

# La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas

Eduard Roig Molés

*Profesor ayudante de Derecho Constitucional  
Universidad de Barcelona*

**SUMARIO:** I. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS.—II. LAS FUNCIONES DE LA CONFERENCIA: 1. El diseño del sistema de participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito comunitario: a) Los primeros Acuerdos: ayudas públicas y Tribunal de Justicia. b) El Acuerdo de participación en los asuntos europeos a través de las Conferencias Sectoriales de 1994. c) Los Acuerdos posteriores a 1994: la presencia comunitaria de las Comunidades Autónomas. d) La posición de la Conferencia en el diseño del sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios. 2. La coordinación y el impulso del sistema de participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito comunitario: a) La Conferencia como foro general. b) La Conferencia como órgano de impulso, coordinación y garantía. c) La posición de la Conferencia en el desarrollo del sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios.—III. ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y POSICIÓN DE LA CONFERENCIA: 1. Composición y estructura. 2. La Conferencia y las relaciones bilaterales. 3. El funcionamiento. 4. La posición de la Conferencia tras la Ley 2/1997.

## I. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

La Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, y el subsiguiente Reglamento interno de funcionamiento, aprobado por la propia

Conferencia en su reunión de 5 de junio de 1997<sup>1</sup>, constituyen la culminación de un proceso de institucionalización desarrollado simultáneamente a las actividades propias de la Conferencia desde 1988. En estos años la Conferencia ha concertado a su alrededor una valoración unánimemente positiva, remarcable en un ámbito tan propicio a las críticas de ineficacia, o por lo menos de actuación desigual, como es el de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas, y muy especialmente el de las Conferencias Sectoriales<sup>2</sup>.

Los Acuerdos de 1990 sobre la intervención autonómica en procedimientos precontenciosos de la Comisión y en asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia y sobre ayudas públicas<sup>3</sup>, el propio Acuerdo de institucionalización de la Conferencia en 1992<sup>4</sup>, el Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales<sup>5</sup>, el Acuerdo sobre la creación del Consejero de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea<sup>6</sup>, o el muy reciente Acuerdo sobre presencia de representantes autonómicos en algunos Comités y

<sup>1</sup> El Reglamento ha sido publicado mediante Resolución de 5 de agosto de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, en el BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1997 (págs. 24191 y ss.).

<sup>2</sup> Para la valoración positiva de la actuación de la Conferencia, *vid.*, por ejemplo, E. ALBERTÍ, «El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos», en E. AJA (Dir.), *Informe CC.AA.*, Barcelona, IDP, 1995, y P. PÉREZ TREMP, «Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea: nuevos pasos hacia la integración descentralizada»; en la misma obra, R. BUSTOS GISBERT, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1996, págs. 445 y ss.; J. L. CASCAJO CASTRO, «La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado: la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», en A. PÉREZ CALVO (Coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos, 1997, pág. 86, o M. CIENFUEGOS, «La intervención de las Comunidades Autónomas en cuestiones relativas a las Comunidades Europeas a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», en *Autonomías*, 1997, núm. 22, pág. 200. Para la valoración de la actividad de las Conferencias Sectoriales, *vid.* los trabajos citados en la nota 57 de este trabajo.

<sup>3</sup> Acuerdos de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de 29 de noviembre de 1990, 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 TJCE que afecten a sus competencias, y en materia de ayudas públicas (BOE de 8 de septiembre de 1992).

<sup>4</sup> Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, publicado mediante Resolución de 4 de octubre de 1993, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia (BOE núm. 241, de 8 de octubre de 1993).

<sup>5</sup> Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de 30 de noviembre de 1994, sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales, publicado mediante Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1995).

<sup>6</sup> Resolución de 5 de diciembre de 1996, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 22 de julio de 1996 sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (BOE núm. 302, de 16 de diciembre de 1996, págs. 37314 y ss.), que encontró su plasmación en el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (BOE de 21 de septiembre de 1996).

Grupos de Trabajo de la Comisión<sup>7</sup>, constituyen en su conjunto el núcleo de un diseño global del papel de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios, a completar sin duda con otros aspectos por el momento laterales como la presencia directa de las Comunidades en el Comité de las Regiones, las Oficinas autonómicas en Bruselas o la política regional comunitaria<sup>8</sup>.

No deja de llamar la atención que este éxito, rotundo por lo menos en comparación con el trabajo de otras Conferencias Sectoriales, se haya desarrollado en un marco estructural tan poco formalizado. Efectivamente, hasta 1992 la Conferencia no es sino una más de las Conferencias Sectoriales constituidas al amparo del art. 4 LPAut, sin previsión específica alguna. De hecho, su actividad se desarrolla hasta ese año sin base estructural, puesto que no existe ni acuerdo de institucionalización ni reglamento interno de funcionamiento.

No es ajena a esta situación la realidad en que entonces se movía el sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas, todavía pendiente de concreción mínima. Pero la forma, calificable casi de sigilosa, en que empieza a caminar la Conferencia encuentra su explicación fundamental en la compleja situación de las Comunidades Autónomas en las políticas europeas: las negociaciones en torno a un Convenio que regulara la posición y posibilidades de actuación autonómica en este ámbito se habían desarrollado a lo largo de varios años sin llegar a dar fruto, a pesar de los numerosos proyectos debatidos<sup>9</sup>. Al mismo tiempo que se iniciaban los trabajos de la Conferencia, en la STC 252/1988, de 20 de diciembre, el Tribunal Constitucional había debido afirmar con fuerza la competencia autonómica para el desarrollo y ejecución del Derecho comunitario, en una doctrina después constantemente repetida.

En este marco de conflicto, la Conferencia inicia sus trabajos como un intento de avance pragmático con un nuevo enfoque más limitado que los anteriores proyectos de Convenio, pero por lo mismo más posibilista: se evita la discusión de soluciones globales y el diseño de mecanismos gene-

---

<sup>7</sup> Acuerdo alcanzado a nivel de principio durante el primer semestre de 1997 (vid. *El País* de 3 de agosto de 1997, pág. 17) y concretamente sobre el reparto de Comités entre las Comunidades Autónomas acordado entre las propias CC.AA. y presentado al Estado en la reunión de la Comisión de Coordinadores de 29 de octubre de 1997.

<sup>8</sup> Con carácter general para la actividad autonómica de relevancia comunitaria, vid. el «Informe general» elaborado por P. PÉREZ TREMPES (Coord.), M. A. CABELLOS y E. ROIG para el Seminario sobre *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, organizado por el Institut d'Estudis Autonòmics en Barcelona, en mayo de 1997, de próxima publicación, con numerosas referencias bibliográficas.

<sup>9</sup> Los textos de los proyectos pueden consultarse en el *Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea*, elaborado por el Gobierno vasco en 1993, o en M. PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. II, IVAP, 1996. Un relato de las negociaciones puede verse en mi trabajo *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española en asuntos de la Comunidad Europea*, de próxima publicación, y en L. ORTÚZAR/E. GÓMEZ CAMPO/A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Madrid, MAP, págs. 129 y ss.

rales, para concentrarse en la negociación sobre aspectos concretos, de los cuales son buen ejemplo los dos primeros Acuerdos de 1990 sobre ayudas públicas y en relación al TJCE. Son estos avances concretos los que permiten el desarrollo de una dinámica estable de discusión que se enmarca en, y casi puede decirse que encabeza, el desarrollo general de un nuevo modelo de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas centrado en las Conferencias Sectoriales; una dinámica que constituye probablemente el mayor activo de la Conferencia en sus diversos niveles, condición necesaria para sus logros posteriores<sup>10</sup>.

Los Pactos Autonómicos de 1992 constituyen la plasmación de esta línea, tanto por lo que se refiere a la opción por una red de Conferencias Sectoriales como célula fundamental del sistema de relaciones entre Estado y Comunidades, como en cuanto contienen una explícita remisión a la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades como «instrumento donde debe seguir articulándose, desde una perspectiva general, la participación de las Comunidades Autónomas en dicha temática», asumiendo además el método de avances concretos como generadores de una dinámica que sólo más adelante deberá formalizarse a través de un procedimiento general. De acuerdo con la línea de desarrollo y fortalecimiento de las Conferencias Sectoriales, los propios Pactos Autonómicos fijan la opción fundamental de desarrollar el procedimiento de participación en asuntos europeos también a través de la red de Conferencias Sectoriales<sup>11</sup>.

El Acuerdo de institucionalización de la Conferencia, adoptado el 29 de octubre de 1992, asume esta función fundamental y, en concordancia con el carácter horizontal de la misma, despoja a la Conferencia de su calificación como Sectorial, poniendo así de manifiesto una de sus características, cuya relevancia no ha dejado de aumentar desde entonces y que ha llevado hasta la Ley 2/1997 y al Reglamento interno del mismo año: la ruptura del carácter estanco de cada una de las Conferencias Sectoriales frente al resto de ellas, con la voluntad de crear una dinámica conjunta impulsada desde la Conferencia para Asuntos Europeos.

Junto al impulso derivado de los propios Pactos y de los trabajos de la hasta entonces Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, no debe olvidarse la influencia del desarrollo de mecanismos de participación de otras entidades territoriales en el Derecho comparado, muy señaladamente en Alemania (con la reforma de la GG de 1992 y las subsiguientes Ley y Convenio de 1993), Austria (reformas constitucionales de 1992 y 1994, y Convenios de 1992) y Bélgica (reforma constitucional de 1992, Ley especial de 5 de mayo de 1993 y Acuerdo

<sup>10</sup> Un examen más detallado de los momentos iniciales de la Conferencia en L. ORTÚZAR/ E. GÓMEZ CAMPO/A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *op. cit.*, págs. 146 y ss.

<sup>11</sup> *Vid.* especialmente el punto 12 de la Segunda Parte de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 (MAP, Madrid, 1992).

de Cooperación de 8 de marzo de 1994)<sup>12</sup>. Los distintos mecanismos y alternativas orgánicas y procedimentales que se ponen en práctica en los diversos países tienen su reflejo en las discusiones españolas y, como veremos, en el propio papel de la Conferencia en el futuro procedimiento de participación. Por el momento, sin embargo, interesa simplemente destacar la confluencia de muy diversas líneas que impulsan los trabajos de la Conferencia en torno de la línea fundamental de diseño de un procedimiento general y formalizado de participación de las Comunidades Autónomas, recuperando ahora en el seno de la Conferencia las discusiones desarrolladas alrededor de 1986 sobre los diversos proyectos de Convenio al respecto. Sin duda, la experiencia adquirida desde entonces, tanto en el ámbito comunitario como en el de las relaciones interadministrativas, y tanto por el Estado como por parte de las Comunidades Autónomas (y también por las experiencias comparadas antes señaladas), llevó a un mucho más positivo desarrollo de las negociaciones. En su éxito final, sin embargo, resultó clave el papel desempeñado por la Conferencia, como foro de negociación que aportaba una dinámica estable de discusión ya acreditada y, a través sobre todo de la Comisión de Coordinadores (el órgano de segundo nivel de la Conferencia), la posibilidad de una negociación progresiva y que implicaba directamente a todas las Comunidades Autónomas simultáneamente.

Todos estos elementos llevaron a la aprobación en noviembre de 1994 del citado Acuerdo sobre participación de las CC.AA. a través de las Conferencias Sectoriales, sin duda la pieza fundamental del modelo de participación autonómica en España<sup>13</sup>. Al margen de esta relevancia general del Acuerdo, el mismo significa también la expresión fundamental de la propia posición de la Conferencia, en tanto que órgano horizontal, cuyos trabajos se proyectan sobre la globalidad de la red de Conferencias Sectoriales, y alcanzan así una eficacia distinta de la propia de los Convenios de Conferencia Sectorial previstos en los arts. 5 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La necesidad de avanzar en el valor del propio Acuerdo de participación en cuanto va más allá del

---

<sup>12</sup> Para las experiencias comparadas pueden consultarse los siguientes trabajos españoles recientes que se ocupan de cada uno de los países: M. PÉREZ GONZÁLEZ (Coord.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Oñati, IVAP, 1995; los artículos de H. J. BLANKE, H. SCHÄFFER, C. DESIDERI y E. CEREXHE en el núm. 22 de la revista *Autonomías* (1997), o P. PÉREZ TREMPES, M. A. CABELLOS y E. ROIG MOLÉS, *op. cit.* en la nota 8. Más brevemente y con una visión de conjunto puede consultarse mi trabajo «La participación de los entes regionales en la formación de la voluntad del Estado en materias de la Unión Europea. Una perspectiva comparada», en E. AJA (Dir.), *Informe CC.AA. 1994, op. cit.*, págs. 577 y ss.

