

# La diversidad de formas de participación autonómica en asuntos europeos y sus ejes definitorios

(The diversity in autonomic participation in European matters and their defining lines)

Roig Molés, Eduard  
Univ. de Barcelona  
Dpto. de Derecho Constitucional  
Avda. Diagonal 684  
08034 Barcelona

BIBLID [1138-8552 (2001), 16; 197-225]

---

*Ante la existencia de diversas vías de participación autonómica en los asuntos europeos, el trabajo pretende determinar la funcionalidad de cada una de ellas, en especial del Comité de las Regiones, y las eventuales carencias del sistema global. Para ello se presentan los diversos elementos que configuran las distintas formas de participación: formalización de los procedimientos, carácter interno o externo, carácter conjunto o individual, carácter consultivo o decisorio, incardinación en el proceso decisorio comunitario, carácter político o técnico y fundamento de la participación.*

*Palabras Clave: Comunidades Autónomas. Unión Europea. Participación. Proceso decisorio comunitario. Derecho comunitario. Derecho constitucional. Relaciones interadministrativas. Comité de las Regiones. Política regional. Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea. Conferencias Sectoriales.*

*Autonomiek Europako arazoetan parte hartzeko bide desberdinak direnez, bide horietako bakoitzaren funtzionalitatea argitzea da lan honen asmoa, bereziki Eskualdeen Batzordeari dagokiona, bai eta sistema globalaren balizko gabeziak aztertzea ere. Hartarako, partaidetza era desberdinak moldatzen dituzten elementuak aurkezten dira: prozeduren formalizazioa, barne edo kanpoko izaera, multzo edo banakako izaera, izaera aholku-emaille edo erabakitzaile, komunitatearen prozesu erabakitzailearekiko lotura, izaera politiko edo teknikoa eta partaidetzaren funtsa.*

*Giltz-Hitzak: Autonomia Erkidegoak. Europako Batasuna. Partaidetza. Komunitatearen prozesu erabakitzailea. Komunitate Zuzenbidea. Zuzenbidea Konstituzionala. Administrazioen arteko harremanak. Eskualdeen Batzordea. Eskualde politika. Europako Batasunarekin zerikusia duten arazoetarako Konferentzia. Sektorako Konferentziak.*

*Devant l'existence de diverses voies de participation autonome dans les affaires européennes, ce travail tente de déterminer la fonctionnalité de chacune d'elles, spécialement du Comité des Régions, et les éventuelles carences du système global. Pour cela, on présente les divers éléments qui configurent les différentes formes de participation: formalisation des procédures caractère interne ou externe, caractère conjoint ou individuel, caractère consultatif ou décisoire, incardination dans le processus décisoire communautaire, caractère politique ou technique et fondement de la participation.*

*Mots Clés: Communautés Autonomes. Union Européenne. Participation. Processus décisoire communautaire. Droit communautaire. Droit constitutionnel. Relations inter administratives. Comité des Régions. Politique régionale. Conférence pour des affaires en relation avec l'Union Européenne. Conférences Sectorielles.*

Las siguientes páginas se proponen contribuir a clarificar el sentido de cada una de las fórmulas de participación autonómica en asuntos europeos que se han presentado en las anteriores ponencias, así como muy especialmente la relación existente entre las mismas. Los sistemas de participación regional en asuntos europeos se caracterizan en todos los países por la pluralidad de fórmulas de participación, característica presente en el sistema español desde su mismo inicio. Sin embargo el simple estudio de las características de los diversos mecanismos y de su previsión normativa, cuando ésta existe, no es suficiente para comprender el papel de cada uno ni el porqué de su existencia y diversidad. En muchos casos responden al desarrollo histórico de las formas de participación en España, y siempre se ven absolutamente condicionadas por la realidad en el funcionamiento de los diversos instrumentos de participación, muy lejana frecuentemente de su regulación normativa. Así los problemas en el desarrollo de una de las vías de participación implican habitualmente que otra de ellas intenta asumir las tareas que a la primera correspondían en principio, de modo que la funcionalidad y configuración de la segunda se ven también afectadas.

Esta problemática se acentúa por la mínima formalización de la práctica totalidad de las vías de participación en el caso español, lo que constituye una de sus principales características (negativas), por cuanto implica la falta de una clara opción política por el desarrollo de los mecanismos de participación y sus características, evita la existencia de un parámetro definido del funcionamiento práctico de las respectivas vías, y, elemento tradicional de las relaciones interadministrativas en nuestro país, somete absolutamente su existencia y funcionamiento a los avatares políticos y a la voluntad coyuntural de los actores políticos de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, del Estado.

## **1. LOS ELEMENTOS DEFINITORIOS DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN ASUNTOS EUROPEOS**

Diversos ejes pueden servir para organizar las distintas fórmulas de participación y orientar sobre el sentido de su diversidad. Las distintas combinaciones de los correspondientes criterios permiten diferenciar la finalidad de los respectivos instrumentos de participación y por lo tanto determinar sus necesidades de configuración y desarrollo práctico, muy especialmente, por lo que se refiere al objeto del Seminario, en referencia al Comité de las Regiones.

El *carácter interno o externo* de la participación ha sido uno de los criterios tradicionales para ordenar las fórmulas de participación, hasta el punto de que se ha querido encontrar un distinto fundamento y alcance constitucional para cada uno de los ámbitos así delimitados. De hecho, el Acuerdo de Participación Interna de 1994 asume esta distinción en su mismo título y excluye expresamente la participación en las delegaciones españolas de su ámbito de aplicación. La carencia de posibilidades de actuación externa de las Comunidades Autónomas en aplicación del Acuerdo hasta muy reciente-

mente ha sido, como se verá, una de las causas fundamentales tanto de los problemas del mecanismo de participación interna instaurado en 1994 como de las funciones que han debido asumir, de modo inevitablemente inadecuado, las Oficinas autonómicas en Bruselas o el propio Comité de las Regiones.

Puede decirse, pues, que éste ha sido el criterio fundamental con el que se ha operado en el diseño del sistema de participación, desde 1994 por lo menos y hasta la actualidad. Sin embargo, como se intentará mostrar más adelante se trata de un criterio que presenta muy relevantes problemas tanto de definición (¿cuándo deviene externa una actuación de participación?) como de vinculación con un fundamento constitucional distinto en uno y otro caso, aunque su utilidad descriptiva y su vinculación con algunas peculiaridades del correspondiente régimen jurídico es innegable.

Menos atención pública ha recibido un segundo criterio que en cambio se encuentra en el fondo de toda la discusión del sistema de participación y resurge constantemente en el debate sobre la creación o mejora de los diversos mecanismos. Se trata del *carácter individual o conjunto* de la participación, entendiéndose por tal la defensa de los intereses de cada Comunidad Autónoma considerada por sí misma, o del conjunto de Comunidades, por lo tanto tras una concertación entre las mismas. Naturalmente la primera opción resulta mucho más acorde con el principio de autonomía tal y como ha sido entendido tradicionalmente en el modelo español: la autonomía como capacidad de decisión jurídica diferenciada; sin embargo la incardinación en el sistema europeo lleva a que la participación a título exclusivamente individual se reduzca a pocos casos, por lo menos en la vertiente ascendente (a través de las Oficinas y, marginalmente, en el ámbito de la política regional). En cambio, los grados y formas de concertación con otras entidades son muy distintos en los diversos instrumentos existentes: desde la presencia de cada Comunidad en el Comité de las Regiones (aunque para tomar una decisión conjunta entre los 222 miembros del Comité) a la actuación conjunta de las Comunidades españolas en la decisión de una posición común de las previstas en el Acuerdo de Participación Interna de 1994, o en los mecanismos de presencia en los Comités de la Comisión y, eventualmente, en el Consejo.

La *intensidad de la participación*, entendida como la fuerza vinculante o no de la misma, también ha sido un elemento contemplado en las discusiones de diseño del sistema en diversas ocasiones: en el Acuerdo de 1994, en relación con la fuerza de los dictámenes del Comité de las Regiones, en la discusión sobre la legitimidad de las Oficinas autonómicas en Bruselas, en las normas que disciplinan la política regional comunitaria o en el actual debate sobre la participación en las delegaciones del Estado en las instituciones europeas. En este ámbito lo más destacable es, probablemente, poner de manifiesto la existencia de un amplio abanico de posibilidades intermedias entre la posición meramente consultiva y no preceptiva y el mandato vinculante en todos sus extremos, lo que abre relevantes posibilidades para compatibilizar las necesidades derivadas del principio de autonomía y aquéllas que surgen del de integración europea.

Precisamente por la existencia de estas formas más sutiles de intensidad en la participación autonómica resulta muy relevante otro criterio que, si bien en la discusión entre Comunidades y Estado y en la práctica autonómica ha estado siempre presente, no acostumbra a encontrar la merecida atención en sede académica: se trata del *momento de la participación autonómica* en el procedimiento normativo comunitario, lo que se refiere tanto al grado de concreción de la decisión comunitaria (un anteproyecto, un proyecto, un proyecto con enmiendas del Parlamento, con posiciones nacionales, etc.) como a la institución u órgano de referencia (la Comisión, el Consejo, el Parlamento, etc.). La posibilidad de intervenir en determinados momentos del proceso decisorio comunitario resulta determinante para comprender la auténtica virtualidad de la participación autonómica, y es muy distinta en cada una de las vías de participación citadas.

El esfuerzo de distinguir ejes de organización de la participación autonómica debe incorporar también el criterio referido al *carácter técnico o político de la participación*. Es éste un criterio extraordinariamente complejo y que responde sin duda a una división un tanto artificial: evidentemente los elementos técnicos dan forma habitualmente a decisiones políticas, y éstas por otro lado no pueden tomarse sin un conocimiento de la realidad técnica que vienen a conformar. Sin embargo se trata de un elemento de extraordinaria virtualidad en la participación por cuanto se plasma habitualmente en la posibilidad o no de presencia de un nivel técnico de participantes (funcionarios y altos cargos) frente al nivel máximo de carácter político (fundamentalmente Ministros y Consejeros). La existencia de esta posibilidad es muy relevante para valorar la eficacia del mecanismo de participación, y por lo tanto para determinar su posición en el sistema global de participación de las Comunidades Autónomas. Un elemento similar es el del *carácter concentrado o sectorial* del instrumento de participación, en una comprensión que, sin embargo, no debe identificarse necesariamente con la existencia de una multiplicidad de órganos, sino simplemente con la posibilidad de participación de los responsables sectoriales en función de la materia tratada.

