lado que ya considerablemente avanzada en las conversaciones entre Ministerio y Presidencia del Senado, no parece la más respetuosa para las Comunidades Autónomas que, no se olvide, constituyen también la Conferencia; ni tampoco para el estatuto de la Conferencia determinado en la Ley 2/1997. Más allá de estos aspectos formales, aunque no menores, el sentido del cambio de adscripción no acaba de vislumbrarse. La Conferencia es un órgano de participación interadministrativa, centrado en el diseño, impulso y seguimiento de la participación fundamentalmente realizada por los ejecutivos. Ni las funciones teóricas o reales del Senado ni la forma actual de desarrollo de la definición de la posición española en asuntos europeos parecen justificar el cambio de adscripción o la nueva vinculación parlamentaria, sin perjuicio de la funcionalidad de un eventual Senado reformado por lo que se refiere a la participación en asuntos autonómicos. Si lo que se pretende es una mayor información e intervención de la Comisión General de Comunidades Autónomas, ello puede alcanzarse de modos muy distintos que no signifiquen alejar en alguna medida la Conferencia del centro del sistema que debe seguir e impulsar: obligaciones de informe, debates sobre los acuerdos alcanzados en la Conferencia, etc. En cualquier caso el año 2003 verá la concreción de esta línea un tanto sorprendente.

### El diseño del sistema de participación

El núcleo de la actividad de la Conferencia, culminada por primera vez en los últimos cinco años en un Acuerdo alcanzado en la reunión del Pleno de diciembre, ha sido la ampliación del número de Comités de la Comisión abiertos a la participación de las Comunidades Autónomas y la regulación del correspondiente procedimiento, con lo que se da un paso más, ciertamente relevante, en el despliegue de esta vertiente del sistema de participación que ha venido a desarrollarse de modo más fluido y eficaz que el propio núcleo central del modelo, la participación en conferencias sectoriales. El Acuerdo alcanzado entre las Comunidades y el Estado está pendiente tan sólo del subsiguiente reparto de los Comités entre CCAA, muy avanzado en el momento de escribir estas líneas, lo que, es de esperar, permitirá su muy deseable publicación en el BOE en los primeros meses de 2003.

Al margen del citado Acuerdo debe dejarse constancia de una nueva iniciativa de regulación general del sistema que, probablemente con muy escasas posibilidades de éxito, ha presentado el Parlamento de Cataluña al Congreso de los Diputados como proposición de ley sobre participación de las comunidades autónomas en la formación de la posición española en asuntos relacionados con la Unión Europea (BOCG, Serie B, n. 295-1, de 29 de noviembre de 2002). En este caso el texto pretende una regulación general del procedimiento, siempre sobre el modelo del Acuerdo de 1994, pero con algunos matices centrados en la previsión de formas más ágiles de concertación que puedan en caso necesario sustituir a las Conferencias Sectoriales, en el refuerzo en cualquier caso de sus segundos niveles y en las facultades de impulso de la Conferencia para Asuntos Europeos y la crea-

ción de un órgano técnico general, interautonómico, de coordinación del procedimiento de participación. Además el texto asume la participación autonómica en los trabajos del Consejo de Ministros, y sus órganos de apoyo especialmente, determinando tanto los casos de presencia en las delegaciones españolas (en base al interés y no a las competencias tan sólo) como de dirección de las mismas (en los excepcionales casos de competencia exclusiva autonómica) de acuerdo a los modelos conocidos en el derecho comparado europeo. Finalmente, y en una preocupación general del documento, la posibilidad de participación se reconoce en el caso de interés de cualquier comunidad autónoma, sin necesidad de la concurrencia de todas las Comunidades, pero sin perjuicio del derecho de toda Comunidad a participar en el proceso en igualdad de condiciones con el resto. La iniciativa debe además enmarcarse en el contexto de otras actuaciones como el proyecto de Convenio entre la Conferencia de Asambleas legislativas de las regiones Europeas (CALRE) y el Parlamento Europeo, que pretende instrumentar vías de contacto estables entre ellas sin rebasar sin embargo el ámbito de un derecho de petición más o menos institucionalizado.