<sup>13</sup> Sobre el proceso de negociación del Acuerdo, *vid.* E. ROIG, *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal en asuntos de la Comunidad Europea*, de próxima publicación, en la Introducción a la Segunda Parte. Resultan especialmente relevantes para la comprensión de su contenido los cambios que el Acuerdo definitivo presenta sobre el proyecto discutido en el mes de junio de 1994, aprobados a instancia especialmente de las demandas de Cataluña, el País Vasco y Canarias.

propio de los Acuerdos de las Conferencias Sectoriales es un elemento más que acrecienta la dinámica de institucionalización de la Conferencia tímidamente iniciada en 1992.

Pero el elemento fundamental en esta línea de evolución es el papel de impulso y coordinación que la Conferencia está llamada a jugar en el desarrollo del procedimiento de participación, ya desde su aprobación en 1994. Por ello, ese mismo año, y de modo simultáneo al Acuerdo de participación, la Conferencia aprueba su Reglamento interno, antes citado, marcado ya por una doble función de la Conferencia: junto a la tradicional de diseño de mecanismos de relación entre Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito europeo (los Acuerdos posteriores a 1994 ilustran claramente la continuación de esta línea: creación de una Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente, Acuerdo sobre participación de representantes autonómicos en los comités de la Comisión), surgen las funciones y competencias de la Conferencia en la práctica del nuevo procedimiento de participación en la fase ascendente. Si el Acuerdo de 1994 y el Reglamento interno del mismo año resultan todavía muy abiertos en cuanto al futuro papel de la Conferencia, y el énfasis del momento recae más en el carácter sectorializado del procedimiento que en las posibilidades de coordinación, la evolución posterior de la realidad del procedimiento ha mostrado el auténtico alcance de la necesidad de un motor de impulso y dirección del procedimiento. Las cláusulas que en los textos de 1994 apuntaban a atribuir a la Conferencia esta misión han abierto el camino que recogen ahora la Ley y el nuevo Reglamento, como culminación de una línea de institucionalización continuada desde 1992.

Más allá, pues, del mero reconocimiento del papel fundamental de las actividades de la Conferencia hasta hoy y sus logros, la Ley, y sobre todo el Reglamento interno, encuentran su sentido en la recepción expresa al máximo nivel normativo de esta nueva función de impulso y coordinación, y en la dotación de las capacidades de actuación necesarias para satisfacer los nuevos cometidos<sup>14</sup>. Estas tareas en el interior del procedimiento de participación, que junto al mantenimiento de la función de diseño del sistema caracterizan ahora a la Conferencia, conllevan también que sus actuaciones cobren una eficacia intrínseca sobre el conjunto de las Conferencias Sectoriales, lo que exige una posición destacada frente a las mismas, alcanzable tan sólo mediante la formalización del órgano al máximo nivel, así como la dotación de una serie de instrumentos necesarios para el cumplimiento de la misión de impulso y coordinación.

---

<sup>14</sup> Aunque no debe olvidarse tampoco que hasta muy recientemente la Comunidad del País Vasco no se había integrado, por lo menos formalmente, pues un representante de la misma participaba activamente en sus trabajos, en la Conferencia. La integración del País Vasco, a la que se hará referencia al tratar la posibilidad de relaciones bilaterales en este ámbito, ha abierto también la puerta a una regulación al máximo nivel con vocación definitiva. *Vid.* al respecto, por ahora, L. ORTÚZAR/ E. GÓMEZ CAMPO/A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *op. cit.*, págs. 155 y ss.

La necesidad de estos instrumentos resulta especialmente notoria ante los problemas del funcionamiento real del procedimiento de participación diseñado en el Acuerdo de 1994. Los problemas generales de actuación desigual de las diferentes Conferencias Sectoriales, junto a las cuestiones específicas de dificultad técnica y de carácter mediato propias de la participación en el ámbito comunitario, han llevado a una realidad que no ha sabido extraer del procedimiento de participación adoptado en 1994 todas sus posibilidades. La carencia de desarrollo del procedimiento en la práctica totalidad de Conferencias, la ausencia de posiciones comunes, elemento nuclear sobre el que bascula todo el procedimiento, o el desconocimiento de la propia realidad comunitaria en algunas Conferencias son situaciones que ilustran los problemas derivados de la falta de un órgano de coordinación e impulsión del proceso suficientemente reforzado.

Las siguientes páginas pretenden, pues, un repaso de las funciones de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, centradas en torno a los dos ámbitos repetidamente citados: diseño del sistema e impulso y coordinación del mismo. En ellas se realiza un somero examen de las actuaciones hasta ahora desarrolladas por la Conferencia, pero sobre todo se pretende poner de manifiesto las tareas futuras de la Conferencia y, a su luz, examinar después brevemente los instrumentos que la Ley y el nuevo Reglamento ponen a su disposición para el cumplimiento de estos cometidos.

## II. LAS FUNCIONES DE LA CONFERENCIA

### 1. *El diseño del sistema de participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito comunitario*

Ya los Pactos autonómicos de 1992 y el Acuerdo de institucionalización de la Conferencia del mismo año reflejaban esta función como el elemento central de las tareas de la Conferencia<sup>15</sup>. Su trabajo desde entonces hasta la actualidad ha seguido esta línea, de modo que, junto a la información a las Comunidades Autónomas sobre el proceso de integración co-

<sup>15</sup> Así, de acuerdo al punto 12 de los Acuerdos Autonómicos antes reproducido, el punto cuarto del Acuerdo de institucionalización se refiere al determinar el ámbito temático de la Conferencia, junto a aspectos parciales de un procedimiento de participación (la información a las Comunidades Autónomas, participación en asuntos europeos que carezcan de Conferencia Sectorial apropiada), a «el impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de las Comunidades Autónomas aplicable, a través de la respectiva Conferencia Sectorial o instrumento equivalente, en cada una de las políticas comunitarias que afecten a las competencias de aquellas. El esquema comprenderá los procedimientos de cooperación para hacer efectiva la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho Comunitario y del contenido de las políticas comunitarias» (punto cuarto, 3.ª, del Acuerdo de institucionalización de 29 de octubre de 1992, antes citado).

munitaria, el diseño de mecanismos generales de participación ha ocupado la mayor parte de los trabajos de la Conferencia.

En un inicio, las discusiones se centraron en la ejecución del Derecho y las políticas comunitarias en aquellos campos en que, más allá de la mera ejecución, existían obligaciones de comunicación de las autoridades nacionales frente a las comunitarias y la distribución competencial interna otorgaba la competencia en la materia a las Comunidades Autónomas. Éste fue el ámbito de los dos primeros Acuerdos de la Conferencia en 1990, antes citados.

#### a) Los primeros Acuerdos: ayudas públicas y Tribunal de Justicia

Ya antes se ha aludido a la relevancia de estos Acuerdos como primera plasmación de una nueva dinámica de discusión, y por lo tanto como avalladores del trabajo y método de actuación, hasta entonces informales, de la Conferencia. Se trata ahora de examinar someramente su contenido por cuanto ambos responden a algunas características comunes, relevantes para la comprensión del papel y posición de la Conferencia en estos primeros años.

El Acuerdo sobre ayudas públicas regula el procedimiento a seguir para la notificación previa a la Comisión de las Comunidades Europeas (exigida por los arts. 92 y ss. TCE) de las ayudas públicas a conceder por parte de las Comunidades Autónomas. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia<sup>16</sup>, posteriormente asumida por el art. 10 LRJAP y PAC, la notificación corresponde al Estado en cualquier caso, por lo que el Acuerdo se limita a establecer un procedimiento mínimamente formalizado de comunicación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al respecto<sup>17</sup>, con la contrapartida de la obligación de información estatal a las Comunidades Autónomas en referencia a cualquier extremo útil para las Comunidades Autónomas en este ámbito<sup>18</sup>, así como el compromiso de «facilitar los contactos necesarios cuando así se requiera por parte de las Comunidades Europeas o de alguna Comunidad Autónoma».

Por su parte, el Acuerdo sobre la intervención autonómica en los procedimientos precontenciosos de la Comisión y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia, formaliza igualmente el procedimiento de respuesta a los requerimientos de la Comisión en materias cuya competencia

<sup>16</sup> STC 172/1992, de 29 de octubre (FJ 3), reafirmada en la STC 80/1993, de 8 de marzo (FJ 3).

<sup>17</sup> Art. segundo del Acuerdo: Comunicación por el correspondiente órgano coordinador designado en cada Comunidad a la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas para la posterior comunicación a la Comisión de la Comunidad Europea a través del sistema establecido en el seno de la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos.

<sup>18</sup> Distinguiendo entre una remisión automática de las comunicaciones de la Comisión en la materia, y una obligación de información general a solicitud de las Comunidades Autónomas para los otros casos (arts. tercero y cuarto del Acuerdo).

corresponde internamente a las Comunidades Autónomas<sup>19</sup>. En este caso, junto al procedimiento de comunicación se establecen dos elementos accesorios: 1) la presencia de representantes de la Comunidad afectada, si así lo solicita, en las hipotéticas reuniones con los servicios de la Comisión (y, paralelamente, la presencia de asesores de la Comunidad Autónoma en las reuniones internas para la determinación de la posición a mantener ante el propio Tribunal de Justicia), y 2) la información a la Comunidad de la interposición de cuestiones prejudiciales con ocasión de una disposición, resolución o acto de una Comunidad Autónoma, lo que conlleva la obligación estatal de examinar el asunto con la Comunidad Autónoma a efectos de presentar, en su caso, observaciones ante el Tribunal de Justicia.

Al margen, por ahora, de la insatisfacción autonómica por el carácter excesivamente limitado de sus posibilidades de intervención, especialmente en el caso del Tribunal, que nada prevé sobre la posibilidad de instar la impugnación española de actuaciones comunitarias, ambos Acuerdos ilustran claramente los ámbitos y forma de actuación de la Conferencia en sus primeros años:

— En primer lugar, su concentración en aspectos concretos, sin abordar una regulación general de las relaciones de las Comunidades Autónomas con el proceso de integración europea. Se trata de aspectos complementarios a este diseño global que, sin embargo, no existe hasta el momento. En concordancia con este carácter concreto, la aplicación de los Acuerdos corresponde esencialmente a los departamentos sectoriales de las correspondientes administraciones.

— En segundo lugar, la vinculación a las actuaciones de ejecución y garantía del Derecho comunitario, ámbito en el que los principios de relación entre Estado y Comunidades Autónomas resultan más claros, sin perjuicio de desacuerdos concretos, que en la llamada «fase ascendente» de la participación autonómica, esto es, en la participación en las decisiones comunitarias. Este ámbito, en el que las posiciones entre Estado y Comunidades, y aun entre las diferentes Comunidades, son todavía distantes, se difiere a un futuro más o menos próximo, al que se hará inmediata referencia.

— El fundamento de los Acuerdos es, en todos los casos, el principio de colaboración. A diferencia de lo que ocurrirá en el Acuerdo de 1994, en el que junto a este principio aparece un esfuerzo de separación de competencias, de responsabilidades, los Acuerdos de 1992 no pretenden regular nuevas formas de actuación de las Comunidades o del Estado, sino

<sup>19</sup> En este caso el procedimiento se inicia con la obligación estatal de comunicar a las Comunidades Autónomas las distintas comunicaciones de la Comisión (escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados...) y establece a continuación el cauce de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas para la recepción de las respuestas de las Comunidades Autónomas y, en su caso, su coordinación y formulación de una respuesta conjunta (previéndose al respecto la posibilidad de reuniones entre la Secretaría y la/s Comunidad/es afectada/s).

simplemente coordinar las actividades de uno y otras. Y el núcleo de los Acuerdos está en el suministro de la información, ámbito preferente de existencia de obligaciones derivadas del principio general de colaboración. Pero más allá del fundamento de los Acuerdos, su relevancia está también en el desarrollo de una dinámica de colaboración entre Estado y Comunidades en este ámbito, y sobre todo entre los miembros de la Conferencia; en la creación, pues, de unas bases de actuación posterior.