Un último elemento puede incluirse entre estos ejes fundamentales, aunque se trata más bien de un elemento externo que se proyecta sobre las vías de participación precisamente en función de los elementos que las configuran de acuerdo a los criterios ya planteados. Se trata del *fundamento jurídico de la participación autonómica*. La existencia de distintos fundamentos sin embargo presupone también algunas limitaciones en cuanto a la intensidad o la forma de participación, por lo que el fundamento debe tenerse muy en cuenta para la valoración de la virtualidad de la vía participativa concreta que deba valorarse. De hecho algunos de los problemas de las diversas formas de participación se derivan de un fundamento excesivamente estrecho o incluso inadecuado.

Naturalmente, los ejes y criterios citados no pueden examinarse de modo aislado, sino que se presentan simultáneamente en los diversos mecanismos de participación existentes. Lo que quiere plantearse con su exposición separada es que una adecuada comprensión de cada mecanismo debe examinar

su configuración en relación con cada uno de los ámbitos presentados. Tan sólo esta contemplación global puede poner de manifiesto la finalidad particular de cada vía de participación y aclarar su funcionalidad y su lugar en relación con el resto de las vías. Esta tarea es el primer elemento para poder además valorar hasta qué punto la configuración concreta del mecanismo permite o no dar respuesta a las exigencias que le han dado nacimiento y determinar qué características son necesarias para una adecuada configuración del mecanismo examinado. Por otro lado su carácter de ejes significa que en cada caso no tiene porqué darse una opción excluyente por uno u otro de los extremos del eje correspondiente, sino que lo habitual resultará precisamente lo contrario: la decisión por la combinación en una proporción determinada de ambos componentes del eje: así las formas de participación conjunta pueden, como se verá, incluir determinadas previsiones que permiten la presencia de los intereses individuales de las Comunidades en la decisión final, y la opción por la existencia de efectos jurídicos del proceso de participación puede oscilar en cuanto a la intensidad de tales efectos, que pueden situarse mucho más cerca en ocasiones de una participación puramente asesora y, en otros casos, próximos a una participación decisoria.

Las páginas siguientes se plantean una breve presentación de cada una de las vías de participación desde los ejes citados. Para ello se ha optado por una sistemática distinta de la exposición de cada vía de participación, ya realizada en múltiples estudios, para organizarlas en cambio en torno a cada uno de los ejes anteriores. Con ello quiere enfatizarse la contemplación conjunta de las diversas vías de participación, con lo que de ello puede desprenderse en cuanto a relaciones entre las mismas y ruptura de algunos tópicos referidos a cada una de las vías contempladas aisladamente.

## **2. LOS EJES DEFINITORIOS Y LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN**

### **2.1. Participación formalizada y participación informal**

La institucionalización de las vías de participación autonómica ha ido avanzando a medida que surgían cada uno de los instrumentos de participación. Así las Oficinas autonómicas, a pesar de su labor esencialmente informal, surgen sometidas a una serie de normas de creación y actuación determinadas por cada una de las Comunidades (que presentan interesantes diferencias entre sí), y que constituyen un marco claro de referencia para su actividad. Igualmente, desde finales de los años ochenta, la reforma de la política regional comunitaria diseña un nuevo marco de actuación en el que la intervención de las autoridades regionales se encuentra prevista y disciplinada jurídicamente, lo mismo que ocurrirá más adelante con el Tratado de Maastricht y la creación y desarrollo del Comité de las Regiones. En todos estos casos la formalización acompaña prácticamente desde su mismo inicio al desarrollo del mecanismo de participación, sin perjuicio de la constante adecuación de las normas a la realidad de las formas participativas y de la flexibilidad en la práctica diaria del procedimiento correspondiente.

La situación puede resultar distinta en la participación a través del Estado, que se ha mostrado en ocasiones reacio a una formalización de las formas de presencia autonómica. Las necesidades de agilidad en la respuesta estatal a los retos comunitarios, así como la flexibilidad que se requiere de la participación estatal en el procedimiento normativo comunitario abogan, se argumenta, por formas igualmente ágiles y flexibles de concertación con las Comunidades Autónomas. Los plazos perentorios de actuación y la constante evolución de las propuestas normativas a nivel comunitario dificultan de modo insuperable el desarrollo de un mecanismo sometido a imperativos procedimentales, y la necesaria flexibilidad en la defensa de los intereses de España en las negociaciones imposibilita la existencia de una posición estricta determinada a priori. Se añade además que, en cualquier caso, la creación de mecanismos formalizados de participación debe realizarse a partir de la práctica de la participación informal, de la cual se decantarán principios y reglas de actuación eficaces y consensuadas que después puedan asumirse en las reglas a adoptar.

Las opiniones que consideran la formalización de los mecanismos como un elemento de desarrollo cuasi-natural que se presenta a partir de un desarrollo práctico maduro del sistema desconocen sin embargo la fuerza de la inercia estatal y de algunas administraciones autonómicas en estos ámbitos: la práctica (asumida como legal e incluso como obligatoria en el derecho vigente) no se desarrolla en buena parte de las ocasiones, a pesar del interés de algunos de los participantes, debido al tremendo esfuerzo de impulso y superación de la inercia de los otros participantes (Estado y Comunidades). Con ello se evita el funcionamiento real del sistema vigente y por consiguiente el mismo desarrollo de la práctica que, se dice, debe preceder a la formalización del mecanismo. En cambio se desconoce el relevante papel de motor que la formalización del procedimiento tiene para el alcance de acuerdos en el mismo y sobre todo para la simple existencia de las discusiones, independientemente de su resultado.

De hecho la participación a través del Estado no se ha desarrollado nunca en el sentido propuesto, sino que por el contrario el acuerdo formalizado sobre la existencia de mecanismos de participación y su sometimiento a una serie de reglas ha sido condición necesaria para el inicio y desarrollo satisfactorio de un procedimiento general de participación interna o de la presencia del conjunto de Comunidades en los Comités de la Comisión. Ello no obsta a que los detalles de tales procedimientos sí hayan podido dejarse al desarrollo de la práctica y sólo posteriormente (aunque con considerables problemas) hayan sido asumidos en la normativa correspondiente: no hay participación general en la posición estatal antes del Acuerdo de 1994, y no hay participación general en los Comités de la Comisión antes del Acuerdo de 1997; ciertamente la experiencia de la participación posterior a esos Acuerdos pone de manifiesto numerosos problemas y carencias (en no raras ocasiones reconducibles a la falta de detalle del marco formalizador del procedimiento que, en el caso de la participación en los Comités se limita a su existencia sin contener las mínimas prescripciones sobre su desarrollo), carencias que deben retomarse en la mejora del procedimiento, pero por lo

menos su existencia y mínimas garantías exigen una previsión institucionalizada, sin perjuicio de la flexibilidad en su desarrollo.

Adicionalmente la institucionalización del procedimiento participativo facilita la existencia de un parámetro posterior de su funcionamiento. Las discrepancias en cuanto a la valoración de las fórmulas existentes de participación autonómica a través del Estado presenta en este sentido algún elemento diferencial relevante en referencia a la insatisfacción autonómica con, por ejemplo, el Comité de las Regiones. En este caso la discusión se plantea como un debate de reforma de la propia institución, y por lo tanto un debate esencialmente de política institucional comunitaria; en cambio a nivel interno los planos de funcionamiento del sistema y reforma del mismo se confunden continuamente y resulta más difícil identificar los problemas que pueden calificarse como carencias desde los presupuestos del sistema vigente, sin que signifiquen replantear el mismo sistema. El Acuerdo de Participación interna de 1994 desempeña en este sentido un papel de parámetro difícil de exagerar, y la carencia de un Acuerdo similar en referencia a la participación en los Comités de la Comisión no sólo, como se ha visto, complica extraordinariamente su práctica, sino que prácticamente imposibilita una crítica inmanente al propio sistema, y por consiguiente su mejora.

Por otro lado no debe confundirse la reivindicación de una mayor formalización del procedimiento con la vinculación del Estado a las posiciones internas autonómicas. La exigencia de formalización es, en este momento, exclusivamente procedimental, y en nada se refiere al contenido de la posición española en las instituciones comunitarias ni al titular de la definición de dicha posición. Tampoco significa que deba determinarse de modo absoluto, estricto y detallado cada uno de los momentos y pasos a adoptar en el proceso de participación. Se trata simplemente de determinar los mínimos esenciales, que no pueden limitarse a la mera existencia de una vía de participación, sino que deben extenderse necesariamente a sus características fundamentales, al modo del Acuerdo de Participación Interna, por ejemplo. La situación contraria se da con la participación en los Comités de la Comisión: el rechazo de la propuesta de reglamento presentada por las Comunidades no sólo ha significado muy considerables problemas en la determinación de los interlocutores estatales para cada Comité o en el procedimiento de concertación interautonómica, sino que además impide referirse a cualquier marco normativo que resuelva los problemas que surgen en la práctica del proceso.

En conclusión, se trata de alcanzar una formalización mínima que debe ser suficiente para los siguientes fines fundamentales:

- En primer lugar, la formalización se constituye en motor de la práctica del procedimiento. Naturalmente la mera institucionalización del proceso no garantiza que las discusiones alcancen un acuerdo final (posición común autonómica o con el Estado), pero sí por lo menos que se inicie esa discusión y cada Comunidad pueda plantear sus posiciones,

lo cual no es un elemento desdeñable para el desarrollo de una dinámica de acuerdo y para la plena integración de las administraciones autonómicas en el ordenamiento comunitario.