#### *La ampliación de los Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica*

El Acuerdo supone en primer lugar la ampliación de los 55 Comités originales de 1997 con 47 nuevos órganos abiertos a la participación de las Comunidades, lo que tras la depuración de los Comités decaídos en la práctica en el listado original deja finalmente en 95 (sobre unos 200 totales) los Comités abiertos a las Comunidades Autónomas.

La determinación de los Comités objeto del Acuerdo ha sido el resultado de un arduo proceso de negociación entre las demandas de las Comunidades Autónomas y las resistencias de la Administración Central, y fundamentalmente de algunos Ministerios, con el MAP y el Ministerio de Asuntos Exteriores actuando de bisagra entre ambas posiciones. A diferencia de lo ocurrido en 1997, la discusión se inició ya en 2001 con la concreción por parte de las Comunidades de los Comités en los que deseaban participar, concreción que se efectuó en forma de muy dispares listas de cada Comunidad Autónoma (desde la lista más extensa de 116 nuevos Comités a la más reducida de sólo 5) que significaban en conjunto la petición por alguna Comunidad de 183 Comités. Como demuestra el número final de Comités abiertos a la participación autonómica, tan sólo tras un largo proceso de discusión en el seno del Grupo de Trabajo correspondiente y finalmente en la Comisión de Coordinadores, se ha podido llegar a un acuerdo que, por otro lado, estuvo a punto de fracasar ante la resistencia del Estado de abrir la participación a los Comités referidos a las diversas Organizaciones Comunes de Mercados en materia agrícola o a otros comités en el mismo ámbito como señaladamente el Comité del FEOGA-Garantía.

Constituían éstos el centro de las aspiraciones de diversas Comunidades, justificadas tanto en la titularidad competencial sobre la materia como en la relevancia práctica de la misma para las correspondientes economías autonómicas. Sin embargo el Ministerio de Agricultura se mostró desde un inicio absolutamente opuesto a su inclusión en el proceso, alegando que la actuación de los Comités de OCMs

se enmarca fundamentalmente en el comercio exterior a la propia Comunidad Europea y por lo tanto en las competencias exclusivas del Estado. El argumento, discutible en sí mismo, y obviamente no aplicable al Comité FEOGA-Garantía por otro lado, plantea en cualquier caso la cuestión de si la participación, tal como se configura en el Acuerdo de 2002 (y como ya se concretaba en el acuerdo 1998-2002), debe fundamentarse en una competencia de las CCAA o, simplemente, en su interés. Como se verá en el próximo epígrafe la participación autonómica consiste en la presencia en la delegación española, siempre bajo la dirección del representante estatal quien asume invariablemente tanto la condición de portavoz de la delegación como la emisión del eventual voto de España, de manera que el sistema puede sin problemas encuadrarse en el ámbito de la participación consultiva que, como se ha defendido en otros años en esta valoración, justifica la intervención autonómica en base al simple interés de las Comunidades, sin necesitar en absoluto de una titularidad competencial al respecto. La competencia autonómica sobre agricultura, en este sentido, fundamenta de modo indudable el interés de las CCAA en la política comercial comunitaria referida a los productos agrícola si, como defiende el Estado, éste fuera el único cometido de los Comités de OCMs. De hecho el Acuerdo, al margen del caso de agricultura, asume este criterio posibilitando la presencia autonómica sin plantearse la necesidad de concretar la competencia autonómica caso por caso, sino más bien aceptando implícitamente la suficiencia del interés de las Comunidades como base de la participación.