— Muy relevante también es el desarrollo que se inicia o al que se contribuye<sup>20</sup> en el interior de cada Comunidad: en primer lugar, la difusión de la existencia de un ámbito comunitario europeo de interés y actuación para las Comunidades Autónomas, cuestión que en 1990 distaba todavía de ser evidente para todas ellas; y, en segundo lugar, el planteamiento de la necesidad de órganos de coordinación interna de las Comunidades en la materia, órganos que, si en un inicio se centrarán en el ámbito de las ayudas públicas (por la exigencia del mismo que se encuentra en el Acuerdo de 1990 y, más aún, por la importancia creciente de las subvenciones procedentes de la Comunidad), posteriormente ampliarán su ámbito de actuación a la totalidad de los asuntos con relevancia comunitaria. La propia existencia de la Conferencia conduce a que los representantes autonómicos en la misma (tanto a su máximo nivel, los Consejeros, como sobre todo a niveles inferiores) asuman este tipo de funciones. A la importancia de esta dinámica para la propia posición de la Conferencia para Asuntos Europeos deberá hacerse referencia más adelante.

— Por último, los Acuerdos, por su propio objeto, se orientan a una aplicación preferentemente bilateral: comunicaciones, reuniones con los afectados, etc., naturalmente sin perjuicio de reuniones conjuntas con diversas Comunidades afectadas o incluso con la totalidad de ellas.

Todas estas características comportan en resumen que, normalmente, la actuación de la Conferencia como tal se agote con la adopción de los Acuerdos, sin que deba ocuparse posteriormente de los mecanismos creados, más allá de la evaluación de su funcionamiento y su posible mejora.

Los trabajos posteriores de la Conferencia se distanciarán considerablemente de estas líneas, transformando así la función de la propia Conferencia: globalidad, multilateralidad, permanencia de su actuación, coordinación con las Conferencias Sectoriales, y el propio principio competencial, junto al de colaboración, serán los aspectos clave a partir del Acuerdo de 1994 sobre participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios y, sobre todo, en la formación del Derecho comunitario.

<sup>20</sup> La evolución de la organización administrativa es muy ilustrativa al respecto. Vid. P. PÉREZ TREMPES/M. A. CABELLOS/E. ROIG, *op. cit.*, págs. 354 y ss.

b) El Acuerdo de participación en los asuntos europeos a través de las Conferencias Sectoriales de 1994

El Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 significa de algún modo la satisfacción de la necesidad fundamental que había dado lugar a la puesta en funcionamiento de la Conferencia. La fluida dinámica de colaboración que desde entonces se había desarrollado en el seno de la misma<sup>21</sup> desembocaba finalmente en un diseño global (aunque no completo) del sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en los asuntos europeos.

Con el Acuerdo se superaban las discusiones y los distintos modelos propuestos desde 1985 al respecto, adoptando una solución cuya exposición general supera el marco del presente trabajo<sup>22</sup>. El repaso de sus características fundamentales, sin embargo, resulta ineludible para comprender cómo el nuevo modelo comporta nuevas funciones y retos para la Conferencia para Asuntos Europeos, de los que ésta es plenamente consciente desde un primer momento, y de ahí la aprobación del Reglamento interno en 1994.

Más allá de su contenido concreto, el Acuerdo resulta extraordinariamente significativo por cuanto viene a fijar finalmente un «modelo» de participación autonómica. Ya este elemento le confiere un valor enormemente positivo. Al mismo tiempo debe, sin embargo, significarse que con él no se diseña definitivamente el sistema de participación autonómica. El

<sup>21</sup> Naturalmente, esta dinámica no se ha desarrollado sólo en la Conferencia, de un modo ajeno al sistema autonómico con carácter general. Al respecto es ilustrativa la consideración especial de los problemas de participación en los asuntos europeos en el Debate sobre el Estado de las Autonomías de 1994, que culminó en la aprobación de diversas mociones al respecto que influyeron sin duda en la propia redacción del Acuerdo de noviembre. Sin embargo, éste ya estaba siendo discutido con anterioridad al Debate, de manera que antes del mismo existía ya acuerdo sobre la mayor parte de aspectos del Acuerdo. Con carácter general sobre las relaciones entre Conferencia y Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, *vid.* M. CIENFUEGOS, *op. cit.*, *passim*, y las ponencias de P. PÉREZ TREMPs, R. PUNSET BLANCO y F. DE CARRERAS SERRA, en AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, IEA, Barcelona, 1996, y sobre todo la posición crítica de I. SÁNCHEZ AMOR, en AA.VV., *La reforma del Senado*, CEC, Madrid, págs. 99, 104 y 126 y ss. En conjunto, la actual realidad del Senado, a reserva de las posibilidades que pueda abrir una futura reforma, y de la propia Comisión General de las Comunidades Autónomas, no parece posibilitar un papel relevante en este ámbito, más allá de un muy general impulso de las actuaciones de la Conferencia.

<sup>22</sup> *Vid.* al respecto los citados trabajos de E. ALBERTÍ y P. PÉREZ TREMPs, en el *Informe CC.AA. 1994*; de este último, *vid.* también «Las competencias en materia internacional y europea», en *Autonomías*, 1997, núm. 22, págs. 94 y ss., y en esta última revista, C. DE DALMAU, «Propuestas y aspiraciones de las Comunidades Autónomas sobre la articulación de mecanismos para garantizar la participación autonómica en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea», págs. 94 y ss. Igualmente el trabajo citado de L. ORTÚZAR *et al.*, págs. 161 y ss.; el Informe general de P. PÉREZ TREMPs/M. A. CABELLOS/É. ROIG, *op. cit.*, págs. 279 y ss.; R. BUSTOS GISBERT, «Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos», *REDC*, 1995, núm. 45, págs. 153 y ss., y del mismo autor, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1997, págs. 465 y ss.; J. DIEGO CASALS, «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea: un balance y una propuesta», *RVAP*, 1994, núm. 40 (II), págs. 149 y ss.; J. ASTOLA, «Las Comunidades Autónomas en la elaboración de la posición española ante la Unión Europea: una asignatura pendiente», *RVAP*, 1996, núm. 44 (I), o E. ROIG, *La participación de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.* (en prensa), *passim*.

Acuerdo es, por el contrario, un primer paso en esta dirección, pero deja todavía abiertas importantes cuestiones, e incluso en aquellos aspectos por él regulados abre la posibilidad de una evolución futura a través de la práctica del propio procedimiento de participación autonómica; apertura además que es especialmente relevante en cuanto a las funciones de la Conferencia. Y es que, como toda solución procedimental a un problema largamente discutido, el Acuerdo necesita esencialmente de la práctica para mostrar sus posibilidades y carencias. Y de modo muy adecuado, el carácter de Acuerdo-marco que posee permite que las Conferencias Sectoriales (encargadas, como inmediatamente veremos, de ponerlo en práctica) puedan introducir las adaptaciones que consideren adecuadas (dentro de un contenido «necesario», determinado por el propio Acuerdo). Por esta apertura al futuro, y por los aspectos explícitamente dejados de lado por los negociadores, ha podido hablarse todavía de un «modelo en construcción»<sup>23</sup>.

En cuanto al procedimiento previsto en el Acuerdo, algunos elementos pueden señalarse como característicos, a fin de comprender más adecuadamente las tareas de la Conferencia en este ámbito:

— En primer lugar, la opción por un sistema sectorializado de participación, centrado en las Conferencias Sectoriales. La participación de los departamentos materialmente afectados resulta ineludible ante las características de la acción comunitaria<sup>24</sup>. Si bien son pensables otras formas de estructuración de un procedimiento que permita la participación de los distintos departamentos afectados<sup>25</sup>, la decisión en favor de las Conferencias Sectoriales venía ya determinada por los Pactos Autonómicos de 1992 y por el propio desarrollo del modelo de relaciones interadministrativas en nuestro Estado.

El propio Acuerdo, lejos de una mera remisión a estos órganos, prescribe por sí mismo una serie de reglas de necesario respeto, que exigen en la mayor parte de los casos una importante transformación de la dinámica de las Conferencias Sectoriales seguida hasta hoy. El Acuerdo se remite al «desarrollo» del mismo por las Conferencias Sectoriales, abriendo la puerta a una «modulación» de su aplicación, pero aludiendo en varias ocasiones al «carácter de contenido necesario» de sus normas. Con ello se abre el problema técnico del valor del Acuerdo (que no es ni tan sólo uno de los

<sup>23</sup> E. ALBERTÍ, «El modelo español de participación...», *op. cit.*, págs. 590 y 591: «... ha ido decantándose un cierto modelo de participación que en absoluto puede considerarse cerrado...», haciendo notar cómo el sistema español no se aleja en esto de los modelos comparados que también han diseñado sus mecanismos de modo progresivo. Al respecto, *vid.* los trabajos citados en la nota 12.

<sup>24</sup> E. ALBERTÍ, *op. cit.*, pág. 592. Más ampliamente, *vid.* E. ROIG, *La participación de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.* (en prensa), punto D).2.4 de la Primera Parte.

<sup>25</sup> *Vid.* las exposiciones de Derecho comparado citadas en la nota 12. Nos referimos a órganos únicos que permiten la participación de autoridades distintas en función del tema tratado, según el modelo del *Bundesrat* alemán o, aunque de modo más limitado, la Conferencia para la Integración de los *Länder* austríacos.

Acuerdos de Conferencia Sectorial previstos en el art. 8 LRJAE y PAC), en especial frente a la generalidad de las Conferencias Sectoriales. Ciertamente, su carácter de concreción de un mandato constitucional de participación efectiva podría abrir alguna línea de solución<sup>26</sup>. Sin embargo, alguna plasmación constitucional explícita del mecanismo de participación, por lo menos en cuanto a sus principios, parece ser la solución ineludible a medio plazo, de modo similar a lo ocurrido en el resto de los países federales de la UE<sup>27</sup>. A falta de ella, el valor del Acuerdo, y por lo tanto la vinculación de las Conferencias Sectoriales, debe derivarse, junto al ya citado carácter de concreción constitucional, de la posición específica de la Conferencia, para lo cual la Ley 2/1997 resulta de especial valor<sup>28</sup>.

— De forma menos explícita, pero como segundo elemento que debe ser esencial para el éxito del nuevo procedimiento, el Acuerdo parte de la posición central de la propia Conferencia Estado-CC.AA. sobre Asuntos Europeos, adjudicándole un carácter coordinador que se deriva tanto del carácter marco del Acuerdo como de la distribución material entre Conferencias Sectoriales que se lleva a cabo en la tabla anexa. La necesidad de un elemento de impulso y coordinación, no sólo entre las Conferencias Sectoriales, sino en general en todas las relaciones interadministrativas y muy especialmente las horizontales<sup>29</sup>, hace que el papel de la Conferencia resulte un elemento de máxima importancia en el sistema español, a la vez que característico del mismo frente a otros sistemas que, habiendo optado también por un modelo sectorializado, carecieron de este elemento específico de coordinación<sup>30</sup>. Las posibilidades, formas y limitaciones de esta labor de coordinación constituyen el objeto de los puntos II.2 y 3 de este trabajo.

— En tercer lugar, y como elemento más novedoso frente a las propuestas anteriores, el Acuerdo, culminando el reconocimiento del principio competencial que aparecía ya en las últimas propuestas previas del

<sup>26</sup> Vid. en la misma línea E. ALBERTÍ, «El modelo español de participación...», *op. cit.*, págs. 597 y 598. Esta posición es la que utiliza el Tribunal Constitucional Federal alemán en su Sentencia sobre la Directiva de Televisión (BVerfGE 92, 203).

<sup>27</sup> Vid. los trabajos citados en la nota 12.

<sup>28</sup> Vid. el epígrafe final de este trabajo.

<sup>29</sup> Vid. en general las ponencias de F. RUBIO LLORENTE, E. AJA y G. TRUJILLO, en AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, IEA, Barcelona, 1996, y E. AJA, «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en AA.VV., *La reforma del Senado*, CEC, Madrid, 1994, págs. 214, 216 y 218 y ss., 309, 312 y ss. y 348; en la misma obra, I. SÁNCHEZ AMOR, págs. 108 y ss. y 332; en el mismo sentido parece dirigirse la propuesta del Presidente Fraga de una Conferencia de Presidentes: D.S.S.-Comisiones, V Leg., núm. 128, de 26 de septiembre de 1994, pág. 21, asumida en las mociones aprobadas posteriores al Debate; y específicamente para el ámbito europeo, por todos, E. ALBERTÍ, «El modelo español de participación...», *op. cit.*, pág. 591.