- Por otro lado, el proceso formalizado debe operar a modo de “colchón de seguridad” para el desarrollo real del procedimiento. Con ello quiere denotarse que la formalización no impide el desarrollo de mecanismos alternativos consensuados que doten de mayor agilidad o flexibilidad al procedimiento, sino que simplemente facilita un mínimo asumido y exigible por cualquiera de los participantes: así por ejemplo la previsión de un acuerdo formal de todas las Comunidades Autónomas para alcanzar una posición común no impide que en determinados casos ese acuerdo se alcance en foros con participación de unas pocas CCAA (las interesadas) siempre que el resto de Comunidades puedan exigir, por ejemplo, la avocación del proceso por parte de la Conferencia Sectorial correspondiente, participada por todas las Comunidades.
- Por último, la institucionalización se erige como elemento de referencia fundamental para la valoración de la práctica desarrollada por los encargados de la aplicación del procedimiento, de manera que se alcance una claridad del marco normativo de referencia, lo que falta totalmente en la actualidad en relación con la participación en las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios.

## **2.2. Participación interna y participación externa: el compromiso de la responsabilidad del Estado**

El carácter interno o externo de la participación se ha revelado como el elemento fundamental en la última fase de las discusiones en torno a los procedimientos de participación en España. El Acuerdo de Participación *interna* de 1994 formalizó la tajante separación entre ambos momentos a través de la remisión de la actuación ante los órganos comunitarios a la práctica que se desarrollara a partir del propio Acuerdo.

Sin embargo, la distinción entre un ámbito *interno* y otro *externo* de participación es de difícil cuando no imposible aplicación: la posición en los foros europeos resulta de una previa determinación en los órganos españoles correspondientes, de modo que no parece muy funcional aislar cada una de estas fases, por cuanto la *interna* deberá tomar en cuenta elementos propios de la discusión *externa* para poder fijar una posición adecuada a las exigencias del proceso decisorio europeo; por otro lado el sentido de la fase *interna* cobra vigencia tan sólo a partir de su recepción en la fase *externa*, como único momento de adopción de actos con valor jurídico propio. Adicionalmente el proceso decisorio comunitario se caracteriza por la participación directa de los responsables sectoriales de las correspondientes administraciones *internas*, reverso de los efectos especialmente intensos del derecho comunitario, de modo que la cesura *interno/externo* pierde sentido.



Por otro lado, y dejando al margen la participación a través del Estado, las Comunidades Autónomas llevan a cabo múltiples actividades *externas* en el ámbito comunitario como la propia existencia del Comité de las Regiones o de la política del partenariado ponen de manifiesto, para ceñirnos tan sólo a ámbitos de actuación formalizada. Incluso en el ámbito de la participación a través del Estado se ha roto ya la absoluta exclusión autonómica de los órganos europeos: primero informalmente con la muy esporádica integración de “expertos” autonómicos en las delegaciones españolas en grupos de trabajo del Consejo o de la Comisión, y más recientemente con la presencia autonómica en 55 de los Comités de la Comisión.

De todo ello resulta que la “exterioridad” de la participación no se plantea ya como elemento determinante de la existencia de intervención autonómica, como sucedía hasta no hace mucho, sino que es un elemento más que confluye en algunas formas de participación y que determina, en algún caso, determinados elementos de su régimen, de su ejercicio; pero tampoco implica un régimen unitario de todas las formas *externas*, pues cada una de ellas presenta elementos propios.

Por otro lado, como el régimen de las Oficinas pone de manifiesto, la característica diferencial no es tanto la exterioridad en sí misma como la combinación del carácter formal (esto es, decisorio) de la participación (al que se hará referencia más adelante) con el ámbito internacional (o comunitario) en que tienen lugar, elementos todos ellos que se concentran en el desarrollo de actuaciones que comprometen la responsabilidad internacional (comunitaria en este caso) del Estado. Este elemento que individualiza jurídicamente algunas actuaciones *exteriores* justifica la aplicación a las mismas de un régimen centrado en la estrecha asociación del Estado al ejercicio de la actuación correspondiente por parte de la Comunidad Autónoma. La inexistencia de este elemento en alguna de las vías de participación (Oficinas y Comité de las Regiones, esencialmente) exime a éstas de la aplicación de algunos elementos de este régimen, entre los que pueden destacarse los siguientes:

- En primer lugar, la existencia de una actuación externa que compromete la responsabilidad del Estado acostumbra a exigir una participación autonómica conjunta, o por lo menos su posibilidad, independientemente de que en el caso concreto ésta haya tenido lugar o no. La construcción europea, basada en los Estados, exige una única posición nacional, de modo que la diversidad entre Comunidades debe reconducirse a esa posición unitaria, aunque en algunos casos (la política regional señaladamente), las propias instituciones comunitarias recaban distintas posiciones en cada Estado. En cambio, en los supuestos en que no existe vinculación de esa responsabilidad (es decir, en que los efectos de la actuación no se atribuyen al Estado: Comité de las Regiones y Oficinas), la exigencia de actuación unitaria desaparece. A este aspecto, aquí sólo apuntado, se dedica plenamente el próximo epígrafe.

- Por otro lado, el elemento fundamental es el de la presencia constante del Estado a lo largo del procedimiento, independientemente del papel que corresponda a la Comunidad Autónoma: así en todos los casos, sin perjuicio de la distribución interna de competencias o de la existencia o no de posiciones autonómicas conjuntas, los representantes del Estado se encuentran asociados a cualquier actuación ante los órganos comunitarios (la presencia de representantes autonómicos en los Comités de la Comisión se desarrolla junto a representantes estatales y no en su lugar, la posición común interna se discute con el Estado y se defiende por éste, las demandas de presencia en el Consejo no son sustitutivas sino complementarias del Estado, etc.).
  
- Un elemento específico de esa constante presencia estatal es el papel que corresponde, en el ámbito comunitario, a la Representación Permanente, como órgano coordinador (e impulsor) de la participación española en asuntos de la UE. No es éste el lugar para destacar la importancia de la actuación de la Representación Permanente, pero debe por lo menos señalarse que junto a la relevancia de la función de coordinación, su contacto permanente con la Comisión y con las Representaciones de los restantes países, su trabajo diario en el COREPER, y su experiencia en el proceso decisorio comunitario lo convierten en un órgano de irremplazable presencia en cualquier negociación o discusión sobre asuntos comunitarios. Además la representación permanente desarrolla una función de integración de los intereses comunitarios en las posiciones nacionales absolutamente vital para las posibilidades de éxito de cualquier posición nacional. Por todas estas razones, cualquier actuación autonómica *externa* (pero de hecho también aquellas *internas* destinadas a influir en la posición española) debe desarrollarse conjuntamente con la Representación Permanente en Bruselas. Las modalidades de comunicación pueden ser diversas (desde el contacto fluido con las Oficinas, pero sobre todo con las administraciones autonómicas internas, hasta la integración de representantes autonómicos en la Representación o la conversión de la misma en un auténtico órgano mixto) pero son en cualquier caso necesarias y deben desarrollarse más allá de lo hecho hasta hoy. La actual falta de una dinámica fluida de contactos es responsable tanto de cierto desconocimiento autonómico de la realidad negociadora en Bruselas como de la prevención de la Representación ante la presencia autonómica en las delegaciones españolas en los órganos decisorios comunitarios.
  
- Finalmente, en los casos en que la participación autonómica puede llegar al máximo de intensidad, (muy señaladamente los casos de competencia exclusiva de las CC.AA. en el Acuerdo de Participación Interna, sobre todo si se completaran con correspondientes facultades de presencia en las delegaciones españolas), de modo que determine el sentido de la votación de España en el Consejo y sus órganos de apoyo, es tradicional en el derecho comparado la previsión de una cláusula de excepcionalidad que permite al Estado, por razones de política exterior o de la integración, definir por sí mismo la posición

nacional, sin perjuicio de las posteriores obligaciones y responsabilidades derivadas del uso de esa cláusula. Esta cláusula excepcional, presente también de modo implícito en el Acuerdo de 1994, se deriva de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 y significa en realidad resituar la correspondiente actuación bajo la materia “política exterior o de la integración” en lugar de la correspondiente por su objeto: agricultura, medio ambiente...

### **2.3. Participación conjunta y participación individual: bilateralidad y asimetría**

Probablemente el elemento fundamental que marca cada una de las formas de participación, tanto en lo que se refiere a su alcance y efectos jurídicos, como a la dinámica política que la sustenta es el carácter conjunto o individual de dicha participación. ¿Se trata de hacer presente en el nivel europeo los intereses individualmente determinados de cada una de las Comunidades Autónomas interesadas o afectadas, o el objetivo es determinar un interés autonómico conjunto que debe incorporarse, en una u otra medida, a la posición española? Ambas opciones han tenido entrada en la práctica de la actividad europea de las Comunidades Autónomas y están en el núcleo de la existencia de diversos mecanismos de participación. Así en algunos casos no sólo se pretende que una Comunidad pueda defender sus intereses propios en el nivel europeo, sino que incluso se asume que tal defensa se hace frente a los intereses contrapuestos de otras Comunidades. Por otro lado la existencia de una participación a título individual, excluyente, de algunas o de cada una de las Comunidades es uno de los elementos que más recelo contribuye a crear entre ellas, recelos que se extienden, por desconocimiento, prevención o desconfianza, incluso a los mecanismos conjuntos, multilaterales, de participación. A todo ello debe sumarse la proyección sobre el ámbito de la participación en asuntos europeos de la discusión sobre la configuración “asimétrica” del sistema español, o sobre la relevancia europea de los “hechos diferenciales” de algunas Comunidades Autónomas. Así las posibilidades de bilateralismo o asimetría se convierten también en elementos a tener en cuenta en la evaluación de cada uno de los mecanismos de participación existentes.