La exclusión de los comités de OCMs y del FEOGA ha estado a punto de hacer fracasar el Acuerdo, ante la posición de diversas Comunidades, en las semanas previas a la reunión de la Comisión de Coordinadores de 25 de noviembre, de condicionar cualquier acuerdo a la presencia de esos Comités que constituían el centro de sus demandas y preocupaciones. Finalmente se ha impuesto el criterio de aceptar la propuesta estatal por el momento, sin perjuicio de mantener vigente la demanda de apertura a los Comités agrícolas afectados, cuya incorporación al sistema debe seguir discutiéndose en los próximos meses. La importancia de algunos de los nuevos Comités en materia de investigación, pequeña y mediana empresa, energía o muy especialmente medio ambiente (Comités referidos a la etiqueta ecológica, los PPC y a los OMG), sanidad animal, transporte y el Plan de igualdad entre hombres y mujeres, convenció a las Comunidades de la aceptación de la oferta como solución que, además, desbloqueaba lo que en caso contrario se planteaban como una difícil renovación de la presencia en los Comités abiertos desde 1997.

El nuevo Acuerdo se refiere al período 2002-2006, y remite, como ya ocurriera en 1997, la concreción del reparto de la coordinación entre Comunidades Autónomas a la discusión y el acuerdo entre las propias Comunidades. Esta situación despertó en 1997 algunas críticas doctrinales ante los criterios con los que las CCAA procedieron al reparto, ciertamente poco formalizados y con un resultado desigual entre las Comunidades, por el número y la importancia muy diversa de los Comités que a cada una correspondían. Sin embargo, lo cierto es que en 1997 se logró un acuerdo en un corto plazo que, *a priori*, parecía muy difícil; y la práctica ha venido a demostrar el acierto de considerar en ese reparto variables como la capacidad administrativa de las Comunidades o simplemente la existen-

cia de una persona que pudiera asumir las responsabilidades derivadas de la coordinación, aspectos en los que las diferencias entre Comunidades son indudablemente muy elevadas. Por las mismas razones el proceso se desarrolla de igual modo en esta ocasión, ya en el año 2003, y parece que en las próximas semanas podrá llegarse de nuevo a un punto de encuentro, globalmente satisfactorio, entre todas las Comunidades, aunque con la probable ruptura del criterio de períodos de dos años de coordinación para cada Comunidad, de manera que en los Comités más demandados se asume la existencia de cuatro Comunidades coordinadoras, una cada año de la vigencia del sistema.

En cualquier caso, debe recordarse que la posición de comunidad coordinadora, indudablemente relevante, no puede llevar a la defensa de la posición individual de dicha Comunidad sino que significa la actuación como representante de la posición conjunta de las Comunidades Autónomas de modo que la cuestión del reparto sólo puede adecuadamente comprenderse y asumirse desde un funcionamiento real y satisfactorio del proceso de concertación previa entre las CCAA interesadas en cada Comité, proceso que ante la falta absoluta de formalización en el período 1998-2002, sólo con considerables dificultades se había desarrollado en la práctica. La corrección de este extremo sobre la experiencia de los últimos años constituye el núcleo de las reglas de funcionamiento que la Conferencia aprobaba simultáneamente con la ampliación de los Comités afectados.

### *La regulación del procedimiento de participación en los Comités de la Comisión*

Debe iniciarse el comentario de estas reglas poniendo de manifiesto la importancia de su aprobación respecto de la situación actual. Importancia que como acaba de avanzarse se deriva de la necesidad de contar con un parámetro que permita evaluar el real funcionamiento del proceso de concertación interautonómica en este ámbito, pero también del valor de divulgación de la existencia del acuerdo y su carácter vinculante para los diversos responsables ministeriales sectoriales, en ocasiones reacios a aceptar una práctica, la del período 1998-2002, no basada en texto formal alguno.