<sup>30</sup> Recuérdese especialmente la experiencia alemana entre 1979 y 1986. Vid. al respecto el «Informe general» de P. PÉREZ TREMPs *et alt.*, antes citado, págs. 49 y ss., y E. ROIG, «La participación de los entes regionales en la formación de la voluntad del Estado en materias de la Unión Europea. Una perspectiva comparada», en E. AJA (Dir.), *Informe CC.AA. 1994*, *op. cit.*, págs. 584 y ss.

propio 1994, incluye ahora una declaración de práctica vinculación de la posición inicial negociadora española a las posiciones comunes autonómicas en las materias de exclusiva competencia de éstas. En este sentido, la versión definitiva del Acuerdo es clara al incluir, frente a propuestas previas, un cambio en los términos en que se reconoce el valor de las posiciones autonómicas comunes en estos casos; así, de ser «tenida en cuenta por la Administración del Estado para fijar su posición negociadora», ha pasado a ser «tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado», lo que sólo puede entenderse como una declaración de práctica vinculación, salvando la posibilidad de situaciones excepcionales que legitimen el alejamiento del Estado de la posición autonómica<sup>31</sup>.

El Acuerdo incluye, junto a este supuesto de competencia exclusiva autonómica, otras dos posibilidades: la afectación a competencias exclusivas del Estado, ámbito en el que se abren nuevas posibilidades de información a las CC.AA., y la afectación a competencias compartidas y concurrentes. Este último, sin duda el supuesto mayoritario, es el que resulta más problemático, pues el Acuerdo se limita a certificar el carácter «determinante» para la formulación de la posición inicial española de un acuerdo de fondo entre la posición común autonómica y la posición del Estado, lo cual debe indudablemente entenderse como un mandato de negociación, pero no dice nada sobre la situación en el caso de que no se llegue a ese acuerdo. Se trata de una solución pragmática a un complejo problema, que considera, acertadamente, más probable un acuerdo de fondo sobre la posición a defender que un acuerdo sobre el auténtico competente para la medida, pero ello no impide que deje aspectos importantes sin respuesta.

— El siguiente elemento (cuarto) esencial del Acuerdo estaba ya presente en el proyecto de Convenio de 1986. Se trata del problema de la formulación de la posición común autonómica, «clave práctica y teórica» del sistema de participación<sup>32</sup>. Pero es un aspecto que, subyaciendo al Acuerdo, no se encuentra en él, sino que se remite implícitamente a la práctica y, sobre todo, a la decisión de las Comunidades Autónomas. A pesar de la indudable corrección teórica de dejar este aspecto al acuerdo meramente interautonómico y no incluirlo en un acuerdo entre Estado y CC.AA., lo cierto es que la práctica actual de las relaciones horizontales aconsejaba probablemente una previsión más precisa del Acuerdo, señalando al menos el cauce orgánico-procedimental de alcance de esta posición. De nue-

<sup>31</sup> En igual sentido, E. ALBERTÍ, «El modelo español de participación...», *op. cit.*, págs. 594 y 595. Es éste uno de los cambios fundamentales entre la propuesta de Acuerdo de junio de 1994 y el Acuerdo definitivo de noviembre a los que nos referíamos antes en la nota 13. Lo afirmado en el texto debe entenderse sin perjuicio de las cláusulas excepcionales que permiten al Estado separarse de la posición autonómica.

<sup>32</sup> E. ALBERTÍ, «El modelo español de participación...», *op. cit.*, pág. 596.

vo, el papel de un órgano de impulso puede ser especialmente relevante. El Acuerdo se contenta con señalar que debe entenderse por posición común «el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido» (punto cuarto del Acuerdo).

Un último elemento en cuanto a la adopción de las posiciones autonómicas debe meramente apuntarse a reserva de un tratamiento un poco más detenido más adelante: es el de la dicotomía, en muchas ocasiones falsa<sup>33</sup>, entre bilateralidad y multilateralidad. El Acuerdo parte de la discusión en el seno de las Conferencias Sectoriales, con carácter por tanto multilateral, que será el que en la mayor parte de ocasiones se corresponderá con la afectación competencial tras la igualación fundamental operada por las reformas de los Estatutos de Autonomía de 1994 y los años siguientes. Pero no descarta en absoluto el tratamiento bilateral de las cuestiones cuando esta forma se adecue al objeto a discutir<sup>34</sup>, lo que resulta también de aplicación a las actuaciones de la propia Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, como tendremos ocasión de examinar más adelante.

— Finalmente, y como quinto punto esencial del Acuerdo, se prevén de modo detallado los mecanismos de información y contacto entre Comunidades Autónomas y Estado, en especial a lo largo del desarrollo del procedimiento negociador a nivel europeo; cuestión ésta que resulta esencial para una adecuada y efectiva incardinación autonómica en el proceso de decisión comunitario.

— El Acuerdo se refiere también, aunque con menor amplitud y relevancia, a la ejecución del Derecho comunitario. A este respecto, sus previsiones pueden resumirse en torno al respeto del reparto competencial y de la mutua información de las cuestiones que afecten a varias entidades, precisadas en la obligación de remitir a la Conferencia cualquier proyecto

<sup>33</sup> La disyuntiva entre relaciones bilaterales y multilaterales es, planteada en términos absolutos, probablemente falsa, en tanto que cada una de estas categorías necesita de la otra como complemento, y de hecho ninguna de ellas puede desenvolverse satisfactoriamente y con plena aceptación de todas las CC.AA. si no se desarrolla igualmente la otra. En general, *vid.* al respecto las ponencias y debate en AA.VV., *La reforma del Senado, op. cit.*, especialmente las intervenciones de I. SÁNCHEZ AMOR, pág. 98; E. AJA, págs. 219, 310; F. TOMÁS Y VALIENTE, págs. 249 y ss., 304; G. TRUJILLO, págs. 274 y 278; S. PÉREZ, pág. 321, y R. SANZ, pág. 337. La Ley 2/1997, como se vera más adelante, opta también por compatibilizar ambas opciones.

<sup>34</sup> P. PÉREZ TREMPES, «CC.AA., Estado y UE: nuevos pasos...», *op. cit.*, págs. 605 y 606, tras afirmar que la opción necesaria por la multilateralidad no excluye la posibilidad de relaciones bilaterales, llama la atención sobre la necesidad en este último caso de sistemas de relación e información a la Conferencia Sectorial competente. Además, que la abstención en la definición de la posición común no obste a su adopción puede también entenderse como una forma de posibilitar la decisión de cuestiones que afectan sólo a algunas Comunidades en el seno de la propia Conferencia.

de norma o acto que desarrolle, complemente o ejecute una norma o decisión comunitaria, con la posterior posibilidad de coordinar dicho desarrollo y, en especial, la obligación de información recíproca entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de programas comunitarios.

— Por último, e insistiendo en el aspecto abierto al futuro del Acuerdo, debe señalarse que éste no aborda el problema de la participación de representantes autonómicos en las delegaciones comunitarias. En su preámbulo, el Acuerdo remitió esta cuestión al futuro, sin cerrarse a esta posibilidad y aludiendo explícitamente al desarrollo de la práctica en este sentido como fundamento para un futuro acuerdo general. Con ello se abría la posibilidad de desarrollar también este aspecto que resulta ineludible si se quiere desarrollar un auténtico procedimiento de participación eficaz y decisoria de las Comunidades<sup>35</sup>, y que efectivamente ha constituido el eje de la posterior actividad de la Conferencia en su función de diseño de canales de relación entre Comunidad Europea, Estado y Comunidades Autónomas.

El breve repaso efectuado a estas características fundamentales permite constatar cómo el Acuerdo de 1994 transforma por completo las características de la actuación de la Conferencia en comparación con su actividad inicial: la preocupación por los temas ejecutivos se traslada a la fase ascendente, la bilateralidad en las relaciones contempladas se convierte en multilateralidad general, la perspectiva concreta en una contemplación global, y la exclusiva consideración de la cooperación se abre a una aplicación más matizada en función del reparto competencial interno.

### c) Los Acuerdos posteriores a 1994: la presencia comunitaria de las Comunidades Autónomas

En los últimos tres años, pues, la Conferencia ha concentrado sus esfuerzos en la instrumentación de formas de presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios. Las reivindicaciones de las Comunidades, a imagen de lo sucedido en el Derecho comparado y de la experiencia adquirida a nivel interno y también gracias a los instrumentos de presencia directa en Bruselas<sup>36</sup>, han evolucionado desde la constante referencia inicial a la figura del Observa-

<sup>35</sup> Expresamente en el mismo sentido, E. ALBERTÍ, «El modelo español de participación...», *op. cit.*, pág. 599, y P. PÉREZ TREMPs, «C.C.AA., Estado y UE: nuevos pasos...», *op. cit.*, pág. 609, quien tras considerar adecuada esta remisión pro futuro, resalta en cualquier caso la necesidad de su instrumentación. *Vid.* de modo más detallado el epígrafe D).2.4 de la Primera Parte y el capítulo VII de la Segunda Parte de mi trabajo *La participación de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.* (en prensa).

<sup>36</sup> Esencialmente política regional, oficinas autonómicas y Comité de las Regiones. *Vid.* al respecto, con numerosas referencias bibliográficas, P. PÉREZ TREMPs/M. A. CABELLOS/E. ROIG, *op. cit.*, págs. 307 y ss.

dor de los *Länder* alemanes a la presencia en las delegaciones españolas en los grupos de trabajo, hasta el propio Consejo de Ministros. La posición absolutamente cerrada del Estado en los años iniciales ha ido dejando paso a una postura mucho más matizada que, aun a falta del acuerdo en los principios fundamentales que deben regir este ámbito<sup>37</sup>, ha permitido algunos avances, expresados fundamentalmente en dos nuevos Acuerdos de la Conferencia: la creación del Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente y la presencia de representantes autonómicos en algunos Comités de la Comisión de las Comunidades Europeas.

El Consejero para Asuntos Autonómicos<sup>38</sup> es una figura encargada esencialmente de servir de puente entre la Representación Permanente, en la que se integra, y las Comunidades Autónomas, con mención especial de las oficinas de las mismas en Bruselas. Su integración en la Representación Permanente le permite superar la mera función de transmisión de información, por otro lado, cubierta de modo más adecuado por el Acuerdo de 1994 a través de los distintos departamentos afectados, en una doble línea:

— En primer lugar, a través de una información cualitativamente distinta a la mera transmisión de documentos, aportando elementos valorativos derivados de su conocimiento de la realidad comunitaria y de su integración en la Representación Permanente.

— En segundo lugar, gracias a las posibilidades que, como miembro de la Representación, se le abren en cuanto a la presencia en las reuniones de los diversos órganos comunitarios. Hasta la instrumentación de fórmulas de presencia directa, a las que nos referiremos inmediatamente, es ésta la única forma de asociación de las Comunidades Autónomas a las delegaciones españolas.

Ambos elementos exigen una asociación estrecha del Consejero a los mecanismos internos de participación, y esencialmente a la Conferencia para Asuntos Europeos, asociación que hasta el momento, y por lo que se refiere a la Conferencia, ha funcionado adecuadamente, estando el Consejero presente en todas las reuniones de la Conferencia, tanto del Pleno como de la Comisión de Coordinadores.

A pesar de estos elementos positivos, la figura del Consejero tal como viene definida en el Real Decreto que lo regula presenta un elemento disfuncional: su designación corresponde en exclusiva al Estado, que además realizó dicha designación sin consulta alguna a las Comunidades Autónomas.

<sup>37</sup> La discusión fundamental está entre considerar que forma parte de las relaciones internacionales por su carácter de relación externa con una organización internacional y con otros Estados y considerar que el carácter comunitario de las actuaciones las excluye de las relaciones internacionales re-conduciéndolas a los títulos materiales internos, independientemente de su carácter exterior o no. Al respecto, *vid.* la Primera Parte de mi trabajo *La participación de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.* (en prensa), y también E. ALBERTÍ, «El modelo...», *op. cit.*, págs. 591 y 599.

<sup>38</sup> *Vid.* M. CIENFUEGOS, *op. cit.*, págs. 197 y ss.

mas. La asociación de las mismas, muy especialmente a través de la Conferencia, a dicha designación parece de todo punto necesaria en un cargo en el que la confianza con las Comunidades debe jugar un papel fundamental.