La contraposición entre participación individual y participación conjunta, por otro lado, no debe entenderse como una opción excluyente entre ambas vías, sino más bien como un eje que se encuentra presente, con mayor o menor intensidad, en cada una de las formas de participación, y que, en función de esa intensidad, determina algunas características del mecanismo, de las cuales la bilateralidad en la relación con el Estado no es más que una posibilidad no estrictamente limitada además a los casos de participación “individual”, y la asimetría un posible resultado. Estos tres elementos (representación de intereses propios, bilateralidad y asimetría), frecuentemente confundidos, son en realidad perfectamente diferenciables y pueden darse independientemente, en especial en el procedimiento de participación a través del Estado. La asimetría supone la existencia de algunas posibilidades participativas (o de alguna intensidad especial de participación) en manos tan sólo de alguna o algunas Comu-

nidades Autónomas, mientras que la bilateralidad apunta a la existencia de canales específicos de relación entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, sin presuponer que esos canales bilaterales existan con todas o sólo con algunas Comunidades (elemento eventual de asimetría). En cambio, la representación de intereses individuales de las Comunidades Autónomas no tiene por qué darse a través de mecanismos asimétricos (aunque naturalmente éstos buscan la presencia de esos intereses a nivel comunitario o estatal), sino que puede perfectamente existir en los mismos términos para cada una de las Comunidades; su único requisito es la existencia de voces diversas y separadas de las distintas Comunidades.

Éste es el elemento característico que diferencia las vías de participación conjunta y las de participación individual: la existencia o no de una pluralidad de voces final, sea ante el Estado o sea ante las instituciones europeas. La posibilidad de esta pluralidad se erige así en el requisito de existencia de vías de participación “individual”, lo que significa que normalmente no serán compatibles con formas de participación “decisoria” (en los términos que se examinarán más adelante), puesto que éstas, al menos en su configuración más intensa, no permiten la existencia de diversas voces para un solo Estado. La dialéctica entre búsqueda de la intensidad máxima de la participación y mantenimiento de la diversidad de los intereses regionales se presenta como el elemento configurador de toda la estructura participativa autonómica, que naturalmente se resuelve en una serie de fórmulas mixtas que intentan combinar ambos elementos, finalidad a la que tiende también la multiplicidad de canales de participación.

El paradigma de esta dialéctica se encuentra probablemente en las Oficinas autonómicas, que constituyen el canal de participación más “individualizado” que existe en manos de las Comunidades (y aquí la individualidad es ajena tanto a cualquier noción de asimetría como de relación bilateral con el Estado), por cuanto la propia configuración de la correspondiente Oficina y la determinación de sus objetivos y del contenido de sus decisiones corresponde por entero a cada Comunidad. Por ello la Oficina es el instrumento básico de seguimiento y apoyo de las solicitudes y proyectos presentados a las instituciones comunitarias, frecuentemente en directa competencia con otras Comunidades Autónomas. Se trata por lo tanto de una vía de representación de intereses que en varias ocasiones pueden resultar contrapuestos; y, debe destacarse, el sistema no pretende reconducir esa contraposición a una solución final única conjunta, sino que asume la existencia de esa contraposición y deja su (eventual) resolución a las instituciones europeas correspondientes. De modo acorde con esta máxima individualidad, los efectos de las actuaciones de las Oficinas son jurídicamente irrelevantes para el proceso decisorio comunitario. Es este carácter “informal” el que legitima esa posibilidad de expresión autónoma y separada de las Comunidades (recuérdese la STC 165/1994), y es esa carencia de efectos la que posibilita que las instituciones comunitarias puedan encontrarse con diversas posiciones de un solo Estado en un asunto concreto. La dialéctica intensidad / individualidad se presenta aquí pues en su máximo de individualidad y, correlativamente, en el mínimo de intensidad.

Una rápida observación de la situación en el Comité de las Regiones podría hacernos pensar que esta “proporcionalidad inversa” entre individualidad e intensidad no se cumple en este caso, pues la individualidad máxima (la representación corresponde, en el caso español, a cada Comunidad de modo autónomo y con plena libertad para decidir el sentido de sus votos) se aúna ahora con una intensidad considerable (por lo menos en el plano jurídico-formal) puesto que el voto de la comunidad es el que define la posición del Comité, posición que es un acto jurídico comunitario contemplado en el procedimiento decisorio de las instituciones europeas, y por lo tanto con plenos efectos formales (independientemente ahora de la intensidad de esos efectos). Sin embargo la participación a través del Comité de las Regiones supone en realidad un caso de participación conjunta, puesto que los efectos formales se atribuyen al acto del Comité, y no a la actuación de cada una de las representaciones regionales (o locales). Es la actuación conjunta de todos los entes representados en el Comité de las Regiones lo que recibe los correspondientes efectos por parte del derecho comunitario, de modo que el interés de cada Comunidad Autónoma, aun definido autónomamente, debe conjugarse no ya con el de las 16 restantes comunidades sino con el de los 221 restantes entes regionales y locales presentes en el Comité. Desde este punto de vista, lo único que se permite a través del Comité es dar expresión, ciertamente limitada (dada la marginalidad de la representación de cada Comunidad y la marginalidad de la propia posición del Comité en el proceso decisorio comunitario), a la posición propia de cada Comunidad Autónoma, pero el interés que finalmente se incardina en el proceso decisorio comunitario es el interés conjunto de todos los entes locales y regionales. No se trata, pues, de un mecanismo de participación *individual*, por lo menos en la configuración actual del Comité, sino de un mecanismo de representación conjunta, en el que, además, la elevada heterogeneidad de los participantes, la consecuente imprevisibilidad del resultado final y los efectos muy poco intensos del mismo llevan a una consideración global muy residual de la vía, cuya funcionalidad se limita prácticamente a posibilitar la expresión de la existencia de la autonomía interna.

Sí presenta un marcado carácter individual la participación en sede de política regional, caso en el que además la actuación autonómica (en concertación con el Estado y la Comisión) cobra unos muy relevantes efectos jurídicos (en la definición de los Marcos Comunitarios de Apoyo y de los Programas Operativos). En este sentido se trata de una excepción a la correlación antes expresada entre carácter individual de la presencia y muy reducida intensidad de los efectos de la participación. La participación en la política regional es sin embargo un caso excesivamente particular y limitado para sacar consecuencias de esta situación: en primer lugar su fundamento se encuentra directamente en el derecho comunitario, y sobre todo su alcance material (fondos estructurales) y especialmente funcional (realización de los programas operativos y, parcialmente de los marcos comunitarios de apoyo territorializados, lo que puede asimilarse más a actuaciones ejecutivas que normativas) está muy claramente delimitado y tiene lugar una vez ya se ha decidido un marco territorializado para cada territorio afectado. De este modo se evita cualquier incompatibilidad o contraposición de intereses

entre las diversas voces autonómicas que más bien constituyen, en su conjunto, una única voz estatal.

La participación a través del Estado en cambio, tanto a través del Acuerdo de Participación Interna (API) como de los diversos mecanismos adicionales (Comités de la Comisión, Comisiones bilaterales, eventual participación en el Consejo y sus órganos de apoyo, etc.) parte del supuesto contrario: la participación de los intereses conjuntos de las Comunidades Autónomas, o mejor dicho: la presencia a nivel europeo de un solo interés estatal, si bien definido por el conjunto de las Comunidades Autónomas. Es precisamente ese carácter de voz única el que permite conferir a la posición autonómica los efectos propios de la participación estatal en el proceso decisorio, intensificando pues hasta el máximo posible los efectos de la participación de las Comunidades. Ello significa naturalmente la existencia de un momento de concertación interautonómica que reconduzca los diversos y quizás contrapuestos intereses de cada Comunidad a una posición única que puede, idealmente, adoptarse tanto a través de mecanismos de consenso como de soluciones mayoritarias, más o menos ponderadas y cualificadas. Esta fase de la concertación interautonómica, junto con la posterior (por lo menos idealmente) concertación con el Estado es el momento nuclear del procedimiento de participación a través del Estado, y su correcta configuración debe atender a la múltiple finalidad de evitar cualquier exclusión o privilegio de alguna Comunidad y de posibilitar la presencia de los intereses propios de cada una de ellas, así como conseguir la formulación de una posición adecuada en el momento oportuno. Este equilibrio, al que se intenta llegar a través de diversos mecanismos que se examinarán seguidamente de modo breve, es probablemente la cuestión pendiente (junto con su realización efectiva) de los mecanismos de presencia externa autonómicos a través del Estado.

El Acuerdo de Participación Interna plasma perfectamente la necesidad de una discusión interautonómica (si bien solapándola de modo un tanto inadecuado con la discusión con el Estado) para la definición de una posición interautonómica, a la que se debe llegar por consenso (concretado en la inexistencia de oposición por parte de alguna Comunidad). El Acuerdo opta por canalizar este proceso a través de las Conferencias Sectoriales, con lo que se atiende también a la necesidad de sectorialización a la que se hará referencia más adelante, como órganos que garantizan la presencia de todas las Comunidades y que pueden funcionar (esencialmente en su segundo nivel) de modo ágil. Sin embargo, junto a este modelo "conjunto" se han desarrollado prácticas de participación bilateral o limitada a un grupo de Comunidades, bien para proyectos concretos (así por ejemplo el Régimen Fiscal especial de Canarias) bien de modo más general (las Comisiones bilaterales de asuntos europeos existentes con el País Vasco y Cataluña): la existencia de estos órganos permite apreciar que el procedimiento de participación a través del Estado no impide la existencia de algunas dinámicas bilaterales, existentes con la totalidad de Comunidades o sólo con algunas; los elementos que determinan el régimen de esta bilateralidad pueden centrarse en torno a las siguientes líneas:

- El desarrollo de un mecanismo general, conjunto de todas las CCAA, parece ser la base necesaria para poder posteriormente formalizar una dinámica bilateral, sobre todo si ésta se limita a algunas Comunidades. Las Comunidades “excluidas” en un proceso bilateral aceptan su existencia sólo en la medida en que ellas pueden disponer de un mecanismo que les permita participar también en los asuntos europeos. La aceptación de la asimetría es sólo posible cuando, junto a la existencia de un fundamento diferencial, la generalidad de Comunidades ven satisfechas sus reivindicaciones, generales, de participación. De hecho sólo la existencia de un sistema general permite que se desarrollen sistemas bilaterales que atiendan a las necesidades particulares de todas o algunas de las Comunidades.
- En segundo lugar, la justificación de las vías bilaterales se encuentra en la existencia de “hechos diferenciales” estatutarios, normalmente competenciales pero no siempre, que encomiendan algunas responsabilidades específicas a alguna Comunidad Autónoma (el caso policial en el País Vasco y Cataluña, la lengua en diversas Comunidades, la administración penitenciaria, la insularidad...). El régimen aquí acostumbra a exigir la negociación entre el Estado y la correspondiente Comunidad, pues el Estado es el competente *ratione materiae* en el resto del territorio nacional mientras que la Comunidad correspondiente ostenta la competencia en su territorio. La existencia de un fundamento estatutario “diferencial” legitima suficientemente estas vías específicas, exigiendo tan sólo algunos elementos de garantía de su ámbito de extensión, a los que se hará referencia como último elemento de interés.
- Las vías bilaterales pueden aplicarse también a asuntos “generales”, como formas de discusión previa con el Estado de asuntos de interés de múltiples Comunidades o como formas de discusión con las Comunidades más interesadas (o más afectadas *de facto*) en un determinado asunto. En este caso, la relación con la vía general debe garantizar especialmente que las vías bilaterales no se conviertan en excluyentes del resto de Comunidades. Se trata de compatibilizar la garantía de la posibilidad de intervención de todas las Comunidades con el desarrollo más ágil y eficaz de la discusión entre las Comunidades directamente interesadas. Aquí las posibilidades de “avocación” de la discusión por el correspondiente Pleno de la Conferencia sectorial se constituyen en una cláusula fundamental de garantía para los casos polémicos.

Frente a la previsión institucionalizada de un proceso de concertación general en el caso del API (con muchos problemas en la práctica, como se verá más adelante), la participación en los Comités de la Comisión presenta muy numerosos problemas en cuanto a su carácter conjunto o individual derivados en buena parte de la falta de institucionalización: sin duda se trata de un modelo de participación conjunta por cuanto la Comunidad que está presente en un Comité lo hace en representación de la totalidad de Comunidades Autónomas, dando expresión por lo tanto a una posición con-

junta de las mismas. De hecho esa Comunidad (y el correspondiente funcionario) debe convertirse en el motor de la concertación interautonómica en su ámbito de competencia puesto que a él incumbe la responsabilidad de presentar y defender en el Comité la posición de las CC.AA. Sin embargo, la falta de previsión de un canal formalizado de discusión entre las CC.AA. (y la inaplicabilidad de la vía de las Conferencias Sectoriales ante las exigencias de agilidad y el carácter técnico de los asuntos a discutir) lleva a que en ocasiones difícilmente pueda desarrollarse la concertación interautonómica (ante la pasividad de la Comunidad coordinadora o de las Comunidades a las que se intenta coordinar, que todo sucede), y la participación pueda convertirse de hecho en una participación individual de cada Comunidad en los Comités que tiene adjudicados. El temor a esta situación está además especialmente difundido entre algunas Comunidades que, sin embargo, no se deciden a utilizar los mecanismos en su mano para impedir esta situación: a saber, la exigencia de discusiones previas y el control de la actuación del representante autonómico en el correspondiente Comité. Curiosamente no existe la misma prevención en esas Comunidades ante la actuación igualmente unilateral (y en ocasiones menos transparente) del Estado cuando no hay participación autonómica.

#### **2.4. Participación consultiva y participación decisoria**

Es éste el segundo gran elemento que define la funcionalidad de cada vía de participación, en un eje continuo de creciente intensidad desde la participación puramente asesora sin carácter preceptivo hasta la determinación en lo posible de la decisión comunitaria por parte de las Comunidades Autónomas, alternativas todas ellas presentes en las diversas vías de participación vigentes en la actualidad. Dos elementos son fundamentales para la comprensión de las diversas posibilidades de intensidad de la participación autonómica: el objeto sobre el que se proyecta la participación y la existencia de muy diversos grados de intensidad, que no se agotan en la contraposición entre la participación meramente asesora y la asunción de la decisión definitiva.

Los efectos más o menos intensos de la participación pueden valorarse sobre diversos objetos: la intensidad de la participación de cada Comunidad sobre la posición final autonómica, los efectos de esta posición sobre la posición del órgano o institución participante en el proceso decisorio comunitario (el Estado, el Comité de las Regiones, etc.) o los efectos finalmente sobre la norma comunitaria, en su caso. Si dejamos al margen el caso de la política regional, en el que los efectos tienen lugar directamente sobre la decisión comunitaria, lo relevante para la comprensión de la intensidad de la vía de participación en el resto de los casos es su eficacia frente a la institución participante en el proceso comunitario, sea ésta la Comisión, el Comité de las Regiones o el Estado (e indirectamente, por lo tanto, el Consejo o incluso la Comisión). Naturalmente este valor debe complementarse con el correspondiente a esa institución en el procedimiento comunitario, pero en la contemplación analítica que estamos llevando a cabo, ambos planos deben distinguirse para su mejor comprensión.



En cuanto a los diversos grados de intensidad posibles, segundo de los elementos citados, el examen de cada uno de los mecanismos de participación nos ofrecerá diversos ejemplos. Debe avanzarse ya sin embargo que la diferencia de intensidades no obedece tan sólo a las características particulares de cada vía de participación, sino que dentro de cada una de ellas pueden darse diversos grados de intensidad, en función especialmente de la situación competencial de las comunidades participantes.

Como se avanzaba en el epígrafe anterior, la flexibilidad e “individualidad” de las Oficinas conlleva un grado muy reducido de intensidad en su participación. El objeto de incidencia de la actuación autonómica, sea éste una decisión de la Comisión, del Parlamento, del Consejo o de la Representación Permanente española en Bruselas, no se ve en absoluto afectado por la intervención de la Comunidad, la libertad de actuación de la institución correspondiente no se altera en absoluto. El caso del Comité de las Regiones es ya muy distinto, por cuanto la participación autonómica cobra todo su valor formal como voto de la Comunidad en el Comité. Si el objeto de la participación es ese voto, la intensidad de la participación resulta sin duda máxima, puesto que de la propia Comunidad depende plenamente la configuración del voto correspondiente. Sin embargo esa contemplación es excesivamente formal para comprender la virtualidad real del instrumento, puesto que el objeto de interés para la Comunidad es la posición adoptada por el Comité de las Regiones; a este respecto el valor de la posición autonómica (en este caso individual) resulta de la combinación de los siguientes elementos:

- en primer lugar, el valor formal de la participación es, como se veía, el de un voto entre los 222 miembros del Comité. Ello significa en primer lugar que la posición autonómica cobra por primera vez un valor formal en el proceso decisorio comunitario, pero también que dicho valor es, desde el punto de vista de predeterminación de la decisión final del Comité, bastante reducido (aún completado con las correspondientes consideraciones derivadas del peso político de cada Comunidad Autónoma); y que la previsibilidad de las decisiones del Comité es también compleja, ante el número y heterogeneidad de los participantes;
- en segundo lugar, significa que la Comunidad dispone de un foro de actuación en las instituciones comunitarias que, al margen ahora de su peso formal en la votación, le permite acceder directamente a un nivel de información y conocimiento del debate comunitario hasta entonces muy difícil de alcanzar. Adicionalmente este acceso al nivel comunitario comporta el desarrollo de una dinámica que podríamos calificar de “socialización comunitaria”, caracterizada por el progresivo conocimiento de la realidad decisoria comunitaria;
- por último, pero en absoluto de modo despreciable, el Comité constituye un importante elemento de exteriorización de la realidad autonómica en el nivel europeo, lo que se consigue en buena parte al margen de la intensidad de la participación y para lo que resulta mucho más relevante el carácter *individual* de la participación autonómica, al que se aludía en el epígrafe anterior.

Naturalmente, este breve descripción debe completarse con el reducido valor de la posición del Comité en el proceso decisorio comunitario, lo que viene a confirmar el carácter considerablemente limitado de la intensidad de la participación a través del Comité de las Regiones.

En cuanto a la intervención en sede de política regional, una muy considerable intensidad de la participación autonómica se combina con su carácter individualizado. En efecto, la decisión sobre los concretos programas operativos corresponde de hecho a la Comunidad, pero el marco de esa decisión, los Marcos Comunitarios de Apoyo en parte o los programas de política regional, escapan a la participación autonómica. La influencia sobre estas decisiones debe canalizarse a través de los otros mecanismos y sus correspondientes intensidades de participación.

La participación a través del Estado, tanto según las previsiones del API como a través de los Comités de la Comisión o de una eventual participación en el Consejo y sus órganos de apoyo ilustra muy especialmente la posibilidad de muy diversos grados de intensidad dentro de un mismo canal de participación. Naturalmente el primer elemento a tener en cuenta, que determina fundamentalmente la intensidad de la participación, es el de la titularidad de la decisión final sobre la posición a defender en las negociaciones comunitarias y, en último caso, sobre el voto en los correspondientes órganos de la Comunidad Europea. Sería sin embargo un error agotar el examen en esa titularidad (lo que sucede en demasiadas ocasiones en la discusión política sobre la participación en asuntos europeos), marcando la contraposición entre participación meramente asesora en los casos de titularidad estatal y participación decisoria en los casos de titularidad autonómica. El ejercicio de esa titularidad puede condicionarse a muy diversas formas de intervención de la entidad no titular, de modo que en la mayor parte de los casos nos encontraremos ante modalidades intermedias que pueden desplegarse en un considerable abanico de posibilidades que se adecúen a los diversos elementos en juego, muy especialmente a la distribución competencial interna entre Estado y Comunidades Autónomas.