Las reglas parten inicialmente de una fijación realista del fundamento de la participación autonómica en los Comités, que combina las nociones de competencia autonómica afectada (por las materias de que trata el Comité más que por sus concretas actuaciones), interés específico autonómico (más amplio pues y a la vez en ocasiones más delimitado que la noción competencial) y disponibilidad de personal con capacitación técnica adecuada. Se renuncia así, en principio, a la posición tradicional estatal (mantenida en otros ámbitos más que en el de la apertura de Comités) de estricta vinculación a las competencias internas de las CCAA, flexibilizando esa posición, como se ha venido defendiendo en este *Informe* en años anteriores, con la consideración de la noción subjetiva de interés. Sólo la referencia al carácter acumulativo del triple fundamento (punto I.1.2 del Acuerdo) plantea algunas dudas al respecto. En cualquier caso debe remarcar que estos tres criterios fundamentadores deben también desplegar toda su vigencia en el actual momento de reparto entre las Comunidades Autónomas, relativizando un reparto objetivo en base a la población, territorio, condición de Comunidad u otras

variables pensables. Como se veía en el epígrafe anterior ésta fue ya la solución en 1997 y se apunta igualmente en la actualidad, legitimada en su resultado concreto por el acuerdo de las Comunidades participantes.

El desarrollo de los trabajos para alcanzar una posición conjunta autonómica a defender en el concreto Comité afectado ha sido siempre el momento más complejo del procedimiento de participación. Naturalmente la remisión al proceso de participación a través de las conferencias sectoriales no da respuesta a las necesidades de la participación en Comités debido a los imperativos de agilidad y carácter técnico y detallado de las propuestas a discutir, así que en la práctica el proceso venía desarrollándose de modo plenamente informal, lo que había dado lugar a situaciones muy diversas: desde ágiles mecanismos plasmados en acuerdos vigentes en algún Comité (así por ejemplo el caso ciertamente relevante del Comité de estructuras agrarias, STAR, que desde 1998 ha contado con un reglamento propio de participación especialmente detallado) a casos en los que el proceso simplemente no existía, bien por el retraso en la recepción de la información por parte de la comunidad coordinadora, bien por el desinterés general en responder a ese envío de información, bien por una cierta renuncia de todos los implicados, la Comunidad coordinadora en primer lugar.

Las Reglas asumen esta realidad y junto al mantenimiento de la determinación de las Conferencias como lugar general de coordinación interautonómica y con el Estado, prevén que «en los casos en que el calendario de reuniones no permita el tratamiento de la cuestión en el órgano de cooperación correspondiente, los responsables autonómicos sectoriales en cada CA comunicarán al representante autonómico en el comité su opinión sobre los puntos indicados; quien podrá, en caso de que se estime necesario, convocar una reunión de responsables sectoriales para precisar la postura autonómica» (punto III.2 de las Reglas). Se asume así la práctica actual de alternativas más ágiles y menos formalizadas a las conferencias sectoriales, alternativas marcadas además por la alta especialización técnica exigida por las propuestas comunitarias en discusión.

En cualquier caso esta flexibilidad se compensa de modo especialmente adecuado con tres elementos obligatorios y formalizados previstos de modo expreso en las reglas:

- En primer lugar, la exigencia de una reunión entre todos los responsables sectoriales autonómicos al comienzo y al final de cada período de representación «con el objeto de conocer las funciones y el estado de la agenda de trabajo del comité en cuestión, y a fin de preparar los trabajos de la participación autonómica en el mismo durante el período» (Punto II.2). A dicha reunión puede además ser invitado el correspondiente representante estatal, aspecto especialmente adecuado para el desarrollo de una fluida dinámica de comunicación y mutua consideración entre Estado y CCAA en este ámbito. La previsión de la reunión debe ser útil no sólo a efectos del desarrollo de la participación en el Comité afectado, sino que se constituye en un elemento más de impulso de la dinámica general de participación, impulso especialmente cualificado por su carácter técnico y sectorial, que como repetidamente se viene afirmando en este *Informe*, constituye el déficit fundamental de nuestro modelo de participación interna. La vinculación

de estas reuniones con las correspondientes Conferencias sectoriales sería indudablemente el mejor éxito del procedimiento.