Por otro lado, no puede olvidarse que el Consejero no es más que un elemento auxiliar en el sistema de participación autonómica. Su carácter complementario debe entenderse en un doble sentido: respecto de los mecanismos internos de transmisión de información previstos en el Acuerdo de 1994<sup>39</sup>; y respecto de la necesaria instrumentación de mecanismos de presencia directa de las propias Comunidades en las delegaciones españolas a través de representantes *ad hoc* para cada órgano o para cada procedimiento que afecte a sus competencias.

Este segundo ámbito, el externo, de la participación<sup>40</sup> ha iniciado su desarrollo con un nuevo y muy reciente acuerdo de la Conferencia sobre la presencia de representantes autonómicos en algunos Comités de la Comisión. Este extremo, presente en los pactos de investidura entre PP y CiU de abril de 1996, se ha concretado en cuanto al principio en las reuniones de la Conferencia de la primera mitad de 1997<sup>41</sup>, abriendo el Estado la participación en 55 de los alrededor de 450 Comités de trabajo de la Comisión. Entre éstos se encuentran algunos especialmente relevantes en ámbitos como el medio ambiente (Comité del Instrumento financiero para el medio ambiente, sobre legislación relativa a la evaluación y gestión de calidad medioambiental, sobre adaptación de diversas directivas en la materia, etc.), la energía (Comités sobre precios eléctricos y gas, sobre ayudas financieras en el ámbito de las redes transeuropeas en el sector energético...), la industria (el Comité de normas y reglamentaciones técnicas, entre otros), la agricultura (estructuras agrarias, investigación agraria, etc.) o la política regional (gestión de iniciativas comunitarias, desarrollo y reconversión de las regiones...). Sin duda, la prudencia en una primera apertura junto a la afectación especial a competencias autonómicas han sido los criterios de selección de estos Comités. En octubre de 1997 se ha llegado a un acuerdo entre las Comunidades Autónomas (a través de la Comisión de Coordinadores de la Conferencia para Asuntos Europeos) para el reparto entre las mismas de los Comités, de modo que cada uno de los 55 Comités se atribuye a dos Comunidades distintas que lo ocupan en dos períodos sucesivos<sup>42</sup>. La comunicación del Acuerdo al Estado es el paso previo a su práctica que deberá despejar las incógnitas del modo de

<sup>39</sup> En cuanto a la situación similar del Observador alemán, P. PÉREZ TREMP/M. A. CABELLOS/E. ROIG, *op. cit.*, págs. 43 y ss.

<sup>40</sup> Sin que ello signifique que obedezca necesariamente a preceptos constitucionales distintos del ámbito interno. *Vid. supra* la nota 37.

<sup>41</sup> *Vid.* la información publicada en *El País* de 3 de agosto de 1997, pág. 17.

<sup>42</sup> *Vid.* al respecto P. PÉREZ TREMP/M. A. CABELLOS/E. ROIG, *op. cit.*, págs. 301 y ss., y las ponencias y discusiones en el Seminario sobre *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, organizado por el Institut d'Estudis Autònòmics en Barcelona, en mayo de 1997, de próxima publicación.

designación interno en cada Comunidad del experto correspondiente y, sobre todo, de su engarce con las estructuras internas de participación: las Conferencias Sectoriales y la propia Conferencia para Asuntos Europeos.

Con ello distan de haberse satisfecho las reivindicaciones autonómicas de presencia en el ámbito comunitario; presencia que, como se aludía anteriormente, resulta de todo punto necesaria para un funcionamiento adecuado de todo el procedimiento de participación. El reciente Acuerdo (en un ámbito tan relevante para la decisión comunitaria como los Comités de trabajo de la Comisión) empieza a dar cumplimiento a la remisión al futuro operada en el Debate sobre el Estado de las Autonomías de 1994 y el Acuerdo de participación del mismo año<sup>43</sup>. La tarea de diseño del sistema de participación, pues, no se ha agotado, de manera que la propia Ley 2/1997 mantiene la función de la Conferencia en este ámbito, al afirmar que sigue correspondiendo a la misma:

«La articulación de mecanismos para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas» (art. 3, 2.ª, de la Ley 2/1997, de 13 de marzo).

Y no sólo la instrumentación de formas de presencia en las delegaciones españolas en los órganos comunitarios está necesitada todavía de esta tarea de diseño, sino que otros aspectos complementarios del modelo de participación autonómica en asuntos europeos reclaman un marco normativo cuya configuración corresponde a la Conferencia: sirvan como ejemplo las carencias antes señaladas del Acuerdo de 1990 sobre procedimientos precontenciosos de la Comisión y ante el Tribunal de Justicia o algunos aspectos concretos del *status* del personal de las oficinas autonómicas en Bruselas.

d) La posición de la Conferencia en el diseño del sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios

El repaso de las actividades desarrolladas permite derivar, a los efectos de la posición de la Conferencia, dos características en su forma de actuación en este primer campo de funciones:

---

<sup>43</sup> Vid. especialmente la moción núm. 9, presentada por el PSOE (B.O.C.G.-Senado, V Leg., Serie I, núm. 171, de 6 de octubre de 1994), que instaba en su punto tercero a «hacer factible que, a partir de la práctica de la participación de las CC.AA. en cada Conferencia Sectorial, se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las CC.AA. o de expertos en la delegación española que acuda a debatir ante los órganos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas».

— En primer lugar, su desarrollo de modo separado, cuando no ajeno, de la actividad de los Ministerios y Consejerías autonómicas materialmente responsables de los ámbitos en que deberá ejercerse la participación autonómica. La actividad de la Conferencia se centra en el diseño de vías y mecanismos adjetivos que posteriormente los departamentos afectados deben utilizar, sin que en esta posterior praxis la Conferencia tenga un papel claramente definido, excepto el de actuar como órgano de cierre y responsable además del ámbito material descrito en torno a la idea de la política de integración.

— En segundo lugar, la posibilidad de operar con unos intereses comunes a todas las Comunidades Autónomas, pues todas ellas están lógicamente interesadas en aumentar sus posibilidades de participación en las decisiones comunitarias, aunque la forma de participación pueda haber despertado algunas discrepancias a las que habrá ocasión de referirse. En cambio, las Conferencias Sectoriales en la aplicación del Acuerdo deben contar con la existencia de intereses opuestos, que será necesario concertar a través de la cesión mutua para el alcance de una posición común.

En cualquier caso, si bien es cierto que el modelo de participación autonómica en los asuntos europeos necesita todavía de una adicional tarea de configuración, ésta ha dejado de ser la tarea prioritaria de la Conferencia para verse desplazada por su función en el interior del mismo modelo, función que, como se verá inmediatamente, responde a características muy diversas.

## 2. *La coordinación y el impulso del sistema de participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito comunitario*

Una vez diseñado, en lo fundamental, el procedimiento de participación autonómica en las decisiones comunitarias, el eje de las actividades de la Conferencia se desplaza hacia su función en el seno de este procedimiento. Y la primera constatación al respecto se encuentra en el propio Acuerdo de 1994 y en el Reglamento interno del mismo año. Sin embargo, ambas normas se muestran especialmente abiertas en lo que se refiere a las tareas de la Conferencia. El respeto por el ámbito de actuación de cada una de las Conferencias Sectoriales, como reflejo de la división competencial entre los diversos departamentos de las correspondientes administraciones, es la línea fundamental del Acuerdo. La Conferencia recibe tan sólo dos claras funciones bien delimitadas: 1) la asunción de las posibilidades de participación en las materias propias del proceso de integración europea, a través de la atribución de los «aspectos institucionales y generales», definidos mediante su tratamiento por el Consejo de Ministros de Asuntos generales a nivel europeo; y 2) el funcionamiento como Conferencia de cierre del sistema, de modo que a ella correspondan aque-

llos asuntos para los que no existe Conferencia Sectorial adecuada ni se establezca un procedimiento *ad hoc* al respecto.

Pero más allá de estas atribuciones, claramente definidas desde el primer momento, otras cláusulas menos precisas del Acuerdo y del Reglamento apuntaban a una tarea de impulso y coordinación de la globalidad del procedimiento por parte de la Conferencia<sup>44</sup>:

- el propio carácter marco del Acuerdo, que prevé su aplicación a falta de desarrollo y afirma el contenido necesario de alguno de sus extremos (punto primero del Acuerdo);
- la atribución a la Conferencia de los asuntos que carecen de Conferencia Sectorial específica, asumiendo así un carácter de cierre estrechamente vinculado con su función de garantía del procedimiento (punto quinto del Acuerdo);
- la atribución también, ahora a título principal, de las cuestiones generales del proceso de integración, con la fuerza expansiva propia de tales cuestiones generales (anexo del Acuerdo);
- la función coordinadora que en el interior de cada Comunidad Autónoma juegan los miembros de la Conferencia<sup>45</sup>.

Como se ha visto antes, y a pesar de la indeterminación de alguna de estas cláusulas, y más en general del contenido de la función coordinadora de la Conferencia, ni tan sólo idealmente el procedimiento de participación podía prescindir de un órgano que asumiera en algún grado tales funciones. La realidad del procedimiento desde 1994 no ha hecho sino incrementar estas necesidades, y más aún las de impulso del procedimiento, que parece no haberse desarrollado efectivamente todavía<sup>46</sup>, que las de coordinación en sentido estricto. La Ley 2/1997 y el Reglamento interno del mismo año asumen este reto encargando claramente a la Conferencia tales cometidos, y marcando así una línea de creciente «intervencionismo» de la Conferencia en la práctica del procedimiento y por lo tanto en el trabajo de las Conferencias Sectoriales, línea en la que pueden incluso, aun con todos los matices necesarios, atisbarse elementos de «centralización» del procedimiento sectorializado diseñado en 1994.

De este modo, la Conferencia ha venido a jugar un doble papel en el

---

<sup>44</sup> Vid. en este sentido E. ALBERTÍ, en la ponencia presentada al Seminario sobre *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, organizado por el Institut d'Estudis Autonòmics en Barcelona, en mayo de 1997, de próxima publicación.

<sup>45</sup> P. PÉREZ TREMPES/M. A. CABELLOS/E. ROIG, *op. cit.*, págs. 356 y ss.

<sup>46</sup> Desde finales de 1994 la dinámica política no ha sido tampoco muy favorable para la práctica del procedimiento: las tensiones políticas del último año de Gobierno socialista durante 1995, año además electoral en numerosas Comunidades, y las elecciones generales de 1996, con el subsiguiente cambio de Gobierno, contribuyen también a explicar la práctica inexistencia de funcionamiento del Acuerdo de participación, pero por ello mismo ilustran claramente los inconvenientes de la insuficiente formalización y estabilidad de las Conferencias Sectoriales.

procedimiento de participación<sup>47</sup>: a) ser la Conferencia «Sectorial» encargada de canalizar la participación en los asuntos generales, y b) impulsar y, en su caso, coordinar el desarrollo del procedimiento en el resto de Conferencias.

a) La Conferencia como foro general

Desde el inicio de sus actuaciones, la Conferencia ha sido el lugar donde las Comunidades Autónomas han recibido la información del Estado, y han podido plantear sus posiciones en relación a las cuestiones generales del proceso de integración europea. El principio constitucional de colaboración exige la existencia de un foro de este tipo, independientemente del encuadre de las cuestiones en él tratadas (nos referimos ahora exclusivamente a la «política de integración» en sentido estricto), en el título competencial estatal de las relaciones internacionales.

La carencia de una institución general de coordinación de las relaciones tanto horizontales como verticales, bien en la forma de un Senado con tales funciones, bien en la forma de una Conferencia de Presidentes, es uno de los problemas no por conocido menos relevante de nuestro modelo<sup>48</sup>. El carácter horizontal del proceso de integración europea y la elevada carga política de los aspectos generales e institucionales del mismo (de la «política de integración» en sentido estricto) hacen que este ámbito sea especialmente adecuado para una institución como las citadas. Así, en el Derecho comparado las cuestiones generales de la integración europea son objeto de la Conferencia de Presidentes (caso de Austria) o de un Senado como el *Bundesrat* alemán, que contiene en su interior una auténtica Conferencia de Presidentes.