Las previsiones del API vinculan la existencia de un proceso de participación al interés de alguna Comunidad, noción mucho más amplia que la de competencia (que despliega sus efectos en la determinación del valor de la posición final) y de determinación esencialmente subjetiva, lo que lleva a afirmar la posibilidad de iniciar un procedimiento de concertación interautonómica y con el Estado en cualquier ámbito en que lo solicite una Comunidad. Si esa afectación de intereses es relevante, o si la decisión comunitaria afecta a las competencias de las Comunidades Autónomas (sin que sin embargo se trate de una decisión en el ámbito material autonómico: por ejemplo si se trata de una norma comunitaria a ejecutar por parte de las Comunidades), del principio de colaboración puede deducirse un mandato reforzado de discusión y concertación que se plasme, más que en un valor jurídico de la posición autonómica, en la obligación del Estado de dar oportunidad a las Comunidades de acordar dicha posición y de ofrecer

información sobre el desarrollo del proceso decisorio comunitario, incorporando a las comunidades, en la medida de lo posible, a ese proceso (a través por ejemplo de la presencia pasiva en las delegaciones). Un paso más supone el caso de las competencias concurrentes (bases / desarrollo), al que otros Estados compuestos asimilan las afectaciones a la organización o el presupuesto autonómico, puesto que aquí las posibilidades de participación autonómica deben intensificarse, si bien la decisión europea será normalmente calificable de “básica” a efectos internos (aunque no siempre; los criterios de determinación de lo básico y del alcance de las competencias comunitarias no tienen porqué coincidir), con lo que la titularidad final de la decisión del voto español en los órganos europeos debe seguir correspondiendo al Estado: en estos casos, la mayor intensidad autonómica puede concretarse en la obligación estatal de justificar una eventual separación de la posición autonómica y en la obligación de integrar representantes autonómicos en la delegación española (con efectos únicamente internos a la delegación). Por último la existencia de competencias legislativas exclusivas de las Comunidades implica el desplazamiento de la definición de la posición española a las Comunidades Autónomas, siempre con las cláusulas de garantía excepcional en manos del Estado a las que se hacía antes referencia. En la situación actual estos efectos se limitan a la posición inicial española, pero podrían perfectamente extenderse a la negociación en los órganos comunitarios a través de la integración de representantes autonómicos en la delegación española que asumieran, incluso, la dirección de las negociaciones en los asuntos de su competencia, de nuevo sin perjuicio de las cláusulas excepcionales de garantía de la política exterior y comunitaria del Estado.

## **2.5. Participación y proceso decisorio comunitario**

Un elemento también muy relevante para comprender la finalidad y virtualidad de cada una de las formas de participación autonómica es su relación con el *iter* procedimental comunitario y con las diversas instituciones europeas que intervienen en ese proceso. Naturalmente es ésta una cuestión que se encuentra estrechamente relacionada con los ejes ya examinados, pues una participación informal, como la de las Oficinas, no se encuentra vinculada a un momento determinado del procedimiento de decisión ni, jurídicamente por lo menos, a una institución concreta, mientras que la participación a través de un órgano comunitario, como el Comité de las Regiones, significa unas exigencias mucho más determinadas en cuanto al momento de intervención. Antes de examinar las características correspondientes a cada canal de participación resulta de interés presentar algunos elementos del proceso decisorio comunitario que determinan las posibilidades de eficacia de la participación:

- En primer lugar el momento de intervención: incidir en la fase inicial de configuración de las propuestas (esencialmente por parte de la Comisión), incluso antes de la redacción de los primeros borradores significa poder influir en la propia existencia y orientación fundamental de la

propuesta, marcando unas características iniciales que el posterior proceso decisorio sólo podrá transformar con muchas dificultades. Como contrapartida, la orientación en los foros de discusión de la Comisión y en cuanto a las opciones políticas que se plantean es mucho más compleja, y se corre el riesgo de hacer énfasis en aspectos meramente colaterales. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que la propuesta de la Comisión debe pasar posteriormente por muy diversas fases tanto en el seno de la propia comisión como en el interior de las otras instituciones, Parlamento y Consejo. En cualquier caso, pues, la participación en el momento inicial debe prolongarse a lo largo de las fases subsiguientes hasta la adopción definitiva del acto comunitario. En las fases avanzadas el contenido de la participación es distinto, por cuanto resulta muy difícil introducir nuevos elementos en la discusión, y la intervención debe centrarse en reforzar los elementos y alternativas presentes ya en la discusión entre los actores comunitarios, por lo cual es absolutamente relevante el conocimiento de las diversas posiciones negociadoras.

- Las características de la institución comunitaria a la que se destina la intervención autonómica determinan también las virtualidades de los diversos canales de participación: así el carácter permanente de la Comisión, y la relevancia de mantener relaciones constantes con la misma, así como su permeabilidad a las aportaciones informales; características todas ellas que pueden predicarse también del Parlamento, que se diferencia por el carácter más político y “territorializado” de sus miembros; en cambio la influencia sobre el Consejo y sus grupos de trabajo significa sobre todo influir sobre las correspondientes administraciones nacionales, si bien es muy útil distinguir entre los ministerios *internos* y las Representaciones Permanentes.
- Por último debe tenerse en cuenta la cercanía del órgano a la decisión definitiva, lo cual acostumbra a escorar el peso de la participación hacia el Consejo, pero en los últimos años ha reforzado también la importancia de la intervención en las decisiones del Parlamento; y para muchas decisiones de carácter secundario la participación debe centrarse en la decisión de la Comisión.

A partir de estos elementos, la participación a través de las Oficinas se plantea como un camino de especial interés para las relaciones con la Comisión, en cualquiera de las fases del procedimiento decisorio, por lo que tiene de posibilidad de desarrollar vinculaciones estables (y por lo tanto activas en los momentos iniciales, no formalizados, de un proceso normativo) y de aportar directamente a la Comisión informaciones que le permitan superar su estricta dependencia de los Estados al respecto. En este sentido las Oficinas pueden actuar de canal de comunicación entre la Comunidad Autónoma y la Comisión, en una función esencialmente de intercambio de información y de *lobbying* que ha sido hasta el momento su característica más destacada; y ello tanto en los casos de proyectos normativos que la Comisión presenta a las restantes instituciones como muy

señaladamente cuando la decisión corresponde a la propia Comisión. Similar es la situación en relación con el Parlamento Europeo, y en especial con los eurodiputados originarios de las correspondientes Comunidades, si bien las Oficinas han comenzado a prestar atención al Parlamento sólo recientemente, debido al incremento en sus capacidades de decisión y a la ampliación del ámbito de interés de actuación autonómica más allá de los fondos comunitarios.

El Comité de las Regiones por su parte depende totalmente de su capacidad para moverse en las relaciones interinstitucionales y aprovechar las diferencias entre las instituciones para que su dictamen cobre un valor político a falta de cualquier consecuencia jurídica relevante. En este sentido el Comité parece haber desarrollado una especial relación con la Comisión y más recientemente con el Parlamento, mientras que sus contactos con el Consejo resultan menos fluidos. En cualquier caso el peso de su decisión está en función de la situación de conflicto interinstitucional y de las posibilidades de que cada una de las instituciones asuma y utilice sus argumentos en sus discusiones. Por otro lado su momento de intervención presenta algunos problemas por cuanto se pronuncia una vez la Comisión ha adoptado ya el proyecto definitivo (sin que parezca que existan contactos en un momento previo que, sin perjuicio de su valor formal, podrían tener un valor político muy relevante) y antes de la discusión en el Consejo y con el Parlamento, de modo que las posiciones nacionales todavía no se han fijado y por lo tanto los términos del debate resultan todavía inciertos.

Finalmente, la participación a través del Estado se concentra naturalmente en la posición del Estado en el proceso decisorio. Obviamente ello implica fijarse ante todo en el Consejo de Ministros y sus órganos de apoyo, pero no debe olvidarse que los Estados intervienen también en la fase de Comisión a través de múltiples tomas de contacto más o menos formalizadas que en algunos casos pueden llegar a significar el impulso previo a la iniciativa de la Comisión. Los Comités de la Comisión son la expresión más formalizada de esta participación de los Estados en este primer momento, y sus diversas formas (esencialmente, comités asesores creados por la Comisión y comités de "vigilancia", creados por el Consejo en lo que se ha dado en llamar la "Comitología") permiten también una variedad en la presencia autonómica en estos casos. En conjunto, la participación a través del Estado se configura como la forma más institucionalizada de presencia a lo largo de la totalidad del proceso decisorio comunitario, y muy especialmente en su fase final, en los grupos de trabajo del Consejo y el COREPER. Además se trata de la forma de participación más intensa por cuanto los Estados asumen todavía (y en un plazo previsible) el papel clave del proceso de decisión comunitario. En contrapartida, la participación a través del Estado exige, como se veía antes, una previa concertación interautonómica, y presupone diversas formas de intervención del Estado-central. Adicionalmente significa la asunción por parte de las CCAA de la situación del Estado en el proceso decisorio comunitario, y por lo tanto unas formas de diálogo con la Comisión y con el Parlamento muy distintas de las que pueden desarrollarse a través del resto de canales de participación.

## 2.6. Participación política y participación técnica

Distinguir entre participación política y participación técnica es, como se avanzaba al principio, una falacia. Las opciones políticas se expresan a través de alternativas técnicas, que naturalmente condicionan también a su vez las posibles orientaciones políticas. No existe la decisión técnica políticamente irrelevante ni existe la decisión política que pueda operar al margen del conocimiento técnico de la realidad a configurar. Si a pesar de ello se pone de relieve algún tipo de eje *técnico / político* en los mecanismos de participación es para resaltar la importancia de la presencia del segundo nivel de las administraciones estatal y autonómicas, en el proceso decisorio en asuntos europeos. La imbricación entre decisión política y conocimiento técnico no sólo se mantiene en el ámbito europeo, sino que, si cabe, se incrementa a partir del tipo de competencias ejercidas por la Comunidad Europea. Por ello la intervención autonómica exige la participación de la Administración de la propia Comunidad en su conjunto. Es precisamente la existencia de esa Administración, encargada de las tareas de ejecución de las políticas en el territorio autonómico, la que supone una ventaja muy relevante (especialmente valorada por la Comisión Europea) para su intervención en el procedimiento decisorio: el conocimiento de (y el contacto con) la realidad sobre la que deberá aplicarse la norma resultante, aplicación que además recaerá frecuentemente en la responsabilidad de las propias administraciones autonómicas.