- En segundo lugar, se prevé la obligatoria información del representante autonómico a los responsables sectoriales del resto de Comunidades de modo inmediato y en referencia a toda la documentación de que disponga, obligación de información que antes se ha previsto también para el representante estatal respecto del autonómico, expresando además el claro mandato de proceder a estas transmisiones de la manera más ágil posible, y especialmente a través del correo electrónico.
- Finalmente, el proceso se cierra con una cláusula de deber de información posterior al desarrollo de la reunión (punto V.1), información que debe documentarse por escrito (aspecto absolutamente novedoso y pese a su carácter práctico de gran importancia en la dinámica de actuación) con la remisión de las correspondientes actas y documentación adicional. A partir de esta base se obliga al desarrollo de un sistema de recogida y ordenación de datos que «permita conocer de forma rápida y certera los diferentes datos de la participación autonómica en cada comité» (punto VI.2) y sirva de base tanto para la reunión final de cada período antes citada (reunión que se constituye de hecho en un momento de rendición de cuentas por la coordinación efectuada) como para el seguimiento permanente y la evaluación que se encomiendan a la Conferencia para Asuntos Europeos, a la que se obliga a adoptar un informe anual sobre el procedimiento, elaborado a propuesta de las Comunidades Autónomas.

Por último, las Reglas se refieren al aspecto del estatuto del representante autonómico en el Comité correspondiente, aspecto que si bien resulta central y especialmente sensible en el plano de principio, ha venido desarrollándose sin problema alguno (al margen de los muy iniciales) en el período 1998-2002. De acuerdo a esta práctica las Reglas determinan taxativamente que «La dirección de la representación del Estado en las reuniones del Comité corresponde al representante de la Administración General del Estado» (punto IV.1), al igual que «la condición de portavoz del Estado en cada Comité» (punto IV.2) y «la emisión del voto» (punto IV.3). Sin embargo, la posición autonómica es debidamente considerada en esas mismas afirmaciones al preverse la posibilidad de intervención del representante autonómico cuando lo estimen adecuado ambas partes (IV.2) y al exigir que el voto tenga «debidamente en cuenta la posición de las Comunidades Autónomas» (IV.3).

Ciertamente podía haberse llegado a un más matizado texto que asumiera la existencia frecuente de competencias autonómicas afectadas por los asuntos tratados en los Comités y, reemitiéndose a reglas acordadas en cada Comité, previera el derecho de intervención autonómica en estos casos o incluso la posibilidad de participación preceptiva en la determinación del sentido del voto cuando la competencia autonómica sea exclusiva. El carácter inicial del Acuerdo y sobre todo su limitación a los Comités de la Comisión y no su aplicación general a toda la participación española en las instituciones de la Unión, justifican probablemente la solución adoptada, en especial ante un deseable desarrollo de una dinámica de cooperación entre representante autonómico y estatal en cada Comité

que permita en un futuro unas reglas quizás más estrechamente vinculadas al reparto competencial.

La publicación de las Reglas en el BOE como parte del Acuerdo alcanzado (en el que por cierto se plantean algunos problemas derivados del régimen de los Acuerdos de la Conferencia) debe ser, como se avanzaba más arriba, una forma especialmente útil de divulgación e impulso del proceso, a la vez que comportará contar con un claro parámetro de las actuaciones estatales y autonómicas en esta materia, y pondrá fin al carácter «confidencial» del procedimiento que hasta hoy mejor ha desplegado las posibilidades de participación autonómica en asuntos europeos, a pesar de su limitado alcance. En cualquier caso, examinado el Acuerdo alcanzado, nada en él parece justificar, ni tan sólo explicar, el porqué de su limitación a los Comités de la Comisión, pues fundamento y límites son aplicables de igual modo a los grupos de trabajo del Consejo e incluso al COREPER y el propio Consejo de ministros comunitario. La renuncia a la discusión de este aspecto tras la crisis en la Conferencia de diciembre de 2001 se configura así más bien como un compás de espera de cambios políticos en el nivel estatal que, en cualquier caso, ve cómo aumentan los argumentos y ejemplos que pueden permitir generalizar la participación en un futuro.