Que tales instituciones no existan en España no significa, desde luego, que los problemas que se presentan en nuestro modelo no sean muy semejantes a los existentes en los países citados. Ha sido la Conferencia para Asuntos Europeos la que ha debido asumir estas actuaciones. Las disfunciones provocadas por ello a nivel autonómico pueden encontrar un eficaz paliativo en la cercanía al correspondiente Presidente del órgano autonómico presente en la Conferencia, normalmente incardinado en la propia Presidencia o en la Consejería de Presidencia. En el caso estatal, en cambio, las relaciones entre el Ministerio para las Administraciones Públicas (hasta muy recientemente el único presente en la Conferencia) y los Ministerios correspondientes, en especial el Ministerio de Asuntos Exteriores, difícilmente pueden solucionarse sobre la base de una mayor cercanía del MAP a la Presidencia del Gobierno. El incremento de la presencia del

---

<sup>47</sup> P. PÉREZ TREMPs/M. A. CABELLOS/E. ROIG, *op. cit.*, pág. 287, se refieren al triple papel de la Conferencia por cuanto consideran que la actuación como Conferencia de cierre es una función diferenciada. En el texto ésta se incluye dentro de las actuaciones de coordinación y garantía.

<sup>48</sup> *Vid.* los trabajos citados previamente en la nota 29.

Ministerio de Asuntos Exteriores en la Conferencia desde la aprobación de la Ley 2/1997, al que nos referiremos más adelante, puede ayudar a solucionar estos problemas. La falta de una Conferencia de Presidentes, sin embargo, resulta en estos casos especialmente notable: la Conferencia para Asuntos Europeos puede paliar algunos problemas derivados de tal inexistencia, pero no los elimina.

Los textos reguladores de la Conferencia han asumido tradicionalmente esta función de carácter general, desde la inicial definición en los Acuerdos Autonómicos de 1992, de la Conferencia como «el instrumento donde debe seguir articulándose, desde una perspectiva general, la participación de las Comunidades Autónomas». El Acuerdo de institucionalización del mismo año se refiere en su punto primero a la «finalidad de articular y resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», e incide de nuevo en esta función sobre todo en su punto cuarto, 1.1.º, después retomado literalmente en la Ley 2/1997, al referirse su art. 3 a las funciones de la Conferencia:

«1.ª La información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea.»

«3.ª El tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas»<sup>49</sup>.

La práctica de la Conferencia, sobre todo tras el Acuerdo de institucionalización, da numerosas muestras de esta función, centradas en el tratamiento, normalmente con carácter previo, de los distintos Consejos europeos celebrados, y en la información sobre el desarrollo de los trabajos previos a la reforma del Tratado de la Unión en 1996<sup>50</sup>. Si en un inicio estas reuniones se centran casi exclusivamente en la información del Estado a las Comunidades más que en la formulación de posiciones de éstas (lo que era inevitable ante la praxis inicial de información *a posteriori*), la práctica ha ido evolucionando hacia un progresivo intercambio de opiniones, primero en los temas de la presencia de una representación regional en el entramado comunitario, con la discusión y creación final del Comité de las Regiones<sup>51</sup>, y posteriormente en otros ámbitos como el principio

<sup>49</sup> Asumiendo ahora la atribución antes presente del anexo al Acuerdo de 1994, referida a los «aspectos institucionales y generales» del proceso de integración.

<sup>50</sup> Vid. la información suministrada en el volumen editado por el MAP, *Puesta en práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autónomo*, Madrid, 1996, págs. 109 y ss. Nótese que se relatan sólo las reuniones del Pleno de la Conferencia, a las que deben añadirse las de la Comisión de Coordinadores.

<sup>51</sup> Vid. I. SÁNCHEZ AMOR, «La participación regional en las instituciones europeas. La creación del Comité de las Regiones», en E. AJA (Dir.), *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1992, págs. 313 y ss.

de subsidiariedad, la política regional o, con carácter más general, la distribución de los fondos comunitarios.

La culminación, por el momento, de esta dinámica está en la adopción, en el seno de la Conferencia, de una «posición común de las Comunidades Autónomas ante la Conferencia Intergubernamental», la primera de las posiciones formalmente adoptadas en el sentido del Acuerdo de 1994. Sin entrar en su contenido<sup>52</sup>, resulta ilustrativo constatar la diferencia existente con las formas de participación autonómica en el momento de la adhesión a las Comunidades. Las reuniones bilaterales con las Comunidades Autónomas, por otro lado muy numerosas<sup>53</sup>, fueron la única forma de comunicación entre el Estado y las Comunidades en el momento de la adhesión. En cuanto a la reforma del Tratado de Maastricht, si bien la existencia, aunque reciente, de la Conferencia permitió la existencia de reuniones de todas las Comunidades con el Estado y el tratamiento conjunto de la creación del Comité de las Regiones<sup>54</sup>, en ningún caso se llegó a la formalización de una posición conjunta y global de las Comunidades, con un peso político indudablemente superior, sobre la reforma de los Tratados<sup>55</sup>.

b) La Conferencia como órgano de impulso, coordinación y garantía

Es éste, sin duda, el reto central de la Conferencia en la actualidad. Y lo es porque constituye también el reto central del propio proceso de participación configurado en el Acuerdo de 1994, cuyos resultados pueden calificarse hasta el momento de poco satisfactorios. Tal valoración se deriva necesariamente del examen de las actuaciones desarrolladas por las diversas Conferencias Sectoriales en este ámbito.

Más allá de la heterogeneidad entre las Conferencias, que se constituye

<sup>52</sup> P. PÉREZ TREMP/S/M. A. CABELLOS/E. ROIG, *op. cit.*, especialmente págs. 323 y ss. El contenido de la posición común se centraba en la potenciación del Comité de las Regiones, la reforma del principio de subsidiariedad abarcando a las entidades regionales, el acceso de éstas al TJCE y el incremento de sus relaciones con el Parlamento Europeo, así como un refuerzo de la cooperación transfronteriza. Pocas de estas reivindicaciones han sido recibidas en el Proyecto de Tratado de Amsterdam.

<sup>53</sup> A. MANGAS, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1986, pág. 233, detalla 237 reuniones mantenidas con las distintas CC.AA. Sobre la participación autonómica en este proceso hasta 1982, *vid.* el trabajo de F. GRANELL, «Las CC.AA. y la negociación para el ingreso de España en la Comunidad Europea», en *RIE*, 1982, núm. 3, págs. 830 y 831, así como las crónicas periódicas de E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ en la misma Revista.

<sup>54</sup> I. SÁNCHEZ AMOR, *op. cit.*, págs. 313 y ss.

<sup>55</sup> Naturalmente, peso político no puede identificarse sin más con eficacia en estos casos, pues las posiciones autonómicas no sólo no han encontrado recogida en el Tratado de Amsterdam, sino que incluso la posición española en algunos aspectos, especialmente en el caso de la subsidiariedad, no ha sido muy coherente con la defendida por la Conferencia. La integración de las dinámicas interna y externa de la actividad en asuntos comunitarios y, con ello, la apertura de posibilidades de presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas resultan, pues, de especial importancia. A ello deberemos referirnos posteriormente.

en la afirmación inicial en todo examen de la actuación de las mismas, la tónica prácticamente general está en la falta casi absoluta de desarrollo del procedimiento de 1994, por lo menos en lo que se refiere a la participación autonómica en las decisiones que deberá adoptar la Comunidad Europea. Falta que no sólo se extiende a la ausencia casi total de posiciones autonómicas comunes, que, como veíamos, son la clave del procedimiento de participación, sino que llega también a la inexistencia general de desarrollo de los preceptos del Acuerdo de 1994 en los correspondientes Reglamentos de las Conferencias, sin que parezca que el carácter supletorio del propio Acuerdo haya sido remedio suficiente al respecto. Ni tan siquiera la transmisión de información sobre el desarrollo del proceso de decisión comunitario parece funcionar con la automaticidad y amplitud que se derivan del Acuerdo<sup>56</sup>.

Tales carencias encuentran su razón en la dinámica general de funcionamiento de las Conferencias, insuficientemente formalizadas y por ello mismo excesivamente dependientes no ya de la coyuntura política, sino incluso de las características y relaciones personales de los propios miembros de la Conferencia (y muy especialmente de los Ministros)<sup>57</sup>. El cambio de dinámica, y determinadas transformaciones en la regulación, son, pues, ineludibles.

Pero a estas consideraciones se añaden otras propias del ámbito comu-

<sup>56</sup> Vid. al respecto P. PÉREZ TREMPs (Coord.), M. A. CABELLOS y E. ROIG, *op. cit.*, págs. 298 y ss.

<sup>57</sup> Vid. las discusiones en las Sesiones del Senado de 6-10-93 (D.S.S.-Pleno, núm. 6, págs. 165 y 169, especialmente), de 28-6-94 (D.S.S.-Pleno, núm. 42, págs. 2179, 2181, 2185) o de 28-9-94 (D.S.S.-Pleno, núm. 47, pág. 2427). Las más ilustrativas de esta problemática son sin duda las consideraciones de los Presidentes de las CC.AA. en el Debate de septiembre de 1994 en la Comisión General de las CC.AA. (D.S.S.-Comisiones, V Leg., núms. 128 y 129, de 26 y 27 de septiembre de 1994); los Presidentes Pujol (núm. 128, pág. 16), Fraga (núm. 128, pág. 21), Chaves (núm. 128, pág. 29), Pérez Sáenz (núm. 128, pág. 38), Lerma (núm. 128, pág. 46), Leguina (núm. 129, pág. 5), Lucas (núm. 129, pág. 6), todos en sentido crítico, y del propio Presidente González (núm. 128, págs. 6 y 7; núm. 129, pág. 12). La valoración positiva de órganos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, o hasta cierto punto de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (*vid.* a este respecto, en cambio, las críticas contenidas en el Informe del Gobierno vasco ya citado, pág. 80, o la intervención del Senador Ferrer en el D.S.S.-Pleno, núm. 3, de 21-9-93, pág. 62), se contraponen a la no constitución hasta 1993 de las Conferencias Sectoriales en materias tan afectadas por la realidad comunitaria como son la de Infraestructuras y Ordenación del Territorio o de Industria, o a la no reunión durante más de dos años (no dos años cualesquiera, sino los dos años, por ejemplo, de Maastricht y los Fondos de Cohesión) de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, sector donde además la imbricación de los diferentes ámbitos competenciales es extrema. *Vid.* a este respecto los datos suministrados por E. ALBERTÍ en el *Informe Comunidades Autónomas 1993*, dirigido por E. AJA, Barcelona, 1994, pág. 66. En la doctrina puede verse una consideración general sobre el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales en G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Las Conferencias Sectoriales y los consorcios...», en IEA, *Las relaciones interadministrativas...*, *op. cit.*, págs. 45 y 46, aunque el estudio se refiere a la regulación contenida en la LRJ y PAC. Concretamente para la participación en materias comunitarias, A. LÓPEZ CASTILLO, *op. cit.*, pág. 123. Más recientemente, el trabajo de I. LASAGABASTER, «Relaciones intergubernamentales...», *op. cit.*, págs. 213 y ss., viene a confirmar estas consideraciones críticas. La línea de revitalización impulsada por los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 y aludida por E. ALBERTÍ, *loc. ult. cit.*, puede significar un cambio de tendencia, pero necesita de concreción en la realidad: al respecto, *vid.* I. SÁNCHEZ AMOR, «El Senado y las CC.AA...», *op. cit.*, págs. 99, 107 y ss. El volumen citado del MAP, *Puesta en práctica de los Acuerdos...*, contiene un amplio repaso de la actividad de las diversas Conferencias.

nitario, centradas en un desconocimiento por parte de las administraciones afectadas de la realidad comunitaria al respecto, de su relevancia y, sobre todo, de las posibilidades de intervención abiertas por el Acuerdo de 1994. La concentración de las administraciones autonómicas en las tareas ejecutivas, así como la falta de una dinámica de decisión común entre las propias Comunidades, hacen que difícilmente las Conferencias orienten su trabajo a las finalidades de participación ascendente derivadas del Acuerdo. La «aptitud europea» de las administraciones autonómicas (y en ocasiones de la propia Administración Central) debe incrementarse todavía considerablemente, y en ese incremento los órganos coordinadores de cada Comunidad en temas europeos tienen un papel fundamental, no tanto dentro de la Conferencia para Asuntos Europeos como en el interior de sus propias Administraciones.