Por otro, lado las tareas de participación implican una actuación ágil y constante de negociación, que escapa a las posibilidades de dedicación de los Presidentes y Consejeros autonómicos, sobre todo en multitud de detalles de discusión que deben abordarse (y solucionarse si no existen problemas extraordinarios) por parte del segundo nivel de las administraciones autonómicas.

Por todo ello, los mecanismos de participación deben permitir el desarrollo de esta discusión entre los altos cargos de los departamentos autonómicos, independientemente de que la formalización final de las posiciones autonómicas deba corresponder a los órganos de dirección política. La flexibilidad en la composición es pues un elemento muy relevante para comprender la virtualidad de los diversos canales de participación. Esta flexibilidad significa también un alto grado de sectorialización en la participación autonómica, de modo que es el conjunto de la Administración de la Comunidad Autónoma (y no sólo ni principalmente sus Direcciones Generales de Asuntos Europeos) quien debe poder participar, más o menos directamente, en el proceso decisorio. Los mecanismos internos de coordinación deben desempeñar a este respecto un papel muy relevante, lo cual no siempre sucede: los problemas de coordinación interna, y sobre todo de falta de sensibilización comunitaria y participativa de las Consejerías juegan un papel importante en la situación actual del sistema español de participación.

Desde esta doble necesidad de presencia de nivel político con suficiente capacidad de decisión y de intervención del nivel técnico, y desde la opción

también entre la sectorialización de la participación y su centralización, podemos pasar a examinar brevemente cada una de las vías de participación que venimos abordando desde el principio de este trabajo:

Las Oficinas se constituyen como un instrumento de contacto muy relevante, pero su propia configuración las aleja de ese carácter de presencia directa de las Consejerías autonómicas, incluso en su nivel técnico. Se trata de un mecanismo de presencia esencialmente mediata, por cuanto las Consejerías trasladan, en el mejor de los casos, sus necesidades de información y presencia a la Oficina, que se encarga de satisfacerlas, priorizándolas en función de sus propias (y limitadas) capacidades de actuación. Debe destacarse además el papel de vínculo con la sociedad civil que juegan muchas de las Oficinas, que atienden también sus demandas (equiparándose así las solicitudes de la administración autonómica con las de estos otros sujetos); incluso en algún caso la propia forma de constitución de la Oficina la convierte en un ente mixto de la administración autonómica, otras administraciones (local, colegios, universidades) y entidades privadas (fundaciones, sociedades anónimas....).

El Comité de las regiones, igualmente, presenta relevantes problemas al respecto derivados de la rigidez en su composición y del nivel de los representantes autonómicos. De modo coherente con la función esencialmente de representación exterior que ha venido asumiendo el Comité, las Comunidades han designado a su presidente como el miembro titular, y normalmente al cargo encargado de los asuntos europeos (Secretarios generales, Directores generales y similares) como representante suplente, encargado por lo tanto del seguimiento de la actividad ordinaria del Comité. De nuevo ello significa una relación tan sólo indirecta, en el mejor de los casos, con los departamentos correspondientes, y un nivel político en ocasiones de excesivo peso para determinados proyectos comunitarios.

De nuevo, la participación a través del Estado debería ser el lugar que permitiera conjuntar las necesidades de sectorialización y coordinación por un lado, y de nivel técnico y nivel político por el otro. Ambas sin embargo no se han visto satisfechas hasta el momento, a pesar de que algunas recientes experiencias puedan hacer pensar en una solución:

- En cuanto a la cuestión del nivel técnico de la participación, su desarrollo a través de las Conferencias Sectoriales remite la cuestión a la existencia de un nivel técnico adecuado en dichas Conferencias. La situación entre las mismas es, como se sabe, muy desigual; pero la existencia de ese segundo nivel técnico, dedicado a preparar las reuniones del pleno de la Conferencia, y por lo tanto a acordar buena parte de los temas del orden del día, es un elemento muy relevante para valorar la eficacia de cada Conferencia Sectorial en la participación en asuntos europeos. Cuando ese órgano de segundo nivel no existe o no se ocupa de los temas europeos, la Conferencia difícilmente irá más allá de un mero papel informativo.

- Que el órgano de segundo nivel de la Conferencia, cuando se reúne, se ocupe de los temas europeos depende fundamentalmente de la existencia de un impulso al respecto desde el Estado o, más probablemente, desde las propias Comunidades Autónomas. El Acuerdo de Participación de 1994 facilita considerablemente la inclusión en el orden del día de las cuestiones a demanda de una sola Comunidad; sin embargo ese impulso no siempre existe y cuando tiene lugar, tras vencer considerables problemas procedimentales, frecuentemente encuentra el desinterés del resto de Comunidades y del Estado como respuesta. La situación puede resumirse como sigue: los órganos de asuntos europeos de las Comunidades están interesados en la participación en las decisiones europeas puesto que son conscientes de la relevancia de las mismas y de la posibilidad real de ejercer influencia sobre ellas, pero carecen por sí solos de la capacidad técnica para participar; los órganos sectoriales competentes *ratione materiae* tienen esa capacidad pero carecen del suficiente conocimiento y valoración de la realidad europea, de manera que para ellos las decisiones de la Comunidad aparecen esencialmente como mandatos a ejecutar (en el mejor de los casos), pero jamás como oportunidades de influencia. Reconducir esta situación exige esfuerzos muy considerables de divulgación de la realidad europea y de los mecanismos de participación entre los correspondientes funcionarios autonómicos (y estatales), de modo que las correspondientes Consejerías puedan funcionar como órganos de impulso del procedimiento (a este respecto el procedimiento de participación de las Consejerías del Gobierno Vasco tienen especial interés), o bien asumir ese impulso directamente en cada caso por parte de los órganos de coordinación de asuntos europeos en cada Comunidad (lo que exigiría un cambio muy relevante en su dinámica de actuación, su dotación personal y, sobre todo, su posición dentro de la Administración autonómica), lo que llevaría a una centralización del sistema de participación en la Conferencia para Asuntos Europeos, que constituye hoy tan sólo su órgano coordinador, con escaso éxito.
- La señal de cambio a la que antes se aludía proviene de las primeras experiencias de la participación autonómica en los Comités de la Comisión, que permiten compaginar las necesidades expresadas al convertir a un responsable (técnico) de una Comunidad Autónoma en representante en el correspondiente Comité de la Comisión, y por lo tanto en alguien que conoce y se integra en la dinámica comunitaria a la vez que está plenamente integrado en la dinámica nacional. Esa persona deviene el impulsor de la participación autonómica en su ámbito concreto, normalmente a través de reuniones y conversaciones informales con sus homólogos del resto de Comunidades y sin la intervención, excepto en casos muy relevantes, del Pleno de la Conferencia, es decir, del nivel político por excelencia. Si esta dinámica va a desarrollarse en profundidad o no depende fundamentalmente de la formalización del procedimiento, que facilite su realización y su resultado, y de su generalización a todos los ámbitos materiales y, sobre todo, a la participación en el Consejo y sus órganos de apoyo.



## **2.7. El fundamento de la participación: interés y competencia; cooperación y participación**

La diversidad de formas y grados de participación (entre los diversos mecanismos y en el interior de cada uno de ellos) obedece también a la diversidad de fundamentos constitucionales de su existencia. Es éste un elemento que subyace a cada canal de participación y determina en buena parte sus características, especialmente en cuanto a la intensidad de la participación. A este respecto es relevante señalar ya la diversidad de fundamentos, evitando su reconducción a una única base constitucional que no puede dar cuenta de la diversidad de características que, como hemos visto, existen en este ámbito. En especial, la reconducción al principio de colaboración resulta insuficiente para explicar la existencia de posiciones autonómicas vinculantes (en el API o en la política regional), de canales que transcurren al margen de la intervención estatal (las Oficinas o el Comité de las Regiones), o de auténticas obligaciones estatales de facilitar la participación autonómica en las delegaciones en los órganos comunitarios.

La primera distinción a efectuar probablemente deba ser entre base jurídica nacional y base jurídica comunitaria. Desde hace ya algunos años es la propia Comunidad la que en algunos casos ha superado su “ceguera federal”, de modo que el propio derecho comunitario exige la presencia de las autoridades regionales internas en determinados procesos decisorios: es el caso de la política regional desde finales de los años 80, con la reforma de los reglamentos de los Fondos estructurales y la introducción del “partenariado”, y tras el Tratado de Maastricht del Comité de las Regiones, si bien en este caso la decisión sobre la atribución de los puestos que corresponden a España tiene lugar a través de una decisión estatal, de modo que el fundamento de la presencia autonómica en el Comité se comparte entre el derecho comunitario y el derecho constitucional español. Es la existencia de ese fundamento comunitario lo que permite la presencia formalizada (con efectos decisorios) de las Comunidades en calidad de representantes de su propio interés y no, como ocurrirá en los restantes modos de participación, bien como representantes de una posición estatal (API y Comités), bien como representantes en interés propio pero con efectos puramente políticos (Oficinas). Estas otras vía encuentran su fundamento en el derecho constitucional interno, pero de nuevo no se trata de un solo fundamento para toda vía de participación, sino que deben distinguirse diversos casos:

- En primer lugar, la participación informal, entendida como aquella sin consecuencias jurídicas formales (Oficinas, pero también visitas de Presidentes, por ejemplo), encuentra el fundamento en la capacidad autonómica de llevar a cabo actividades informales con relevancia exterior como una consecuencia de su propio carácter político y de la defensa de sus intereses propios, sin más límites que el respeto a la política exterior española y la necesaria coordinación resultante (límites que resultan especialmente poco intensos en el ámbito comunitario). La STC 165/1994 sobre la Oficina Vasca en Bruselas es la expresión paradigmática de este fundamento, en el cual se encuentra el límite de los efectos de la presencia autonómica a través de estas vías.