En cualquier caso, la aportación de las administraciones sectoriales al proceso de participación autonómica en asuntos europeos es ineludible. En ella encuentra sentido el propio proceso, y la creciente intensidad y detalle en las intervenciones normativas comunitarias hacen indispensable la presencia de expertos en las discusiones de las mismas. El propio Acuerdo de 1994 y sus posteriores desarrollos intentan encontrar respuesta a la tensión entre necesidad y dificultad de la participación sectorializada a través de las tareas de impulso, coordinación y garantía de la Conferencia para Asuntos Europeos, tarea que puede concretarse en una serie de formas de actuación que encontrarán posteriormente su reflejo en el art. 5 del Reglamento interno de 1997:

— Como precondition necesaria, la Conferencia debe conocer el funcionamiento del proceso de participación en cada una de las Conferencias Sectoriales. Nacen, pues, obligaciones de información de éstas frente a la Conferencia, bien directamente, bien de modo interno a cada una de las administraciones, central y autonómicas.

— La Conferencia es un lugar privilegiado para la recepción de información sobre la actividad comunitaria. Su relación directa con el Ministerio para las Administraciones Públicas y ahora con el Ministerio de Asuntos Exteriores, la presencia en sus reuniones del Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente, el conocimiento de la realidad comunitaria por parte de todos sus miembros y sobre todo su dinámica estable de funcionamiento, con reuniones muy frecuentes, han llevado a plantear<sup>58</sup> si no sería el lugar adecuado para centralizar el envío de la información comunitaria (esencialmente los documentos) a que obliga el Acuerdo de 1994. Éste opta, también en referencia a las actuaciones infor-

<sup>58</sup> E. ALBERTÍ, en la ponencia presentada al Seminario sobre *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, organizado por el Institut d'Estudis Autònòmics en Barcelona, en mayo de 1997, de próxima publicación. Apuntando en la misma línea, el «Informe general» de P. PÉREZ TREMPES, M. A. CABELLOS y E. ROIG repetidamente citado, págs. 296 y ss., y J. DIEGO CASALS, *op. cit.*, págs. 163 y ss.

mativas, por la solución sectorializada, lo que ante el ya citado muy desigual funcionamiento de las Conferencias Sectoriales comporta que el procedimiento no pueda ni tan sólo iniciarse por no llegar la información a las Comunidades Autónomas. Un replanteamiento en el sentido aquí expresado, aunque no claramente enmarcable en las normas de funcionamiento del procedimiento, sí podría realizarse con base en las cláusulas generales de carácter coordinador y de cierre de la Conferencia, por lo menos para aquellos ámbitos materiales en los que el funcionamiento de la Conferencia Sectorial correspondiente resulta más insatisfactorio. Todo ello exigiría sin duda la dotación de una base administrativa permanente a la Conferencia, más allá de la función de Secretaría asumida por el MAP, en la línea, por otro lado, de lo que sucede en todos los países de la UE que han instrumentado formas de participación de sus regiones.

— En algún momento se ha citado ya la relevancia de las actuaciones internas en cada Comunidad Autónoma de sus órganos coordinadores en asuntos comunitarios, que son quienes por otro lado forman la Conferencia para Asuntos Europeos. La tarea de soporte y de impulso (dos vertientes estrechamente relacionadas) frente a los diversos departamentos es fundamental para el desarrollo del proceso de participación; y las actuaciones coordinadas de las diversas unidades especializadas en asuntos europeos en todas las Comunidades pueden ser un elemento de valor extraordinario<sup>59</sup>.

— La función de impulso y garantía del procedimiento encuentra su expresión más clara en las posibilidades de dirigirse a las Conferencias Sectoriales competentes prestando asistencia o incluso formulando recomendaciones de despliegue del procedimiento, hasta llegar a poder asociar a los trabajos de la Conferencia altos cargos de las Administraciones (o expertos), lo que en determinados casos podría llevar hasta residenciar en la Conferencia temas sectoriales de especial relevancia ante la falta de actuación de la Conferencia Sectorial correspondiente. A los instrumentos concretos de plasmación de estas posibilidades, abiertas especialmente por la inclusión expresa de la función de garantía en la Ley 2/1997, y desplegadas por el art. 5 del Reglamento interno, deberá hacerse referencia en el apartado III de este trabajo.

— También el carácter residual de la Conferencia [art. 3.2.ºe) de la Ley 2/1997] debe entenderse como una concreción de su posición diferenciada y de su función de garantía.

— No es ajena a las funciones de impulso y coordinación la actividad de los representantes autonómicos en los Comités de la Comisión. Su existencia, pero sobre todo su actuación, presuponen una previa práctica del procedimiento de participación en la Conferencia Sectorial afectada.

---

<sup>59</sup> No es éste el lugar para examinar la organización interna de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos, pero es éste un aspecto de gran relevancia en estos ámbitos. Al respecto, *vid.* P. PÉREZ TREMPES (Coord.), M. A. CABELLOS y E. ROIG, *op. cit.*, págs. 354 y ss.

La relación especial que deberán mantener estos representantes con la correspondiente Conferencia, a la vez que con los Coordinadores autonómicos en temas comunitarios, constituye de hecho un instrumento adicional de coordinación en manos de la Conferencia. Las relaciones a desarrollar en este ámbito, sin embargo, no podrán precisarse hasta la puesta en práctica de estos mecanismos.

— Debe, por último, aludirse a las funciones de coordinación propiamente dichas, puesto que los extremos hasta ahora citados se enmarcan más bien en el concepto de impulso y garantía del procedimiento. La tarea coordinadora de la Conferencia encuentra su campo de actuación sobre todo en los casos de afectación de una propuesta comunitaria al ámbito de varias Conferencias Sectoriales. La casi inexistente práctica del Acuerdo de 1994 no permite determinar con seguridad la solución en estos casos, si bien la atribución de asuntos en función del Consejo de Ministros europeo competente resulta una solución de cierre por sí misma suficiente. Sin embargo, la complejidad de la distribución competencial interna, así como la deseable intervención de todos los sectores afectados, parecen exigir la instrumentación de mecanismos de relación entre las diferentes Conferencias Sectoriales (desde informes previos a participación de representantes), y en casos especialmente complejos el carácter residual antes aludido de la Conferencia para Asuntos Europeos puede hacer de ella el órgano adecuado para la discusión, permitiendo además la presencia de representantes de los diversos departamentos (Conferencias Sectoriales) afectados.

A estas formas y otras que puedan desarrollarse se refiere la Ley 2/1997 en los apartados 4.º y 5.º de su art. 3, cuando dispone que a la Conferencia corresponde:

«4.º El impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Conferencias Sectoriales u organismo equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afectan a las competencias de aquéllas.

5.º Garantizar el cumplimiento en las Conferencias Sectoriales de los procedimientos y fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas previstos en las materias 3.a.c) [“fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones comunitarias”] y 4.a, disponiendo la adecuada aplicación de los mismos.»

Es sobre todo la inclusión por primera vez de esta función de «garantía», intensamente desarrollada, como se verá, en el Reglamento Interior de junio de 1997, lo que da base legal al cambio de la posición de la Conferencia respecto de la examinada con ocasión de sus tareas de diseño del sistema de participación.

c) La posición de la Conferencia en el desarrollo del sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios

Las características del trabajo de la Conferencia en este segundo ámbito de funciones, desarrolladas prácticamente en su totalidad después del Acuerdo de 1994 y potenciadas por la evolución posterior a dicho Acuerdo y la aprobación de la Ley 2/1997, resultan prácticamente opuestas a las antes reseñadas para la función de diseño del sistema.

El elemento fundamental que determina la posición de la Conferencia en este ámbito, ínsito en la propia función de impulso y coordinación, es el de su constante relación con las administraciones sectoriales y con las Conferencias Sectoriales. De modo más polémico podría incluso hablarse de su necesaria injerencia en el ámbito de actuación de éstas, lo que se deriva directamente de la función de garantía que, implícitamente encomendada por el Acuerdo de 1994, la Ley 2/1997 ha concretado expresamente. De este modo, la Conferencia debe asumir una posición supraordenada en su ámbito de actuación frente al resto de Conferencias Sectoriales, mediante la cual pueda romper la doble dinámica que se ha creado:

- por un lado, una Conferencia horizontal que actúa en un contexto de eficacia, cooperación y confianza interadministrativas, diseñando mecanismos de relación que presuponen estas características pero que deberán ser aplicados por otros sujetos;
- y, por el otro, la generalidad del sistema de relaciones y de las administraciones sectoriales que, debiendo teóricamente poner en práctica las soluciones e instrumentos diseñados por la Conferencia, actúa en el mejor de los casos de modo desigual, y en no pocas ocasiones al margen de los elementos de eficacia, agilidad y cooperación en las relaciones interadministrativas propias del ámbito comunitario.

El riesgo, nada remoto, de creación de una isla de acuerdo y avance teóricos en un sistema general ineficiente y que se mueve al margen de los principios e instrumentos concertados en la Conferencia, exigía un replanteamiento del sistema que la nueva Ley aborda, aunque de modo prudente. Si la función de garantía y sus instrumentos adicionales, así como el desarrollo progresivo de los ámbitos todavía abiertos de nuestro modelo de participación autonómica en los asuntos comunitarios, serán suficientes para invertir la tendencia divergente desarrollada hasta hoy, o si será necesaria una reforma más profunda en la línea de una re-centralización del modelo de participación (en torno a la Conferencia o a otra institución que cumpla parecidas funciones según los modelos comparados del *Bundesrat* alemán de la conferencia para la Integración de los *Länder* austríacos), con todas las matizaciones necesarias sobre apertura a la presencia

de las administraciones sectoriales, es una cuestión que por ahora debe quedar abierta.

### III. ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y POSICIÓN DE LA CONFERENCIA

Se trata ahora de examinar los instrumentos que, tras la aprobación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, y del Reglamento interno de la Conferencia, de 5 de junio de 1997, deben permitir que la Conferencia cumpla el doble orden de funciones que tiene encomendado. Al respecto se distingue entre aquellos extremos derivados de la propia composición y estructura de la Conferencia (1), con un tratamiento específico de su relación con los mecanismos bilaterales en este ámbito (2), aquellos concretados en su funcionamiento y potestades (3) y, finalmente, los que se derivan de la propia posición específica de la Conferencia (4).

#### 1. *Composición y estructura de la Conferencia*

El art. 2 de la Ley 2/1997 precisa la composición de la Conferencia:

«Estará constituida la Conferencia por el Ministro de Administraciones Públicas, que la presidirá, y por el Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito de materias de la misma, sea designado por cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con sus normas de organización interna.

En la representación de la Administración del Estado se integrarán tanto el Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea como el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales.»

La Ley ha mantenido la composición tradicional de la Conferencia, pero añadiendo al Pleno de la misma la presencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, a través del Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea. Con ello se responde a la realidad del ámbito de actuación de la Conferencia, se adecua el Pleno al órgano de segundo nivel, la Comisión de Coordinadores, de la que desde un inicio formaba parte un director general de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, y sobre todo se intenta sentar las bases para dar respuesta a los numerosos problemas surgidos entre las Comunidades Autónomas (y el Ministerio para Administraciones Públicas), por un lado, y el Ministerio de Asuntos Exteriores, por otro. La solución de estos problemas, especialmente relevantes en referencia a la presencia de las Comunidades Autónomas (como tales o en el seno de las delegaciones españolas) ante los órganos comunitarios, pasa

esencialmente por la integración del Ministerio de Asuntos Exteriores en la dinámica de apertura, acuerdo y estrecha colaboración ya desarrollada entre MAP y Comunidades Autónomas, y constituye probablemente el primer y esencial paso para romper la imagen a la que antes se aludía de la Conferencia como una isla de acuerdo en un sistema general que más bien tiende a negligir el papel autonómico, sistema del cual el Ministerio para Asuntos Exteriores se presenta en no pocos casos como adelantado. Tras la creación del Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, la más estrecha asociación de la Conferencia al Ministerio de Asuntos Exteriores es un nuevo elemento de ruptura de esta dinámica divergente.

Junto a estos integrantes de la Conferencia, el Reglamento interno, asumiendo una cláusula prevista ya en el anterior Reglamento, prevé la posibilidad de otros asistentes:

— En primer lugar, el Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente. Ya antes se ha hecho referencia a la importancia de la estrecha asociación del mismo a los mecanismos internos de participación autonómica y al uso constante que hasta el momento se ha hecho de esta posibilidad.

— En segundo lugar, el art. 3.2 del Reglamento prevé que «a propuesta de los miembros de la Conferencia, corresponde al Presidente convocar la asistencia, a las reuniones del Pleno, de altos cargos de las Administraciones Públicas o de expertos que, en función de los temas a tratar, se considere que pueden contribuir al mejor cumplimiento de las funciones que tiene encomendada la Conferencia». A diferencia de la cláusula anterior, ésta ha tenido hasta el momento una práctica casi nula, lo que se explica por su conexión con las tareas coordinadoras de la Conferencia, hasta el momento casi no ejercitadas. La previsión, sin embargo, abre interesantes perspectivas en conexión con los instrumentos de garantía del procedimiento de participación incluidos en el Reglamento, a los que se hará referencia en el punto 3 de este epígrafe.

En cuanto a la estructura de la Conferencia, el aspecto más relevante es el de la existencia, papel y óptimo funcionamiento de un segundo nivel: la Comisión de Coordinadores. Este órgano, recogido por la propia Ley 2/1997 (art. 1.3), está regulado por el art. 12 del Reglamento interno. Se compone de un miembro del Gabinete del Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, un miembro del Gabinete del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, y un representante de cada Comunidad Autónoma y de las ciudades de Ceuta y Melilla, designados por el miembro del Pleno de la Conferencia y preferentemente con categoría de Director General. De modo análogo a lo que sucedía con el Pleno de la Conferencia, se prevé la posibilidad (hasta ahora siempre realizada) de asistencia del Consejero para Asuntos Autonómicos en la Re-

presentación Permanente y de otros responsables de las distintas administraciones o expertos (lo que, al igual que en el caso del Pleno y por idénticos motivos, ha tenido una prácticamente nula aplicación). A la Comisión de Coordinadores corresponden las funciones de preparación de los trabajos del Pleno.

Tres elementos resultan de especial importancia en el trabajo de la Comisión: En primer lugar (1), su carácter casi permanente o por lo menos de muy frecuente reunión; de este modo puede asumir las tareas de seguimiento de la actividad del resto de Conferencias Sectoriales y, en caso necesario, de impulso de las mismas, puesto que le es posible también seguir el ritmo de discusión y negociación en los órganos europeos. En segundo lugar (2), el desarrollo de una dinámica cooperativa muy notable, de auténtica confianza entre los diversos representantes autonómicos y estatales, a lo largo ya de una larga trayectoria de elaboración común de acuerdos; la utilidad de esta dinámica para el desbloqueo de los asuntos objeto de discusión, así como para lograr la necesaria agilidad y eficacia en sus actividades, es imposible de exagerar. Por último (3), la función individual de cada uno de los Coordinadores en el interior de su Comunidad; repetidamente se ha hecho ya referencia a la importancia del desarrollo del conocimiento y la familiaridad de cada uno de los Departamentos de cada Comunidad con la realidad comunitaria y con las posibilidades de participación abiertas por el Acuerdo de 1994 y sus materiales complementarios. La «aptitud europea» de las Comunidades Autónomas puede ser incrementada por la actuación interna del Coordinador en su propia Comunidad, que además puede facilitar también la extensión de la dinámica cooperativa dominante en la Conferencia para Asuntos Europeos.

## 2. *La Conferencia y las relaciones bilaterales*

La Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1997 dispone:

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

Con ello, la Ley opta por la coexistencia de las relaciones bilaterales junto al sistema general de participación a través de la Conferencia para Asuntos Europeos<sup>60</sup>, asumiendo la realidad existente desde noviembre de

<sup>60</sup> Con carácter general sobre la dialéctica entre multilateralidad y bilateralidad, *vid.* las notas 33 y 34 y los trabajos allí citados. En concreto para la experiencia del País Vasco, L. ORTÚZAR/E. GÓMEZ CAMPO/A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *op. cit.*, págs. 155 y ss.

1995, fecha de la firma del Acta constitutiva de la Comisión Bilateral de cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Éste es, por el momento, el único órgano bilateral estable en este ámbito<sup>61</sup>, que responde a las tradicionales demandas del País Vasco en este sentido y que ha hecho posible también su integración formal en la Conferencia para Asuntos Europeos.

Efectivamente, la Comunidad del País Vasco había mostrado desde un inicio, y ante la tardanza y dificultades en desarrollar un mecanismo general de participación<sup>62</sup>, su voluntad de constituir un canal bilateral de cooperación en la materia. Por ello el Gobierno vasco no participó formalmente en la Conferencia, si bien asistía y tomaba parte activa en sus deliberaciones, ni firmó el Acuerdo de participación de 1994, entre otros. Para su integración formal en el sistema exigía la creación de un órgano bilateral para el tratamiento separado de aquellas cuestiones que afectaran de modo especial a su Comunidad, exigencia a la que ha venido a responder la creación de la Comisión Bilateral citada, que ha permitido la posterior integración del País Vasco en el sistema general.

El Acta constitutiva hace especial énfasis en el carácter complementario de la Comisión Bilateral frente al procedimiento general desarrollado en las Conferencias Sectoriales<sup>63</sup>, limitando su virtualidad a las cuestiones «que afecten en exclusiva a la Comunidad del País Vasco o que tengan para ella una vertiente singular en función de su especificidad autonómica». Con ello parece irse un poco más allá de los casos de competencias asumidas exclusivamente por el País Vasco, para recoger también los supuestos con más dudosa reconducción competencial de «hechos diferenciales»<sup>64</sup> o incluso casos de afectación exclusiva de hecho (si bien será difícil que se dé tal exclusividad). Debe recordarse, por otro lado, que el concepto de posición común de las Comunidades Autónomas, manejado por

<sup>61</sup> Las demandas de un órgano similar para otras Comunidades, en especial de la Generalidad de Cataluña, ya se han hecho efectivas.

<sup>62</sup> Tardanza y dificultades que, en los primeros años, no se olvide, obedecían también a un interés muy desigual entre las Comunidades Autónomas.

<sup>63</sup> «Esta caracterización (de la Comisión Bilateral) se realiza partiendo de la premisa de que, de conformidad con el Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, los órganos de cooperación sectorial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en particular las Conferencias Sectoriales, constituyen el foro para abordar conjuntamente y de forma multilateral la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas» (punto II del Acta constitutiva).

<sup>64</sup> Sobre el concepto y problemas de los hechos diferenciales, *vid.* E. AJA, «La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico», en *ADCP*, núm. 8, 1996, con un debate posterior. *Vid.* también las ponencias de M. HERRERO DE MIÑÓN, F. TOMÁS Y VALIENTE, E. AJA y E. ARGULLOL, en *AA.VV., Igualdad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, IEA, 1996. Para su importancia en las relaciones interadministrativas, *vid.* las ponencias y debate en *AA.VV., La reforma del Senado*, Madrid, CEC, 1994, y los trabajos de E. ARGULLOL, F. TOMÁS Y VALIENTE y J. M. CASTELLS, en *AA.VV., Ante el futuro del Senado*, IEA, Barcelona, 1996. En referencia a la participación en materias comunitarias, P. PÉREZ TREMP, «CC.AA., Estado y UE: nuevos pasos...», *op. cit.*, pág. 605.

el Acuerdo de 1994, preveía ya la participación en la misma tan sólo de las «Comunidades afectadas», de manera que con el mismo Acuerdo y en el marco de una dinámica multilateral resultaba ya posible una diferenciación en función de la afectación competencial únicamente a algunas Comunidades.

Se trata, en cualquier caso, de evitar la existencia de privilegios autonómicos y sobre todo la huida general hacia el debate bilateral que haría imposible un procedimiento formalizado de participación autonómica, manteniendo en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos y de las Conferencias Sectoriales el desarrollo fundamental de dicho procedimiento, lo cual resulta adecuado a la homogeneidad competencial fundamental (sin perjuicio de concretas diferencias) que existe en nuestro sistema tras la LO 9/1992 y la reforma de los Estatutos de Autonomía de 1994. A estos efectos, la comunicación entre las Comisiones bilaterales que puedan crearse y la Conferencia debe ser especialmente fluida y transparente, evitando el surgimiento de dinámicas de agravio y recelo; la instrumentación de mecanismos formales al respecto no resulta fácil, sin embargo.

### 3. *El funcionamiento de la Conferencia*

Como se ha intentado mostrar a lo largo de las páginas precedentes, la Ley 2/1997 y el Reglamento interno inmediatamente posterior encuentran parte de su sentido en dotar a la Conferencia de instrumentos adecuados para hacer frente a sus funciones de coordinación e impulso del procedimiento de participación diseñado en el Acuerdo de 1994, y sobre todo a la función de garantía del mismo derivada de la propia Ley.

Al examinar estas funciones se han visto ya los elementos que configuran su contenido: seguimiento, reclamación y distribución de información, asesoramiento y asistencia técnica, formulación de propuestas, presencia de responsables sectoriales en la Conferencia, e incluso asunción por la misma de las cuestiones más delicadas. Son estos aspectos los que recoge el art. 5 del Reglamento interno, bajo el epígrafe «Garantía de la participación de las Comunidades Autónomas», debiendo resaltarse la virtualidad concreta que expresamente se confiera a los mecanismos de intervención, más allá de fórmulas de coordinación o supervisión general:

«1. La Conferencia garantizará la aplicación en las Conferencias Sectoriales de los procedimientos y fórmulas establecidos para la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos:

a) Recabando de cada Conferencia Sectorial, periódica o puntualmente, los datos y documentos sobre dicha aplicación, que serán puestos a disposición de los miembros de la Conferencia.

b) Analizando y evaluando, tanto desde una perspectiva general como en casos concretos, el grado de aplicación de los procedimientos y fórmulas de participación y el resultado alcanzado.

c) Formulando propuestas y recomendaciones a las Conferencias Sectoriales para la efectividad de la aplicación de los procedimientos y fórmulas de participación.

d) Prestando a las Conferencias Sectoriales la asistencia técnica precisa para resolver los problemas prácticos de la aplicación de los procedimientos y fórmulas de participación y para completar y perfeccionar su contenido.

2. 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.»

En cuanto al funcionamiento interno de la Conferencia, se encuentra desarrollado en los arts. 6 a 14 del Reglamento interno, respondiendo a las normas generales de las Conferencias Sectoriales (facilitando al máximo la adopción de decisiones) y con el destacado papel ya reseñado de la Comisión de Coordinadores. Merece también atención la posibilidad de crear Grupos de Trabajo en el seno de esta Comisión, posibilidad de la que se ha hecho frecuente uso para la preparación de los diversos Acuerdos de la Conferencia.

Nada afirman la Ley ni el Reglamento del valor de las decisiones de la Conferencia, adoptadas de acuerdo al procedimiento habitual de las Conferencias Sectoriales, por lo que tal extremo debe desprenderse de las funciones que corresponden a la misma y de su posición en el sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas.

#### 4. *La posición de la Conferencia tras la Ley 2/1997*

Así, un concepto tan indefinido como el de la «posición» de la Conferencia se convierte en el elemento central de la misma. Tanto la función de diseño como la de garantía del procedimiento de participación autonómica requieren esa categoría específica del órgano encargado de realizarlas: los efectos de los textos que regulan el procedimiento no pueden desplegarse frente a sus destinatarios si no es afirmando previamente la posición supraordenada, en su ámbito, de la Conferencia para Asuntos Europeos; las necesarias actuaciones de intervención en la actividad de las Conferen-

cias Sectoriales no encuentran su justificación si no es de nuevo en esa posición directora.

Sin embargo, hasta la Ley 2/1997 la Conferencia carecía de base alguna para reclamar para sí tal posición, más allá de la autoridad que podía derivarse de la posición interna de sus miembros en sus respectivas Comunidades, en su caso, de los acuerdos políticos (señaladamente los Pactos Autonómicos de 1992) que la habían respaldado y de su conocimiento y especialización en el ámbito comunitario. Todo ello insuficiente por lo menos para las facultades de intervención necesarias para garantizar la eficacia del procedimiento de participación. La Ley 2/1997 es la respuesta a esta situación. Si de ella no puede derivarse supraordenación jerárquica alguna de la Conferencia, la atribución de funciones y facultades que realiza en su favor resulta suficiente para dar cobertura a las actividades de coordinación y garantía y para fundamentar el carácter obligatorio de sus Acuerdos en su ámbito de competencia para el resto de Conferencias Sectoriales. Previsión legal, composición, función y facultades de actuación sitúan así a la Conferencia en una auténtica posición preeminente en su ámbito de actuación. La adecuación y eficacia de la misma para el sistema de participación de las Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios dependerá de la práctica que ya puede empezar a desarrollar la propia Conferencia.

# DOCUMENTOS