- En segundo lugar la participación formalizada, a través del Estado, en los casos en que las Comunidades Autónomas hacen valer su interés de participación, sin necesidad de ostentar competencia alguna al respecto. En este caso es cuando juega a fondo el principio de colaboración como fundamento de la actuación autonómica: el Estado, titular de la competencia, modula su ejercicio en función de ese principio para dar entrada a los intereses autonómicos en su propia decisión: las obligaciones que de este fundamento dimanar para el Estado son ante todo obligaciones procedimentales: traslado de información a las CCAA, discusión con las mismas, recepción y valoración de sus posiciones, integración en su caso de representantes en las delegaciones y explicaciones sobre la posición autónomamente decidida por el propio Estado en los órganos comunitarios, variando la intensidad de estas obligaciones en función de la relevancia y reconocimiento jurídico del interés autonómico invocado (no es lo mismo obviamente una decisión que afecta a los intereses generales de la Comunidad pero en nada a sus competencias que una decisión que, correspondiendo a la competencia estatal, incide directamente en las competencias ejecutivas de las Comunidades).
- Finalmente, en los casos en que la decisión comunitaria correspondería internamente a las Comunidades Autónomas, son éstas, en función de la propia distribución competencial y del juego de los principios de competencia e integración, quienes detentan la titularidad de la decisión, si bien bajo unas condiciones de ejercicio que asocian en mayor o menor grado al Estado, como se veía antes. El principio de colaboración no es suficiente para explicar la intervención autonómica en estos casos, sino que más bien sirve para explicar la intervención estatal. Lo que las Comunidades hacen valer es un derecho constitucional de participación que legitima la intensidad de su intervención (*interna* y *externa*) antes brevemente presentada. En estos casos, pues, las obligaciones estatales son más claramente exigibles y referidas no sólo al procedimiento de decisión sino al contenido de la propia decisión a adoptar.

La división estricta entre estos tres fundamentos es en ocasiones difícil de plasmar en la realidad, debido a los continuos solapamientos e interferencias competenciales y a la heterogeneidad entre la distribución competencial española y la distribución competencial comunitaria; sin duda no será necesario acudir siempre a identificar la exacta base de la participación autonómica para determinar sus correspondientes efectos, sino que la dinámica de acuerdo con el Estado y de integración de intereses debe desarrollarse como la forma habitual de actuación. Pero sólo la clara conciencia de la existencia de un derecho constitucional de participación en algunos casos puede servir para solucionar algunos casos difíciles y, sobre todo, para abrir el camino a esa dinámica de acuerdo entre las Comunidades y con el Estado superando las resistencias que hoy dominan todavía el sistema español de participación.

### **3. EL COMITÉ DE LAS REGIONES EN EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA**

El sentido de las páginas precedentes está en presentar los elementos que dan sentido a cada uno de los canales de participación que existen actualmente en manos de las Comunidades Autónomas, de manera que su exposición separada no debe hacer perder de vista que la funcionalidad de cada vía depende de la conjunción resultante entre los diversos ejes examinados. Adicionalmente debe recordarse que los problemas en una vía dan como resultado que otra de las vías deba asumir sus funciones, quizá de modo menos adecuado: así por ejemplo, la falta de desarrollo de una participación en las delegaciones estatales en los órganos europeos ha obligado a las Comunidades Autónomas a utilizar sus Oficinas y en menor grado el Comité de las Regiones para conseguir la información de las discusiones comunitarias (para lo que además se ha sobrecargado el poco eficaz procedimiento de información a través de las Conferencias Sectoriales) y para influir en la Comisión o en las delegaciones de los estados miembros en el Consejo. Adicionalmente, este desplazamiento provoca que no se estimule en absoluto la concertación interautonómica, y las CCAA actúen aisladamente, o incluso de manera contrapuesta. Por fin la inexistencia de participación en las delegaciones provoca que la participación *interna* deba desarrollarse con unas Comunidades que conocen menos la dinámica de decisión comunitaria y que desconfían más de la actuación del Estado en sus delegaciones.

Este ejemplo, que podría acompañarse de otros en sentidos diversos, pone de relieve la necesidad de un funcionamiento adecuado de todos los canales de participación, así como la funcionalidad distinta de cada uno de ellos en función de las finalidades de la participación. Limitándonos ahora al Comité de las Regiones en su configuración actual, mínimamente afectada por el Tratado de Amsterdam y previsiblemente poco alterada en la futura reforma de los Tratados constitutivos, su funcionalidad primordial está en la posibilidad de servir de foro de intervención al más alto nivel político para cada una de las Comunidades Autónomas españolas, buscando más la presencia en el debate comunitario que los efectos concretos sobre un determinado proyecto o discusión. En esta línea también, las grandes cuestiones de la construcción comunitaria o de la política regional parecen las más adecuadas para ser canalizadas por esta vía. Sin embargo, los efectos concretos sobre el debate dependerán esencialmente de la asunción de los razonamientos del Comité por parte de la Comisión o del Parlamento; de ahí la importancia de las relaciones interinstitucionales para el Comité de las Regiones. Esa asunción, en cualquier caso, estará en función del debate entre las tres instituciones comunitarias, debate por otro lado que se inicia tras el dictamen del Comité de las Regiones.

En este ámbito, el Comité ofrece la posibilidad, inexistente en los otros canales, de la actuación del Presidente de la Comunidad, con la resonancia política que ello significa. Incluso en el caso de que se abriera finalmente la posibilidad de la intervención de un Consejero o Presidente autonómico en el Consejo de Ministros, su carácter de representación conjunta de todas las

Comunidades mantendría la funcionalidad del Comité de las Regiones como única forma de presencia individual al máximo nivel de una Comunidad Autónoma en el proceso decisorio comunitario.

La intervención del Comité en otros asuntos es de más difícil valoración: si bien sus dictámenes tienen por objeto también proyectos concretos de normas comunitarias, la incardinación de las administraciones autonómicas en el funcionamiento diario del Comité no resulta, con algunas excepciones, suficiente para atender a los requerimientos de un debate en profundidad. Las Comunidades parecen preferir incidir en el proyecto bien previamente o bien después a través de sus Oficinas o del Estado. Esta preferencia traduce obviamente la desconfianza hacia el peso de la posición del Comité, pero también la desconfianza hacia la propia formación de esa posición, con la intervención de una multitud difícilmente “gobernable” de entidades de muy diversos carácter e interés. Ambas características parecen descartar el Comité a este respecto, en beneficio de instrumentos de eficacia probablemente equivalente (las Oficinas, cuya actividad de *lobbying* puede influir igualmente a Comisión y Parlamento y en cambio permiten la determinación autónoma por la CA de los intereses a defender) o superior (la participación a través del Estado, con carácter conjunto pero más homogéneo que el Comité).

En cambio, alguna utilidad “colateral” del Comité ha sido muy relevante: en primer lugar su contribución a la “sensibilización comunitaria” de las Comunidades Autónomas y de sus presidentes. El Comité está en el origen de muchos servicios de asuntos europeos en las Consejerías de Presidencia correspondientes, y su funcionamiento constituye una muy adecuada “escuela europea” para esas administraciones autonómicas. Adicionalmente permite desarrollar toda una serie de contactos más o menos formales con la administración comunitaria y con el Parlamento Europeo de vital importancia para lograr la información necesaria a las Comunidades Autónomas y para el resto de mecanismos de participación. Por último, pero no menos importante, el Comité contribuye también a crear una dinámica de discusión interautonómica entre los propios presidentes de las Comunidades españolas (no se olvide que el Comité de las Regiones es en la actualidad el lugar donde con mayor frecuencia van a encontrarse esos presidentes, y casi el único) y a poner de manifiesto la coincidencia entre los intereses de las mismas en multitud de ocasiones.

## **ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA**

La bibliografía sobre la participación autonómica en asuntos europeos es ya inabarcable, de modo que las siguientes líneas se limitan conscientemente a una primera orientación e intentan recoger los textos de los que se origina el trabajo precedente.

Una visión general de las diversas vías de participación, con numerosas referencias bibliográficas y un panorama de derecho comparado puede verse

en el “Informe general” de P. PÉREZ TREMPs, M.A. CABELLOS y E. ROIG, en P. PÉREZ TREMPs (COORD.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons / Institut d’Estudis Autonòmics, Madrid/Barcelona 1998. En cuanto a la situación constitucional de la participación autonómica, vid. también R. BUSTOS, *Comunidades Autónomas y relaciones internacionales*, CEC, Madrid, 1996. Para la política regional es imprescindible el estudio de D. ORDÓÑEZ SOLÍS, *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997. Sobre la participación a través del Estado pueden verse: MAP, *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Madrid, 1995 ó los trabajos de P. PÉREZ TREMPs y A. HERNÁNDEZ en AA.VV., *Administración y Constitución*, MAP, Madrid, 1999. La práctica del sistema de participación se analiza en mis trabajos anuales desde 1997 en el *Informe Comunidades Autónomas* (Dirs.: ELISEO AJA y JOAQUÍN TORNOS), editado anualmente por el Instituto de Derecho Público, Barcelona. En cuanto al carácter concentrado o sectorializado del sistema de participación puede verse el trabajo de E. ALBERTÍ en P. PÉREZ TREMPs (COORD.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons / Institut d’Estudis Autonòmics, Madrid/Barcelona 1998 o mi artículo sobre “La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, en CDP, 1997, n. 2. Un examen más detallado de las cuestiones de la bilateralidad y la asimetría en este ámbito puede verse en E. ROIG, “Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE. ¿Participación a dos velocidades?”, en RVAP, 1999, n. 55. Específicamente sobre la cuestión de la presencia en las delegaciones españolas, AA.VV. *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, 1998. Sobre las Conferencias Sectoriales con carácter general vid. sobre todo los trabajos de J. TORNOS, “Las Conferencias sectoriales” (DA, 1994, n. 240) y de I. LASAGABASTER, “Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo” (RVAP, 1995, n. 41). Por último la cuestión del fundamento de la participación autonómica está más ampliamente desarrollada en mi trabajo *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal en asuntos de la Comunidad Europea*, pendiente de publicación.

